



Commission
d'accès à l'information
du Québec

Commission d'accès à l'information du Québec

Dossier : 1024633-J
Date : Le 13 septembre 2022
Membre : M^e Martine Riendeau

FONDERIE HORNE

Demanderesse

c.

**MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT
ET DE LA LUTTE CONTRE LES
CHANGEMENTS CLIMATIQUES**

Organisme

et

MARC NANTEL

Partie intéressée

DÉCISION

DEMANDE DE RÉVISION en matière d'accès en vertu de l'article 136 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹.

APERÇU

[1] Monsieur Marc Nantel (partie intéressée) s'adresse au ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (le Ministère)

¹ RLRQ, c. A-2.1, la Loi sur l'accès.

afin d'obtenir une copie des tableaux reproduisant les données de l'ensemble des mesures prises des différentes émissions atmosphériques provenant de la fonderie Horne (la demanderesse), à Rouyn-Noranda pour l'année 2019².

[2] Le Ministère transmet à la partie intéressée le document répondant à sa demande, soit le rapport annuel 2019 de la demanderesse³, après caviardage des renseignements de nature technique, en application des articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès⁴.

[3] Insatisfaite de cette réponse, la partie intéressée s'adresse à la Commission d'accès à l'information (la Commission) afin qu'elle révise la décision du Ministère.

[4] Lors d'une conférence de gestion, la partie intéressée précise que seul le tableau « Annexe 1- Émission atmosphérique - Concentrés et sous-produits métallurgiques traités à la fonderie Horne » qui se trouve dans le rapport annuel 2019⁵ est en litige, puisque les parties se sont entendues sur l'accessibilité des autres renseignements caviardés dans le cadre de la médiation.

[5] Le Ministère annonce alors son intention de modifier sa réponse initiale puisqu'il est maintenant d'avis que le paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 118.4 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁶ confère un caractère public au tableau en litige.

[6] Il transmet, de ce fait, une réponse révisée à la demanderesse et à la partie intéressée⁷.

[7] La demanderesse demande alors à la Commission de réviser la décision du Ministère, étant d'avis que la LQE ne confère pas de caractère public au tableau en litige. Subsidiairement, elle considère que le tableau est visé par la restriction impérative de l'article 28 de la Loi sur l'accès et qu'il est confidentiel en vertu des articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès⁸.

[8] La demande de révision formulée à l'origine par la partie intéressée en application de l'article 135 de la Loi sur l'accès a donc été convertie en demande

² Pièce O-1.

³ Pièce O-3.

⁴ Pièce O-2.

⁵ Le tableau se trouve à la page 7/19 du rapport annuel 2019.

⁶ RLRQ, c. Q-2, la LQE.

⁷ Réponse révisée du 22 avril 2022, pièce O-4.

⁸ Demande de révision du 20 mai 2022, pièce O-13.

de révision formulée par la demanderesse en application de l'article 136 de la Loi sur l'accès.

[9] À l'audience, M^e Simon Massicotte, procureur du Ministère, dépose sous le sceau de la confidentialité⁹ le document dont l'accessibilité est en litige :

1. Annexe 1- Émission atmosphérique - Concentrées et sous-produits métallurgiques traités à la fonderie Horne (1 page), qui se trouve à la page 7/19 du Rapport annuel 2019.

QUESTIONS EN LITIGE

[10] La Commission doit d'abord décider si le tableau en litige constitue un rapport ou un renseignement fourni au ministre en vertu de la section III du chapitre IV de la LQE ou de l'un de ses règlements et si, de ce fait, il est accessible en vertu du paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 118.4 de la LQE.

[11] Dans l'affirmative, la Commission doit décider si les renseignements contenus dans le tableau en litige sont détenus par le Ministère dans l'exercice d'une fonction prévue par la loi de prévention, de détection ou de répression des infractions aux lois et si leur divulgation pourrait entraîner l'une des conséquences énumérées à l'article 28 de la Loi sur l'accès.

[12] Si le tableau en litige n'est pas accessible en vertu de la LQE, la Commission doit alors décider s'il contient des renseignements techniques qui ont été fournis confidentiellement par la demanderesse ou dont la divulgation est susceptible d'entraîner l'une des conséquences prévues à l'article 24 de la Loi sur l'accès.

LE TABLEAU EN LITIGE CONSTITUE-T-IL UN RAPPORT OU UN RENSEIGNEMENT FOURNI AU MINISTRE EN VERTU DE LA SECTION III DU CHAPITRE IV DE LA LQE OU DE L'UN DE SES RÈGLEMENTS?

[13] La Commission conclut que le tableau en litige est constitué de renseignements qui ont été fournis au Ministère en vertu de la section III du chapitre IV de la LQE et de l'article 192 du RAA, ce qui lui confère un caractère public en vertu du paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 118.4 de la LQE.

ANALYSE

⁹ *Règles de preuve et de procédure de la Commission d'accès à l'information*, RLRQ, c. A-2.1, r. 6, art. 20, les Règles de preuve.

