

NÉGOTIATION DE PEINES CRÉATIVES : ALLER AU-DELÀ DE LA DISSUASION

Paul Adams

Symposium sur l'environnement au tribunal (III) :
La détermination des peines et les infractions environnementales

Les 21 et 22 février 2014
Université Dalhousie



This project was undertaken with the financial support of:



Ce projet a été réalisé avec l'appui financier de :



L'Institut canadien du droit des ressources encourage la disponibilité, la diffusion et l'échange d'information publique. Vous pouvez copier, distribuer, afficher ou télécharger cette information ou encore, vous en servir librement moyennant les considérations suivantes :

- (1) vous devez faire mention de la source de cette information;
- (2) vous ne pouvez pas modifier cette information;
- et
- (3) vous ne devez pas en faire un usage commercial sans la permission écrite préalable de l'Institut.

Droit d'auteur © 2014

Au moment d'imposer une peine en cas d'infractions environnementales, il est important de reconnaître au départ qu'il « s'ensuit que les infractions réglementaires et les crimes expriment deux concepts de faute différents ».¹ Dans le contexte réglementaire, l'objectif principal est de protéger et de promouvoir les valeurs et les intérêts publics et sociaux — plutôt que de punir le contrevenant. Les lois sur la protection de l'environnement « visent généralement à prévenir un préjudice futur par l'application de normes minimales de conduite et de prudence ».²

La dissuasion est donc maintenant le principe dominant de la détermination de la peine en cas d'infractions environnementales. L'imposition d'une amende est le mécanisme de dissuasion le plus souvent utilisé. L'idée est qu'une amende substantielle fera comprendre aux contrevenants possibles qu'il est plus rentable de respecter la norme applicable en matière de diligence. Toutefois, en adoptant une approche reposant sur les amendes, il est possible que l'on rate une occasion. En effet, une peine efficace peut accomplir plus que la dissuasion, car elle peut également sensibiliser les gens sur l'importance de l'objectif réglementaire et contribuer concrètement à la préservation et à l'amélioration de l'environnement. Les outils inclus dans les lois sur la protection de l'environnement dans le but d'imposer des peines créatives reconnaissent cette capacité. Grâce à ces outils, la peine peut être à la fois un moyen de dissuasion efficace et une importante contribution à l'atteinte de l'objectif réglementaire.

Dans le cadre de la négociation des peines liées à des infractions environnementales, il pourrait être utile d'accorder moins d'attention aux aspects dissuasifs et punitifs de la peine et de saisir l'occasion de favoriser et de promouvoir l'atteinte de l'objectif réglementaire. Premièrement, ceci permettrait d'encadrer la discussion et de l'adapter aux intérêts et aux préoccupations du contrevenant. Deuxièmement et plus fondamentalement, les peines imposées auraient à la fois un effet dissuasif important et un avantage sociétal perceptible.

LA PRÉPONDÉRANCE DE LA DISSUASION

Dans *R. c. Hydro-Québec*,³ la Cour suprême du Canada a souligné l'importance des règlements sur la protection de l'environnement :

... Qu'elles soient considérées positivement comme des stratégies en vue de maintenir un environnement propre, ou négativement comme des dispositions prises en vue de combattre les maux engendrés par la pollution, il ne fait pas de doute que ces mesures visent un *objectif public d'une importance supérieure*, objectif que tous les niveaux de gouvernement et les nombreux organismes de la communauté internationale ont entrepris de plus en plus de poursuivre. Au tout début des motifs de notre Cour dans ce qui est peut-être l'arrêt de principe, *Friends of the Oldman*

¹ *R c Wholesale Travel Group Inc* [1991] 3 RCS 154, para 219.

² *Ibid*, para 219.

³ *R c Hydro-Québec* [1997] 3 RCS 213, para 85 [*Hydro-Québec*].

River Society c. Canada (Ministre des Transports), 1992 CanLII 110 (CSC), [1992] 1 R.C.S. 3, aux pp. 16 et 17, la question est exposée succinctement de la manière suivante:

La protection de l'environnement est devenue l'un des principaux défis de notre époque. Pour y faire face, les gouvernements et les organismes internationaux ont participé à la création d'un éventail important de régimes législatifs et de structures administratives.

Les poursuites et, en particulier, le processus d'imposition de la peine ont une fonction expressive à l'égard des valeurs et des objectifs de la société.⁴ Comme l'a énoncé le tribunal dans *R. v. Domtar* :⁵

[Traduction]

La décision non publiée en 1989 *R. v. Shamrock Chemicals Ltd.* montre clairement que « Les poursuites renforcent également les valeurs de la société » et que... la peine est le résultat le plus visible d'une poursuite, à l'issue de laquelle le grand public — à tort ou à raison — forme son opinion à l'égard du succès des poursuites. Par conséquent, le résultat du processus d'imposition de la peine est un facteur important dans le respect éprouvé par le public envers le système juridique.

