

Québec, le 18 avril 2019

Objet : Demande d'accès n° 2019-04-026 – Lettre réponse

---

Madame,

La présente fait suite à votre demande d'accès du 10 avril dernier concernant les décisions rendues par le Bureau de réexamen des sanctions administratives pécuniaires pour les entreprises Kruger; Graymont; Rio Tinto Alcan, Lafarge, CRH Canada et Fortress Specialty Cellulose inc.

Une seule décision a été produite par le Bureau à l'égard de l'entreprise Fortress Specialty Cellulose inc. Le document suivant est accessible. Il s'agit de :

- Décision n°0371, 18 juin 2015, 9 pages.

Vous noterez que des renseignements ont été masqués en vertu des articles 23, 24, 53 et 54 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (RLRQ, chapitre A-2.1).

Conformément à l'article 51 de la Loi, nous vous informons que vous pouvez demander la révision de cette décision auprès de la Commission d'accès à l'information. Vous trouverez, en pièce jointe, une note explicative concernant l'exercice de ce recours ainsi qu'une copie des articles précités de la Loi.

Pour obtenir des renseignements supplémentaires, vous pouvez communiquer avec M<sup>me</sup> Houda Bhourri analyste responsable de votre dossier, à l'adresse courriel [houda.bhourri@environnement.gouv.qc.ca](mailto:houda.bhourri@environnement.gouv.qc.ca), en mentionnant le numéro de votre dossier en objet.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

La directrice,

ORIGINAL SIGNÉ PAR

Pascale Porlier

p. j. (3)

## DÉCISION

### SUR DEMANDE DE RÉEXAMEN D'UNE SANCTION ADMINISTRATIVE PÉCUNIAIRE

Rendue en vertu des articles 115.17 à 115.20 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*<sup>1</sup> (LQE)

1. Renseignements généraux	
Nom de la demanderesse	<b>Fortress Specialty Cellulose inc.</b>
Nom du représentant	Daniel Charron (Directeur des services techniques)
Numéro de dossier de réexamen	0371
Numéro de la sanction	401114915
Agent de réexamen	Guy-Antoine Daigle
Date de la décision	2015-06-18

## 2. Motifs de la décision

### MANQUEMENT REPROCHÉ

La Direction régionale du Centre de contrôle environnemental de l'Outaouais du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques a imposé une sanction administrative pécuniaire, de 10 000 \$, à Fortress Specialty Cellulose inc., le 11 avril 2014, à l'égard du manquement suivant :

*A contrevenu à une norme de concentration prévue par l'article 57, soit avoir émis dans l'atmosphère des concentrations de composés de soufre réduit total supérieures aux normes prévues à l'annexe IV.*

*Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers, article 57 et article 137.7 (4)*

Selon les règles du *Cadre général d'application des sanctions administratives pécuniaires*<sup>2</sup>, le degré de gravité des conséquences du manquement a été évalué à « grave » en fonction notamment des conséquences réelles ou appréhendées sur l'environnement ou l'être humain.

### DISPOSITIONS LÉGISLATIVES CONCERNÉES

L'article 57 du *Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers*<sup>3</sup> dit que :

*La fabrique de pâte au sulfate ne doit pas émettre dans l'atmosphère des concentrations de particules et de composés de soufre réduit totaux supérieures aux normes prévues à l'annexe IV.*

<sup>1</sup> R.L.R.Q. c. Q-2.

<sup>2</sup> <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/lqe/cadre-application-SAP.pdf>.

<sup>3</sup> R.L.R.Q. c. Q-2, r. 27.

Le quatrième paragraphe de l'article 137.7 du *Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers* affirme que :

*Une sanction administrative pécuniaire d'un montant de 2 000 \$ dans le cas d'une personne physique ou de 10 000 \$ dans les autres cas peut être imposée à quiconque:*

*4° contrevient à une norme de concentration prévue par l'article 45, le premier ou le deuxième alinéa de l'article 53, par l'un ou l'autre des articles 57 à 59 ou par l'article 104;*

## **CONTEXTE FACTUEL**

La demanderesse exploite une usine de pâtes et papier située au 451, rue Victoria à Thurso.