[14] Le Ministère soutient que le tableau « Annexe I- émissions atmosphériques - Concentrées et sous-produits métallurgiques traités à la fonderie Horne », qui se trouve à la page 7/19 du Rapport annuel 2019, a un caractère public en vertu du paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 118.4 de la LQE:

118.4. Toute personne ou municipalité a droit d'obtenir du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs copie des renseignements ou documents disponibles suivants:

1° tout renseignement concernant la quantité, la qualité ou la concentration des contaminants rejetés par une source de contamination ou concernant la présence d'un contaminant dans l'environnement;

2° les études de caractérisation des sols et les évaluations des risques toxicologiques et écotoxicologiques ainsi que des impacts sur les eaux souterraines exigées en vertu de la section IV du chapitre IV;

3° les études, les expertises et les rapports exigés et visant à établir l'impact d'un prélèvement d'eau sur l'environnement, sur les autres usagers ou sur la santé publique;

4° les états des résultats relatifs au contrôle et à la surveillance du rejet de contaminants et tous les rapports et renseignements fournis au ministre en vertu de la section III du chapitre IV et des règlements pris en vertu de la présente loi;

5° les bilans annuels de gestion et les plans de gestion de matières dangereuses transmis au ministre en vertu des articles 70.7 et 70.8.

Le présent article s'applique sous réserve des restrictions aux droits d'accès prévues aux articles 28, 28.1 et 29 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1) et ne s'applique pas aux renseignements concernant la localisation d'espèces menacées ou vulnérables.

[Nos soulignements]

[15] La demanderesse, pour sa part, prétend notamment que l'article 118.4 de la LQE ne confère pas un caractère public au tableau en litige puisque les

renseignements qu'il contient ne sont pas en lien avec le contrôle et la surveillance des rejets de contaminants.

[16] Or, contrairement à ce que prétend la demanderesse, la preuve prépondérante démontre en l'espèce que le rapport annuel 2019 qu'elle a produit et d'où provient le tableau en litige a été fourni au Ministère en application notamment des articles 31.10, 31.15 et 31.22 de la LQE, lesquels font partie intégrante de la section III du chapitre IV de la LQE¹⁰. La preuve démontre également que le tableau en litige est requis en vertu de l'article 192 du *Règlement sur l'assainissement de l'atmosphère*¹¹.

A. Le tableau en litige a été fourni en vertu de la section III du chapitre IV de la LQE et de l'article 192 du RAA

[17] Madame Irina Constantinescu, ingénieure à la direction du Programme de réduction des rejets industriels du Ministère (la DPRRI), témoigne que la fonderie Horne fait partie des secteurs ciblés par le *Règlement relatif à l'exploitation d'établissements industriels*¹², ce qui l'assujetti donc aux exigences de la section III du chapitre IV de la LQE :

0.1. La section III du chapitre IV du titre I de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) s'applique aux établissements industriels suivants, définis notamment en fonction de leur activité principale selon le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN 1998):

[...]

10° un établissement de fonte et d'affinage de métaux non ferreux (33141).

[Nos soulignements]

[18] Ce fait n'est pas contesté par la demanderesse. Madame Marie-Élise Viger, première responsable de l'environnement et responsable des opérations de cuivre en Amérique du Nord de la fonderie Horne, confirme en effet que la demanderesse produit des anodes de cuivre pures à 99% en faisant fondre, pour en extraire le cuivre, le minerai provenant de concentrés de cuivre et de matières recyclables.

¹⁰ La section III du chapitre 4 contient les articles 31.10 à 31.31 de la LQE.

¹¹ RLRQ, c. Q-2, r. 4.1, le RAA.

¹² RLRQ, c. Q-2, r. 26.1.

[19] De ce fait, l'article 31.10 de la LQE (qui se trouve dans la section III du chapitre 4) stipule que la demanderesse doit obtenir une autorisation du ministre¹³ pour pouvoir exploiter sa fonderie :

31.10. L'exploitation d'un établissement industriel appartenant à l'une des catégories déterminées par règlement du gouvernement est soumise à une autorisation du ministre en application du paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 22.

Les dispositions de la présente section s'appliquent à l'autorisation relative à l'exploitation d'un tel établissement industriel, en outre des dispositions prévues à la sous-section 1 de la section II, et visent à encadrer l'exploitation de ces établissements, notamment en vue de favoriser une diminution de leurs rejets de contaminants dans l'environnement.

22. Sous réserve des sous-sections 2 et 3, nul ne peut, sans obtenir au préalable une autorisation du ministre, réaliser un projet comportant l'une ou plusieurs des activités suivantes:

1° l'exploitation d'un établissement industriel visé à la section III, dans la mesure qui y est prévue; [...]

[Nos soulignements]

[20] La preuve démontre que le Ministère a renouvelé, en vertu de l'article 31.22 de la LQE¹⁴, l'autorisation ministérielle (autrefois attestation d'assainissement) de la demanderesse le 20 novembre 2017¹⁵ et ce, pour une période de cinq ans à compter de sa date d'émission¹⁶.

[21] Cette autorisation ministérielle prévoit que la demanderesse doit respecter l'ensemble des exigences légales et réglementaires ainsi que celles énoncées dans ses parties jointes, conformément à l'article 31.15 de la LQE¹⁷ :

31.15. Outre les renseignements prévus à l'article 27, l'autorisation relative à l'exploitation d'un établissement industriel contient les éléments suivants:

¹³ L'autorisation ministérielle est encadrée par les articles 22 à 31.0.5.1 de la LQE.

¹⁴ L'article 31.22 se trouve dans la section III du chapitre IV de la LQE.

¹⁵ Pièce O-6. La version non-caviardée de l'autorisation ministérielle est produite confidentiellement comme pièce D-1.

¹⁶ Article 31.8 de la LQE.

¹⁷ L'article 31.15 se trouve dans la section III du chapitre IV de la LQE.

1° les normes relatives aux rejets de contaminants applicables, prévues par règlement du gouvernement;

2° les mesures nécessaires pour prévenir la présence accidentelle d'un contaminant dans l'environnement;

3° tout programme correcteur exigé par le ministre en vertu de l'article 31.28, le cas échéant;

4° toute condition, restriction ou interdiction supplémentaire que le ministre peut prescrire en vertu de la présente section;

5° tout autre élément déterminé par règlement du gouvernement.

