

Québec, le 13 décembre 2019

Objet : Demande d'accès n° 2019-11-085 – Lettre de réponse

---

Maître,

La présente fait suite à votre demande d'accès, reçue le 25 novembre dernier, concernant deux décisions du Bureau de réexamen des sanctions administratives pécuniaires et une décision du Tribunal administratif du Québec.

Les documents suivants sont accessibles. Il s'agit de :

1. Décision 1349, relativement à la SAP 401764295, 7 pages;
2. Décision 1137, relativement à la SAP 401608782, 6 pages.

Par ailleurs, après vérification, nous vous informons que le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ne détient aucun document permettant de répondre au point de votre demande concernant la décision du Tribunal administratif du Québec. Ce dernier n'a rendu aucune décision dans ce dossier.

Conformément à l'article 51 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (RLRQ, chapitre A-2.1)., 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.

Pour obtenir des renseignements supplémentaires, vous pouvez communiquer avec M<sup>me</sup> Marie-Claude Laflamme, analyste responsable de votre dossier, à l'adresse courriel [marie-claude.laflamme@environnement.gouv.qc.ca](mailto:marie-claude.laflamme@environnement.gouv.qc.ca), en mentionnant le numéro de votre dossier en objet.

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

La directrice,

*(Original signé)*

Julie Samuël

p. j. 3

## DÉCISION SUR DEMANDE DE RÉEXAMEN

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

Renseignements généraux	
Nom de la demanderesse	<b>Kronos Canada, inc.</b>
Nom de la représentante	Madame Valérie Hébert, Coordonnatrice affaires environnementales
Numéro de dossier de réexamen	1137
Numéro de la sanction	401608782
Date de la décision	2019-04-10

### MANQUEMENT REPROCHÉ

Le directeur régional de l'Estrie et de la Montérégie du Centre de contrôle environnemental du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) a imposé une sanction administrative pécuniaire de 5 000 \$ à « Kronos Canada, inc. », le 18 juillet 2017, à l'égard du manquement suivant commis le 14 juin 2017 à Varennes :

*A fait défaut d'aviser sans délai en cas de présence accidentelle dans l'environnement d'un contaminant, conformément à l'article 21.  
Loi sur la qualité de l'environnement, article 115.25 (1)<sup>2</sup> et 21<sup>3</sup>*

Selon les règles du *Cadre général d'application des sanctions administratives pécuniaires*<sup>4</sup>, la gravité des conséquences du manquement a été évaluée à « modérée » en fonction des conséquences réelles ou appréhendées sur l'environnement et l'être humain.

### CONTEXTE FACTUEL

La demanderesse fabrique et vend des produits chimiques inorganiques d'usage industriel. Dans le cadre de ses activités, elle exploite une usine à Varennes.

Le 14 juin 2017, vers 20h03, une fuite de chlore survient dans l'unité de production de chlorure de l'usine, à la suite de la dépressurisation d'urgence de l'évaporateur de chlore. La quantité exacte de chlore ayant fui est inconnue, mais estimée à 10 g en raison de l'absence de fuite visible dans l'enceinte. Par ailleurs, l'un des analyseurs situés en limite de propriété détecte la présence de chlore dans l'atmosphère, à une concentration de

<sup>1</sup> *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ c Q-2.

<sup>2</sup> *Ibid*, art 115.25 (1) (tel que rédigé en date de la commission du manquement) : « Une sanction administrative pécuniaire d'un montant de 1 000 \$ dans le cas d'une personne physique ou de 5 000 \$ dans les autres cas peut être imposée à toute personne ou municipalité qui : 1° fait défaut d'aviser sans délai en cas de présence accidentelle dans l'environnement d'un contaminant, conformément à l'article 21 ».

<sup>3</sup> *Ibid*, art 21 (tel que rédigé en date de la commission du manquement) : « Quiconque est responsable de la présence accidentelle dans l'environnement d'un contaminant visé à l'article 20 doit en aviser le ministre sans délai. ».

<sup>4</sup> Québec, ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, *Cadre général d'application des sanctions administratives pécuniaires*, 2013.

0,59 ppm, durant 7 secondes, vers 20h14. L'unité de chlorure est évacuée de manière préventive vers 20h07, et une alarme générale est déclenchée vers 20h25, toujours de manière préventive, pour aviser les employés des autres unités de l'usine de se confiner.

Le même soir, une rencontre de la Table de concertation de l'Association industrielle de Varennes est en cours au pavillon récréatif de la demanderesse, situé à quelque 650 mètres de l'usine, à laquelle une quarantaine de citoyens et d'élus assistent, de même que la représentante de la demanderesse. Aucune détection ni odeur de chlore n'est perçue à cet endroit. Néanmoins, par mesure préventive, le pavillon est mis en confinement vers 20h25.

