

COUR DU QUÉBEC

« Division administrative et d'appel »

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL
LOCALITÉ DE MONTRÉAL
« Chambre civile »

N° : 500-80-045311-249

DATE : 8 janvier 2026

SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE SERGE CHAMPOUX, J.C.Q.

LA CORPORATION CADILLAC FAIRVIEW LIMITÉE

Appelante

c.

BRIGITTE WATSON

Intimée

et

**MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS
CLIMATIQUES, DE LA FAUNE ET DES PARCS**

Intimé

et

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION

Mise en cause

JUGEMENT

[1] L'Appelante (ci-après « Cadillac Fairview ») porte en appel la décision du 2 juillet 2024 de la Commission d'accès à l'information (ci-après « la Commission » ou la « CAI ») par laquelle celle-ci rejette deux de ses arguments à l'effet que d'abord, ne devraient pas

être communiqués à l'Intimée Watson certains documents ou informations secrets détenus par le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (ci-après « le ministère » ou « le ministre ») puis que le ministre ayant fait défaut de donner avis à certains tiers visés par la demande d'accès de madame Watson, la Commission serait privée de sa compétence à traiter la demande d'accès de celle-ci.

[2] Les Intimés soutiennent quant à eux que la Commission a rendu une décision entièrement conforme au droit.

*
**

[3] **CONTEXTE**

[4] Pour mieux comprendre ce qui suit, la présentation du contexte factuel est essentielle.

[5] En mai 2018, Cadillac Fairview dépose une demande d'autorisation au ministre conformément à l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹ (« *Lqe* »). Sa demande vise à permettre un certain développement d'un terrain dont elle est propriétaire à Pointe-Claire, adjacent à un centre commercial qu'elle exploite. L'endroit visé par la demande de Cadillac Fairview aurait une superficie d'une cinquantaine d'acres et serait à ce moment en partie planté d'arbres, aurait servi de dépôt de neige et comporterait aussi certaines zones humides.

[6] Avec sa demande d'autorisation, l'Appelante présente de nombreux documents de divers spécialistes. Sans entrer dans des détails inutiles aux fins des présentes, il ressort qu'on y trouve un certain inventaire de végétaux et de la faune qui habitent l'espace visé.

[7] L'Intimée Watson est une citoyenne intéressée par les questions environnementales. Celle-ci présente en juin 2021 une demande à la Commission par laquelle elle requiert, parmi d'autres renseignements, la demande d'autorisation de Cadillac Fairview.

[8] Le ministre transmet alors certains documents, mais refuse d'en fournir d'autres, y compris plus particulièrement ceux qui identifient l'emplacement d'espèces menacées

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

ou vulnérables (« les EMV »). Il refuse aussi de fournir d'autres documents, au motif qu'ils constituent des secrets industriels ou commerciaux de Cadillac Fairview.

[9] Madame Watson conteste cette réponse du ministère et la CAI est saisie de l'affaire. Une audition est fixée le 25 mars 2024. La veille de l'audition, le ministre annonce cependant renoncer à invoquer quelque restriction à l'accès aux documents en sa possession, de manière à rendre accessibles à l'Intimée Watson tous les documents jusqu'ici litigieux.

[10] L'audience se tient tout de même. Cadillac Fairview maintient en effet son appui à la restriction dans la transmission des renseignements. Le 2 juillet 2024, la CAI donne raison à Cadillac Fairview quant aux secrets commerciaux allégués, mais rejette ses autres arguments, relativement aux EMV et à la nécessité d'adresser des avis à d'autres tiers. Elle écrit² :

[72] PREND ACTE de la communication de documents;

[73] PREND ACTE de la volonté de l'organisme de communiquer à la demanderesse tous les documents en litige sans caviardage;

[74] MAINTIENT le refus initial de l'organisme en ce qui concerne uniquement les secrets commerciaux confidentiels du tiers (extraits surlignés en violet) et ORDONNE à l'organisme de ne pas communiquer ces extraits (extraits surlignés en violet);

[75] REJETTE la demande de révision.

[11] C'est la décision dont il est fait appel.

*
**

[12] **LES QUESTIONS EN LITIGE**

[13] L'Appelante formule ainsi les deux questions en litige :

- a) La Commission a-t-elle erré en droit en concluant que le ministère a pleine discrétion pour communiquer des renseignements contenus dans une demande d'autorisation ministérielle concernant la localisation d'EMV ? Au demeurant, la Commission a-t-elle abdiqué sa compétence en refusant de se**

² Watson c. Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, 2024 QCCA 182, par. 72 à 75.

prononcer sur l'application de l'article 297 de la *Loi 102* au motif que le ministère ne l'invoquait plus ?

