

# Mémoire du CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

À l'intention de  
la Commission des institutions de l'Assemblée nationale

Consultation générale sur le rapport quinquennal de la  
Commission d'accès à l'information intitulé « Technologies et vie  
privée à l'heure des choix de société ».

Par

**Jean Baril**

Docteur en droit et avocat  
Administrateur du CQDE

30 mars 2013



## TABLE DES MATIÈRES

Présentation du CQDE.....	3
Résumé du mémoire.....	4
Introduction.....	5
La difficile relation entre la <i>Loi sur l'accès</i> et la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i> .....	6
Les renseignements fournis par des tiers et ayant une incidence sur l'économie.....	6
• L'article 23, ou la restriction basée sur la nature du renseignement.....	7
• L'article 24, ou la restriction basée sur la nature du préjudice éventuel.....	10
Les renseignements ayant des incidences sur les décisions administratives et politiques.....	11
• Les avis et recommandations.....	12
• Les analyses.....	13
L'environnement, une exception aux exceptions de la <i>loi sur l'accès</i> ?.....	14
L'obligation de répondre aux demandes dans la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i> .....	17
Un exemple concret de l'application discrétionnaire de la <i>Loi sur l'accès</i> .....	21
L'obligation « active » de divulgation dans la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i> .....	23
Conclusion.....	26

## PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes intéressés par les aspects juridiques des enjeux environnementaux, le *Centre québécois du droit de l'environnement* (CQDE) est un organisme sans but lucratif fondé en 1989. Le CQDE joue un rôle actif au sein de la société québécoise en intervenant dans les débats environnementaux importants qui animent l'actualité. Il participe aux consultations gouvernementales portant sur diverses réformes législatives et réglementaires ainsi que devant les instances judiciaires lorsque nécessaire. À cet égard, l'expertise de ses juristes en matière de droit de l'environnement a été reconnue par la Cour du Québec lorsqu'elle a accueilli une demande d'intervention du CQDE pour représenter l'intérêt public<sup>1</sup>. Encore plus récemment, la Cour suprême du Canada a accordé lui a reconnu le droit d'intervenir dans une affaire touchant le droit de l'environnement<sup>2</sup>. Depuis sa fondation, le CQDE dispense de l'information juridique à des citoyens et des groupes de protection de l'environnement, leur permettant de faire la lumière sur les dimensions juridiques des problèmes environnementaux auxquels ils font face.

Concernant le droit d'accès à l'information, le CQDE a été très impliqué dans la question du droit d'accès aux informations relatives au développement de l'industrie du gaz de schiste. Notre mémoire traitera brièvement du traitement « chaotique » par le MDDEFP de notre demande d'accès. Me Jean Baril est administrateur du CQDE et détenteur d'un doctorat en droit de l'université Laval. Sa thèse portait spécifiquement sur le droit d'accès à l'information environnementale au Québec et sera publiée en 2013 aux Éditions Yvon Blais. Cette thèse vient de remporter le Prix Jean-Charles Bonenfant de l'Assemblée nationale du Québec. Il présente, au nom du CQDE, diverses réformes à adopter pour favoriser le droit d'accès à l'information environnementale.

---

<sup>1</sup> *Goodfellow Inc. c. Goulet*, [1994] C.A.I. (C.Q.)

<sup>2</sup> *Ciment du St-Laurent inc. c. Barrette*, 2008 C.S.C. 64; EYB 2008-150682.

## RÉSUMÉ

En 1978, l'Assemblée nationale modifie substantiellement la *Loi sur la qualité de l'environnement* et y introduit plusieurs mécanismes d'information environnementale. Le droit de l'environnement a joué un rôle précurseur puisque ce n'est qu'en 1982 que l'Assemblée nationale adopte la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Paradoxalement, la *Loi sur l'accès* contient de nombreuses restrictions qui vont à l'encontre d'objectifs de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Ces restrictions visent, entre autres, à protéger les droits des tiers qui ont dû fournir aux autorités publiques des informations à caractère industriel, financier, commercial, technique ou scientifique pour obtenir des autorisations. D'autres restrictions visant à protéger le processus décisionnel au sein de l'administration publique sont aussi souvent invoquées pour refuser la communication de renseignements de nature environnementale. Par ailleurs, l'application discrétionnaire du MDDEFP des mécanismes d'information de la L.q.e. fait en sorte que les tiers utilisent généralement leur droit de veto accordé par la *Loi sur l'accès* pour empêcher l'application de ces dispositions.

En 2006, l'adoption du développement durable comme nouveau mode de gestion de l'administration publique québécoise et la reconnaissance du droit à un environnement sain et respectueux de la biodiversité dans la *Charte des droits et libertés de la personne* n'ont donné lieu à aucun changement dans les mécanismes d'information en vigueur et ils sont appliqués toujours aussi restrictivement.

Selon le CQDE, pour que le concept de développement durable arrive à produire les transformations escomptées, il faut impérativement réduire le champ des exceptions commerciales et leur prévalence dans la *Loi sur l'accès*. Il faut aussi permettre la participation des citoyens à la prise de décision en rendant publics les avis, les recommandations et les analyses élaborés au sein des ministères avant que la décision ne soit prise et modifier la *Loi sur l'accès* en conséquence. Il faut inclure, tant dans la *Loi sur l'accès* que dans la L.q.e. une définition large de ce qu'est une « information environnementale ». Toute information relevant de cette définition devrait être également accessible à tous, divulguée automatiquement, sans délai ni procédure. Les dispositions étudiées devraient être revues à la lumière des conventions internationales les plus récentes, tant celles portant sur l'accès à l'information administrative que celles relevant du droit de l'environnement. La conception des futurs mécanismes d'information environnementale devra intégrer les possibilités ouvertes par les nouvelles technologies de l'information et l'égalité d'accès à l'information en être le principe juridique central.

Bien que le rapport de la Commission d'accès à l'information « Technologies et vie privée à l'heure des choix de société » ignore les questions spécifiques au droit d'accès à l'information environnementale, le CQDE profite de cette rare consultation publique pour mentionner les écueils que rencontrent ceux qui veulent avoir accès à ce type d'information. Ces difficultés doivent être prises en compte dans un rapport sur la mise en œuvre de la Loi.

## Introduction

Pour pouvoir participer efficacement à la protection de l'environnement et au développement durable, les citoyens doivent disposer de l'information nécessaire. Il en va de même s'ils veulent évaluer les mesures environnementales prises par l'État et les entreprises. Les renseignements recherchés par les citoyens portent généralement sur les conditions d'autorisation de projets, des analyses ou des documents techniques soumis au soutien de telles autorisations, la liste des contaminants utilisés par une entreprise, des rapports de caractérisation des sols ou de l'eau, etc. Ceux qui cherchent à obtenir de tels renseignements le font à des fins de prévention, de participation à des processus de prise de décision ou pour s'assurer du respect de la loi et de leurs droits. Dans tous les cas, ces renseignements contribuent à faire des citoyens des acteurs de la protection de l'environnement, ce qui est une condition essentielle d'un modèle de développement qui soit durable. Pour autant que les informations recherchées puissent être obtenues...

Les problématiques environnementales étant complexes et variées, ces informations peuvent provenir de plusieurs sources et être rendues accessibles de différentes façons. Ces mécanismes se retrouvent essentiellement dans la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (Loi sur l'accès) et dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.q.e). Le rapport de la Commission d'accès à l'information « Technologies et vie privée à l'heure des choix de société » ne traite pas du tout des questions spécifiques au droit d'accès à l'information environnementale et la seule notion d'environnement mentionnée porte sur « l'environnement technologique ». Pourtant, depuis son dernier rapport, en 2002, le développement durable est devenu le nouveau mode de gestion de l'administration publique québécoise et l'accès à l'information est un des principes juridiques reconnus par la *Loi sur le développement durable*. Par la même occasion, le droit de toute personne à un environnement sain et respectueux de la biodiversité est affirmé dans la *Charte des droits et libertés de la personne*. Puis, en 2009, la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* fait de la transparence un de ses principes et affirme que « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives aux ressources en eau détenues par les autorités publiques »<sup>3</sup>. Nous voulons donc profiter de cette rare consultation publique pour mentionner les écueils que rencontrent ceux qui veulent avoir accès à ce type d'information, bien que cette question soit totalement passée sous silence dans le rapport présenté par la Commission d'accès à l'information. Bien que tout à fait d'accord avec l'idée d'un gouvernement plus ouvert mentionné dans le rapport de la Commission, nous voyons difficilement comment les différentes propositions avancées vont modifier quoi que ce soit aux difficultés rencontrées pour accéder à l'information de nature environnementale.

---

<sup>3</sup> L.R.Q., c. C-6.2, art. 7 (ci-après « Loi sur l'eau »).

## **La difficile relation entre la Loi sur l'accès et la Loi sur la qualité de l'environnement**

En 1978, l'Assemblée nationale modifie substantiellement la *Loi sur la qualité de l'environnement* et introduit plusieurs mécanismes particuliers d'information environnementale. Ces mécanismes d'information sont alors jugés nécessaires pour permettre la mise en œuvre d'un nouveau droit reconnu aux citoyens, soit celui à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent<sup>4</sup>. Au Québec, à l'instar de la scène internationale, le droit de l'environnement a joué un rôle précurseur en matière d'accès à l'information puisque ce n'est qu'en 1982 que l'Assemblée nationale adopte la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Comme les citoyens et les groupes environnementaux utilisent généralement cette loi pour tenter d'obtenir de l'information en matière d'environnement<sup>5</sup>, il est important d'analyser sa portée.