Le deuxième alinéa de l'article 27 s'applique aux renseignements et documents visés au premier alinéa.

[Nos soulignements]

[22] Madame Constantinescu témoigne que l'autorisation ministérielle est un outil légal utilisé par le Ministère pour mettre en œuvre son programme de réduction des rejets industriels dans l'environnement, ce qui inclut le rejet d'émissions atmosphériques dans l'air.

[23] Ainsi, la partie III de l'autorisation ministérielle qui a été octroyée à la demanderesse¹⁸ prévoit plusieurs exigences à respecter à l'égard des émissions atmosphériques et du bruit.

[24] L'autorisation ministérielle fournit notamment les critères d'admissibilité des matériaux pouvant être traités par la demanderesse, c'est-à-dire la concentration maximale, en différents produits chimiques (plomb, zinc, arsenic, etc.), que peuvent contenir les matériaux qui sont fournis à l'usine par ses fournisseurs¹⁹.

[25] La section 3 de la partie III de l'autorisation ministérielle²⁰ détaille, quant à elle, les données et bilans qui doivent être fournis par la demanderesse afin que le Ministère puisse s'assurer que ses exigences soient respectées, dont celle de l'article 192 du RAA :

Section 3- Exigence de suivi et de contrôle des émissions

¹⁸ Pièce O-6, partie III, 16 pages.

¹⁹ Pièce O-6, partie III, section 5, page 6/16.

²⁰ Page 2/16, pièce O-6.

Les exigences de suivi applicables aux points d'émission sont des exigences réglementaires visées au paragraphe 6° de l'article 31.12 de la Loi et des exigences supplémentaires visées aux paragraphes 2.2° et 6° du premier alinéa de l'article 31.13 de la Loi.

Les exigences de suivi et de contrôle réglementaires spécifiques aux usines de production de cuivre selon le RAA sont celles prévues aux articles 191 et 192. [...]

[Nos soulignements]

[26] L'article 3.4 de l'autorisation ministérielle²¹ reprend ainsi les exigences de suivi qui sont prévues par l'article 192 du RAA :

<p>Quantité de concentré traité et tout autre matériel et contenu en As, Bi, Sb, Pb, Cd et Hg</p>	<p>En vertu de l'article 192 du RAA, <u>un rapport doit être produit annuellement indiquant la quantité totale de concentré provenant de chaque fournisseur</u>, sans qu'il soit nécessaire de les identifier nominalement, et de tout autre matériel introduit au procédé et le pourcentage pondéral du contenu en arsenic, en bismuth, en antimoine, en plomb, en cadmium et en mercure du concentré traité.</p>
--	--

[Nos soulignements]

[27] Le paragraphe 2 du 3^e alinéa de l'article 192 du RAA stipule en effet que tout exploitant d'une usine de production de cuivre doit fournir au Ministère un rapport indiquant la quantité totale de produits chimiques contenus dans les matériaux fournis par chacun de ses fournisseurs :

192. Au moins une fois par année, l'exploitant d'une usine de production de cuivre de première fusion visée aux articles 185 et 186 doit procéder à l'échantillonnage à la source des gaz émis dans l'atmosphère par cette usine, en calculer le taux d'émission de particules et de mercure, et à cette fin, mesurer chacun des paramètres nécessaires à ce calcul.

L'exploitant d'une usine d'acide sulfurique visée aux articles 187 ou 190 et l'exploitant d'une usine de production de zinc visée au premier alinéa de l'article 189 sont respectivement tenus à la même obligation au regard des contaminants et des paramètres mentionnés à ces dispositions.

²¹ Pièce O-6, partie III, page 3/16.

En outre, l'exploitant d'une usine visée au présent article doit transmettre au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, au plus tard le 1er juin de chaque année, les documents suivants:

1° un bilan détaillé sur le soufre pour chaque mois de l'année terminée; ce bilan doit notamment indiquer les quantités de soufre contenues dans le concentré sec traité, dans le mazout lourd utilisé, ou selon le cas, dans le fondant ou le charbon utilisé et dans toute autre matière introduite dans le procédé ainsi que la quantité d'acide sulfurique à 100% produite pendant l'année;

2° un rapport indiquant, pour chaque mois de l'année terminée, la quantité totale de concentré provenant de chacun de ses fournisseurs et de tout autre matériel introduit au procédé et le pourcentage pondéral du contenu du concentré ou de tout autre matériel traités en arsenic, en bismuth, en antimoine, en plomb, en cadmium et en mercure.

[Nos soulignements]

[28] L'autorisation ministérielle précise que les données de suivi exigées doivent être transmises au Ministère annuellement, par la transmission d'un rapport synthèse couvrant la période d'opération de janvier à décembre²².

[29] Le témoignage de madame Viger révèle que la demanderesse reçoit du Ministère plusieurs modèles de tableaux Excel à compléter²³ pour faciliter la transmission des données requises par l'autorisation ministérielle. Ces tableaux sont tous regroupés dans un document intitulé « Annexe 1- Émission atmosphérique ».

[30] L'un de ces tableaux s'intitule « Concentrés et sous-produits métallurgiques traités à la Fonderie Horne »²⁴ et contient les champs suivants :

Nom	Tonnage reçu	Bi	As	Cd	Sb	Pb	Hg
	(T. métriques)	%	%	%	%	%	ppm

²² Article 3.5 de l'autorisation ministérielle, pièce O-6, partie III, page 4/16.

²³ Pièce O-12.

²⁴ Page 8/20, pièce O-12.