- b) La Commission a-t-elle erré en droit en concluant que le ministère n'avait l'obligation, en vertu de l'article 298 de la *Loi 102*, que de transmettre un avis au tiers demandeur d'autorisation et non pas aux autres tiers concernés ? De plus, la Commission avait-elle compétence pour permettre la communication des renseignements de ces autres tiers sans qu'un avis ne leur ait été donné ?**

[14] LE DROIT D'APPEL ET LA NORME DE CONTRÔLE

[15] Le pouvoir de la Cour d'entendre le présent appel découle de l'article 147 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*³ (ci-après « *Loi sur l'accès* »). Ce droit n'existe qu'à l'égard d'une question de droit. Toutes les parties soutiennent que les deux questions en litige sont de cet ordre et le Tribunal en convient.

[16] Dans une telle situation, en vertu des principes établis par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Vavilov*⁴, c'est la norme de la décision correcte qui doit être appliquée pour l'examen auquel il faut se livrer.

[17] En vertu de ce principe, il y a lieu d'appliquer la bonne règle de droit, sans accorder de déférence particulière au premier décideur.

- a) La Commission a-t-elle erré en droit en concluant que le ministère a pleine discrétion pour communiquer des renseignements contenus dans une demande d'autorisation ministérielle concernant la localisation d'EMV ? Au demeurant, la Commission a-t-elle abdiqué sa compétence en refusant de se prononcer sur l'application de l'article 297 de la *Loi 102* au motif que le ministère ne l'invoquait plus ?**

[18] L'Appelante fonde son argument sur la prémisse suivant laquelle les renseignements concernant la localisation des EMV seraient confidentiels, ou minimalement, ne seraient pas publics.

[19] Elle tire cet argument de la formulation du nouvel article 118.5.3 *Lqe*, compris dans certains amendements récents à cette loi. Cette loi a été modifiée par la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer*

³ *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ c A-2.1, art. 147.

⁴ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65.

la gouvernance du Fonds vert⁵, ci-après désignée comme la « Loi 102 » par toutes les parties.

[20] Tous conviennent à l'audience que cette dernière loi change l'approche applicable en ce qui concerne les deux questions que pose l'Appelante.

[21] Elle le fait notamment en introduisant des règles largement plus libérales d'accès aux renseignements détenus par un organisme public en matière environnementale. Par exemple, à son article 188, elle met en place un nouveau chapitre dans la *Lqe* intitulé « Accès à l'information et registres », à savoir les articles 118.4 et suivants de cette loi. Ces articles font en sorte qu'une très large gamme de documents ou d'informations qui n'étaient pas accessibles au public jusque-là et que le ministère détenait deviennent maintenant publics.

[22] L'accès à ces renseignements et à ces documents peut, selon les dispositions en question, être soit accessible sur demande, soit par l'entremise d'un registre public, accessible à tous, sans qu'il faille, donc, faire à son égard de demande d'accès à ceux-ci en vertu par exemple de la *Loi sur l'accès*⁶.

[23] Ce registre n'est cependant toujours pas en place et tant qu'il ne le sera pas, la même *Loi 102* prévoit des dispositions transitoires. Celles-ci se trouvent aux articles 297 et 298, lesquels se lisent comme suit :

297. À compter du 23 mars 2017, les renseignements et les documents mentionnés à l'article 118.5 de la Loi sur la qualité de l'environnement, remplacé par l'article 188 de la présente loi, et qui sont reçus ou produits par le ministre à compter de cette date sont accessibles sur demande.

Sous réserve des restrictions au droit d'accès prévues aux articles 28, 28.1 et 29 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1) et des premier et deuxième alinéas de l'article 298 de la présente loi, les documents et les renseignements visés au premier alinéa ont un caractère public, à l'exception des renseignements concernant la localisation d'espèces menacées ou vulnérables.

Le présent article cesse d'avoir effet à la date de l'entrée en vigueur de l'article 1 18.5 de la Loi sur la qualité de l'environnement, tel que modifié par l'article 188 de la présente loi.