Paradoxalement, la *Loi sur l'accès* contient de nombreuses restrictions qui vont à l'encontre d'objectifs de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Ces restrictions visent, entre autres, à protéger les droits des tiers qui ont dû fournir aux autorités publiques des informations à caractère industriel, financier, commercial, technique ou scientifique pour obtenir des autorisations. D'autres restrictions visant à protéger le processus décisionnel au sein de l'administration publique sont aussi souvent invoquées pour refuser la communication de renseignements de nature environnementale. Quant à la L.q.e., le registre environnemental qui y est prévu s'avère déficient à fournir à la population les documents établissant les conditions d'autorisation des projets et l'information sur les contaminants n'est disponible que lorsque la contamination a eu lieu. Par ailleurs, l'application discrétionnaire du MDDEFP de ces mécanismes environnementaux fait en sorte que les tiers utilisent généralement leur droit de veto accordé par la Loi sur l'accès pour empêcher l'application de ces dispositions.

### **Les renseignements fournis par des tiers et ayant une incidence sur l'économie**

Au Québec, comme ailleurs, l'État recueille de plus en plus de renseignements auprès de personnes physiques ou morales exerçant leurs activités à l'extérieur de l'État et que la loi qualifie de « tiers ». Ces personnes fournissent de l'information aux organismes publics dans le but d'obtenir une subvention, des services, de se voir reconnaître un statut, un permis ou une autorisation, ou simplement parce que la loi ou la réglementation applicable à un secteur d'activités donné requiert qu'elles fassent part au gouvernement de certains types de renseignements spécialisés. Ces renseignements sont donc fournis, soit pour obtenir un « avantage » de l'État, soit parce que le législateur a considéré essentiel d'obliger ces tiers à remettre à l'administration publique des renseignements lui permettant d'assurer ses différentes missions. Selon nous, ces motifs

---

<sup>4</sup> L.q.e., art. 19.1.

<sup>5</sup> Selon les chiffres obtenus par une demande d'accès à l'information visant la période 2005-2010, le Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (ci-après « MDDEP ») reçoit annuellement une moyenne de 12 902 demandes traitées en vertu de la Loi sur l'accès.

justifient difficilement un « traitement de faveur » pour les tiers ayant remis de telles informations.

Ce régime spécifique d'exceptions se retrouve aux articles 23 et 24 de la *Loi sur l'accès*, dispositions qui sont complétées, sur le plan procédural, par les articles 25 et 49. À noter que ces exceptions au principe de divulgation n'ont jamais connu de modification depuis l'adoption de la *Loi sur l'accès*. En outre, il s'agit des rares restrictions impératives prévues par la loi et la Commission doit les traiter d'office pour vérifier si elles s'appliquent.

- **L'article 23, ou la restriction basée sur la nature du renseignement**

L'article 23 de la *Loi sur l'accès* énonce :

Un organisme public ne peut communiquer le secret industriel d'un tiers ou un renseignement industriel, financier, commercial, scientifique, technique ou syndical de nature confidentielle fourni par un tiers et habituellement traité par un tiers de façon confidentielle, sans son consentement.

i) *Le secret industriel*

L'absence d'une définition précise de ce qu'est un « secret industriel » dans la *Loi sur l'accès* a amené la Commission d'accès à l'information à refuser la divulgation de nombreux documents liés à la protection environnementale. Ainsi, des demandeurs se sont vus refuser copie de *l'ensemble* des documents fournis par le tiers au ministère de l'Environnement et de la Faune pour obtenir deux certificats d'autorisation émis par ce dernier. La Commissaire écrit :

Je suis convaincue que la divulgation de l'ensemble des renseignements en litige aurait pour effet de dévoiler le secret industriel du tiers *qui consiste dans son procédé d'exploitation*. [...] À titre de secret industriel, *l'ensemble des renseignements en litige ne doit pas être divulgué par l'organisme* qui les détient et il n'est, dès lors pas nécessaire, pour le tiers, d'établir les autres critères d'application de l'article 23[nos italiques]<sup>6</sup>.

Tout procédé d'exploitation comporte des impacts environnementaux, sans être nécessairement un secret industriel. Par exemple, la fracturation hydraulique employée par l'industrie des gaz de schale est un « procédé d'exploitation » ayant des impacts environnementaux, mais n'est pas un « secret industriel » pour autant. En considérant globalement comme « secret industriel » un « procédé d'exploitation », le public se voit refuser l'accès à l'information permettant de vérifier l'impact environnemental de ce procédé. Par ailleurs, que tous les documents exigés par le ministère de l'Environnement avant d'autoriser ce projet relèvent du secret industriel apparaît démesuré. Si tel est vraiment le cas, il s'agit d'une raison additionnelle de revoir et mieux encadrer cette notion.

---

<sup>6</sup> *Burcombe c. Québec (Ministère de l'Environnement et de la Faune)*, [1997] C.A.I. 370, 381.

De plus, lorsqu'un tiers parvient à établir que les documents recherchés relèvent du secret industriel, il est dispensé d'établir les autres critères retenus par la jurisprudence pour entraîner l'application de l'article 23 et éviter la divulgation. D'où l'intérêt accru, pour un tiers, d'élargir au maximum la notion de secret industriel. Pourtant, en 1978, au moment des débats parlementaires entourant les articles 118.4 et 118.5 de la L.q.e., le ministre de l'Environnement de l'époque ainsi que le critique de l'opposition officielle en matière d'environnement étaient d'avis qu'on ne pouvait accorder une protection aveugle au secret industriel et qu'au contraire il valait mieux protéger la qualité de l'environnement et la santé publique<sup>7</sup>.

Un nouvel article, introduit dans la *Loi sur l'accès* en 2006, permet à un organisme public de communiquer « à toute personne ou organisme » des renseignements visés par les articles 23 et 24 « si cette communication est nécessaire à l'application d'une loi au Québec, que cette communication soit ou non expressément prévue par la loi »<sup>8</sup>. Toutefois, le même article indique que cela ne doit pas avoir pour effet de révéler le secret industriel d'un tiers. Il semble que maintenir ce type de secret soit jugé plus essentiel que l'application d'une loi, et ce, même s'il s'agit d'une loi d'intérêt public comme la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Mais, malgré le flou entourant la notion de secret industriel, c'est la deuxième partie de l'article 23, portant sur un « renseignement industriel, financier, commercial, scientifique, technique ou syndical de nature confidentielle fourni par un tiers et habituellement traité par un tiers de façon confidentielle, sans son consentement » qui est la plus souvent invoquée pour refuser la divulgation. Pour que cette restriction s'applique, quatre conditions sont nécessaires :

1. le renseignement doit être fourni par un tiers ;
2. le renseignement doit être de l'une ou l'autre des catégories mentionnées, à savoir des renseignements industriels, commerciaux, scientifiques, techniques ou syndicaux ;
3. le renseignement doit être de nature confidentielle ;
4. le renseignement doit être habituellement traité de façon confidentielle.

#### *ii) Le caractère des renseignements*

La deuxième condition d'application de cette restriction exige que le renseignement relève de l'une ou l'autre des catégories mentionnées, à savoir des renseignements industriels, financiers, commerciaux, scientifiques, techniques ou syndicaux. Il faut reconnaître que, de par sa nature, l'information environnementale est très souvent *technique, scientifique, commerciale* ou *industrielle*. Au moment de la rédaction de la *Loi sur l'accès*, cette particularité n'a pas été envisagée. Par exemple, en ce qui a trait au terme « industriel », la Commission le définit comme étant « ce qui décrit

---

<sup>7</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Journal des débats, Commissions parlementaires, 3<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> Législature, n<sup>o</sup> 161, p. B-6561 et ss.

<sup>8</sup> Loi sur l'accès, art. 41.2

les activités de la compagnie qui opère une industrie »<sup>9</sup>. Il s'agit d'une définition très vague et, encore là, de nombreuses informations environnementales recherchées sur une entreprise touchent la description des « activités de la compagnie qui opère une industrie ». Il en résulte que de nombreux renseignements importants pour la protection de l'environnement sont jugés relevés de cette restriction à la divulgation<sup>10</sup>.

### *iii) La notion de confidentialité*

La troisième condition d'application de cet article exige que le renseignement fourni par le tiers soit de nature confidentielle et la Commission qualifie cette exigence de « critère objectif ». Le tiers doit donc démontrer, par des documents ou par des témoignages, entre autres d'experts, que le type de renseignement en litige est traité de manière confidentielle par les entreprises qui oeuvrent dans le même secteur d'activité. Ainsi, une municipalité s'est vu refuser l'accès à une étude hydrogéologique évaluant l'impact de projet de carrière sur la nappe phréatique puisqu'un expert est venu témoigner que « de telles études sont traitées confidentiellement dans le milieu »<sup>11</sup>. Ce critère ne nous paraît pas si « objectif ». En effet, il laisse à une branche industrielle ou à un secteur économique le soin d'établir la nature confidentielle de certains renseignements, par ses pratiques et ses recommandations à ses membres, entre autres celles des conseillers juridiques d'entreprises. Il apparaît inéquitable pour les bénéficiaires du droit à l'information que les limites de leur droit d'accès soient définies par la pratique et les usages d'un secteur économique, qui se voit conférer le pouvoir d'établir la nature « objectivement confidentielle » d'un type de renseignements « en les traitant de façon constante comme tel ». De plus, cette généreuse interprétation de la confidentialité encourage tout nouveau secteur industriel à traiter constamment de façon confidentielle le maximum de renseignements, de manière à établir « objectivement » leur caractère confidentiel et ainsi se prémunir contre d'éventuelles demandes d'accès à l'information.