--	--	--	--	--	--	--	--

[31] La Commission a pris connaissance du tableau en litige et est en mesure de constater qu'il contient, en tout point, les renseignements exigés par l'article 192 du RAA et l'article 3.4 de l'autorisation ministérielle.

[32] Sans en révéler le contenu, il importe de préciser que ce tableau contient une liste dénominalisée des clients/fournisseurs de la demanderesse²⁵ et qu'il détaille la quantité de concentrés ou de produits métallurgiques qu'ils envoient à la fonderie Horne pour traitement ainsi que le pourcentage que contiennent ces produits en bismuth, arsenic, cadmium, plomb, etc.

[33] La Commission est ainsi d'avis que le tableau en litige a été fourni au Ministère en application de la section III du chapitre IV de la LQE (articles 31.10 à 31.31 de la LQE) et de l'article 192 du RAA, qui est un règlement pris en application de la LQE.

[34] La Commission doit maintenant déterminer si le paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 118.4 de la LQE confère un caractère public au tableau en litige.

B. Caractère public des renseignements contenus dans le tableau en litige

[35] Le droit d'accès prévu à l'article 118.4 de la LQE a été édicté avant l'adoption de la Loi sur l'accès²⁶ et plusieurs amendements ont été apportés depuis son adoption.

[36] En 1990, le législateur octroie, à toute personne, l'accès à tout renseignement « concernant la présence d'un contaminant dans l'environnement ».

[37] Plus récemment, le législateur a élargi la portée de l'article 118.4 pour bonifier l'accès, par les citoyens, à des documents détenus par le Ministère en y ajoutant un droit d'accès aux renseignements énumérés à ses paragraphes 2 à 5²⁷.

²⁵ On réfère au client 1, client 2, etc.

²⁶ 1978, c. 64, a. 44, amendements apportés à la Loi adoptée en 1972.

²⁷ 2017, c. 4, a. 188.

[38] Ainsi, malgré le caractère prépondérant de la Loi sur l'accès²⁸, le paragraphe 1 de l'article 171 de la Loi sur l'accès fait en sorte que le droit d'accès prévu à l'article 118.4 de la LQE a préséance puisqu'il s'agit d'un régime plus généreux :

168. Les dispositions de la présente loi prévalent sur celles d'une loi générale ou spéciale postérieure qui leur seraient contraires, à moins que cette dernière loi n'énonce expressément s'appliquer malgré la présente loi.

171. Malgré les articles 168 et 169, la présente loi n'a pas pour effet de restreindre:

1° l'exercice du droit d'accès d'une personne à un document résultant de l'application d'une autre loi ou d'une pratique établie avant le 1er octobre 1982, à moins que l'exercice de ce droit ne porte atteinte à la protection des renseignements personnels;

[Nos soulignements]

[39] La Commission²⁹ a d'ailleurs reconnu, à plusieurs reprises, que la LQE prévoit un droit d'accès plus généreux que la Loi sur l'accès concernant les renseignements relatif à la présence d'un contaminant.

[40] L'article 118.4 de la LQE attribue ainsi un caractère public à plusieurs renseignements, dont ceux énumérés au paragraphe 4 du premier alinéa :

118.4. Toute personne ou municipalité a droit d'obtenir du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs copie des renseignements ou documents disponibles suivants:

[...]

²⁸ Article 168 de la Loi sur l'accès.

²⁹ *Green c. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques*, 2021 QCCA 46 (CanLII); *Green c. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques*, 2019 QCCA 166 (CanLII), appel accueilli mais concernant l'application des privilèges relatifs au litige et au règlement : *Procureur général du Québec c. Green*, 2021 QCCQ 4467 (CanLII); *Alcoa Canada ltée c. Québec (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs)*, 2008 QCCA 156 (CanLII); *Compagnie A c. Québec (Ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques)*, 2014 QCCA 181 (CanLII),

4° les états des résultats relatifs au contrôle et à la surveillance du rejet de contaminants et tous les rapports et renseignements fournis au ministre en vertu de la section III du chapitre IV et des règlements pris en vertu de la présente loi;

[...]

Le présent article s'applique sous réserve des restrictions aux droits d'accès prévues aux articles 28, 28.1 et 29 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1) et ne s'applique pas aux renseignements concernant la localisation d'espèces menacées ou vulnérables.

[Nos soulignements]

[41] En l'espèce, la Commission est d'avis que le paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 118.4 confère un droit d'accès direct et immédiat au tableau en litige à tout citoyen puisque ce tableau fait partie intégrante d'un rapport fourni au ministre en vertu de la section III du chapitre IV de la LQE et de l'article 192 du RAA, pour les raisons invoquées précédemment.

[42] De ce fait, seules les restrictions prévues aux articles 28, 28.1 et 29 de la Loi sur l'accès peuvent être invoqués pour refuser de communiquer les renseignements énumérés à l'article 118.4 de la LQE.

[43] La demanderesse soutient toutefois que l'article 118.4 de la LQE ne s'applique pas au tableau en litige puisque les renseignements qu'il contient ne concernent pas des contaminants.

[44] Madame Viger explique en effet que le tableau en litige ne concerne pas les émissions atmosphériques de différents polluants, mais détaille plutôt le tonnage total de matériaux fournis par les clients de la demanderesse ainsi que le pourcentage des différents produits chimiques qui y sont contenus.

[45] Or, cet élément n'apparaît pas pertinent pour la Commission puisqu'il ne s'agit pas d'un critère d'application de l'article 118.4 de la LQE. Rien ne laisse en effet supposer que cet article limite aux seuls contaminants les renseignements ayant un caractère public en vertu de l'article 118.4 de la LQE.