298. Lorsque le ministre reçoit une demande faite en vertu du premier alinéa de l'article 297 visant à avoir accès à une demande de délivrance d'une autorisation, d'un permis, d'une attestation ou d'une permission ainsi

⁵ Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert, LQ 2017, c 4.

⁶ Précité note 3, art. 118.5.

qu'à une autorisation, un permis, une attestation ou une permission qu'il a accordé, il doit, avant de communiquer les renseignements ou les documents demandés, donner avis au tiers concerné afin de lui permettre d'identifier ceux qu'il considère être un secret industriel ou commercial confidentiel ainsi que de justifier cette prétention.

Le tiers concerné peut présenter ses observations dans les 15 jours qui suivent la date de la transmission de l'avis. À défaut de le faire dans ce délai, il est réputé avoir consenti à ce que l'accès soit donné aux renseignements et documents.

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

Malgré le premier alinéa, les renseignements et documents suivants ont un caractère public :

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

2° la nature, la quantité, la concentration et la localisation de tous les contaminants qui sont susceptibles d'être rejetés dans l'environnement.

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

[24] L'argument de l'Appelante consiste à attirer l'attention sur l'article 118.5.3 Lqe de même que sur l'article 297 de la Loi 102, dont, encore une fois, les fractions pertinentes se lisent comme suit :

118.5.3. Sous réserve des restrictions au droit d'accès prévues aux articles 28, 28.1 et 29 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), les documents et les renseignements contenus dans les registres constitués par les articles 118.5 et 118.5.0.1 ont un caractère public, à l'exception des renseignements concernant la localisation d'espèces menacées ou vulnérables.

(...)

297. À compter du 23 mars 2017, les renseignements et les documents mentionnés à l'article 118.5 de la Loi sur la qualité de l'environnement,

remplacé par l'article 188 de la présente loi, et qui sont reçus ou produits par le ministre à compter de cette date sont accessibles sur demande.

Sous réserve des restrictions au droit d'accès prévues aux articles 28, 28.1 et 29 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1) et des premier et deuxième alinéas de l'article 298 de la présente loi, les documents et les renseignements visés au premier alinéa ont un caractère public, à l'exception des renseignements concernant la localisation d'espèces menacées ou vulnérables.

Le présent article cesse d'avoir effet à la date de l'entrée en vigueur de l'article 1 18.5 de la Loi sur la qualité de l'environnement, tel que modifié par l'article 188 de la présente loi.

[Soulignements ajoutés]

[25] La référence aux EMV, dans ces deux articles, ferait en sorte, selon l'Appelante, que la localisation de celles-ci constituerait un renseignement « confidentiel », nécessairement inaccessible au public, qui occuperait un rang semblable aux exceptions à l'accessibilité des renseignements prévus aux articles 18 et suivants de la *Loi sur l'accès* et qu'en conséquence et à la limite, même si l'organisme qui détient les informations à leur égard ne souhaitait pas protéger cette information, la CAI devrait le faire, *proprio motu*. Le procureur de l'Appelante réfère même au fait que la localisation des EMV relèverait de l'ordre public, au même titre que le secret professionnel de l'avocat.

[26] Or, et en tout respect, l'Appelante a tort.

[27] Il faut d'abord noter que si ces lois, tant la *Lqe* que la *Loi 102* excluent de l'accès automatique du public la localisation des EMV, aucune ne dit que cette information soit confidentielle, privée ou encore qu'il est totalement et en toute circonstance interdit ou illégal de révéler ces emplacements.

[28] Ensuite, il est essentiel de comprendre que la notion même d'EMV se retrouve à plusieurs endroits dans la *Lqe*⁷. Les parties à l'audience ont abondamment fait référence à l'article 31.8 de la *Lqe* qui montre, par exemple, que dans certaines circonstances sans application ici, l'emplacement des EMV peut ne pas être protégé.

[29] Mais il y a plus. Une loi particulière existe sur la question, il s'agit de la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*⁸. Cette loi n'a pas été évoquée à l'audience et aussi serait-il peu à propos d'y trouver des arguments définitifs. Ce qui a été abordé, par contre, et ce dont tous conviennent, c'est que la notion d'EMV, qui se retrouve tant dans la *Loi 102* que dans la *Lqe* ou encore dans la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*

⁷ Précité note 1, art. 31.0.3, 31.5.1, 31.8, 46.0.3c), 46.0.22, 118.4 et 118.5.3.