Quant au quatrième et dernier critère, il exige que le tiers ayant fourni l'information demandée traite habituellement ces renseignements de façon confidentielle. Contrairement au critère précédent, qui repose sur le traitement habituel que donne un secteur à un type de renseignement, il s'agit ici du traitement particulier donné par celui qui a précisément fourni le renseignement recherché. La Commission a interprété cette condition d'application comme étant un critère subjectif<sup>12</sup>. Là encore, il nous apparaît que l'intérêt public que représente la qualité de l'environnement devrait prévaloir sur l'intérêt individuel de celui qui juge que ce renseignement ne devrait pas être connu.

---

<sup>9</sup> *Stop inc. c. C.U.M.*, [1986] C.A.I. 114.

<sup>10</sup> Pour une liste détaillée des renseignements refusés en vertu des dispositions mentionnées dans ce mémoire : BARIL, Jean, « Droit d'accès à l'information environnementale : pierre d'assise du développement durable » dans *Développements récents en droit de l'environnement (2012)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 1.

<sup>11</sup> *Municipalité de Val-des-Monts c. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, 2009 QCCA 77.

<sup>12</sup> *Association des propriétaires du lac Doré c. Québec (Ministère de l'Environnement)*, [1990] CAI 160.

L'analyse de la jurisprudence entourant les deux derniers critères d'application de l'article 23, qualifiés d'objectif et de subjectif, amène une conclusion paradoxale : plus les tiers pratiquent et favorisent le secret dans leurs activités, plus la Commission d'accès à l'information, pourtant « chargée d'assurer le respect et la promotion de l'accès aux documents »<sup>13</sup>, privilégiera ces tiers et la confidentialité dans ces décisions. Cela n'est pas conforme à une interprétation libérale du droit d'accès prévu à l'article 9. À l'instar de ce que propose la Convention d'Aarhus<sup>14</sup>, la loi devrait définir clairement ce qu'est un « secret industriel » de même que la notion d'« information environnementale ». Les citoyens seraient ainsi moins dépendants de l'interprétation de la Commission quant à l'exercice de leurs droits.

- **L'article 24, ou la restriction basée sur la nature du préjudice éventuel**

L'article 24 de la *Loi sur l'accès* énonce :

Un organisme public ne peut communiquer un renseignement fourni par un tiers lorsque sa divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver une négociation en vue de la conclusion d'un contrat, de causer une perte à ce tiers, de procurer un avantage appréciable à une autre personne ou de nuire de façon substantielle à la compétitivité de ce tiers, sans son consentement.

Contrairement à la restriction précédente, l'article 24 ne prévoit aucun critère ayant trait au type de renseignement fourni par le tiers, à la nature confidentielle de ces renseignements ou au traitement qui leur est habituellement accordé. Seul est pertinent le fait que les renseignements sont *fournis par un tiers* et que leur divulgation *risquerait vraisemblablement de produire un des effets mentionnés* dans la disposition. Ce n'est plus la *nature* du renseignement ou de son traitement qui compte pour l'application de cette restriction impérative, c'est son *incidence éventuelle*. Le risque vraisemblable de causer une perte commerciale à un tiers ou celui de nuire de façon substantielle à sa compétitivité amène souvent la Commission à refuser la divulgation de documents pourtant exigés pour l'obtention d'un certificat d'autorisation environnemental. Selon le CQDE, le développement durable doit maintenant guider la conciliation entre les intérêts économiques, sociaux et environnementaux en jeu par ces dispositions, mais la *Loi sur l'accès* et la Commission sont silencieuses à ce sujet.

L'expérience accumulée depuis trente ans et les nouvelles exigences posées par le développement durable montrent que le régime spécifique retenu dans la *Loi sur l'accès* concernant les renseignements fournis par les entreprises doit être revu. En 2004, une Commission de l'Assemblée nationale jugeait « essentiel que la notion de secret industriel soit mieux circonscrite et que les dispositions relatives aux renseignements fournis aux tiers soient revues afin qu'elles ne puissent pas être utilisées comme mesures dilatoires »<sup>15</sup>. Pourtant, la réforme de 2006 laissera ces dispositions inchangées. S'il est

---

<sup>13</sup> Loi sur l'accès, art. 122.1 al. 2

<sup>14</sup> *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*, Aarhus, le 25 juin 1998, entrée en vigueur le 30 octobre 2001, 38 I.L.M. (1999), 51, art. 2 (3).

<sup>15</sup> COMMISSION DE LA CULTURE, *Rapport final sur le document intitulé : Une réforme de l'accès à*

vrai que ces tiers « exercent leurs activités à l'extérieur de l'État »<sup>16</sup>, ces activités ne sont pas exercées à l'extérieur des écosystèmes, des choses communes comme l'air et l'eau ou du patrimoine commun. Quiconque choisit une activité lucrative nécessitant l'émission de contaminants dans l'environnement devrait perdre son « droit au secret ». Même provenant de tiers, l'information environnementale devrait relever du principe de divulgation plutôt que celui du secret commercial. Une définition large de ce qu'est une « information environnementale » devrait faire en sorte que tout document visé par cette définition soit divulgué sans aucun délai additionnel causé par un avis au tiers. Le caractère fondamental reconnu du droit de toute personne à un environnement sain et du droit à l'information, doit prévaloir et limiter très strictement les exceptions à la divulgation basées sur les intérêts économiques des entreprises.

### **Les renseignements ayant des incidences sur les décisions administratives et politiques**

La *Loi sur l'accès* comporte une section complète d'exceptions au principe général d'accès portant sur les renseignements ayant des incidences sur les décisions administratives et politiques (articles 30 à 40). Nous allons nous attarder sur trois d'entre elles, les plus souvent invoquées pour refuser des demandes d'accès à l'information d'ordre environnemental. Les articles 37 à 39 se lisent donc comme suit :

**37.** Un organisme public peut refuser de communiquer un avis ou une recommandation faits depuis moins de dix ans, par un de ses membres, un membre de son personnel, un membre d'un autre organisme public ou un membre du personnel de cet autre organisme, dans l'exercice de leurs fonctions.

Il peut également refuser de communiquer un avis ou une recommandation qui lui ont été faits, à sa demande, depuis moins de dix ans, par un consultant ou par un conseiller sur une matière de sa compétence.

**38.** Un organisme public peut refuser de communiquer un avis ou une recommandation que lui a fait un organisme qui en relève ou qu'il a fait à un autre organisme public, jusqu'à ce que la décision finale sur la matière faisant l'objet de l'avis ou de la recommandation ait été rendue publique par l'autorité compétente.

Il en est de même pour un ministre en ce qui concerne un avis ou une recommandation que lui a fait un organisme qui relève de son autorité.

**39.** Un organisme public peut refuser de communiquer une analyse produite à l'occasion d'une recommandation faite dans le cadre d'un processus décisionnel en cours, jusqu'à ce que la recommandation ait fait l'objet d'une décision ou, en l'absence de décision, qu'une période de cinq ans se soit écoulée depuis la date où l'analyse a été faite.

---

*l'information : le choix de la transparence*, Assemblée nationale du Québec, mai 2004, p. 41.

<sup>16</sup> Raymond DORAY et François CHARRETTE, *Accès à l'information, Loi annotée*, vol. 1., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002, mise à jour au 1<sup>er</sup> décembre p. II/23-2.

Commentant l'objet de ces dispositions, Doray et Charrette écrivent que ces articles sont « la pierre de touche du régime mis en place par la *Loi sur l'accès* » et « cherchent à la fois à permettre aux citoyens de prendre connaissance des décisions de l'administration et à celle-ci de protéger l'intégrité du processus dans lequel ces décisions sont prises »<sup>17</sup>. Ces restrictions reflètent tiennent peu compte du fait que la participation du public à la prise de décision en matière environnementale est un principe majeur développé par le droit de l'environnement et celui du développement durable. Avec le développement durable, il ne s'agit plus simplement pour le citoyen de connaître, une fois la décision prise, ce sur quoi les décideurs se sont basés, mais de partager, avec les décideurs, l'information AVANT la décision, de façon à pouvoir l'influencer. Il ne s'agit pas seulement de rendre publique l'information permettant aux citoyens de « prendre connaissance des décisions de l'administration », mais de juger et de participer à « la décision à prendre » en matière environnementale.

Les dernières décennies ont vu le droit de l'environnement faire entrer le public dans le processus décisionnel. En conséquence, si on veut aujourd'hui « respecter l'intégrité du processus décisionnel », le droit d'accès à l'information doit permettre au public de connaître les différents avis, recommandations et analyses ayant cours au sein de l'administration. C'est sous cet angle que nous analyserons les dispositions en cause.

- **Les avis et recommandations**

En 1991, la Cour du Québec indique que « le test à suivre, dans l'exercice visant à déterminer s'il s'agit d'un avis au sens de l'article 37 de la Loi, consiste donc à se demander si les informations contenues dans le document en litige peuvent avoir des « incidences » sur une décision administrative ou politique ». Elle précise :

À partir du moment où l'organisme, ou quelqu'un pour lui, procède à une évaluation des faits, ou porte sur ceux-ci un jugement de valeur, en fonction de ce qui devrait être fait par le décideur, la loi permet à l'organisme de garder le secret<sup>18</sup>.