Compte tenu de [traduction] « l'importance ultime » de la protection de l'environnement et de l'impératif de renforcer cette valeur sociétale, il n'est pas étonnant que les tribunaux aient reconnu la suprématie de la dissuasion générale lorsqu'ils imposaient les peines en cas d'infractions environnementales.⁶ Dans ces cas, l'objectif de la peine [traduction] « est de stopper la pollution, de réparer les dommages à l'environnement, de prévenir les autres qu'un tel comportement ne sera pas toléré et d'empêcher la répétition de ces activités polluantes ».⁷

Les lois environnementales sont en général de nature préventive — prévues pour empêcher qu'un risque de dommages à l'environnement se produise. Le tribunal mentionne dans *R. v. Echo Bay Mines Ltd.*⁸ [traduction] « Nous devrions toujours penser à examiner la question de la peine non pas en fonction des dommages réels, surtout s'ils sont mineurs, mais en fonction du risque de dommages car le but de la peine est de veiller à ce que les personnes sachent qu'elles doivent respecter les exigences de la loi pour éviter tout dommage possible ».

Lorsqu'il est question de déterminer une sanction appropriée, le principe bien établi est que l'amende doit être suffisamment substantielle pour montrer efficacement à tous que l'infraction ne sera pas tolérée, et ne pas être modeste à un point tel qu'elle semble simplement être le coût de faire des affaires ou une permission de mener des activités

⁴ G Campbell, « Fostering a Compliance Culture Through Creative Sentencing for Environmental Offences » (2004) 9 Can Crim L Rev 1.

⁵ *R v Domtar* [1998] OJ No 6408 (CJ), para 5 [*Domtar*].

⁶ *Domtar, ibid*, para 4; *R v Cottonfelts* (1982) 2 CCC (3d) 287-295 [*Cottonfelts*].

⁷ *R v Weldwood Canada Ltd* [1999] BCJ No 2242 (PC), para 34.

⁸ *R v Echo Bay Mines Ltd* [1993] NWTJ No 44, para 11.

illégalles.⁹ En ce qui a trait à l'amende appropriée, le tribunal mentionne dans *Terroco* (au paragraphe 63) [traduction] « elle doit être telle qu'il est plus avantageux de se conformer que de contrevenir... ».

Lors de l'évaluation du caractère suffisant d'une peine à des fins de dissuasion, les facteurs qui sont considérés sont également bien établis. Ils englobent la nature de l'environnement; l'étendue du dommage; la criminalité ou le caractère répréhensible du comportement; l'ampleur des tentatives de se conformer; les remords; taille de la société ou de la partie contrevenante; les bénéfiques produits par l'infraction et l'existence de condamnations antérieures.¹⁰

UNE OCCASION D'EN FAIRE PLUS

Bien que l'imposition d'une amende soit un outil important de dissuasion dans les condamnations pour des infractions environnementales, on reconnaît depuis au moins 1980 que l'imposition d'une amende n'est peut-être pas en soi le meilleur moyen de punir en réponse à un dommage environnemental et de prévenir de futures infractions.¹¹ Une [traduction] « approche spéciale » est nécessaire.¹² Certains commentateurs ont proposé que la punition et la dissuasion aient en général une importance secondaire par rapport à l'assainissement et à la réhabilitation dans le contexte réglementaire.¹³ D'autres aimeraient que la peine — en particulier l'entreprise délinquante — [traduction] « voit au-delà de la dissuasion et saisisse les possibilités offertes relativement à la réadaptation corporative et à l'intérêt du public en général ». ¹⁴ Que ces approches soient ou non conformes aux principes établis en matière de peine, les deux reconnaissent que le fait de se concentrer sur la dissuasion peut constituer [traduction] « une occasion ratée »¹⁵ d'utiliser le processus de détermination de la peine de façon à promouvoir l'objectif réglementaire et les intérêts connexes de la société.

En réponse, presque toutes les lois environnementales fédérales comprennent maintenant un large éventail d'outils qui permettent de déterminer une « peine créative » et de réagir efficacement aux infractions environnementales. Les outils plus couramment utilisés incluent notamment l'ordonnance d'interdiction, de publication, de mener ou de financer des recherches, de financer des projets éducatifs; l'ordonnance exigeant l'amélioration des activités internes et des pratiques de l'entreprise; l'ordonnance corrective pour le

⁹ *R v Terroco Industries Ltd* [2005] ABCA 141, para 60 [*Terroco*]; *Cottonfelts*, *supra* note 6.