⁸ *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*, RLRQ c E-12.01.

est la création du législateur québécois, lequel la décrit, l'encadre, la définit, choisit d'y inclure ou d'en exclure ce qui lui semble juste et qu'il pourrait même faire en sorte, s'il le voulait, d'abolir complètement toute la protection attachée à cette notion.

[30] Que cette notion ou cette appellation soit aussi utilisée en science de l'environnement, dans des traités en la matière ou ailleurs, ne change pas le fait que l'utilisation dans ces textes législatifs ne correspond qu'à ce que le législateur québécois choisit d'y mettre. Que cela soit une bonne ou une mauvaise décision politique ou environnementale est une tout autre question à laquelle le Tribunal n'a pas à répondre, mais cela signifie que la notion d'EMV dont il est question dans les textes invoquées est entièrement une création de la législature québécoise.

[31] Par opposition, on peut penser à des notions telles que le secret professionnel de l'avocat ou encore le caractère secret de l'identité d'un informateur de police. Les principes juridiques justifiant ces notions ne pourraient être affectées par le législateur sans un examen bien différent, celles-ci étant protégées par la *Charte canadienne des droits et libertés*^{9,10}.

[32] Cela nous amène à la véritable question à trancher ou, autrement dit, à isoler la notion permettant de la trancher : à qui appartient la « confidentialité » ou le caractère privé de certaines informations ? En effet, la confidentialité n'est pas une fin en soi. On garde privées ou pour soi certaines informations, généralement dans un but de protection. Protection de son intimité, protection de sa vie privée, de sa réputation, quant à une personne, protection de méthodes d'enquête policière pour permettre de combattre efficacement le crime, protection des sources policières pour sauver leur vie, protection du secret commercial ou industriel pour maintenir un avantage compétitif, protection de secrets militaires pour la sécurité du pays, etc.

[33] La protection accordée l'est à la personne ou l'organisme en bénéficiant, qui en tire avantage. Par exemple, la *Loi visant à contrer le partage sans consentement d'images intimes*¹¹ vise particulièrement à empêcher que ce type d'images soit répandu sans le consentement des participants. Rien n'interdit cependant qu'une personne majeure et pleinement consentante publie, pour son profit personnel par exemple, des photos ou des images d'elle qui pourraient autrement être considérées comme des « images intimes ».

[34] De même, une entreprise industrielle ou un commerce peut volontairement choisir de divulguer des renseignements qui auraient pu être gardés confidentiels, pour des motifs qui lui sont propres.

[35] Il semble y avoir très peu d'exceptions – sinon aucune – à ce principe. Même le secret professionnel de l'avocat peut être levé, si les personnes qui en bénéficient le

⁹ *Charte canadienne des droits et libertés*, Loi constitutionnelle de 1982, partie I.

¹⁰ Voir par exemple *R. c. McClure*, 2001 CSC 14, par. 17 à 28.

¹¹ *Loi visant à contrer le partage sans consentement d'images intimes*, RLRQ c P-9.0002.

choisissent, tout comme l'informateur de police peut volontairement révéler son identité. Ce qui est interdit c'est qu'une autre personne ne le fasse, sans le consentement de la personne protégée.

[36] À qui, donc, appartient la confidentialité de l'emplacement des EMV ? Elle appartient clairement au ministère, ne fût-ce qu'en vertu de la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*. La preuve faite devant le CAI montrait que si dans certains cas l'emplacement des EMV devait être gardé confidentiel pour leur protection, dans d'autres cas, c'est le contraire, à savoir que c'est leur cartographie et la publicité de leur emplacement qui aurait cet effet. Le « secret » de leur emplacement relève entièrement de la discrétion du ministre¹². L'argument présenté cette fois devant la Cour est le même¹³.

[37] En définitive, en réponse à la première question en litige, le Tribunal constate que le ministère, bien qu'il ait pu s'opposer à révéler l'emplacement des EMV, a choisi, comme il en avait pleinement le droit, de transmettre cette information. La Commission n'avait plus rien à trancher à cet égard, vu l'application légale de la discrétion du ministre sur cette question¹⁴.

b) La Commission a-t-elle erré en droit en concluant que le ministère n'avait l'obligation, en vertu de l'article 298 de la Loi 102, que de transmettre un avis au tiers demandeur d'autorisation et non pas aux autres tiers concernés ? De plus, la Commission avait-elle compétence pour permettre la communication des renseignements de ces autres tiers sans qu'un avis ne leur ait été donné ?