La divulgation d'opinions d'employés ou de mandataires d'organismes publics qui, bien qu'*a priori* préparatoires, peuvent avoir des incidences sur la conduite du décideur ou pourraient le mettre en contradiction sur la place publique est ainsi empêchée. Il s'agit ici d'un autre exemple où le droit de l'environnement se heurte aux restrictions prévues par la *Loi sur l'accès*. En effet, comment le public peut-il participer efficacement à la prise de décision environnementale, si celui qui prendra cette décision peut s'opposer à la divulgation de toute information pouvant « avoir des incidences » sur la décision qu'il aura à prendre? À quoi rime une participation sans information? Sans compter que le décideur a la discrétion de permettre la divulgation des informations favorisant ses

---

<sup>17</sup> *Id.*, p. II/37-1.

<sup>18</sup> *Deslauriers c. Québec (Sous-ministre de la Santé et des Services sociaux)*, 1991] CAI 311 (C.Q.), p. 321

intérêts et de s'opposer aux autres. Or, un des objectifs fondamentaux des lois d'accès est précisément de rendre publics des renseignements dont les dirigeants n'ont pas intérêt à ce qu'ils soient connus et l'interprétation de ces dispositions devrait favoriser l'accès aux documents plutôt que le secret. De plus, une éventuelle « contradiction » entre l'auteur d'un document et les dirigeants d'un organisme existe dans les faits, que le document soit rendu public ou non. Une loi sur l'accès à l'information ne fait simplement que permettre l'exposition au grand jour de cette contradiction. Qui croit encore à l'existence d'un bloc monolithique d'opinion au sein des organismes d'État? Selon nous, l'intérêt public et celui de la protection de l'environnement sont mieux servis par la connaissance d'opinions diverses au sein de l'administration publique que par une unanimité factice autour des arguments des dirigeants de ces organismes.

- **Les analyses**

L'article 39, portant sur les analyses, doit être lu en relation avec les articles 37 et 38 qui le complètent et forment avec lui un tout qui font que « les administrés pourront connaître les fondements des décisions des organismes publics *lorsqu'elles auront été rendues* »<sup>19</sup> [nos italiques]. Selon la Commission, la notion « d'analyse » se distingue de celle « d'avis » et de « recommandation » par son caractère plus objectif, qui comprend généralement une juxtaposition de faits pour en tirer une signification<sup>20</sup>. Selon nous, ce caractère objectif devrait favoriser sa divulgation et sa mise au service de l'opinion publique AVANT que des décisions ne soient prises en matière d'environnement.

Au contraire, un rapport d'une firme de consultants chargée d'évaluer les plans pour les services d'égouts et d'aqueducs, tout en préservant l'aspect écologique des lieux, fut aussi soustrait à la divulgation. Selon la Commission :

L'organisme n'a toujours pas pris sa décision définitive. Le rapport est un document à teneur analytique; les experts y analysent des faits, procèdent à l'échantillonnage pour une étude du sol, suggèrent des tracés et des aménagements, proposent des scénarios et discutent avec des responsables du ministère de l'Environnement. Quant aux annexes, elles ont été réalisées [...] pour compléter le texte. Ces annexes font partie de l'analyse parce qu'elles se retrouvent dans le corps même du texte d'analyse<sup>21</sup>.

Un tel type de rapport s'apparente fort à une étude d'impact, sans en porter le titre. La *Loi sur la qualité de l'environnement* donne un caractère public aux études d'impact<sup>22</sup> alors que la *Loi sur l'accès* est jugée permettre le contraire. La Commission a aussi jugé qu'un document préparé par un employé du ministère de l'Environnement, faisant état de la situation de l'étude d'impact du tiers et comprenant des arguments, des conclusions et des recommandations constituait une analyse protégée par l'article 39<sup>23</sup>. La population peut, en vertu de la L.q.e., connaître l'étude d'impact préparée par un promoteur et ses

---

<sup>19</sup> R. DORAY et F. CHARRETTE, préc., note 16, p. II/39-1.

<sup>20</sup> *Les Ami-e-s de la terre de Québec c. Québec (Communauté urbaine de)*, [1993] CAI 27.

<sup>21</sup> *Lapierre c. Granby (Ville de)*, décision non rapportée, CAI n° 00 09 45, 26 juin 2001.

<sup>22</sup> L.q.e., art. 31.3.

<sup>23</sup> *Morazain c. Québec (Ministère de l'Environnement)*, [2002] C.A.I. 583.

consultants, mais pas l'évaluation qui en est faite par l'administration publique « à son service » du fait de la *Loi sur l'accès*. Tout comme elle ne peut prendre connaissance de l'évaluation faite par le MDDEP d'une demande de certificat d'autorisation<sup>24</sup>.

Notre analyse des décisions rendues par la Commission d'accès à l'information concernant les documents servant à la prise de décisions administratives ou politiques en matière d'environnement montre que, dans la très grande majorité des cas, les citoyens se voient refuser l'accès à ces renseignements. Selon le CQDE, plusieurs principes développés par le droit de l'environnement, mais particulièrement celui de la participation du public à la prise de décision, exigent de revoir ces dispositions.

### **L'environnement, une exception aux exceptions de la loi sur l'accès ?**

Dès 1982, l'article 26 de la *Loi sur l'accès* vise à favoriser l'accès à l'information portant sur des problématiques environnementales, en écartant l'application de certaines restrictions concernant des renseignements ayant des incidences sur l'économie :

Un organisme public ne peut refuser de communiquer un renseignement visé par les articles 22, 23 et 24 lorsque ce renseignement permet de connaître ou de confirmer l'existence d'un risque immédiat pour la santé ou la sécurité d'une personne ou d'une atteinte sérieuse ou irréparable à son droit à la qualité de l'environnement.

En pareil cas, l'organisme public peut, malgré l'article 49, rendre sa décision dès qu'il a donné au tiers l'avis requis par l'article 25.

Les lacunes du texte même de cette disposition, son application par les organismes publics et son interprétation par la Commission se sont cependant avérées fatales aux bénéfices recherchés par le législateur. Ainsi, la Commission a établi qu'il ne suffit pas qu'un renseignement soit *susceptible* de faire connaître ou de confirmer un risque immédiat pour la santé ou la sécurité d'une personne ou une atteinte sérieuse ou irréparable à son droit à la qualité de l'environnement. Selon elle, « le libellé affirmatif [« permet de connaître ou de confirmer l'existence »] de cette disposition exige que le renseignement *révèle effectivement* l'existence d'une situation de risque ou une atteinte *qui a eu lieu* »<sup>25</sup> [nos italiques]. Il est troublant de comparer le niveau élevé de certitude qui est exigé concernant l'atteinte à un droit ou à un risque pour la santé humaine avec celui, beaucoup plus faible, exigé par la Commission quant aux incidences économiques éventuelles pour un tiers visé par l'article 24 de la même loi.

La Commission retient des critères d'application extrêmement exigeants. Dès la demande d'accès à l'organisme public, le demandeur doit prouver des faits établissant des problèmes de santé existants et le principe de prévention est donc écarté par cette interprétation. En 1999, Doray et Charrette constatent :

---

<sup>24</sup> *Desnommée c. Québec (Ministère de l'Environnement)*, [2003] CAI 154.

<sup>25</sup> *Ferahian c. Westmount (Ville de)*, [1986] CAI 166, 172.

En toute déférence, on peut sérieusement se demander comment le demandeur qui n'a pas en main les documents en litige peut raisonnablement assumer un tel fardeau de preuve. Autant dire que l'article 26 ne trouvera à peu près jamais application, ce qui est d'ailleurs amplement démontré par le fait que depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'accès il y a bientôt 17 ans, la Commission ne l'a jamais appliqué, alors qu'elle a été saisie de centaines de demande de révision dans le domaine de l'environnement<sup>26</sup>.

Effectivement, nous n'avons trouvé, entre 1983 et 2006, AUCUNE décision de la Commission forçant la divulgation de renseignements sur la base de l'article 26.

En 2006, lorsque l'Assemblée nationale adopte la première réforme importante de la *Loi sur l'accès*<sup>27</sup>, l'article 26 est abrogé et remplacé par le nouvel article 41.1 :

**41.1.** Les restrictions prévues dans la présente section, sauf celles des articles 28, 28.1, 29, 30, 33, 34 et 41, ne s'appliquent pas à un renseignement qui permet de connaître ou de confirmer l'existence d'un risque immédiat pour la vie, la santé ou la sécurité d'une personne ou d'une atteinte sérieuse ou irréparable à son droit à la qualité de l'environnement, à moins que l'effet prévisible de sa divulgation ne soit de nuire sérieusement aux mesures d'intervention pour parer à ce risque ou à cette atteinte.

Elles ne s'appliquent pas non plus, sauf celle de l'article 28 et, dans le cas d'un document produit par le vérificateur général ou pour son compte, celle de l'article 41, à un renseignement concernant la quantité, la qualité ou la concentration des contaminants émis, dégagés, rejetés ou déposés par une source de contamination, ou concernant la présence d'un contaminant dans l'environnement.

Dans le cas d'un renseignement fourni par un tiers et visé par le premier alinéa, le responsable doit lui donner avis de sa décision lorsqu'elle vise à y donner accès. Toutefois, cette décision est exécutoire malgré l'article 49.