La détection de chlore dans l'unité de chlorure cesse vers 20h38. À 20h53, la représentante de la demanderesse avise le directeur du service de sécurité incendie de la Ville de Varennes que des émanations de chlore de très courte durée ont eu lieu et que la situation est sous contrôle. Vers 20h57, les évacuations et les confinements cessent et les employés sont réintégrés dans l'usine. Vers 21h49, la représentante de la demanderesse fait un signalement téléphonique à Urgence-Environnement pour l'aviser de la situation.

Le 26 juin 2017, un avis de non-conformité est acheminé à la demanderesse concernant ce manquement.

Le 18 juillet 2017, un avis de réclamation imposant à la demanderesse une sanction administrative pécuniaire est acheminé relativement à ce manquement.

Le 23 août 2017, le Bureau de réexamen reçoit une demande de réexamen à l'égard de cet avis de réclamation.

## **ÉLÉMENTS AU SOUTIEN DE LA DEMANDE DE RÉEXAMEN**

### *Délai de signalement*

La demanderesse invoque que la décision d'imposer une sanction pour le motif que le signalement n'a pas été fait « sans délai » est déraisonnable. À cet égard, elle précise qu'un signalement verbal a été fait à Urgence-Environnement à 21h49 le 14 juin 2017, soit 1h46 après la fuite. Or, dans les dernières années, d'autres rejets ont été signalés dans des circonstances et délais comparables, soit 2h13 (6 novembre 2014), 1h20 (2 octobre 2015), et 1h28 (16 octobre 2016). À ces occasions, le MELCC ne lui a jamais indiqué que le délai était contraire aux exigences de l'article 21 LQE. Ainsi, elle se demande pourquoi le délai de 1h46 mérite une sanction tandis qu'aucun des délais antérieurs n'ont été jugés tardifs.

La demanderesse ajoute que si le MELCC estime que ces délais ne sont pas conformes, il aurait été raisonnable de l'en aviser plutôt que de lui imposer une sanction, vu l'historique des délais de signalement similaires et vu le caractère vague et imprécis de l'expression « sans délai ». Elle soumet que le MELCC a le devoir d'agir avec cohérence et prévisibilité à l'égard des personnes visées par la LQE, et que s'il change ses exigences ou ses attentes en ce qui concerne les délais de signalement, il devrait leur faire savoir d'une manière claire afin d'éviter toute méprise, toute ambiguïté ou toute surprise lorsque vient le temps de signaler un rejet accidentel de contaminants dans l'environnement.

Elle souligne que cela fait d'ailleurs partie des engagements pris par le MELCC dans sa *Déclaration de services aux citoyennes et aux citoyens*<sup>5</sup>, où il est écrit que ses actions « sont empreintes des valeurs d'équité, de rigueur, de responsabilité, de transparence et de respect ». Ces valeurs exigent du MELCC qu'il fasse preuve de cohérence dans ses actions et ses attentes à l'égard des citoyens, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales.

La demanderesse est donc d'avis que lors de la fuite du 14 juin 2017, elle a agi comme une personne raisonnable, prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances en avisant le ministre dans un délai de 1h46, puisqu'elle avait toutes les raisons de croire que le signalement était conforme à l'article 21 LQE et aux attentes du MELCC.

### Évaluation de la gravité des conséquences du manquement

Ensuite, la demanderesse est en désaccord avec l'évaluation de la gravité des conséquences du manquement à « modérée » faite par le MELCC. Elle est plutôt d'avis que le rejet n'a eu aucune conséquence réelle ni appréhendée sur l'être humain. En effet, la concentration maximale détectée dans l'atmosphère était de 0,59 ppm alors que la norme d'exposition de courte durée (VECD) au chlore dans le milieu de travail où travaillent des êtres humains est de 1 ppm, tel qu'il appert de l'Annexe 1 du *Règlement sur la santé et la sécurité au travail*<sup>6</sup>. De plus, des mesures préventives ont été prises immédiatement après la fuite et aucun danger n'était présent pour la population ou pour l'environnement.

Elle ajoute que le rejet de chlore gazeux dans l'atmosphère a été mesuré durant 7 secondes, à un seul détecteur de chlore parmi 13 détecteurs extérieurs, lequel était situé à moins de 50 mètres d'un bâtiment de l'usine. Elle souligne que le rejet était accidentel, et qu'il a d'abord eu lieu dans l'enceinte de l'évaporateur de chlore qui se trouve à l'intérieur d'un bâtiment de l'usine. Ainsi, ce rejet n'était pas initialement visé par la LQE, puisque la notion d'atmosphère est définie à l'article 1 comme étant « l'air ambiant qui entoure la terre à l'exclusion de l'air qui se trouve à l'intérieur d'une construction »<sup>7</sup>. Or, lorsque le chlore a été rejeté dans l'enceinte du bâtiment, une petite partie de celui-ci s'est échappée de façon accidentelle dans l'atmosphère extérieure de l'usine, ce qui a permis qu'il soit mesuré à un niveau de 0,59 ppm pendant 7 secondes.