¹⁰ *R v United Keno Hill Mines Ltd* (1980) 1 YR 299 [*United Keno Hill Mines*]; *Domtar*, *supra* note 5.

¹¹ *United Keno Hill Mines*, *ibid.*

¹² *Terroco*, *supra* note 9, para 34.

¹³ S Verhulst, « Legislating a Principled Approach to Sentencing in Relation to Regulatory Offences » (2008) 12 Can Crim L Rev 281.

¹⁴ N Keith, « Sentencing the Corporate Offender: From Deterrence to Corporate Social Responsibility » (juillet 2010) 6 Crim LQ 294.

¹⁵ *Ibid.*, p 310.

financement de projets particuliers de remise en état ou d'amélioration environnementale.¹⁶

Ces outils de « peine créative » peuvent être utilisés, et ils l'ont été, pour répondre efficacement à l'objectif primordial de dissuasion. Ils offrent également l'occasion d'aller au-delà de la dissuasion et de contribuer concrètement à la restauration, à la préservation et à l'amélioration de l'environnement. Comme l'expliquent Hughes et Reynolds dans leur article intitulé *Creative Sentencing and Environment Protection*,¹⁷ [traduction] « toutefois, il est possible d'utiliser la peine créative pour promouvoir des objectifs plus larges et obtenir des avantages environnementaux directs du “ pollueur payeur ” ... ».

NÉGOCIATION D'UNE « PEINE CRÉATIVE »

Lors de la négociation d'une peine liée à une infraction environnementale, la Couronne doit tenir compte d'un certain nombre de facteurs afin d'établir le bien-fondé d'une « peine créative ».

Fondamentalement, la peine en général doit être suffisante pour être un moyen de dissuasion clair tant pour le défendeur que pour les autres. En outre, il doit y avoir un rapport ou un lien entre l'infraction et l'importance de la peine créative proposée — tant à l'égard de la nature du dommage environnemental et, de préférence, du lieu où l'infraction s'est produite. L'objectif premier devrait être l'obtention d'un avantage sociétal perceptible ou identifiable.

Au cours de la négociation de la peine, il peut s'avérer efficace de considérer l'enjeu comme une occasion de favoriser la réalisation de l'objectif réglementaire — plutôt qu'un exercice de dissuasion et de répression. Dans un sens, il permet au défendeur de participer et de contribuer à la réalisation de l'objectif réglementaire — c'est-à-dire la protection et la valorisation de l'environnement. Ceci rendrait le processus mieux adapté aux intérêts et aux préoccupations du contrevenant. De manière plus fondamentale, ceci pourrait se traduire par des peines qui auraient à la fois un important effet dissuasif et un avantage sociétal.

De nombreux exemples montrent que cette approche a permis de prononcer des peines ayant à la fois un important effet dissuasif et des avantages tangibles pour la société. Dans la région de l'Atlantique, plusieurs cas illustrent le point.

Dans *R. v. Corner Brook Pulp and Paper Ltd.*,¹⁸ le défendeur a été accusé d'avoir déversé une substance délétère dans des eaux poissonneuses à l'encontre du paragraphe 36(3) de

¹⁶ EL Hughes et LA Reynolds, « Creative Sentencing and Environmental Protection » (2009) 19:2 J Envtl L & Prac 105.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *R v Corner Brook Pulp and Paper Ltd*, 1996 NLPC.

la *Loi sur les pêches*. Les accusations étaient liées au déversement d'effluents à létalité aiguë par l'usine de pâtes et papiers de la société dans le milieu marin adjacent (Humber Arm). Il y avait des preuves que la qualité du milieu marin touché avait été sérieusement affectée par l'écoulement constant des effluents. La « peine créative » imposée au défendeur incluait une amende de 500 000 dollars; une ordonnance de verser 50 000 dollars à la Stream Development Corporation de Corner Brook pour la réalisation de projets connexes de restauration et d'amélioration de l'environnement; le versement de 75 000 dollars au Collège West Viking de Corner Brook pour offrir des bourses d'études dans le cadre de son programme de technologie des ressources; et le versement de 125 000 dollars au collègue Sir Wilfred Grenfell, de l'Université Memorial, pour la création de bourses d'études dans le cadre de son programme de baccalauréat en sciences environnementales. De plus, le tribunal a ordonné au défendeur d'achever la construction d'une installation de traitement des effluents dans un délai précisé. L'achèvement satisfaisant de l'installation d'épuration des effluents a été assuré par le dépôt au tribunal d'une « lettre de garantie irrévocable » d'un montant de 500 000 dollars.