La Commission d'accès à l'information juge alors cet amendement « majeur », parce qu'il diminue le nombre de restrictions admissibles et qu'il « constituera également une avancée certaine pour le droit à la qualité de l'environnement », puisque son deuxième alinéa élargit l'obligation de même nature, prévue par l'article 118.4 de la LQE, à tous les organismes publics et non seulement aux documents détenus par le MDDEP<sup>28</sup>.

Sans nier ces avancées, nous considérons cependant que le législateur ne s'est pas attaqué aux problèmes fondamentaux posés par l'article 26. En effet, rien dans le libellé

---

<sup>26</sup> R. DORAY et F. CHARETTE, préc., note 16, Tome III, p. AD-3/7.

<sup>27</sup> *Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et d'autres dispositions législatives*, L.Q., 2006, c. 22.

<sup>28</sup> COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION, *Mémoire sur le projet de loi no 86*, Septembre 2005, p. 33.

du premier alinéa de l'article 41.1 n'a changé au fait que le renseignement *doive permettre de connaître ou confirmer l'existence d'un risque immédiat* pour la vie, la santé ou la sécurité d'une personne ou d'une *atteinte sérieuse ou irréparable* à son droit à la qualité de l'environnement. C'est donc dire que le même fardeau de preuve continue de s'appliquer et qu'il appartient toujours au demandeur de fournir un début de preuve de l'application de l'article 41.1 pour que la Commission accepte de considérer cette exception. À ce sujet, les auteurs spécialisés considèrent que la jurisprudence élaborée sous l'ancien article 26 continue de s'appliquer pour l'interprétation de l'article 41.1<sup>29</sup>. Or, si durant plus de deux décennies l'article 26 n'a pas permis d'accéder à l'information environnementale recherchée, on voit mal pourquoi il en irait différemment des décisions sur le nouvel article 41.1, al. 1<sup>o</sup>, rendues à partir d'un même libellé. Cependant, le 31 mars 2011, la Commission a rendu un jugement ordonnant la divulgation de certaines parties de documents concernant l'érosion des berges de la rivière du Lièvre au motif qu'ils contiennent des renseignements de la nature de ceux visés à 41.1<sup>30</sup>. Comme la Commission ne dit pas un mot de plus pour expliquer sa décision et justifier ce revirement jurisprudentiel, il est difficile de savoir si on doit y voir une heureuse évolution de la Commission vers une interprétation plus libérale de cette disposition ou un simple accident de parcours. D'autant plus que le présent rapport quinquennal de la Commission est silencieux sur l'évaluation des modifications apportées à la loi en 2006.

L'article 41.1, al. 1<sup>o</sup> vise aussi à protéger toute personne contre « une atteinte sérieuse ou irréparable à son droit à la qualité de l'environnement ». Ce droit n'est pas défini dans la *Loi sur l'accès* et le législateur a sans doute voulu faire référence à l'article 19.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. La Commission a déjà décidé, au sujet de l'ancien article 26, que la preuve d'une infraction à la L.q.e. ou à une loi connexe ne suffit pas à satisfaire à ses critères d'application<sup>31</sup>. Bien sûr, toute infraction à la L.q.e. ne constitue pas une atteinte *irréparable* au droit à la qualité de l'environnement. En revanche, nous considérons qu'elles sont généralement *sérieuses*, d'autant plus que, outre la L.q.e., le droit de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité est un droit fondamental et que la *Loi sur le développement durable* reconnaît que « les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature »<sup>32</sup>. La *Loi sur l'accès* devrait donc encourager la divulgation de tout renseignement permettant de révéler une situation prohibée par la L.q.e. et les lois connexes qui y sont mentionnées. En outre, l'article 41.1, représente une exception aux restrictions de la *Loi sur l'accès* et constitue ainsi une réaffirmation du principe général de droit d'accès prévu par la Loi. De ce fait, il devrait bénéficier d'une interprétation large et généreuse permettant la mise en œuvre concrète de ce droit, et non l'inverse<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> R. DORAY et F. CHARETTE, préc., note 16, p. II/41.1-2 et ss.; Yvon DUPLESSIS et Jean HÉTU, *L'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, Loi indexée, commentée et annotée*, Brossard, Publications CCH Ltée, Mise à jour en date du 2 septembre 2010, Tome III, p. 132 801

<sup>30</sup> P.V. c. *Québec (Ministère des Ressources naturelles et de la Faune)* 2011 QCCAI. La Commission y refuse l'accès à tous les autres documents demandés, au motif de l'article 23 portant sur les renseignements de nature industrielle, technique, commerciale, etc.

<sup>31</sup> *Rousseau c. Ministère de l'Environnement et de la Faune*, [2000] CAI 48, requête pour permission d'appeler accueillie, [2000] CAI 424.

<sup>32</sup> *Loi sur le développement durable*, art. 6 (a).

<sup>33</sup> *Loi d'interprétation du Québec*, L.R.Q., c. I-16, art. 41

Il nous apparaît qu'une interprétation faisant en sorte qu'une disposition législative n'ait trouvé application qu'une seule fois depuis son adoption mérite d'être revue. L'interprétation littérale de la Commission empêche la divulgation d'information d'ordre environnemental alors que, dès 1982, le législateur veut la soumettre à un régime d'accès moins contraignant. Il réitère cette intention en 2006, en faisant que moins de restrictions puissent restreindre la divulgation et que plus d'organismes publics soient visés concernant l'information sur les contaminants. La même année, il fait de l'accès à l'information un principe de sa *Loi sur le développement durable* et, en 2009, la transparence concernant les ressources en eau devient un principe majeur dans la *Loi sur le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*. Les décisions de la Commission ne respectent pas cette volonté manifeste. Selon le CQDE, l'article 41.1 doit être revu, de même que son interprétation étroite.

### **Obligation de répondre aux demandes dans la *Loi sur la qualité de l'environnement***

Le régime général d'accès à l'information, basé sur des demandes d'accès, a eu un précurseur. En 1978, l'Assemblée nationale du Québec adopte une importante réforme de la *Loi sur la qualité de l'environnement* où on prévoit, entre autres, la possibilité pour les citoyens de demander aux autorités environnementales certaines informations concernant les contaminants. Ainsi, le nouvel article 118.4 de la *L.q.e.* est adopté et indique alors :

Toute personne a droit d'obtenir des services de protection de l'environnement copie de tout renseignement disponible concernant la quantité, la qualité ou la concentration des contaminants émis, dégagés, rejetés ou déposés par une source de contamination.

En 1985, le législateur modifie cette disposition pour tenir compte de l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès* et, en 1990, il élargit sa portée de façon à permettre d'obtenir des renseignements « concernant la présence d'un contaminant dans l'environnement ». L'actuel article 118.4 se lit ainsi :

Toute personne a droit d'obtenir du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs copie de tout renseignement disponible concernant la quantité, la qualité ou la concentration des contaminants émis, dégagés, rejetés ou déposés par une source de contamination ou, concernant la présence d'un contaminant dans l'environnement.

Le présent article s'applique sous réserve des restrictions aux droits d'accès prévues à l'article 28 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics* et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1).

Alors qu'il est ministre de l'Environnement, Monsieur Clifford Lincoln s'exprime ainsi :

Ce droit à la qualité de l'environnement a comme corollaire un droit à l'information en matière d'environnement, droit qui est expressément reconnu

dans la Loi sur la qualité de l'environnement et qui s'ajoute au droit d'accès à l'information gouvernementale qui est par ailleurs reconnu dans le droit québécois. De façon précise, cette règle de droit permet à toute personne d'obtenir des informations sur la pollution causée par toute source de contamination de l'environnement au Québec<sup>34</sup>.

Dans l'affaire « Goodfellow », le président de la Commission d'accès à l'information, Me Jacques O'Bready confirme la volonté exprimée par le législateur :

[...] l'objectif principal du droit d'accès prévu à l'article 118.4 est de faciliter ou de permettre la mise en oeuvre d'autres droits substantifs qui se retrouvent essentiellement aux articles 19.1, 19.2, 19.3, 20 et 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement actuelle [...]<sup>35</sup>

L'article 118.4 est effectivement une suite logique de ces dispositions : pour défendre le droit à la qualité de l'environnement qui lui est reconnu et pouvoir utiliser efficacement le recours à l'injonction qui lui est accordé, il faut que le citoyen soit capable de connaître les atteintes éventuelles à l'environnement. Cela exige, entre autres, qu'il puisse avoir accès aux renseignements lui permettant de connaître le niveau de contamination permis par les autorisations ministérielles délivrées aux entreprises et de pouvoir vérifier si elles s'y conforment dans les faits. Ces informations proviennent de différentes sources, telles que des tiers du secteur privé, d'autres organismes publics ou du ministère lui-même.

La Commission d'accès à l'information a initialement indiqué que l'article 118.4 doit bénéficier d'une interprétation large et libérale :

Dans la mesure où tous ces droits constituent des droits de la personne et confèrent des droits d'agir devant les tribunaux, il est admis qu'ils ne peuvent faire l'objet d'une interprétation et d'une application restrictive et que, en cas de doute sur leur interprétation, ce doute doit bénéficier au titulaire de ces droits.

Quoi qu'il en soit, les termes mêmes du texte de l'article 118.4 imposent une vaste portée de son application. [...]