La demanderesse soutient donc que la petitesse de ce rejet en fait un rejet dont « les quantités ou les concentrations en cause sont minimales », ce qui est une caractéristique d'une conséquence mineure telle que prévu à la *Directive sur le traitement des manquements*<sup>8</sup> (Directive). Elle note qu'il n'y a aucun facteur aggravant tel qu'identifié à la Directive dans son dossier. Par ailleurs, parmi les facteurs atténuants pouvant être considérés, elle soutient avoir mis en place des mesures raisonnables pour assurer le respect de l'article 21 LQE, notamment le rappel des obligations de signalement, tel qu'il appert

---

<sup>5</sup> Québec, ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Déclaration de services aux citoyennes et aux citoyens*, en ligne (consulté le 27 mars 2019) : <http://www.environnement.gouv.qc.ca/ministere/declaration.htm>.

<sup>6</sup> *Règlement sur la santé et la sécurité au travail*, RLRQ c S-2.1, r 13.

<sup>7</sup> LQE, *supra* à la note 1, art 1 (2).

<sup>8</sup> Québec, ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Directive sur le traitement des manquements à la législation environnementale*, 2013, en ligne : <http://www.environnement.gouv.qc.ca/lqe/renforcement/directive-traitement-manquements.pdf>.

des formations internes données aux gestionnaires de la demanderesse en 2015, 2016, 2017 et 2018. Un autre rappel a été fait aux gestionnaires le 16 juillet 2017, ce qui témoigne de l'état d'esprit de la demanderesse et de son engagement et de sa diligence à respecter les obligations de signalement prévues à l'article 21 LQE.

Ainsi, en l'absence d'un facteur aggravant, la sanction n'aurait jamais dû être imposée pour un manquement à conséquences mineures.

### Manquement à l'équité procédurale

La représentante allègue que tant l'avis de non-conformité du 26 juin 2017 que l'avis de réclamation du 18 juillet 2017 ne respectent pas l'obligation d'agir avec équité qui incombe au MELCC en vertu de la *Loi sur la justice administrative*<sup>9</sup> et de la common law. Ces documents ne donnent pratiquement pas de détails sur le manquement reproché ni sur les motifs justifiant l'imposition de la sanction.

Elle précise qu'en réponse à une demande d'accès à l'information, elle a reçu plusieurs informations dont au moins deux qui auraient dû faire partie de la sanction, notamment l'évaluation détaillée de la gravité des conséquences des manquements constatés au rapport d'intervention d'urgence. D'ailleurs, la demanderesse déplore que les explications consignées au rapport d'intervention indiquent que le chlore peut avoir des propriétés irritantes et corrosives sans accorder d'importance à la durée extrêmement courte de la détection de chlore et à la très faible concentration détectée dans la section 14 de ce rapport.

## **ANALYSE**

- CONSIDÉRANT qu'il est reproché à la demanderesse de ne pas avoir avisé sans délai le ministre du rejet accidentel dans l'environnement d'un contaminant visé à l'article 20 LQE, en contravention à l'article 21 LQE;
- CONSIDÉRANT que le chlore est une matière dangereuse, telle que définie à l'article 1 de la LQE et au *Règlement sur les matières dangereuses* (RMD), et qu'il présente donc un danger pour la santé ou l'environnement. Selon l'article 8 RMD, toute présence d'une matière dangereuse dans l'environnement est prohibée, peu importe sa concentration ou sa quantité. Par conséquent, le chlore est un contaminant dont la présence dans l'environnement est prohibée au sens du deuxième alinéa de l'article 20 LQE. L'article 21 LQE s'applique donc à un rejet accidentel de cette matière dans l'environnement;
- CONSIDÉRANT que par définition, l'expression « sans délai » réfère à « sur-le-champ, tout de suite, sans attendre »<sup>10</sup>, « aussitôt, immédiatement »<sup>11</sup>. Une décision récente retient par ailleurs que l'exigence prévue à l'article 21 LQE n'est pas absolue et que cette expression signifie « dès que possible », « sans tarder »<sup>12</sup>;

<sup>9</sup> *Loi sur la justice administrative*, RLRQ c J-3.

<sup>10</sup> *Le Petit Robert. Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, nouvelle édition millésime 2012, Paris, Dictionnaires Le Robert, c2011, p 659.

<sup>11</sup> *Multi dictionnaire de la langue française*, 5<sup>e</sup> éd., Montréal, Éditions Québec Amérique, c2009, p 479.

<sup>12</sup> *Directeur des poursuites criminelles et pénales c Forage Frontenac (1995) inc.*, 2019 QCCQ 10, para 18.