[38] C'est l'article 298 de la *Loi 102* qui doit être interprété pour répondre à cette question. Il y a lieu de rappeler qu'il s'agit d'une disposition transitoire, c'est-à-dire que si le registre prévu à l'article 118.5 de la *Lqe* était en fonction, la question ne se poserait plus. Ce serait l'article 23.1 de la *Lqe* qui enjoindrait le demandeur d'une autorisation à identifier lui-même les personnes à qui un avis doit être transmis.

[39] La raison en est que désormais, le caractère public étant la règle, c'est à la personne qui prétend que certaines informations qu'elle doit transmettre au ministre constituent – notamment – des secrets commerciaux ou industriels d'identifier parmi ce que la loi la force à produire, ce qu'elle veut garder secret.

[40] Comme le registre envisagé à l'article 118.5 *Lqe* n'existe pas encore, et donc que tous les documents en question ne sont pas accessibles simplement en consultant ce

¹² Précité note 2, par. 52.

¹³ Mémoire de l'Intimé Procureur général du Québec, par. 33 à 46; Mémoire de l'Appelante, par. 8 à 26.

¹⁴ *Centre hospitalier Robert Giffard c. Dufour*, 1990 CAI 99-102 (C.Q.), p. 102; *Forget c. CHU de Québec – Université Laval*, 2020 QCCQ 617, par. 56.

registre, il faut présenter une demande d'accès pour avoir droit à la demande que fait un citoyen ou un organisme qui veut être autorisé à réaliser un projet visé par la *Lqe*.

[41] Rappelons immédiatement que la réforme mise en place par la *Loi 102* est essentiellement en vigueur, en ce que la règle est maintenant, sous réserve de certaines exceptions, que les demandes d'autorisation faites au ministre de même que tout ce qui les accompagne sont publics¹⁵, quoiqu'il faille faire des demandes d'accès pour chacune.

[42] À l'audience, il a été fait mention de ce qui était applicable avant la *Loi 102*, comparativement à ce qui est applicable depuis son entrée en vigueur.

[43] En ce qui concerne l'avis au tiers, c'est d'abord l'article 25 de la *Loi sur l'accès* qui s'applique en rapport avec la présence d'information secrète provenant de tiers :

25. Un organisme public doit, avant de communiquer un renseignement industriel, financier, commercial, scientifique, technique ou syndical fourni par un tiers, lui en donner avis, conformément à l'article 49, afin de lui permettre de présenter ses observations, sauf dans les cas où le renseignement a été fourni en application d'une loi qui prévoit que le renseignement peut être communiqué et dans les cas où le tiers a renoncé à l'avis en consentant à la communication du renseignement ou autrement.

[44] Depuis l'adoption de la *Loi 102*, un régime particulier et plus généreux d'accès à l'information a été mis en place par la *Lqe*. Tel que la *Loi sur l'accès* le prévoit, lorsque deux régimes en la matière semblent contradictoires, c'est le régime le plus généreux en matière d'accès qui a préséance¹⁶.

[45] La différence entre « l'ancien régime » et le « nouveau régime » est que dans le nouveau régime, c'est la personne qui présente une demande qui doit identifier les tiers – le cas échéant – qui devraient être avisés que des secrets industriels ou commerciaux pourraient être révélés, alors que sous l'ancien régime, c'est le ministre – ici – qui devait le faire.

[46] Or, dans le cas présent, Cadillac Fairview prétend qu'il ressorte de ce qu'elle avait présenté au ministre que des consultants – dont par exemple une firme d'ingénieurs – n'auraient jamais été avisés et que ce défaut enlèverait à la CAI sa compétence d'entendre l'affaire.

[47] Pour fins de simplicité, voici à nouveau l'article 298 de la *Loi 102* :

298. Lorsque le ministre reçoit une demande faite en vertu du premier alinéa de l'article 297 visant à avoir accès à une demande de délivrance d'une autorisation, d'un permis, d'une attestation ou d'une permission ainsi

¹⁵ *Lqe*, art. 118.4 et ss.; *Loi 102*, art. 297 al. 1.

¹⁶ *Fonderie Horne c. Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques*, 2023 QCCQ 10259, par. 28; *Loi sur l'accès*, art. 171(1).

qu'à une autorisation, un permis, une attestation ou une permission qu'il a accordé, il doit, avant de communiquer les renseignements ou les documents demandés, donner avis au tiers concerné afin de lui permettre d'identifier ceux qu'il considère être un secret industriel ou commercial confidentiel ainsi que de justifier cette prétention.