Le 15 mars 2013, M. Eddy Piegay, superviseur en environnement chez la demanderesse, transmet une lettre à la Direction régionale indiquant qu'elle a dépassé, pour la campagne annuelle de 2012, les normes d'émission atmosphérique pour les particules et pour le soufre réduit total (SRT). En effet, le niveau de particules a été évalué à 946,6 mg/Rm<sup>3</sup> (norme maximale : 340 mg/Rm<sup>3</sup>) pour la chaudière à écorces et le niveau de SRT a été évalué à 2 480,2 ppmv (norme maximale : 10 ppmv) pour l'évent 701 23-24

Pour corriger la situation, la demanderesse indique qu'elle posera plusieurs gestes. Elle s'assurera que la chaudière à écorces est opérée avec un précipitateur 23-24 dont tous les champs sont fonctionnels à défaut de quoi elle utilisera du 23-24 comme combustible. Ainsi, la demanderesse vérifiera que l'opacimètre de la chaudière est bien calibré et que l'entretien préventif de cette dernière et de son système d'épuration des gaz soit fait. De plus, la demanderesse dirigera le SRT de l'évent 701 vers le système d'incinération des gaz non condensables dilués.

Le 7 juin 2013, un avis de non-conformité est transmis à la demanderesse concernant les dépassements des normes de SRT et de particules dans l'atmosphère relativement à la caractérisation annuelle des émissions atmosphériques de 2012. De plus, il est indiqué que la demanderesse doit transmettre, d'ici au 20 juin 2013, un plan des mesures correctives afin d'être conforme à la loi ainsi qu'un échéancier des travaux.

Le 26 août 2013, une réponse officielle à l'avis de non-conformité est envoyée par la demanderesse. Un document qui expose le plan des mesures correctives et l'échéancier des travaux y est joint. Celui-ci indique que pour la chaudière à écorces, les travaux sont réalisés et les résultats des tests sont satisfaisants. Pour le projet permanent de captage du SRT de l'évent 701, le document présente les différents éléments du plan d'action et mentionne que le captage permanent des gaz s'enclenchera au 23-24 .

Ceci étant, en parallèle à cette réponse officielle, un échange de courriels, en août 2013, entre la Direction régionale et la demanderesse, met en lumière les informations suivantes relativement au SRT de l'événement 701 des lessiveurs :

- les étapes de construction du projet permanent de captage du SRT de l'événement 701 des lessiveurs prendront 23-24 semaines;
- un arrêt d'usine est requis pour le démarrage du projet permanent. C'est pour cette raison que la date du démarrage du projet concorde avec un arrêt programmé de l'usine relativement à son entretien;
- la demanderesse étudie la possibilité de mettre en place des moyens de correction et d'atténuation temporaires afin de réduire les rejets. À ce titre, elle serait en contact avec 23-24 ainsi que 23-24 afin de trouver des solutions techniques efficaces.

Le 18 décembre 2013, M. Piegay informe la Direction régionale que l'usine sera fermée à partir du 22 décembre 2013 pour approximativement 10 semaines. La Direction régionale répond, le même jour, en demandant si cela modifie l'échéancier des travaux de raccordement de l'événement 701.

Le 13 janvier 2014, M. Piegay indique, par courriel, à la Direction régionale, qu'en raison de cette fermeture, le démarrage du projet permanent de captage du SRT de l'événement 701 des lessiveurs doit être ajusté en fonction du prochain arrêt programmé de l'usine, c'est-à-dire en octobre 2014. En effet, il indique que la fermeture temporaire de l'usine a permis de procéder à des travaux qui permettront de reporter l'arrêt programmé de juin 2014 à octobre 2014.

Le 12 février 2014, M. Piegay transmet une lettre à la Direction régionale. Celle-ci indique que la demanderesse a dépassé, pour la campagne annuelle de 2013, les normes d'émission atmosphérique pour le SRT. En effet, le niveau de SRT a été évalué à 1 254,8 ppmv (norme maximale : 10 ppmv) pour l'événement 701 des lessiveurs.