- CONSIDÉRANT qu'en l'espèce, la demanderesse a pris plusieurs mesures lorsqu'elle a constaté la fuite de chlore survenue à 20h03. Selon le rapport d'incident environnemental préparé par celle-ci et la chronologie des événements qui y est indiquée, des opérateurs ont vérifié si une fuite était visible dans l'enceinte de l'évaporateur – et ont conclu que non –, l'unité chlorure a été évacuée et les autres unités de l'usine ont été confinées, de même que le pavillon récréatif. On constate qu'à 20h57, les évacuations et les confinements ont pris fin. Or, le signalement du rejet à Urgence-Environnement n'a été fait qu'à 21h49, soit près d'une heure après que la situation soit retournée à la normale;
- CONSIDÉRANT que malgré les démarches effectuées, la demanderesse aurait pu aviser le ministre plus rapidement qu'elle ne l'a fait. Notamment, dans le rapport d'incident environnemental, il est indiqué qu'à 20h53, la représentante de la demanderesse a eu une conversation téléphonique avec le service de sécurité incendie de la Ville de Varennes. Elle aurait probablement pu prendre quelques minutes de plus à cette occasion pour contacter le ministre et l'aviser de la situation. De plus, la demanderesse est une entreprise comptant plusieurs employés. Pendant que certains vérifiaient qu'il n'y avait plus de rejet et que d'autres mettaient en place les mesures préventives, d'autres auraient pu aviser le ministre;
- CONSIDÉRANT que la demanderesse aurait pu aviser le ministre dès le début du rejet, mais qu'à compter de 20h57, elle devait impérativement aviser le ministre sans tarder puisque toutes les mesures relatives à la sécurité des personnes avaient alors été prises. Or, comme la demanderesse a attendu près d'une heure par la suite, elle n'a pas avisé le ministre « sans délai » du rejet accidentel de chlore dans l'environnement, commettant un manquement à l'article 21 LQE;
- CONSIDÉRANT que même si aucun manquement n'a été notifié par le passé à la demanderesse pour des délais de signalement similaires, il demeure qu'elle a commis un manquement le 14 juin 2017. Par ailleurs, il est possible que des manquements aient également été commis lors de ces occasions, mais qu'ils n'aient pas été relevés par le MELCC, qui n'est pas dans l'obligation de détecter tous les manquements possibles;
- CONSIDÉRANT que nous ne doutons pas de la bonne foi de la demanderesse, mais que malheureusement, sa conception erronée du délai de signalement visé à l'article 21 LQE ne permet pas d'excuser la commission du manquement, puisque nul n'est censé ignorer la loi;
- CONSIDÉRANT qu'il est vrai que le rejet accidentel de chlore gazeux a d'abord eu lieu dans l'enceinte du bâtiment, et qu'à ce titre, il n'était pas initialement visé par l'article 21 LQE puisqu'il n'était pas dans « l'environnement ». Cependant, la preuve démontre qu'une partie du chlore a finalement été rejetée dans l'atmosphère, et donc dans l'environnement, vu la lecture de l'un des détecteurs extérieurs;

- **CONSIDÉRANT** que bien que la demanderesse ait un autre point de vue sur la question, la position ministérielle est à l'effet que l'évaluation de la gravité des conséquences du manquement a correctement été faite à « modérée », considérant que le contaminant rejeté est une matière dangereuse;
- **CONSIDÉRANT** que nous saluons les mesures mises en place par la demanderesse pour assurer le respect de l'article 21 LQE, telles que les formations offertes aux gestionnaires. Malheureusement, dans la mesure où sa conception du délai de signalement était erronée, ces mesures n'ont pas permis d'atteindre leur objectif;
- **CONSIDÉRANT** que les mesures prises après la commission du manquement, comme le rappel aux gestionnaires, sont également à saluer, mais ne permettent pas d'excuser le manquement déjà commis et pour lequel aucun retour à la conformité n'était possible;
- **CONSIDÉRANT** que l'argument portant sur l'équité procédurale ne permet pas d'infirmer la sanction. En effet, le Tribunal administratif du Québec a reconnu que « le recours en réexamen permet, s'il y a lieu, de corriger un manquement aux règles d'équité procédurale applicables à l'imposition d'une sanction administrative »<sup>13</sup>. La demanderesse a ainsi eu l'opportunité de consulter les documents ayant fondé la décision et de faire valoir ses observations à l'étape du réexamen interne de la décision contestée;
- **CONSIDÉRANT** que lorsque la gravité des conséquences du manquement est évaluée à modérée comme en l'espèce, le Cadre prévoit qu'une sanction peut être imposée afin de dissuader la répétition du manquement et de tout autre manquement à la législation environnementale.