[46] Notons que cet article a récemment été amendé par l'ajout de plusieurs paragraphes qui ne concernent pas uniquement la présence de contaminants, dont notamment le paragraphe 3 de l'article 118.4 de la LQE :

118.4. Toute personne ou municipalité a droit d'obtenir du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs copie des renseignements ou documents disponibles suivants:

3° les études, les expertises et les rapports exigés et visant à établir l'impact d'un prélèvement d'eau sur l'environnement, sur les autres usagers ou sur la santé publique; [...]

[47] À tout évènement, la Commission retient de la preuve que les exigences ministérielles quant à la concentration maximale de produits chimiques que peuvent contenir les matériaux traités à la fonderie Horne sont précisées dans la partie III de l'autorisation intitulée « Partie III- Émissions atmosphériques et bruit », ce qui implique que ces renseignements sont en lien avec des contaminants atmosphériques.

[48] De plus, les témoignages entendus à l'audience permettent de faire un lien direct entre la composition du matériel traité par la demanderesse et les émissions qu'elle émet dans l'atmosphère, dans le cadre de ce traitement. Les renseignements contenus dans le tableau en litige sont donc, de ce fait, produits aux fins de contrôle des contaminants.

[49] La demanderesse invite la Commission à ne pas interpréter littéralement l'article 118.4 de la LQE, puisque cela aurait pour effet, selon elle, de rendre public des renseignements commerciaux et industriels qui sont autrement confidentiels.

[50] Elle rappelle que le législateur a conféré un caractère public à l'autorisation ministérielle, mais pas aux secrets industriels et commerciaux confidentiels qui ont été identifiés par le détenteur de l'autorisation :

118.5. Le ministre tient un registre de:

h) toutes les demandes et nouvelles demandes d'attestation d'assainissement soumises en vertu des articles 31.16 et 31.28 ainsi que toutes les demandes de modification d'attestation soumises en vertu de l'article 31.25 et du paragraphe 1° de l'article 31.39;

27. L'autorisation, incluant les documents qui en font partie intégrante, contient les renseignements suivants:

1° la description de l'activité et sa localisation;

2° la description et la source des contaminants de même que les points de rejets dans l'environnement;

3° les conditions, restrictions, interdictions et normes particulières applicables à la réalisation de l'activité;

4° les mesures de suivi, de surveillance et de contrôle applicables, telles que les méthodes de prélèvement, d'analyse et de calcul de tout rejet de contaminants ainsi que les méthodes de prélèvement, de conservation et d'analyse des échantillons.

Les renseignements visés au premier alinéa ont un caractère public, sous réserve des renseignements constituant des secrets industriels ou commerciaux confidentiels en vertu de l'article 23.1 ainsi que des autres renseignements visés au premier alinéa de l'article 118.5.3. Dans la même mesure, les études et autres analyses soumises par le demandeur et sur lesquelles se fonde l'autorisation délivrée par le ministre ont également un caractère public.

Le présent article n'a pas pour effet de restreindre la portée de l'article 118.4.

23.1. La personne ou la municipalité qui demande une autorisation au ministre doit, dans sa demande, identifier les renseignements et les documents n'ayant pas un caractère public en vertu de l'article 23 et qu'elle considère être un secret industriel ou commercial confidentiel ainsi que justifier cette prétention.

Si le ministre n'est pas d'accord avec les prétentions du demandeur quant à la confidentialité des renseignements et des documents identifiés au premier alinéa et décide de les rendre publics, il doit donner avis de sa décision au demandeur par écrit. La décision du ministre est exécutoire à l'expiration des 15 jours qui suivent la transmission de l'avis.

Le présent article n'a pas pour effet de restreindre la portée de l'article 118.4.

[Nos soulignements]

[51] Selon elle, interpréter l'article 118.4 de la LQE comme conférant un caractère public à toute les données fournies conformément à l'autorisation ministérielle aurait pour effet de rendre publics les secrets industriels et commerciaux que la demanderesse considère confidentiels et ce, sans lui offrir la possibilité de les soustraire à l'accès en vertu de l'article 23.1 de la LQE.

[52] Or, interpréter l'article 118.4 de la LQE comme le suggère la demanderesse aurait pour effet de le vider de sa substance. Rappelons que les articles 23 ou 24 de la Loi sur l'accès, qui protègent les secrets industriels et commerciaux d'une entreprise, ne peuvent être invoqués pour soustraire à l'accès un renseignement identifié à l'article 118.4 de la LQE.

[53] Seules peuvent être invoquées les restrictions prévues aux articles 28, 28.1 et 29 de la Loi sur l'accès.

[54] La Commission est d'avis que le paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 118.4 de la LQE ne porte pas à interprétation en l'instance puisqu'il énonce clairement que les renseignements et rapports fournis en vertu de la section III du chapitre IV de la LQE et de ses règlements, dont fait partie le tableau en litige, sont accessibles à tous.

[55] La Commission ne peut ainsi limiter l'étendue des renseignements auxquels le législateur a conféré un caractère public en vertu de cette loi.

[56] Rappelons que la Cour supérieure³⁰ a énoncé que l'article 118.4 de la LQE doit faire l'objet d'une interprétation large et libérale puisqu'il s'agit d'un régime plus généreux que celui que prévoit la Loi sur l'accès :

[100] Les auteurs expliquent que le champ d'application de l'article 118.4 est très étendu et qu'il doit faire l'objet d'une interprétation large et libérale pour lui permettre de produire tous ses effets.