Il est écrit que pour corriger la situation, la demanderesse dirigera le SRT de l'événement 701 vers le système d'incinération des gaz non condensables dilués, comme indiqué dans le plan de mesures correctives transmis le 26 août 2013. Par contre, il est écrit que le démarrage du projet est maintenant fixé au prochain arrêt programmé de l'usine, soit en octobre 2014.

Un rapport de vérification, daté du 13 février 2014, rédigé par une inspectrice de la Direction régionale, dresse un portrait général de la situation et fait un suivi des données transmises la veille par la demanderesse. Il est souligné qu'aucune solution technique temporaire efficace ne fut proposée à la Direction régionale.

Par ailleurs, le rapport de vérification et la preuve au dossier font état que la Direction régionale aurait demandé à consulter les données disponibles recueillies à la station météorologique de la demanderesse située à l'est de l'usine, sur la rue Chartrand, afin d'obtenir un portrait des niveaux de SRT dans l'air ambiant à Thurso. Après l'analyse des

données disponibles, l'inspectrice affirme que la norme de H<sub>2</sub>S prévue au *Règlement sur l'assainissement de l'atmosphère*<sup>4</sup> pour protéger la population a été dépassée.

En somme, l'inspectrice conclut à « grave » les conséquences réelles ou appréhendées des manquements sur l'environnement ou l'être humain et formule différentes recommandations.

Le 14 février 2014, un avis de non-conformité est transmis à la demanderesse concernant le dépassement de la norme de SRT pour la caractérisation annuelle des émissions atmosphériques de 2013. De plus, il est exigé que la demanderesse transmette, d'ici le 13 mars 2014, un plan des mesures correctives afin de se conformer à la loi.

Le 6 mars 2014, la Direction régionale transmet un courriel à M. Piegay où il est écrit :

*À la suite de mon courriel du 13 janvier 2014, j'ai discuté à nouveau de la situation avec mes collègues et, compte tenu du niveau d'émission de SRT qui excède largement les exigences réglementaires, nous souhaitons valider certains aspects. Nous comprenons que l'arrêt actuel de l'usine qui a été devancé vous a permis de réaliser plusieurs projets. Compte tenu de l'enjeu environnemental lié à la situation actuelle, nous comprenons mal pourquoi le raccordement de l'évent n'a pas été priorisé et pourquoi vous n'avez pas profité de l'arrêt actuel pour exécuter ces travaux. Il demeure que la situation actuelle est préoccupante. En ce sens, nous n'avons pas encore reçu le rapport technique et avons très peu de détails par rapport aux travaux requis. Nous souhaitons donc obtenir davantage de précisions quant aux étapes requises pour compléter le projet sans délai.*

Le 9 avril 2014, M. Guillaume Angers, coordonnateur en environnement chez la demanderesse, transmet un courriel à la Direction régionale. Ce courriel expose, en détail, l'état du projet de raccordement de l'évent 701 et réitère que le projet est prévu être complété lors de l'arrêt planifié d'octobre 2014. Il est écrit que le rapport technique du projet est en révision final et sera soumis sous peu à la Direction régionale.

Le 11 avril 2014, un avis de réclamation imposant une sanction administrative pécuniaire est acheminé à la demanderesse au sujet de l'émission dans l'atmosphère de concentrations de composés de SRT supérieures aux normes prévues.

Le même jour, soit le 11 avril 2014, un intervenant de la Direction régionale communique avec M. Marco Veilleux, identifié comme administrateur de la demanderesse, afin d'expliquer les tenants et les aboutissements de la sanction administrative pécuniaire. M. Veilleux exprime son désaccord et ses préoccupations entourant le choix d'imposer, à ce stade-ci, une sanction administrative pécuniaire.

Le 2 mai 2014, le Bureau de réexamen accuse réception d'une demande de réexamen à l'égard de cet avis de réclamation.

---

<sup>4</sup> R.L.R.Q. c. Q-2, r. 4.1.