## DÉCISION

Pour l'ensemble de ces motifs,

**NOUS CONFIRMONS** la décision rendue par le directeur régional d'imposer la sanction administrative pécuniaire n° 401608782 à « Kronos Canada, inc. ».

Signature de la directrice	
	2019-04-10
<b>Marie-Ève Borne</b>	<b>Date</b>

<sup>13</sup> *Club de tir l'Acadie c Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques*, 2018 QCTAQ 09243, para 40.

## 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)

Renseignements généraux	
Nom de la demanderesse	<b>Graphic Packaging International Canada, ULC</b>
Nom du représentant	Me Mélissa Devost, avocate Norton Rose Fulbright Canada S.E.N.C.R.L., s.r.l.
Numéro de dossier de réexamen	1349
Numéro de la sanction	401764295
Agente de réexamen	Laurence Marquis
Date de la décision	2019-09-17

### Motifs de la décision

#### MANQUEMENT REPROCHÉ

Le directeur régional du Saguenay-Lac-Saint-Jean du Centre de contrôle environnemental du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) a imposé une sanction administrative pécuniaire de 10 000 \$ à « Graphic Packaging International Canada, ULC », le 24 janvier 2019, à l'égard du manquement suivant commis le 31 octobre 2018 dans la ville de Saguenay :

*A fait défaut de se conformer à une ordonnance qui lui a été imposée en vertu de la présente loi, à savoir ne pas avoir respecté les normes, les conditions, les restrictions et les interdictions qui y sont prévues, tel que stipulé au plan de réhabilitation du 6 juin 2018 qui en fait partie prenante, à savoir ne pas avoir vidangé et nettoyé un réservoir par une firme spécialisée qui doit préalablement vérifier le contenu aux fins de gestion et de disposition adéquates, ne pas avoir entreposé les débris de construction sur l'aire désignée à cette fin (aire d'entreposage des copeaux) et ne pas avoir entreposé les matières résiduelles dans des conteneurs et/ou barils à l'aire d'entreposage désignée à cette fin (aire d'entreposage des copeaux).*

*Loi sur la qualité de l'environnement, article 115.26 al. 1 (10)*

Selon les règles du *Cadre général d'application des sanctions administratives pécuniaires*<sup>2</sup> (Cadre), la poursuite pénale est généralement priorisée lors du non-respect d'une ordonnance du ministre. Or, dans les circonstances, le directeur régional a décidé d'imposer une sanction en raison des objectifs poursuivis, soit le retour rapide à la conformité et la dissuasion de la répétition du manquement.

<sup>1</sup> *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ c Q-2.

<sup>2</sup> Québec, ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Cadre général d'application des sanctions administratives pécuniaires* [Cadre], 2018, en ligne : <<http://www.environnement.gouv.qc.ca/lqe/renforcement/cadre-application-SAP.pdf>>.

## **DISPOSITIONS LÉGISLATIVES CONCERNÉES**

Le dixième paragraphe du premier alinéa de l'article 115.26 de la LQE édicte :

*115.26. 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 toute personne ou municipalité qui:*

*[...]*

*10° fait défaut de se conformer à une ordonnance qui lui a été imposée en vertu de la présente loi ou, de quelque façon, en empêche l'exécution ou y nuit.*

## **CONTEXTE FACTUEL**

Le 5 février 2015, la demanderesse acquiert dix-huit lots sur lesquelles sont situées une usine de carton plat et une usine de pâte kraft (ci-après, l'Immeuble), dans la ville de Saguenay.

Le 14 juillet 2015, elle cesse définitivement ses activités industrielles sur l'Immeuble. Pour cette raison, la demanderesse a l'obligation d'effectuer une étude de caractérisation du terrain.

Le 23 décembre 2015, la demanderesse vend l'Immeuble à 2477621 Ontario inc. (ci-après, Bayshore). Dans l'acte de vente, Bayshore s'engage à démolir les bâtiments qui s'y trouvent dans un délai de deux ans de la vente.

Les études de caractérisation du terrain, dont les rapports sont communiqués les 26 janvier 2016 et 27 février 2018 à la Direction régionale de l'analyse et de l'expertise (DRAE), révèlent la présence de contaminants dont la concentration excède les valeurs limites réglementaires.

Bayshore ne s'étant pas acquittée de ses obligations de démolition des bâtiments dans le délai prescrit, la demanderesse obtient le 17 avril 2018 une lettre d'engagement irrévocable de la part de Bayshore pour l'exécution de ses obligations.

Le 1<sup>er</sup> juin 2018, la demanderesse transmet à la DRAE un Plan de réhabilitation portant sur le démantèlement des bâtiments (Plan). Le 6 juin 2018, la directrice régionale de la DRAE approuve, pour la ministre, le Plan. Il est prévu que ce soit Bayshore qui réalise le Plan, et que les travaux débutent au plus tard le 4 juillet 2018.