C'est pourquoi le soussigné est d'avis que, dans le contexte de l'article 118.4, l'expression « tout renseignement disponible concernant [...] » ne réfère pas seulement aux seules informations qui donnent le résultat chiffrable de la quantité, de la qualité ou de la concentration des contaminants émis, dégagés, rejetés ou déposés par une source de contamination. La portée de ces termes nous oblige plutôt à englober l'ensemble de l'information en possession du ministère

---

<sup>34</sup> Clifford LINCOLN, « Le droit à un environnement sain au Québec dans le contexte de l'émergence d'un droit international de l'environnement », dans Nicole DUPLÉ (sous la direction de), *Le droit à la qualité de l'environnement : un droit en devenir, un droit à définir*, Actes de la Ve conférence internationale de droit constitutionnel, Montréal, Éditions Québec/Amériques, 1988, à la page 59.

<sup>35</sup> *Goodfellow inc. c. Québec (Ministère de l'Environnement)* [1990] CAI 163, 167.

ayant un rapport avec la « quantité, la qualité ou la concentration des contaminants [...] »<sup>36</sup>.

Cependant, la Commission a par la suite jugé dans une autre affaire que le libellé de 118.4 fait en sorte que cet article s'applique seulement aux contaminants *déjà* émis ou rejetés dans l'environnement et ne peut donner accès à un document permettant de connaître préalablement la quantité de contaminants qu'une entreprise *prévoit* émettre ou rejeter :

L'article 118.4 de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q. c. Q-2) permet d'avoir accès à des renseignements relatifs à « la quantité, la qualité ou la concentration de contaminants *émis, dégagés, rejetés ou déposés par une source de contamination ou, concernant la présence d'un contaminant dans l'environnement* ».

À mon avis, il ne peut y avoir d'émission, de rejet ou de dépôt de contaminant pour un projet non encore en opération<sup>37</sup>.

Sans autre explication de la part du Commissaire concernant l'article 118.4. Il faut donc déduire des italiques employés par la Commission qu'elle utilise la méthode grammaticale d'interprétation et privilégie le temps des participes utilisés dans la disposition, plutôt qu'une méthode téléologique tenant compte des objectifs du législateur. Au lieu d'interpréter largement et libéralement une disposition qui donne un droit à un citoyen, la Commission restreint fortement la portée de cette disposition en la rendant inutilisable à des fins de prévention environnementale. En effet, il en résulte que n'est que *lorsque la contamination aura eu lieu* que cet article pourra servir à obtenir des renseignements permettant d'évaluer l'ampleur des dégâts.

Pourtant, la L.q.e. définit un contaminant comme « une matière solide, liquide ou gazeuse, un micro-organisme, un son, une vibration, un rayonnement, une chaleur, une odeur, une radiation ou toute combinaison de l'un ou de l'autre susceptible d'altérer de quelque manière la qualité de l'environnement »<sup>38</sup>. Le législateur a expressément prévu qu'un *contaminant* est quelque chose qui peut être seulement *susceptible* d'altérer l'environnement et la Cour du Québec l'a confirmé : « En effet, pour qu'existe un **contaminant** au sens de cette loi, il suffit d'avoir une possibilité de pollution : **susceptible d'altérer de quelque manière la qualité de l'environnement** »<sup>39</sup> [caractères gras et surligné dans le texte]. Si un *contaminant* est quelque chose de susceptible d'altérer l'environnement, la logique voudrait qu'un *renseignement sur ce contaminant* n'exige pas une émission où une altération de l'environnement déjà advenue, si on veut respecter la définition légale de contaminant et donner une cohérence

---

<sup>36</sup> *Goodfellow inc. c. Québec (Ministère de l'Environnement)* [1990] CAI 163. Renversé, mais sur un autre point, par la Cour du Québec dans *Goodfellow inc. c. Goulet*, [1995] C.A.I. 444 (C.Q.), requête en révocation rejetée, [1996] C.A.I. 455 (C.S.), appel rejeté, [2001] C.A.I. 573 (C.A.).

<sup>37</sup> *Burcombe c. Québec (Ministère de l'Environnement et de la Faune)*, [1996] CAI 99, 104.

<sup>38</sup> L.q.e., art. 1 par. 5° [nos soulignés].

<sup>39</sup> *Osram Sylvania Ltée c. Procureur général du Québec et Ministère de l'environnement*, C.Q. Québec, n° 200-80-000167-021, 4 décembre 2003, j. Lavoie., par. 45.

interne à la loi. Par exemple, les produits chimiques qui seront utilisés lors d'une fracturation hydraulique d'un puits devant produire des gaz de schiste sont certainement une *matière solide ou liquide*, ou une *combinaison de l'un et de l'autre susceptible d'altérer de quelque manière la qualité de l'environnement*. Ces produits sont des *contaminants*, au sens de la loi, sans qu'il soit nécessaire d'attendre qu'ils se retrouvent dans l'environnement. L'article 118.4 devrait donc permettre d'obtenir les renseignements détenus par le MDDEP sur ces intrants, sans attendre qu'ils soient effectivement émis dans l'environnement.

Le MDDEP écarte régulièrement la préséance de l'article 118.4 sur les restrictions à l'accès prévues aux articles 23 et 24 de la *Loi sur l'accès* concernant les documents remis par des tiers. Cette façon discrétionnaire d'appliquer un mécanisme d'information prévu dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* entraîne des délais supplémentaires, en raison de l'avis procédural obligatoire à envoyer au tiers en vertu de la *Loi sur l'accès*. Lors des débats parlementaires entourant l'adoption de l'article 118.4 L.q.e., le ministre responsable, M. Marcel Léger, avait spécifié : « On ne peut pas, nous autres, dire que c'est la compagnie qui détermine ce qui doit être caché et ce qui doit être divulgué<sup>40</sup>. C'est pourtant le résultat de l'application actuelle de l'article 118.4 par le MDDEP, ainsi que de son interprétation par la Commission. Devant le refus quasi constant des tiers à autoriser la divulgation, le demandeur se retrouve avec le fardeau d'en appeler devant la C.A.I. avec les délais qui s'en suivent, plutôt que de bénéficier de l'accès « direct et facile » voulu par le législateur<sup>41</sup>.

Puisque la Cour supérieure a reconnu que l'article 118.4 « 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 »<sup>42</sup>, il apparaît juridiquement fondé qu'en cas de doute sur l'interprétation de cet article, la personne titulaire du droit d'accès soit favorisée. En outre, l'interprétation de la Commission réduit l'utilité de l'article 118.4 à des fins curatives, plutôt que préventive, et va à l'encontre d'un principe majeur du droit de l'environnement, droit dont cette disposition relève. Pour remédier définitivement aux conséquences de cette interprétation, Duplessis propose que le législateur prévoit l'accès à l'information lorsque l'environnement est *susceptible* d'être contaminé<sup>43</sup>. À défaut d'une interprétation large et libérale de la disposition actuelle, renversant l'interprétation retenue dans *Burcombe*, c'est effectivement une solution qu'il faut envisager. D'autant plus que, depuis 2006, le contenu de l'article 118.4 a été transposé directement dans l'article 41.1 de la *Loi sur l'accès* et vise maintenant tous les organismes publics.

---

<sup>40</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, Commissions parlementaires, 3<sup>e</sup> session, 31<sup>e</sup> Législature, no 161, p. B-6561.

<sup>41</sup> *Québec (Procureur général) c. Lavoie*, [2006] CAI 563 (C.S.), par. 112

<sup>42</sup> *Id.*, par. 124.

<sup>43</sup> Yvon DUPLESSIS, « L'accès à l'information pour un environnement sain » dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (1992)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 147, à la page 191.

## Un exemple concret de l'application discrétionnaire de la Loi sur l'accès

Le 21 septembre 2010, le CQDE dépose une demande d'accès à l'information visant à obtenir, du MDDEP, « la liste des matières solides, liquides ou gazeuses utilisées par les entreprises dont les activités d'exploration ou d'exploitation des gaz de schiste ont été autorisées en vertu de la *Loi sur les mines* ou de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, pour rechercher ou extraire le gaz, entre autres dans les techniques d'hydrafracturation en usage »<sup>44</sup>. Plusieurs de ces matières sont des contaminants et la demande précise :

Par ailleurs, en vertu des articles 118.4 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) et 41.1 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, nous demandons au MDDEP de nous transmettre tout renseignement ou document qu'il possède concernant la quantité, la qualité ou la concentration des contaminants émis, dégagés, rejetés ou déposés par chacune des activités d'exploration ou d'exploitation des gaz de schiste autorisées en vertu de la *Loi sur les mines* ou de la LQE, ou concernant la présence de tels contaminants dans l'environnement (dans l'air, le sol ou l'eau).

Le fait que le MDDEP *détient* des renseignements concernant des contaminants émis dans l'environnement par ce type d'industrie est établi, deux semaines plus tard, par le témoignage de différents fonctionnaires du ministère lors des audiences publiques du BAPE sur le développement de cette industrie<sup>45</sup>. Pourtant, le MDDEP répond au CQDE que concernant la liste des matières solides, liquides ou gazeuses demandées « les documents pertinents à ce point de votre demande font présentement l'objet d'avis aux tiers. Nous demeurons toujours dans l'attente des observations des tiers quant à leur accessibilité »<sup>46</sup>. Cette réponse préliminaire ne fait aucune mention des articles 118.4 de la L.q.e. et 41.1 de la *Loi sur l'accès*, mais nie le caractère public des informations demandées en envoyant un avis aux tiers. Le MDDEP ajoute une condition à la loi, alors que la jurisprudence est claire à l'effet que l'article 118.4 dispense le fonctionnaire de l'obligation de donner avis au tiers<sup>47</sup>.