[101] Les préoccupations des citoyens relativement à leur environnement ont grandement évolué au cours des dernières décennies comme le souligne la juge L'Heureux-Dubé de la Cour suprême dans l'arrêt *Spraytech*:

« 1 [...] – Le contexte de ce pourvoi nous invite à constater que notre avenir à tous, celui de chaque collectivité canadienne, dépend d'un environnement sain. Comme l'a affirmé le juge de la Cour supérieure: [TRADUCTION] « Il y a vingt ans, on se préoccupait peu de l'effet des produits chimiques, tels les pesticides, sur la population. Aujourd'hui, nous sommes plus sensibles au genre d'environnement dans lequel nous désirons vivre et à la qualité de vie que nous voulons procurer à nos enfants » ((1993),

³⁰ *Québec (Procureur général) c. Lavoie*, 2006 QCCS 1632 (CanLII).

19 M.P.L.R. (2D) 224, P. 230). Notre Cour a reconnu que « [n]ous savons tous que, individuellement et collectivement, nous sommes responsables de la préservation de l'environnement naturel [...] la protection de l'environnement [...] devenue une valeur fondamentale au sein de la société canadienne »: *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, 1995 CanLII 112 (CSC), [1995] 2 R.C.S. 1031, par. 55. Voir également *Friends of the Oldman River c. Canada (Ministre des Transports)*, 1992 CanLII 110 (CSC), [1992] 1 R.C.S.3, p. 16-17. »

[...]

[124] La *Loi sur l'accès* établit une norme minimale d'accès à des documents détenus par des organismes publics. L'article 118.4 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* donne davantage de moyens au citoyen en lui procurant un accès direct aux documents détenus par le ministère de l'Environnement concernant la présence de contaminants dans l'environnement.

[125] L'article 171 a précisément pour objectif de préserver le régime d'accès plus généreux prévu notamment à la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

[57] Compte tenu de ce qui précède, la Commission doit maintenant déterminer si les renseignements contenus dans le tableau en litige sont confidentiels en application de l'article 28 de la *Loi sur l'accès*³¹.

LES RENSEIGNEMENTS CONTENUS DANS LE TABLEAU EN LITIGE SONT-ILS DÉTENUS PAR LE MINISTÈRE DANS L'EXERCICE D'UNE FONCTION PRÉVUE PAR LA LOI, DE PRÉVENTION, DE DÉTECTION OU DE RÉPRESSION DES INFRACTIONS AUX LOIS ET LEUR DIVULGATION POURRAIT-ELLE ENTRAINER L'UNE DES CONSÉQUENCES ÉNUMÉRÉES À L'ARTICLE 28 DE LA LOI SUR L'ACCÈS?

[58] La Commission conclut que les renseignements contenus dans le tableau en litige ne sont pas détenus par le Ministère dans le cadre de l'exercice d'une fonction de prévention, de détection et de répression des infractions à la LQE, mais plutôt dans le cadre d'une fonction administrative.

³¹ Les articles 28.1 et 29 de la *Loi sur l'accès* n'ont pas été invoqués par le Ministère ni la demanderesse et ne feront donc pas l'objet d'une analyse par la Commission.

ANALYSE

[59] La demanderesse soutient que le tableau en litige est détenu par le Ministère dans l'exercice d'une fonction de prévention des infractions aux lois et que sa divulgation pourrait lui causer préjudice, en application de l'article 28 de la Loi sur l'accès :

28. Un organisme public doit refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'un renseignement contenu dans un document qu'il détient dans l'exercice d'une fonction, prévue par la loi, de prévention, de détection ou de répression du crime ou des infractions aux lois ou dans l'exercice d'une collaboration, à cette fin, avec une personne ou un organisme chargé d'une telle fonction, lorsque sa divulgation serait susceptible:

[...]

5° de causer un préjudice à une personne qui est l'auteur du renseignement ou qui en est l'objet;

[...]

[Nos soulignements]

[60] Le Ministère prétend, au contraire, qu'aucune enquête n'a été instituée contre la demanderesse en lien avec le rapport annuel 2019 qu'elle lui a fourni et que ce document a été obtenu à des fins de vérification et de suivi uniquement.

[61] L'application de l'article 28 de la Loi sur l'accès nécessite la démonstration des conditions suivantes :

- Le document est détenu par l'organisme public dans l'exercice d'une fonction, prévue par la loi, de prévention, de détection ou de répression du crime des infractions aux lois, avec une personne ou un organisme chargé d'une telle fonction;
- La divulgation des renseignements serait susceptible d'entraîner l'un des effets énoncés aux divers paragraphes du premier alinéa de cette disposition législative.

[62] La Commission doit d'abord décider si les documents en litige sont détenus dans l'exercice d'une fonction de prévention, de détection ou de répression des infractions aux lois, fonction qui doit être prévue par la loi.

[63] La Commission³² a défini le test d'intensité spécifique, qui statue que l'article 28 vise uniquement les renseignements qui sont obtenus en lien avec les fonctions prévues à cet article, c'est-à-dire dans le but bien précis de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois.

Cependant, il est évident que l'article 28 ne vise pas tous les renseignements obtenus par le surintendant du courtage immobilier au cours de ses multiples activités, pas plus que tous ceux obtenus par tous les enquêteurs et inspecteurs qui travaillent au Québec. Contrairement aux policiers, dont les activités sont essentiellement vouées à la prévention, la détection et la répression du crime et des infractions aux lois, ces officiers ont des mandats mixtes composés en partie de tâches administratives générales et en partie de tâches reliés à la prévention, la détection et la répression des infractions. L'article 28 de la Loi ne vise que cette seconde partie de leur mandat. À l'appui de cette affirmation, qui est cohérente avec l'économie générale de la Loi, nous invoquons la jurisprudence américaine qui s'est développée autour de l'exception 7 du Freedom of Information Act.