Puisque la demanderesse fait défaut de se conformer aux obligations de l'article 31.51 de la LQE, notamment en s'assurant que Bayshore réalise le Plan, le 25 juillet 2018, la ministre ordonne à la demanderesse, en vertu de l'article 114 (6) de la LQE, de réaliser le Plan dûment approuvé le 6 juin 2018, en débutant les travaux au plus tard le 6 août 2018.

Le 19 septembre 2018, en raison du défaut de Bayshore de procéder aux travaux de démolition dans le délai convenu, et de son refus à donner accès à la demanderesse à l'immeuble, la Cour supérieure du Québec prononce une ordonnance d'injonction interlocutoire autorisant notamment à la demanderesse l'accès à l'immeuble afin qu'elle puisse réaliser le Plan.

Le 31 octobre 2018, une inspection est réalisée sur les lieux des anciennes usines. Il est constaté que plusieurs éléments prévus au Plan faisant partie intégrante de l'ordonnance du 25 juillet 2018 ne sont pas respectés, à savoir :

- ne pas avoir mandaté une firme spécialisée afin qu'elle confirme l'inventaire des matériaux et qu'elle complète la caractérisation des matériaux préalablement au démantèlement des matériaux susceptibles de contenir des substances désignées dangereuses;
- ne pas avoir fait vidanger et nettoyer un réservoir par une firme spécialisée qui doit préalablement vérifier le contenu aux fins de gestion et de disposition adéquates;
- ne pas avoir entreposé les débris de construction sur l'aire désignée à cette fin;
- ne pas avoir entreposé les matières résiduelles dans des conteneurs et/ou des barils;
- ne pas avoir eu de surveillant de chantier afin d'assurer la production d'un rapport de démantèlement attesté par un expert accrédité.

Le 15 novembre 2018, un avis de non-conformité est acheminé à la demanderesse pour lui signifier notamment ces manquements.

Le 13 décembre 2018, la demanderesse répond, par l'entremise de son représentant, à l'avis de non-conformité du 15 novembre 2018. Elle explique avoir constaté les déficiences des travaux exécutés par l'entrepreneur qui procédait au démantèlement des bâtiments sur le terrain des anciennes usines, compte tenu des exigences du Plan. Elle mentionne avoir engagé un consultant pour surveiller les travaux, et que celui-ci l'a informée des agissements peu respectueux de l'environnement de l'entrepreneur engagé par Bayshore. Elle affirme avoir expulsé l'entrepreneur le 21 novembre 2018 et avoir pris le contrôle de toutes les opérations de démantèlement.

Le 24 janvier 2019, un avis de réclamation imposant à la demanderesse une sanction administrative pécuniaire est acheminé relativement à ce manquement.

Le 1er mars 2019, le Bureau de réexamen reçoit une demande de réexamen à l'égard de cet avis de réclamation.

## **ÉLÉMENTS AU SOUTIEN DE LA DEMANDE DE RÉEXAMEN**

### *L'équité procédurale*

La demanderesse invoque que l'avis de réclamation de la sanction administrative pécuniaire est très succinct et qu'il se limite à énoncer le manquement allégué. La demanderesse prétend que l'avis de réclamation ainsi libellé est déficient puisqu'il ne respecterait pas les exigences des articles 2, 5 et 8 de la *Loi sur la justice administrative*<sup>3</sup>. Elle soutient également qu'il aurait été requis que l'avis de réclamation explique la gravité des conséquences du manquement.

---

<sup>3</sup> *Loi sur la justice administrative*, RLRQ c J-3.

Elle ajoute que malgré que le Tribunal administratif du Québec (TAQ) ait conclu que le recours *de novo* permettait de corriger les violations aux règles d'équité procédurale<sup>4</sup>, le Bureau de réexamen devrait contribuer au respect des règles d'équité procédurale en infirmant la sanction. En effet, le contraire obligerait l'administré à assumer les coûts pour soumettre une contestation devant le TAQ afin que le MELCC respecte les règles d'équité procédurale.

#### Le comportement et les efforts de la demanderesse

La demanderesse invoque que Bayshore s'était engagée, en vertu du contrat d'achat, à démolir les bâtiments dans un délai de deux ans, mais qu'elle ne s'est pas acquittée de ses obligations. Cependant, elle a pris un engagement irrévocable de démolir les bâtiments le 17 avril 2018.

Par la suite, devant la lenteur de Bayshore à s'exécuter, la demanderesse a obtenu une ordonnance d'injonction interlocutoire le 18 septembre 2018. Il a été ordonné à Bayshore de permettre l'accès au terrain afin que la demanderesse puisse réaliser le Plan et ainsi respecter l'ordonnance du 25 juillet 2018.