L'avis envoyé aux tiers, suite à la demande d'accès du CQDE, indique que le ministère considère que les articles 118.4 L.q.e. et 41.1, al. 2° de la *Loi sur l'accès* ne s'appliquent pas en l'espèce. Suite à cet avis, les entreprises gazières refusent toutes la

---

<sup>44</sup> CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, *Demande d'accès à des documents ou renseignements concernant les gaz de schiste*, 21 septembre 2010. [En ligne]. <http://www.cqde.org/wp-content/uploads/2010/11/Demande-access-info-21-sept-2010.pdf> (Page consultée le 2 décembre 2010).

<sup>45</sup> BAPE, Commission d'enquête sur le développement durable des gaz de schiste, *Document DT 2- Séance de l'après-midi du 5 octobre 2010*, p. 8, 10 et 11, en ligne : [http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Gaz\\_de\\_schiste/documents/DT2.pdf](http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Gaz_de_schiste/documents/DT2.pdf) (consulté le 2 décembre 2010)

<sup>46</sup> MDDEP, *Lettre du 21 octobre 2010*. [En ligne] <http://www.cqde.org/wp-content/uploads/2010/11/Réponsesdemandeaccès-21oct2010.pdf> (Page consultée le 2 décembre 2010).

<sup>47</sup> *Produits Shell Canada ltée c. Québec (Ministère de l'Environnement)*, [1988] CAI 289, requête pour permission d'appeler accueillie, [1989] CAI 91 (C.Q.), suivie d'un désistement, C.Q.M., n° 500-02-037625-881, 17 juin 1991.

divulgarion des produits utilisés et des contaminants émis et le MDDEP confirme son refus de divulguer ces informations. Toujours sans mentionner l'existence des articles 118.4 L.q.e. et 41.1 de la *Loi sur l'accès*, le ministère écrit qu'il « devait faire des avis aux tiers en vertu de l'article 25 de la Loi sur l'accès » et ajoute « à la suite de la réponse des tiers, nous ne pouvons vous communiquer certains documents que vous désirez obtenir. Après analyse, les observations des tiers relativement à leur confidentialité nous semblent répondre aux exigences des articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès [...] »<sup>48</sup>.

Le fait que le MDDEP invoque les restrictions des articles 23 et 24 alors que, s'agissant de renseignements concernant la présence de contaminants dans l'environnement, elles sont spécifiquement écartées par les articles 41.1, al. 2 de la *Loi sur l'accès* et 118.4 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* démontre une application très restrictive de ces dispositions. La loi prévoit que les renseignements concernant la présence d'un contaminant dans l'environnement sont publics et le ministère a l'obligation de divulguer sans délai ces renseignements et n'a pas à consulter les tiers. Agir autrement contrevient à la loi et à la volonté du législateur. La décision du MDDEP apparaissait illégale et le CQDE a alors déposé une requête en révision devant la Commission d'accès à l'information. Cette requête devait être entendue les 27 et 28 mars 2013, soit 30 mois après la demande d'accès.

Cependant, les entreprises gazières ont graduellement, entre juillet 2012 et mars 2013, levé leur veto face à la divulgation des documents qu'elles avaient remis au MDDEFP. Plusieurs de ces documents, disponibles sur le site Internet du CQDE, sont des analyses de laboratoires portant sur les eaux et les boues usées issues des fracturations hydrauliques effectuées et documentent la présence de nombreux contaminants dans l'environnement. Ce sont de toute évidence des renseignements visés par l'article 118.4 qui auraient dû être divulgués sans avis et auraient été ainsi disponibles pour le débat public entourant les audiences du BAPE.

Par ailleurs, le 4 décembre 2012, lors d'une conférence préparatoire, le ministère nous avisait qu'il venait de « découvrir » 18 nouveaux documents remis par des tiers et qui étaient couverts par notre demande d'accès. Et qu'il lui fallait maintenant aviser ces tiers, avec les délais que cela entraîne. Puis, deux semaines avant l'audience prévue devant la CAI, le ministère nous a remis à son tour la majorité des documents recherchés et l'audience a été annulée. Les citoyens auront attendu inutilement 30 mois pour obtenir ces informations sur un sujet d'intérêt public hautement d'actualité et ont été privés d'informations essentielles pour participer efficacement aux consultations en cours sur cette industrie. Quant au CQDE, il n'a pu plaider devant la Commission le renversement de la malheureuse jurisprudence Burcombe...

Comble du ridicule, une fois l'audience officiellement annulée, le CQDE a été ensuite avisé que le ministère venait de « découvrir » un important document de 70 pages, visé par notre demande d'accès, mais jamais porté à notre attention. Ce document

---

<sup>48</sup> MDDEP, *Lettre du 4 novembre 2010*. [En ligne] <http://www.cqde.org/wp-content/uploads/2010/11/Réponse-2-MDDEP-10-11-15.pdf> (page consultée le 2 décembre 2010).

est largement caviardé en vertu des articles 37 et 39. Étant donné les délais et les informations obtenues depuis, le CQDE a décidé de ne pas contester. Mais, si des juristes spécialisés rencontrent de telles difficultés, que dire du courage et de la volonté qu'il faut à de simples citoyens pour affronter ces procédures?

Paradoxalement, une loi dont le principe est l'accès à l'information représente régulièrement pour les demandeurs un frein important au droit à l'information environnementale initialement énoncé par la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Cette situation est aggravée par le comportement du MDDEP qui choisit souvent arbitrairement d'appliquer les restrictions substantives et procédurales de la *Loi sur l'accès* plutôt que les mécanismes d'information particuliers de la L.q.e. Pour contrer cette « discrétion » administrative, le droit international de l'environnement propose des mécanismes de divulgation automatique et obligatoire<sup>49</sup>.

### **L'obligation « active » de divulgation dans la *Loi sur la qualité de l'environnement***

La réforme de 1978 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* introduit aussi une nouvelle forme d'obligation pour l'État, soit celle de mettre automatiquement un certain nombre de renseignements d'ordre environnementaux à la disposition des citoyens, sans nécessité pour eux d'en faire la demande. Au fil des ans, le législateur n'a cessé d'accroître la quantité de renseignements disponibles par le registre environnemental de l'article 118.5, comme on peut le constater à la lecture des 17 rubriques que contient la disposition actuelle. La plus importante modification à l'article 118.5 est survenue en 1987, lorsqu'est modifié le dernier alinéa de façon à clarifier le caractère public des renseignements contenus au registre en indiquant que « Les renseignements contenus dans ce registre ont un caractère public ». Cette modification vise à assurer pleinement aux citoyens l'exercice du droit d'accès prévu par cette disposition et le législateur a alors sciemment réitéré sa décision voulant qu'aucune restriction substantive ou procédurale découlant de la *Loi sur l'accès* ne puisse contrecarrer ce droit à l'information environnementale. C'est d'ailleurs la position initiale de la Commission :

Dans la mesure où l'article 118.5 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit un droit d'accès pour les documents en litige, les restrictions prévues à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* ne peuvent constituer un obstacle à ce droit.

À la lumière du deuxième alinéa de l'article 22 de la Loi qui décrit ce que doit inclure la demande d'autorisation, on constate qu'elle comprend une grande quantité d'informations portant sur pratiquement tous les aspects de l'activité visée par la demande. Et en l'espèce, il ne fait aucun doute que tous les renseignements colligés dans les documents en litige tels qu'identifiés, font partie de la demande d'autorisation en vertu de cette disposition. C'est donc dire qu'en vertu de l'article 118.5, ces documents ont un caractère public<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Convention d'Aarhus, préc., note 14.

<sup>50</sup> *Gamelin c. Ministère de l'Environnement du Québec*, [1986] C.A.I. 543.

La même année, la Commission confirme la décision du ministère de l'Environnement de divulguer un certificat d'autorisation relatif à un incinérateur<sup>51</sup>. Cependant, le tiers porte cette décision en appel. La décision de la Cour du Québec, rendue en 1991 dans l'affaire « Récupération Portneuf »<sup>52</sup>, est encore aujourd'hui « la décision de base » concernant le registre de l'article 118.5 et mérite de s'y attarder. Soulignons d'abord que le procureur du ministère de l'Environnement soutient, dans son mémoire d'appel, une interprétation différente de celle qu'il défendait en première instance devant la Commission et fait alors une distinction entre le registre et un document auquel ce registre permet de référer et le tribunal retient cette distinction<sup>53</sup>. Peu de temps après, Duplessis critique sévèrement la décision de la Cour du Québec et indique qu'il ne croit pas que ce jugement « fasse jurisprudence sur l'accessibilité des renseignements prévus à l'article 118.5 », puisque cette décision porte sur le texte initial de l'article 118.5. Selon lui, la modification de 1987, énonçant que « Les renseignements contenus dans ce registre ont un caractère public », rend accessibles les renseignements qui composent un document, plutôt que simplement donner accès à un registre<sup>54</sup>. De plus, la L.q.e exige que certains renseignements accompagnent la demande de certificat d'autorisation pour que celle-ci soit valide légalement<sup>55</sup>. Nous sommes d'accord avec Duplessis lorsqu'il écrit :

[...] nous sommes d'avis que tous les renseignements et documents qui doivent légalement accompagner un document énuméré à l'article 118.5 de la loi sont accessibles au public. Nous ne pouvons, ceci étant dit avec toute déférence, être d'accord avec l'opinion du juge Gagnon lorsqu'il affirme que : « l'accès au registre diffère de l'accès aux documents qui y sont relatés »<sup>56</sup>.