[...]

Dans cette lignée, la jurisprudence américaine utilise un test d'intensité spécifique (*special intensity test*) pour distinguer les enquêtes sur la commission d'actes illégaux particuliers par des individus particuliers, des enquêtes de routine accomplies dans le cours normal de l'administration, de la surveillance ou de la vérification d'un programme.

En appliquant ce test aux organismes ayant d'autres fonctions que celles d'assurer le respect de la Loi, on a requis de ceux-ci de démontrer que l'obtention des documents concernait spécifiquement le respect d'une loi ou d'une réglementation sous leur autorité.

On leur a aussi demandé de prouver que les dossiers avaient été colligés pour « a specific adjudicative or enforcement purpose ».

[64] La Cour du Québec³³ s'est également déjà prononcée sur la portée de cette notion et a refusé de conclure que les membres du personnel d'un casino

³² *T. c. Ministère de l'Habitation et de la Protection du consommateur*, [1985] C.A.I. vol. 1, no 1, p. 90 à 95. Décision suivie à maintes reprises par la suite, dont notamment dans *Boucher c. Office du crédit agricole du Québec*, [1984-86] 1 C.A.I. 372, dans *Peng c. Québec (Ministère des Relations avec les citoyens et de l'immigration)*, [2005] C.A.I. 459 et dans *N.M. c. Ste-Julienne (Municipalité de)*, 2012 QCCA 275 (CanLII).

³³ *Clennett c. Loto-Québec*, 2005 CanLII 7317 (QC CQ).

sont des personnes chargées en vertu de la loi de réprimer le crime au sens de l'article 28 de la Loi sur l'accès. Son raisonnement est pertinent en l'espèce :

[39] Quant à l'interprétation de l'article 28, M^e Doray dans son recueil écrit:

« L'article 28 est une restriction impérative qui vise à protéger le travail des enquêteurs agissant principalement en matière criminelle ou pénale. (...). Premièrement, le titre du chapitre couvre aussi la sécurité publique. Ce concept très vague et non défini par les lois québécoises ouvre la voie à une interprétation plus large de l'article 28. De plus, le texte même de l'article 28 renvoie à la prévention, la répression et la détection aux lois, c'est-à-dire aux lois et règlements en vigueur sur le territoire québécois. Enfin, en 1990 (L.Q. 1990, c. 57, art. 7) le législateur a ajouté un deuxième alinéa à l'article 28 pour permettre aux services de sécurité interne des organismes publics de profiter de cette restriction lorsqu'il procède à des enquêtes ayant pour objet de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois susceptibles d'être commis ou commis au sein de l'organisme. [nos soulignements] »

[40] Même si comme le suggère M^e Doray, on ne doit pas interpréter l'article 28 de manière à limiter la portée de celui-ci qu'au seul travail des policiers ou de certains enquêteurs mais bien à d'autres personnes chargées de la sécurité publique, cette interprétation doit respecter le cadre du premier critère de l'article 28 c'est-à-dire que les renseignements soient recueillis par une personne chargée "en vertu de la Loi" de réprimer le crime.

[41] Ce n'est pas parce que M. Gougeon forme "les membres des forces de sécurité interne" qu'ils deviennent des personnes chargées en vertu de la Loi de réprimer le crime.

[42] Ces personnes (soit des membres du personnel des casinos) peuvent être formées pour réprimer le crime mais elles ne sont pas investies, par la Loi, de ce faire. Il faut ou faudrait que ces dernières soient également assermentées *comme agents de la paix ou constables spéciaux* pour être conformes à l'esprit et la lettre de cet article 28.

[Nos soulignements]

[65] Madame Isabelle Labrecque, coordonnatrice au Service industriel et agricole de la Direction régionale du Contrôle environnemental de l'Abitibi-Témiscamingue et du Nord-du-Québec du Ministère, témoigne en l'instance que c'est sa direction qui est chargée d'assurer le suivi et la vérification des données environnementales.

[66] Elle indique que sa direction reçoit ainsi les rapports annuels que sont chargés de remettre les établissements industriels, en application de l'autorisation ministérielle qui leur est octroyée.

[67] Sur réception, ce rapport est remis à un inspecteur afin qu'il procède aux vérifications requises. L'inspecteur s'assure ainsi que toutes les données ont été transmises et vérifie la conformité de ces données avec les normes et les exigences réglementaires applicables.

[68] Dans le cadre de ses vérifications, M^{me} Labrecque précise qu'un inspecteur pourra constater un manquement (mineur, modéré ou grave) si une donnée fournie dépasse une norme ou une exigence ministérielle ou réglementaire.

[69] La témoin précise que lorsqu'un manquement grave est constaté par un inspecteur, la direction régionale adresse alors une recommandation d'ouverture d'enquête pénale à la Direction des enquêtes.

[70] Dans le présent cas, la Commission est d'avis que l'inspecteur de la direction régionale n'exerçait pas, lorsqu'il a obtenu le rapport annuel 2019, une fonction visée par l'article 28 al. 1 de la Loi sur l'accès visant à prévenir, détecter ou réprimer les infractions à la LQE.

[71] La preuve démontre en effet que le rapport annuel 2019 de la demanderesse a été obtenu dans un cadre purement administratif et en conformité avec l'autorisation ministérielle accordée à la demanderesse et non dans le cadre d'une enquête spécifiquement orientée vers la prévention, la détection ou la répression des infractions à la LQE.