La demanderesse explique que Bayshore avait indiqué qu'elle respecterait les dispositions de l'ordonnance et du Plan. Des rappels écrits ont été transmis à Bayshore le 25 septembre, les 24 et 26 octobre, et les 2, 5, 6, 8, 17 et 21 novembre 2018. Ensuite, devant l'inaction de Bayshore et de son entrepreneur, et devant leur non-respect des dispositions du Plan, la demanderesse a expulsé l'entrepreneur le 21 novembre 2018, afin qu'il soit remplacé par un entrepreneur choisi par la demanderesse.

À cet égard, la demanderesse invoque que même si l'expulsion de l'entrepreneur s'est uniquement produite le 21 novembre 2018, le comportement du contrevenant avant ou après le manquement sont des critères qui doivent orienter le traitement de tout manquement à la *Loi sur la qualité de l'environnement*<sup>5</sup>.

Par conséquent, la demanderesse prétend qu'avant et après le manquement du 31 octobre 2018, elle a déployé des efforts incessants et a fait preuve de diligence raisonnable afin d'assurer le respect de l'ordonnance, et qu'ainsi, une sanction n'est pas justifiée.

Finalement, la demanderesse allègue avoir toujours tenu le MELCC au courant de l'évolution de la situation et des efforts déployés pour assurer le respect de l'ordonnance et du Plan.

#### Le manquement reproché

La demanderesse soulève que le manquement reproché à l'avis de réclamation, soit d'avoir fait défaut de se conformer à une ordonnance, contrairement à l'article 115.26 al. 1 (10) de la LQE, est erroné. Elle prétend que les conditions non respectées inscrites à l'avis de

---

<sup>4</sup> *Énergie Valéro inc. c. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques*, 2016 QCTAQ 01130.

<sup>5</sup> Cadre, préc. note 2, p. 1.

réclamation sont plutôt des manquements au Plan, qui peuvent être sanctionnés en vertu de l'article 115.24 al. 1 (2) de la LQE. Elle conteste le fait que le Plan soit considéré comme faisant partie de l'ordonnance du 25 juillet 2018, puisqu'il serait en soi exécutoire, et une ordonnance ne serait pas requise pour faire appliquer ou respecter le Plan.

Ainsi, la demanderesse estime que l'ordonnance visait l'obligation de débiter les travaux prévus au Plan au plus tard le 6 août 2018, puisque la seule conclusion de l'ordonnance est de « réaliser le plan de réhabilitation portant sur le démantèlement des bâtiments dûment approuvé le 6 juin 2018 en débutant les travaux au plus tard le 6 août 2018 ». Il ne serait mentionné à aucun endroit que le Plan fait partie intégrante de l'ordonnance et aucune des normes, conditions, restrictions ou interdictions du Plan mentionnées à l'avis de réclamation ne seraient reprises dans l'ordonnance.

## **ANALYSE**

### *L'équité procédurale*

D'abord, il est vrai que l'avis de réclamation indique généralement la gravité des conséquences du manquement. Toutefois, en l'espèce, il n'était pas nécessaire de l'indiquer puisque le traitement à appliquer pour un tel manquement est déjà prévu au Cadre. En effet, malgré toute évaluation de gravité en termes de conséquences réelles ou appréhendées sur l'environnement ou l'être humain, le non-respect d'une ordonnance est un manquement qui mène généralement lieu à un recours pénal selon le Cadre<sup>6</sup>. Néanmoins, le directeur régional a toujours la discrétion d'imposer une sanction compte tenu des objectifs des sanctions administratives pécuniaires. En l'espèce, ce dernier a jugé que l'imposition d'une sanction était appropriée dans les circonstances.

Ajoutons également qu'en plus du recours devant le TAQ, « le recours en réexamen permet, s'il y a lieu, de corriger un manquement aux règles d'équité procédurales applicables à l'imposition d'une sanction administrative pécuniaire »<sup>7</sup>, notamment en permettant à la demanderesse de faire valoir ses observations au moment du réexamen. Ainsi, le Bureau de réexamen est d'avis que l'imposition de la sanction respecte les règles d'équité procédurale, et que si un manquement à ces règles a pu être commis, le présent réexamen a permis à la demanderesse de faire valoir son point de vue.

### *Le comportement et les efforts de la demanderesse*

La demanderesse invoque que c'est l'entreprise Bayshore qui ne s'est pas acquittée de ses obligations. Notons toutefois que la demanderesse est celle qui a reçu une ordonnance de la ministre pour effectuer les travaux et qu'elle est ainsi responsable d'en respecter les conditions.

Bien que Bayshore avait mentionné à la demanderesse qu'elle respecterait l'ordonnance de la ministre et le Plan, la demanderesse aurait dû effectuer un suivi plus serré compte tenu de l'historique du dossier. En effet, malgré une indication dans le contrat d'achat, Bayshore n'effectuait pas les travaux de démantèlement des bâtiments. Puis, malgré une ordonnance

---

<sup>6</sup> Cadre, préc. note 2, section 3.2.