## ÉLÉMENTS AU SOUTIEN DE LA DEMANDE DE RÉEXAMEN

Au soutien de sa demande signée le 2 mai 2014, le représentant de la demanderesse écrit que la mise en place des mesures correctives nécessitait des travaux d'envergure et un investissement de plusieurs 23-24 de dollars.

La réponse officielle, datée du 26 août 2013, à l'avis de non-conformité, daté du 7 juin 2013, exposait le plan des mesures correctives et l'échéancier des travaux. Ainsi, considérant l'ampleur du chantier, M. Charron allègue qu'il était impossible de terminer le projet avant le 23-24 de 2014. Donc, la demanderesse ne pouvait se conformer avant la caractérisation annuelle des émissions atmosphériques de 2013, raison d'être de l'avis de non-conformité du 14 février 2014 et incidemment de l'imposition de la sanction administrative pécuniaire du 11 avril 2014.

Le représentant de la demanderesse souligne que toutes les étapes requises au projet ont été mises en place selon un échéancier normal. Par contre, la fermeture temporaire de l'usine, signalée par courriel le 13 janvier 2014, a déplacé l'arrêt programmé de l'usine de juin 2014 à octobre 2014. De ce fait, le démarrage du projet de captage des gaz de l'événement 701 a dû être déplacé en fonction de cette nouvelle programmation.

De plus, le représentant de la demanderesse affirme que l'implantation de mesures correctives temporaires, comme le traitement au 23-24, a été étudiée afin de traiter les gaz de l'événement 701. Toutefois, cela était impossible de manière efficace et sécuritaire.

M. Charron rappelle que le *Cadre général d'application des sanctions administratives pécuniaires* affirme qu'une sanction administrative pécuniaire a notamment comme objectif d'inciter la personne à prendre, sans délai, les mesures requises pour se conformer. Au moment de l'imposition de la sanction administrative pécuniaire, la demanderesse avait déjà amorcé, depuis 2013, les démarches requises pour se conformer. En conséquence, il allègue que l'approche punitive du ministère ne pourra améliorer la situation et ne pourra devancer l'échéancier de réalisation.

Le 20 avril 2015, M. Charron transmet une lettre qui cherche à clarifier certaines interrogations soulevées par le soussigné lors d'un entretien téléphonique tenu le 25 mars 2015.

La lettre explique qu'il était impossible de faire le démarrage du captage de l'événement 701 pendant l'arrêt de 23-24 semaines ayant débuté en décembre 2013. Il est écrit que les équipements du projet de captage de l'événement 701 n'avaient pas été reçus et que l'installation des infrastructures spécifiques à ce projet n'était pas complétée. Le projet avait 43 raccordements dont quelques-uns touchaient des éléments externes du système, c'est-à-dire l'eau, l'air ou la vapeur. Ce même projet était relié entre deux départements, soit le département de la cuisson et le département de la centrale thermique. Il est écrit que le tout devait être relié à environ 23-24 pieds de tuyauterie. Ainsi, la lettre indique que le projet avait une certaine complexité et nécessitait une coordination ainsi que du temps notamment pour adhérer aux standards d'assemblage de construction de la « Black

Liquor Recovery Boiler Advisory Committee » et de ceux de la Régie du bâtiment du Québec.

La lettre indique que la demanderesse a profité de l'arrêt de décembre 2013 pour faire l'entretien des équipements ce qui lui a permis de déplacer l'arrêt programmé de juin à octobre 2014. La lettre affirme qu'en fonction de l'ensemble des éléments déjà soulevés et afin de respecter les règles en matière de santé et de sécurité, le démarrage du captage de l'évent 701 ne pouvait se faire sans que l'usine soit en arrêt. Ainsi, il est écrit que le projet s'est donc ajusté en fonction de ce nouveau calendrier suivant un échéancier agressif et serré.

La lettre précise que la demanderesse a évalué l'utilisation d'autres technologies afin de mettre en place une solution temporaire comme un épurateur de gaz avec un oxydant chimique, notamment 23-24 . Cependant, il est allégué qu'aucune étude industrielle ou technique ne démontrait un succès satisfaisant (risques versus efficacité) d'élimination du SRT et qu'il n'existait aucune installation de ce genre en activité.