Dans *R. v. City of Moncton*,¹⁹ la ville a été accusée d'avoir enfreint le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*. L'accusation portait sur l'écoulement de lixiviat toxique dans la rivière Petitcodiac par un site d'enfouissement adjacent géré par la ville. La « peine créative » imposée incluait une amende de 10 000 dollars, l'ordre de verser une somme additionnelle de 5 000 dollars au Fonds pour dommages à l'environnement²⁰ et un montant supplémentaire de 25 000 dollars au comité du ruisseau Jonathan pour la restauration et l'amélioration de l'environnement contaminé. De plus, la défenderesse a reçu l'ordre de mettre en œuvre toutes les exigences précisées dans le « plan d'assainissement du ruisseau Jonathan et de la rivière Petitcodiac » dans un délai déterminé. Le coût de mise en œuvre du « plan d'assainissement » était évalué à environ 400 000 dollars.

Dans *R. v. Fox Harbour Developments Ltd.*,²¹ le défendeur a été inculpé de deux chefs d'accusation pour avoir fait des travaux qui avaient entraîné la détérioration, la perturbation et la destruction de l'habitat du poisson à l'encontre du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*. Cette infraction avait gravement endommagé l'habitat de homard près de la rive. Dans ce cas, la peine imposée incluait une amende de 35 000 dollars; l'ordre de verser un montant supplémentaire de 130 000 dollars à la Direction générale des océans et de l'habitat du MPO pour évaluer, restaurer et améliorer l'habitat du

¹⁹ *R v City of Moncton*, 2003 NBPC.

²⁰ Le Fonds pour dommages à l'environnement (FDE) est un compte fiduciaire ou de retenue distinct administré par Environnement Canada. Le FDE reçoit des sommes d'argent par le biais d'ordonnances du tribunal rendues en vertu des dispositions relatives aux peines prévues dans diverses lois environnementales fédérales et alloue des fonds à la réalisation de projets de restauration, de mise en valeur et de recherche environnementales. Les bénéficiaires admissibles comprennent des organisations non gouvernementales, des universités, des groupes autochtones ainsi que les provinces, territoires et municipalités.

²¹ *R v Fox Harbour Developments Ltd*, 2004 NSPC.

homard touché par l'infraction, ainsi qu'un montant supplémentaire de 15 000 dollars à la Direction générale de la protection et la conservation du MPO afin d'organiser des séminaires pédagogiques sur la conservation et la protection de l'habitat du poisson à l'intention des étudiants et des représentants de l'industrie dans la région.

Plus récemment, dans *R. v. Kelly Cove Salmon Ltd.*,²² le défendeur a été inculpé de deux chefs d'accusation pour avoir enfreint le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*. L'infraction portait sur le déversement d'un pesticide toxique dans la baie de Fundy pendant une période prolongée dans le cadre des activités d'aquaculture du défendeur. La peine imposée incluait des amendes totalisant 100 000 dollars; l'ordre de verser une somme de 250 000 dollars à l'Université du Nouveau-Brunswick pour créer une « bourse d'études environnementales »; un montant additionnel de 100 000 dollars à verser à l'Université du Nouveau-Brunswick et alloué au « doyen des sciences, des sciences appliquées et du génie » pour contribuer à la réalisation d'études environnementales et de projets de recherche sur la pêche et l'industrie de l'aquaculture dans région de la baie de Fundy; ainsi qu'un montant supplémentaire de 50 000 dollars à verser au Fonds pour dommages à l'environnement pour la restauration et l'amélioration de l'habitat du poisson dans la zone touchée.

Dans chacun des cas mentionnés ci-dessus, les peines prononcées étaient le fruit d'accords négociés à l'égard de la peine et recommandés conjointement au tribunal. Toutes les peines visaient à établir une dissuasion importante en réponse à des infractions environnementales graves, tout en contribuant concrètement à la restauration et à l'amélioration de l'environnement, ainsi qu'à sa protection future. L'objectif était d'aller au-delà de la dissuasion et d'obtenir un avantage sociétal perceptible.

CONCLUSION

D'après mon expérience, le fait d'envisager les discussions sur la détermination de la peine comme une occasion plutôt qu'un instrument musclé a donné de bons résultats, tant pour la Couronne que pour la défense. Il n'est pas surprenant que cette méthode mène à des ententes. Plus important encore, elle se traduit par des peines qui renforcent la confiance du public à l'égard du processus, car elle produit des avantages sociaux identifiables plutôt que de simplement garnir les coffres du gouvernement.

Considérée comme une occasion de promouvoir la gérance de l'environnement à titre de « valeur fondamentale »²³ de notre société, la peine créative peut apporter une contribution qui dépassera de loin la simple dissuasion et la punition d'un contrevenant particulier.

²² *R v Kelly Cove Salmon Ltd*, 2013 NBPC.

²³ *Hydro-Québec*, *supra* note 3.