<sup>7</sup> *Club de tir L'Acadie c. Ministre du Développement durable, de l'Environnement & de la Lutte contre les changements climatiques*, 2018 QCTAQ 09243, para 40.

de la ministre, elle n'autorisait toujours pas la demanderesse à avoir accès au terrain pour qu'elle réalise elle-même les travaux. Néanmoins, après l'ordonnance d'injonction interlocutoire autorisant la demanderesse à avoir accès au terrain le 18 septembre 2018, la demanderesse se fie toujours à Bayshore pour qu'elle respecte les dispositions de l'ordonnance et du Plan.

La demanderesse semble elle-même constater que les travaux ne sont pas effectués de façon conforme puisqu'elle écrit à Bayshore avant l'inspection de la Direction régionale, soit le 25 septembre, les 24 et 26 octobre 2018 et avant l'envoi de l'avis de non-conformité les 2, 5, 6 et 8 novembre 2018. Ce n'est que 5 jours après la transmission de l'avis de non-conformité que la demanderesse expulse Bayshore, alors que l'injonction du 18 septembre 2018 lui permettait déjà de pénétrer sur le terrain avec un entrepreneur de son choix afin que soit exécuté le Plan.

Comme le mentionne la demanderesse, le comportement du contrevenant avant ou après le manquement est un critère qui guide le traitement des manquements à la LQE. Cependant, le Bureau de réexamen est d'avis que les éléments soulevés par la demanderesse ne permettent pas d'excuser le manquement et ne remettent pas en question le caractère justifié de la sanction. En effet, il ne suffit pas que de se conformer après l'envoi d'un avis de non-conformité par la Direction régionale pour éviter une sanction. Il serait illogique de penser qu'à chaque fois qu'un avis de non-conformité est transmis, il est possible de se conformer par la suite sans conséquence. La sanction est imposée afin qu'à l'avenir, la demanderesse s'assure en tout temps de la conformité des travaux pour lesquelles elle a reçu une ordonnance.

Le Bureau de réexamen est d'avis que pour le manquement en l'espèce, il est justifié que le dossier soit orienté vers l'imposition d'une sanction administrative pécuniaire puisqu'il s'agit d'un manquement qui, selon le Cadre, justifie que le traitement soit le même qu'un manquement à conséquences graves. Cette orientation est donc justifiée malgré l'absence d'évaluation de la gravité de ses conséquences sur l'environnement ou l'être humain et d'indication sur l'avis de réclamation. En effet, sans égard au retour à la conformité, une sanction était justifiée afin de dissuader la demanderesse à répéter ce manquement ou tout autre manquement à la législation environnementale.

#### Le manquement reproché

La demanderesse invoque que la sanction aurait dû être imposée en vertu de l'article 115.24 al. 1 (1) de la LQE puisque le Plan ne ferait pas partie intégrante de l'ordonnance du 25 juillet 2018. Le manquement serait donc celui de ne pas avoir respecté le Plan, et non celui de ne pas avoir respecté une ordonnance. D'abord, l'ordonnance vise la réalisation du Plan, et ce, même si l'ordonnance prévoit également une date de début de la réalisation. En effet, la précision quant au moment du début de la réalisation du Plan ne signifie pas que le Plan, une fois débuté, n'a pas à être poursuivi. Il est donc implicite que celui-ci doit être réalisé selon les normes, conditions, restrictions et interdictions qui y sont incluses. D'ailleurs, lors de la délivrance de l'ordonnance par le sous-ministre du MELCC, le Plan faisait partie des documents administratifs appuyant le dossier de l'ordonnance. Ensuite, l'approbation du Plan délivrée le 6 juin 2018, laquelle est mentionné dans l'ordonnance, rappelle l'exigence de l'article 31.48 de la LQE, à savoir qu'un rapport de fin des travaux

doit être attesté par un expert, qui doit établir que les travaux ont été réalisés conformément aux exigences du Plan. Ainsi, le Plan doit être réalisé de manière à respecter les conditions qui y sont prévues. Finalement, l'article 115.26, al. 1 (10) de la LQE prévoit qu'une sanction peut être imposée à quiconque fait défaut de se conformer à une ordonnance, mais également qui en empêche l'exécution ou y nuit. Le non-respect des exigences prévues au Plan nuit certainement à la réalisation de ce dernier, ce qui est directement visé par l'ordonnance.

## DÉCISION

Pour l'ensemble de ces motifs,

NOUS CONFIRMONS la décision rendue par le directeur régional d'imposer la sanction administrative pécuniaire n° 401764295 à « Graphic Packaging International Canada, ULC ».

Signature de l'agente de réexamen	
	2019-09-17
Laurence Marquis	Date