La lettre souligne que lorsque la demanderesse a reçu le courriel de la Direction régionale, le 6 mars 2014, elle avait déjà refait la planification du projet pour le livrer en fonction du nouvel arrêt programmé d'octobre 2014. La lettre indique qu'un projet de cette envergure, évalué à plus de 23-24 de dollars, dans un complexe industriel lourd, requiert un haut niveau de logistique. D'ailleurs, la lettre évoque que le ministère a manqué à son devoir en n'informant pas la demanderesse que le déplacement du projet de juin à octobre 2014 n'était pas acceptable. Il est écrit que cette situation a privé la demanderesse d'explorer des alternatives. Ainsi, elle aurait été mise devant le fait accompli lors de l'émission de la sanction administrative pécuniaire en avril 2014. La lettre dénonce que la sanction administrative pécuniaire n'a pas sa raison d'être dans le cas présent considérant que son objectif est normalement d'accélérer la réaction d'une entreprise délinquante.

Finalement, la lettre soulève qu'une demande d'accès à l'information a été faite par la demanderesse, le 29 janvier 2015, mais qu'elle n'a toujours pas été traitée, ce qui nuit à sa capacité à faire ressortir d'autres éléments relativement à sa demande de réexamen.

Le 21 avril 2015, M. Charron indique, par courriel, que l'arrêt imprévu des opérations en décembre 2013 a reporté à octobre 2014 le démarrage du projet de captage qui, avant cet événement, était planifié pour juin 2014. Ce report a été communiqué au ministère le 13 janvier 2014. Il soutient que le 6 mars 2014, lorsque la demanderesse a reçu un message de mécontentement du ministère, elle était limitée dans sa flexibilité de livrer le projet plus rapidement qu'en octobre 2014.

M. Charron conclut son courriel en indiquant que le Bureau de réexamen peut continuer l'analyse du dossier et rendre une décision en réexamen malgré que la demande d'accès à l'information soit toujours en traitement au ministère.

## ANALYSE

Tout d'abord, il est clair que la demanderesse, dans le cadre de l'exploitation de son usine de pâtes et papier située au 451, rue Victoria à Thurso, a émis dans l'atmosphère des concentrations de composés de SRT supérieures aux normes prévues au *Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers*.

En effet, la preuve démontre, de façon probante, que les normes d'émission atmosphérique quant au SRT de l'événement 701 des lessiveurs dépassent la norme maximale réglementaire, et ce, pour la campagne annuelle de 2012 et la campagne annuelle en cause soit celle de 2013. D'ailleurs, ce point n'est pas contesté par la demanderesse.

Le degré de gravité des conséquences de l'émission dans l'atmosphère de concentrations de composés de SRT supérieures aux normes réglementaires a été évalué à « grave » en fonction notamment des conséquences réelles ou appréhendées sur l'environnement ou l'être humain. Normalement, un dossier relatif à un manquement à conséquences « graves » est transmis vers le système judiciaire pénal. Néanmoins, le directeur régional peut, conformément à la *Directive sur le traitement des manquements à la législation environnementale*<sup>5</sup>, imposer une sanction administrative pécuniaire s'il juge qu'elle contribuerait à décourager la répétition d'un tel manquement ou à favoriser un retour rapide à la conformité.

Ainsi, la question en litige n'est pas de déterminer s'il y a eu, oui ou non, un manquement à la réglementation. Elle est plutôt de savoir si, selon l'ensemble des circonstances au dossier, la sanction administrative pécuniaire était justifiée à l'égard de ses objectifs. À ce titre, les objectifs d'une sanction administrative pécuniaire sont d'inciter la personne à prendre, sans délai, les mesures requises pour se conformer et, le cas échéant, de prévenir les manquements à la réglementation ou d'en dissuader la répétition.

À priori, il est indéniable que la situation en l'espèce implique des enjeux humains et environnementaux majeurs. Le degré de gravité des conséquences réelles ou appréhendées du manquement est explicite à ce sujet.