En outre, l'évolution internationale du droit de l'environnement sur la question des registres environnementaux fait apparaître d'un autre âge une décision concluant qu'un tel registre n'est qu'un « gros cahier sur lequel on note des faits, des noms, des chiffres dont on veut garder le souvenir »<sup>57</sup>. Ce caractère « dépassé » est aussi accentué par les bouleversements technologiques intervenus depuis. Un document peut être mis en ligne et être directement accessible à l'ensemble des citoyens, sans aucune demande à faire. D'ailleurs, le site Internet du ministère de l'Environnement de l'Ontario rend

---

<sup>51</sup> *Récupération Portneuf c. Ministère de l'Environnement*, [1986] CAI 527.

<sup>52</sup> *Récupération Portneuf c. Ministère de l'Environnement*, [1991] CAI 269 (C.Q.) (requête en évocation suivie d'un règlement hors cour, C.S.M., n° 500-05-000568-910)

<sup>53</sup> *Id.*, par 24 à 27.

<sup>54</sup> Y. DUPLESSIS, préc., note 43, p. 165.

<sup>55</sup> L.q.e, art. 22 al. 3 et *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, R.R.Q., c. Q-2, r. 3, art. 8.

<sup>56</sup> Y. DUPLESSIS, préc., note 43, p. 166.

<sup>57</sup> Mentionnons seulement l'article 5 de la *Convention d'Aarhus* ainsi que son *Protocole de Kiev*, le *Emergency Planning and Community Right-to-Know Act* américain et son *Toxic Release Inventory*, l'*Inventaire national des rejets de polluants* du Canada, etc.

accessibles les certificats d'autorisation délivrés et la consultation en ligne de ces documents, y compris les conditions d'autorisation<sup>58</sup>.

Mais, contrairement à ce que prévoyait Duplessis, suite à la modification apportée à l'article 118.5 en 1987, la Commission et la Cour du Québec ont continué de suivre l'opinion exprimée par la Cour du Québec dans *Récupération Portneuf inc.* La volonté du législateur, exprimée en 1978 et réitérée en 1987, à l'effet que les citoyens puissent accéder sans délai à certaines informations environnementales jugées particulièrement importantes, comme les documents soutenant les demandes d'autorisation ou indiquant les conditions légales de ces autorisations, se trouve ainsi niée.

Alors que la *Loi sur la qualité de l'environnement* reconnaît le droit à la qualité de l'environnement et celui de prendre une injonction pour faire respecter les conditions d'autorisation, l'interprétation majoritairement retenue de son article 118.5 ne rend pas obligatoire la divulgation des documents établissant ces conditions d'autorisation. Même les municipalités, à qui la L.q.e. accorde des pouvoirs particuliers en matière d'environnement, ne peuvent se servir du registre pour obtenir des documents faisant partie intégrante d'un certificat d'autorisation, malgré une décision de la Cour supérieure constatant que :

[...] l'article 19.3 de la L.q.e. consacre le droit d'une municipalité de s'adresser à notre cour afin d'obtenir une injonction en cas de non-respect par le titulaire d'un certificat d'autorisation des conditions qui y sont prévues. Or, l'exercice de ce droit devient impossible si l'on ne connaît pas la portée et le contenu véritable du certificat [...]<sup>59</sup>.

Cependant, le MDDEFP et la Commission d'accès à l'information continuent de contester cette interprétation de la Cour du Québec<sup>60</sup>.

Notre analyse de la jurisprudence portant sur l'article 118.5 montre que plusieurs dispositions de la *Loi sur l'accès* viennent interférer négativement avec les objectifs du législateur lors de la réforme de la *Loi sur la qualité de l'environnement* de 1978. Le registre environnemental de l'article 118.5 doit être modernisé et interprété largement pour permettre le nouveau contrat social induit par le développement durable et une mise en œuvre effective du droit à la qualité de l'environnement. Les documents qui s'y retrouvent, ainsi que les documents mentionnés comme faisant partie intégrale des conditions d'autorisation devraient y être accessibles par un simple lien Internet.

---

<sup>58</sup> [En ligne] [http://www.ebr.gov.on.ca/ERS-WEB-External/searchNotice0.jsp?clearForm=true&menuIndex=1\\_1&language=fr](http://www.ebr.gov.on.ca/ERS-WEB-External/searchNotice0.jsp?clearForm=true&menuIndex=1_1&language=fr) (Page consultée le 5 avril 2011).

<sup>59</sup> *Id.*

<sup>60</sup> *Saint-Nazaire (Municipalité de) c. Québec (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs)* [2007] C.A.I. 503; *Val-des-Monts (Municipalité de) c. Québec (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs)*, [2009] C.A.I. 150

## CONCLUSION

Plus de 30 ans après l'adoption des premiers mécanismes d'information environnementale dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*, ces derniers sont régulièrement mis en échec par les restrictions et les délais de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. En 2006, l'adoption du développement durable comme nouveau mode de gestion de l'administration publique québécoise et la reconnaissance du droit à un environnement sain et respectueux de la biodiversité dans la *Charte des droits et libertés de la personne* n'ont donné lieu à aucun changement dans les mécanismes d'information en vigueur et ils sont appliqués toujours aussi restrictivement.

Pour que le concept de développement durable arrive à produire les transformations escomptées, il faut impérativement réduire le champ des exceptions commerciales et leur prévalence, ainsi que de les tempérer par l'introduction de critères environnementaux et sociaux. Les dispositions étudiées devraient être revues à la lumière des conventions internationales les plus récentes, tant celles portant sur l'accès à l'information administrative que celles relevant du droit de l'environnement. La conception des futurs mécanismes d'information environnementale devra intégrer les possibilités ouvertes par les nouvelles technologies de l'information et l'égalité d'accès à l'information en être le principe juridique central.

Nous proposons donc que l'article 1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* soit modifié pour inclure une définition large de ce qu'est une « information environnementale », définition qui devrait être reprise dans la *Loi sur l'accès*. Ainsi, le critère de divulgation ne devrait plus être le critère organique de *qui* détient l'information ou *qui* l'a fournie, mais bien un critère matériel portant sur la *nature* de l'information. D'où l'importance de bien définir ce qu'est une « information environnementale », qui deviendrait obligatoirement accessible à tous. Une information non visée par cette définition pourrait demeurer soumise aux mécanismes d'accès traditionnels, incluant les restrictions légalement prévues. Une telle définition aiderait à définir le champ d'application des divers mécanismes d'accès à l'information environnementale, à la fois pour ceux qui seraient liés par des obligations et pour les bénéficiaires des droits. Toute information relevant de cette définition devrait être également accessible à tous, divulguée automatiquement, sans délai ni procédure.

Au Québec, il n'existe pas, non plus, de définition précise de ce qu'est un secret commercial ou industriel. Cette absence de définition amène un élargissement indu de ces notions et il existe en droit québécois une pléthore de décisions mettant en jeu des informations confidentielles au sens des articles 23 et 24 de la *Loi sur l'accès*. Un principe issu de ces décisions est que ce sont les entreprises qui établissent la nature confidentielle de documents « en les traitant de façon constante comme tels ». En l'absence de définition par les textes et du fait de cette jurisprudence, ce sont les entreprises qui sont amenées à fixer elles-mêmes les contours du secret industriel et commercial. Or, qu'espérer d'autre d'une entreprise, comme de qui que ce soit d'ailleurs,

que de garder le plus secret possible sa contribution à d'éventuels dommages environnementaux?

Malgré la présence de deux lois affirmant un droit à l'information, un d'ordre général, l'autre spécifique aux questions environnementales et une Charte reconnaissant le caractère fondamental du droit à l'information et de celui à un environnement sain, l'État québécois nie régulièrement au citoyen l'accès aux informations environnementales dont il a besoin pour être un acteur efficace et un destinataire d'un développement qui soit durable. Cela démontre le fort enracinement de la culture du secret au sein de l'administration publique ainsi que parmi ceux chargés d'appliquer ou d'interpréter les dispositions devant favoriser l'accès à l'information environnementale.

L'interprétation qui est donnée de ces dispositions écarte souvent plusieurs principes fondamentaux liés à l'interprétation des lois, particulièrement ceux favorables aux droits et libertés que sont le droit à l'information et le droit à un environnement sain. Le grand nombre de décisions refusant aux demandeurs l'accès à l'information environnementale semble indiquer que le *droit* d'accès est l'exception et que ce sont les *restrictions* à l'accès qui constituent le principe de notre législation. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que les citoyens et les groupes environnementaux perdent confiance dans l'efficacité des mécanismes d'information environnementale mis à leur disposition. Cela contribue à accentuer le cynisme existant vis-à-vis nos institutions. Il est donc important de corriger les lacunes soulevées, tant pour la santé de l'environnement que pour celle de notre démocratie.

Malheureusement, les diverses recommandations contenues dans le rapport « Technologies et vie privée à l'heure des choix de société » passent totalement sous silence les difficultés rencontrées concernant l'accès à l'information environnementale. Le CQDE espère que le prochain rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'accès corrige la situation.

Centre québécois du droit de  
l'environnement

454 av. Laurier E.

Montréal (Québec) H2J 1E7

Tel: 514.272.2666 #26

Courriel: [info@cqde.org](mailto:info@cqde.org)

Site internet: [www.cqde.org](http://www.cqde.org)