Le tiers concerné peut présenter ses observations dans les 15 jours qui suivent la date de la transmission de l'avis. À défaut de le faire dans ce délai, il est réputé avoir consenti à ce que l'accès soit donné aux renseignements et documents.

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

Malgré le premier alinéa, les renseignements et documents suivants ont un caractère public :

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

2° la nature, la quantité, la concentration et la localisation de tous les contaminants qui sont susceptibles d'être rejetés dans l'environnement.

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

[Soulignement ajouté]

[48] Selon Cadillac Fairview, l'expression « tiers concerné » de cet article, bien qu'elle soit au singulier, fait référence à tous les tiers qui sont mentionnés dans les documents fournis au ministre. L'obligation est clairement faite « au ministre » de transmettre l'avis prévu et non au demandeur d'autorisation.

[49] Personne ne met en doute que l'expression, au singulier dans le texte de loi, de « tiers concerné », peut signifier qu'il y ait davantage qu'un tiers, si tel est véritablement le cas¹⁷. De même, si le nouvel article 23.1 de la *Lqe* prévoit qu'à l'avenir, c'est le demandeur d'autorisation qui doit identifier qui sont les tiers qu'il faudra aviser, dans le cas présent, c'est clairement au ministre qu'incombe cette tâche dans tous les cas, ancien ou nouveau régime. En effet, si dans la réforme, le demandeur identifie les tiers concernés, il demeure toujours que c'est au ministre de donner l'avis.

[50] Selon l'Appelante, la situation juridique du ministre aurait changé, cependant, en ce qu'antérieurement il appartenait au ministre d'identifier tous les tiers concernés et de

¹⁷ Loi d'interprétation, RLRQ c I-16, art. 54.

leur donner des avis, alors qu'après la réforme, cette obligation d'identifier les tiers à qui le ministre acheminerait un avis retomberait sur les épaules du demandeur d'autorisation.

[51] Au soutien de sa prétention, il présente certaines décisions¹⁸.

[52] Or, si d'un côté, il est indiscutable que dans ces affaires plus d'un avis aurait été adressé, dans tous les cas, ceux-ci étaient envoyés à des tiers qui avaient directement produit des documents, pour leur propre compte, à l'organisme concerné.

[53] Pour ne prendre que cet exemple, dans le cas de *Maheux c. Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports*¹⁹, la personne demandant l'accès aux renseignements voulait avoir la copie de documents présentés par plusieurs soumissionnaires pour des équipements de déneigement proposés au ministère des Transports du Québec.

[54] Le cas à l'étude dans le présent dossier est tout autre. Cadillac Fairview voudrait que le ministre analyse les documents qu'il a présentés, y compris les documents fournis par son mandataire, afin d'y repérer les tiers « concernés » et leur envoyer des avis conformément à l'article 25 de la *Loi sur l'accès*.

[55] Questionné à l'audience s'il existait des autorités appuyant sa position suivant laquelle le ministre devait rechercher les « sous-tiers concernés » dans le but de leur faire parvenir des avis, le procureur a demandé du temps supplémentaire pour en faire la vérification.

[56] Avec beaucoup de respect, rien de bien convaincant n'a été fourni.

[57] Il faut d'ailleurs se questionner sur les conséquences d'accepter une telle interprétation. On peut facilement constater que l'ensemble des documents fournis pour une demande d'autorisation au ministre peut représenter des centaines de pages.

[58] Accepter l'argument signifierait que le ministre devrait examiner chacun de ces documents pour vérifier s'ils s'y trouvent des indices qu'un tiers aurait pu fournir au demandeur des informations contenant – par exemple – des secrets industriels ou commerciaux. De même, si parmi les documents présentés, par une firme d'ingénieurs par exemple, il est fait référence à un autre tiers, tel qu'un arpenteur, un biologiste ou un laboratoire externe, il faudrait aussi se questionner à savoir si ce sous-sous-tiers concerné aurait pu fournir un tel secret et faire en sorte qu'un avis lui soit aussi adressé.

¹⁸ *Grégoire c. Ministère des Transports et de la Mobilité durable*, 2022 QCCA 357, par. 37-39; *BCF Avocats d'affaires (Me Jonathan Coulombe) c. Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs*, 2024 QCCA 311, par. 72; *Maheux c. Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports*, 2019 QCCA 222, par. 47; *Lavery, de Billy c. Société québécoise des infrastructures*, 2023 QCCA 135, par. 5 et 150-152.