Nous ne nions pas les efforts de la demanderesse afin de trouver des mesures correctives temporaires qui auraient été efficaces et sécuritaires. Néanmoins, même si ces efforts sont louables, ils ne sauraient justifier, à eux seuls, l'annulation de la sanction administrative pécuniaire.

Par ailleurs, nous ne remettons pas en question la position de la demanderesse comme quoi elle ne pouvait effectuer le démarrage du captage de l'événement 701 pendant l'arrêt de 23-24 semaines ayant débuté en décembre 2013. Nous nous rangeons, à ce sujet, derrière les explications de la demanderesse.

Ceci étant, il est important de rappeler qu'une collaboration entre la demanderesse et la Direction régionale n'est pas créatrice de droit permettant, par exemple, de poursuivre un manquement ou de faire fi des avis de non-conformité reçus.

---

<sup>5</sup> <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/lqe/directive-traitement-manquements.pdf>.

Là où les choses se compliquent, c'est le moment où la demanderesse choisit de reporter de cinq mois, c'est-à-dire de juin 2014 à octobre 2014, la mise en œuvre du projet de captage des gaz de l'événement 701. La demanderesse allègue que l'arrêt imprévu des opérations en décembre 2013 lui a permis de faire l'entretien des équipements et ainsi de reporter l'arrêt programmé de juin à octobre 2014. De ce fait, celle-ci évoque qu'elle devait déplacer le projet de captage des gaz en fonction de cette nouvelle programmation.

Tout d'abord, nous comprenons que la mise en œuvre du projet de captage des gaz de l'événement 701 nécessitait obligatoirement un arrêt de l'usine. Par contre, considérant la gravité de la situation et ses enjeux majeurs, nous croyons que la demanderesse devait, à tout prix, conserver son plan initial et ainsi prioriser l'installation du projet de captage des gaz pour juin 2014.

De plus, nous sommes d'avis que la demanderesse est l'unique responsable de ce choix. La Direction régionale ne lui a jamais communiqué son approbation et, de toute façon, ce n'est pas à elle de sanctionner chacun de ses gestes.

En fait, la demanderesse connaissait l'opinion de la Direction régionale sur l'importance de prendre sans délai les mesures requises pour remédier à la situation. À titre d'exemple, nous pouvons citer les avis de non-conformité du 7 juin 2013 et du 14 février 2014, ainsi que le courriel du 6 mars 2014.

Conséquemment, et en tout respect pour l'opinion de la demanderesse, nous croyons que la sanction administrative pécuniaire a été envoyée conformément à ses objectifs. En effet, à la lumière de l'ensemble de la preuve au dossier, nous sommes d'avis que la sanction administrative pécuniaire cherchait à inciter la demanderesse à maximiser ses efforts pour mettre en œuvre, sans délai, une solution, c'est-à-dire avant octobre 2014. De plus, nous croyons que la sanction administrative pécuniaire cherchait à s'assurer que la solution projetée soit définitive et fonctionnelle évitant ainsi un nouveau report dans le dossier.

Nous tenons à préciser qu'un des objectifs d'une sanction administrative pécuniaire n'est pas d'inciter la personne concernée à prendre les mesures requises pour se conformer lorsque le moment sera jugé opportun. L'objectif est d'inciter la personne concernée à prendre, sans délai, les mesures requises pour se conformer.

Finalement, en lien avec la problématique soulevée par le représentant de la demanderesse au sujet de la demande d'accès à l'information qui serait restée sans réponse, le Bureau de réexamen a offert de suspendre l'analyse du dossier afin que ce dernier puisse clarifier la situation. Néanmoins, le représentant nous a signifié que nous pouvions poursuivre nos démarches et ce, nonobstant cette situation.

## DÉCISION

Pour l'ensemble de ces motifs,

NOUS CONFIRMONS la décision rendue par la Direction régionale d'imposer la sanction administrative pécuniaire # 401114915.

3. Signature de l'agent de réexamen	
53-54	2015-06-18
Signature	Date