[72] Rien ne laisse supposer que l'inspecteur procédait à une enquête orientée spécifiquement vers la prévention, la détection ou la répression d'une infraction aux lois lorsqu'il vérifiait les données contenues dans le rapport annuel 2019 de la demanderesse puisque ce type d'enquête est plutôt réalisé en exclusivité par la Direction des enquêtes du Ministère.

[73] La preuve ne démontre pas d'ailleurs que les inspecteurs de la direction régionale sont nommés comme enquêteurs en vertu de l'article 121.2 de la LQE ni qu'ils sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête* comme c'est le cas des enquêteurs de la Direction des enquêtes³⁴ :

121.2. Le ministre ou toute personne qu'il désigne comme enquêteur peut faire enquête sur tout fait visé par la présente loi ou par ses règlements d'application.

Pour la conduite d'une enquête, le ministre et l'enquêteur sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37), sauf le droit d'ordonner l'emprisonnement. Dans le cas de l'enquêteur, l'article 2 de cette loi s'applique.

[Nos soulignements]

[74] Les inspecteurs de la direction régionale du contrôle environnemental de l'Abitibi-Témiscamingue et du Nord-du-Québec du Ministère ne peuvent donc pas être assimilés aux personnes chargées, en vertu de la loi, de prévenir, détecter ou réprimer le crime et les infractions aux lois.

[75] Conclure autrement aurait pour effet de vider le paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 118.4 de la LQE de tout son sens puisqu'aucun rapport ni renseignement fourni au ministre en vertu de la section III du chapitre IV et des règlements pris en vertu de la présente loi ne pourrait être jamais communiqué par le Ministère dans ce contexte.

[76] Dans une affaire similaire, la Commission³⁵ a d'ailleurs conclu que le document d'orientation en litige avait été préparé par des fonctionnaires du Ministère dans le cadre d'activités routinières de suivi et de contrôle et non dans le but de réprimer le crime :

[...] Selon la jurisprudence, l'application de cette disposition est restreinte aux renseignements obtenus dans le cadre d'une

³⁴ RLRQ, c. C-37.

³⁵ *Pelletier c. Québec (Ministère de l'Environnement)*, [1991] C.A.I. 243, p. 247 et 248, requête pour permission d'appeler accueillie, [1992] C.A.I. 341 (C.Q.), suivi d'un désistement, C.M.Q., no 500-02-043630-917, 21 septembre 1995. Voir au même effet *N.M. c. Ste-Julienne (Municipalité de)*, 2012 QCCA 275 (CanLII); *Peng c. Québec (Ministère des Relations avec les citoyens et de l'immigration)*, [2005] C.A.I. 459.

enquête spécifiquement orientée vers la répression des crimes et des infractions.

Tel n'est pas le cas ici. Il transpire, à la lecture du document, qu'il a été préparé par des fonctionnaires de la Direction régionale Laval/Laurentides dans le cadre des activités routinières de suivi et de contrôle, et ce, bien avant que le Ministère ait donné un mandat d'enquête à M. Bédard.

Le fait que l'enquêteur Bédard ait pris connaissance du rapport plus tard dans le cadre de son enquête et se soit fait une copie ne change rien du contexte dans lequel les renseignements qu'il contient ont été obtenus.

[77] La preuve prépondérante démontre également qu'il n'y avait aucune enquête en cours au Ministère concernant les données fournies par la demanderesse dans son rapport annuel 2019.

[78] Madame Labrecque témoigne qu'aucune enquête pénale n'a été entreprise par le Ministère à l'endroit de la demanderesse, et ce depuis l'émission de la demande d'autorisation actuelle³⁶.

[79] La témoin indique qu'une demande d'enquête avait été recommandée par la direction régionale concernant la toxicité chez la daphnie à l'effluent No-12, peu avant la délivrance de l'autorisation ministérielle du 20 novembre 2017.

[80] Elle précise que la Direction des enquêtes du Ministère a procédé à l'ouverture d'une enquête, mais que le dossier a été fermé le 24 novembre 2020, sans qu'aucun constat d'infraction ne soit émis contre la demanderesse.

[81] Le rapport annuel 2019 de la demanderesse ne contient donc pas de renseignements visés par l'article 28 de la Loi sur l'accès.

[82] Puisque les conditions d'application du premier alinéa de l'article 28 de la Loi sur l'accès ne sont pas satisfaites, il n'est donc pas utile d'évaluer l'application du paragraphe 5 de ce même article.

[83] Compte tenu de la conclusion à laquelle en arrive la Commission, il n'est pas non plus requis d'analyser l'application des articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès en l'espèce puisque ces articles ne constituent pas une exception au caractère public des documents visés à l'article 118.4 de la LQE.

³⁶ Voir également la déclaration assermentée signée par Isabelle Labrecque le 2 août 2022 (pièce O-12).

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

[84] **REJETTE** la demande de révision;

[85] **ORDONNE** à l'organisme de communiquer à la partie intéressée, dans les 30 jours suivant la réception de la présente décision, le tableau « Annexe 1- Émission atmosphérique - Concentrés et sous-produits métallurgiques traités à la fonderie Horne » qui se trouve à la page 7 du rapport annuel 2019.



Martine Riendeau
Juge administrative

MCCARTHY TÉTRAULT
(M^e Cindy Vaillancourt et M^e Karine Joizil)
Procureurs de la demanderesse

BERNARD ROY (JUSTICE-QUÉBEC)
(M^e Simon Massicotte)
Procureurs de l'organisme

M^e Rodrigue Turgeon
Procureurs de la partie intéressée

Date d'audience : 9 août 2022

COPIE CONFORME



SECRÉTAIRE