¹⁹ *Maheux c. Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports*, 2019 QCCA 222.

[59] Cet exercice n'a jamais été exigé, qu'il s'agisse de « l'ancien régime » – de l'article 25 de la *Loi sur l'accès* – ou du « nouveau régime » manifestement. D'ailleurs, la doctrine répond à cette question. L'auteur Hétu écrit à ce sujet²⁰ :

1.1.2 Ces renseignements ont été fournis par un tiers

La deuxième condition d'application de cet article est que le renseignement en cause soit « fourni » par un tiers. Il ne suffit pas que les renseignements concernent ou bien mentionnent un tiers. Pour être « fourni » par un tiers, le renseignement doit provenir du tiers, être communiqué par lui à l'organisme :

Ce raisonnement fait abstraction d'une règle d'interprétation fort ancienne et toujours d'actualité : on doit interpréter chaque mot et chaque phrase d'une disposition législative suivant son sens naturel, sauf indication contraire du texte ou du contexte. Ici, rien ne vient modifier le sens naturel des mots « fournis par un tiers » dans l'article 23. Ainsi lus, ils englobent manifestement tout renseignement originellement communiqué à l'organisme par un tiers et notamment les renseignements communiqués par le fabricant dans sa demande d'attestation ou d'autorisation.

Cette précision est importante puisqu'elle permettra à la Commission de faire les nuances nécessaires à l'égard de l'accessibilité de renseignements contenus dans les contrats conclus avec les organismes visés par la Loi. Nous y reviendrons.

[Référence omise]

[60] Il faut se rappeler que selon Cadillac Fairview, le défaut de donner avis à toutes ces personnes, tous ces tiers, entraînerait une perte de la compétence de la CAI à l'égard de la demande de révision faite devant elle²¹. Cela ne peut constituer la bonne réponse juridique et entraînerait un résultat absurde. D'un côté, il y a l'organisme public qui n'a mandaté aucun de ses tiers ou sous-tiers et qui peut bien ne pas les connaître et ne pas posséder leurs coordonnées qui a l'obligation de les aviser et de l'autre, l'organisme chargé de la révision de la demande du premier organisme qui n'a pas la compétence pour le faire tant que tous les avis n'ont pas été donnés. Il semble impossible de s'en sortir.

[61] Un mot sur les « mandataires » ayant fourni directement des documents ou de l'information au nom d'un demandeur au ministre.

²⁰ BERTHELET, Philippe, « Renseignements fournis à l'État et visés par une demande d'accès : le cas des tiers » dans Développement récents en droit de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels – les 30 ans de la Commission d'accès à l'information (2012), vol 358, Service de la formation permanente du Barreau du Québec, Cowansville, Édition Yvon Blais, 2012, 1.1.2.

²¹ Mémoire de l'Appelante, par. 61 et 62.

[62] Le Tribunal considère que le mandataire, bien sûr, n'agit pas en son nom personnel, mais au nom de son mandant²². De la même manière, si un avocat produit pour sa cliente des documents au ministre, dans le même contexte, la firme d'avocats ne devient pas un « tiers concerné ».

[63] En conséquence, le Tribunal conclut que la CAI n'a pas erré en droit quant à cette question, mais que, au demeurant, que soit appliqué le « nouveau » ou « l'ancien » régime, le résultat est le même, à savoir que Cadillac Fairview était le seul « tiers concerné » au sens de la loi et en conséquence, le seul à qui un avis devait être adressé.

[64] **POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :**

[65] **REJETTE** l'appel;

[66] **LE TOUT, AVEC LES FRAIS DE JUSTICE.**


Serge Champoux, J.C.Q.

Me Marc-André Boutin
Me Agnès Pognoly
Davies Ward Phillips & Vineberg
Procureurs de l'Appelante

Me Marc Bishai
Mme Annabelle Couture-Guillet, stagiaire
Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE)
Procureur de l'Intimée Brigitte Watson

Me Olivier Pedneault
Bernard, Roy (Justice-Québec)
Procureur de l'Intimé Ministère de l'environnement

Me Lucie Lepage
Commission d'accès à l'information
Procureure de la Mise en cause

Date d'audience : 4 novembre 2025

²² Code civil du Québec, RLRQ c CCQ-1991, art. 2130 et ss.