

# ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES DE L'ENVIRONNEMENT ET DÉTERMINATION DE PEINES INNOVANTES : POINTS DE VUE ET RÔLES

Cindy Chiasson\*

\*Directrice générale, Environmental Law Centre, Edmonton (Alberta)

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

Cet article traite des points de vue et des rôles des organisations non gouvernementales de l'environnement (ONGE) en ce qui concerne la détermination de peines innovantes sanctionnant les infractions environnementales au Canada. Il fait un survol initial des ONGE et des raisons pour lesquelles ces dernières sont appelées à jouer un rôle dans le domaine de l'application de la loi, puis aborde brièvement la question de la portée de la détermination de peines innovantes. La suite de l'article traite de deux aspects distincts de la participation des ONGE dans la détermination de peines innovantes : leur rôle de surveillants ou de « chiens de garde » de l'application efficace des lois sur l'environnement et celui de bénéficiaires, potentiels ou réels, des fruits de la détermination de peines innovantes.

## **ENGO ET APPLICATION DES LOIS SUR L'ENVIRONNEMENT : LES TENANTS ET LES ABOUTISSANTS**

Le sigle « ONGE » est, dans le secteur de l'environnement (qui a un jargon truffé d'abréviations), utilisé pour signifier « organisation non gouvernementale de l'environnement », une expression plutôt bureaucratique et maladroite servant à désigner et à classer un éventail d'organisations et d'intérêts qui souvent défient toute classification. Quand il est question de réglementation sur l'environnement, quiconque n'est ni un organisme de réglementation ni une personne assujettie à la réglementation peut être assimilé à une ONGE, même si le terme désigne génériquement des groupes sans but lucratif exerçant des activités de défense d'un aspect de l'environnement.

Selon les médias grand public et l'opinion générale, les ONGE canadiennes seraient des regroupements très spécialisés de militants, bien dotés en ressources, intervenant à l'échelle internationale en vue de mettre un frein à l'expansion économique. Or, la réalité est tout autre. Une vaste étude réalisée par Statistique Canada en 2003<sup>1</sup> met au jour une situation différente et beaucoup plus complexe. D'après ces données, on estime à 4 424 le nombre d'organisations environnementales en activité au Canada, soit 2,7 % de toutes les organisations sans but lucratif du pays (161 227). La grande majorité de ces organisations défendent des intérêts locaux particuliers :

Le revenu annuel moyen de ces organisations s'établissait à 256 000 \$ alors que celui des organismes sans but lucratif canadiens, tous secteurs confondus, s'élevait à 692 000 \$. Près de 70 % des ONGE sur lesquelles portait l'étude n'étaient pas dotées d'un personnel rémunéré et la moitié des ONGE qui l'étaient comptaient au plus quatre employés.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Enquête nationale auprès des organismes sans but lucratif et bénévoles, Statistique Canada, 2003. Les détails sur les diverses analyses des résultats de cette enquête peuvent être consultés en ligne à Recherche d'Imagine Canada <<http://sourceosbl.ca/recherche-et-impact/recherche-sur-le-secteur/recherche-dimagine-canada>> sous la rubrique « L'Enquête nationale sur les organismes bénévoles et sans but lucratif ».

<sup>2</sup> Les données de l'Enquête nationale sur les organismes bénévoles et sans but lucratif portant précisément sur les organisations environnementales ont été colligées dans l'étude intitulée *A Profile of Environmental Nonprofit & Voluntary Organizations in Canada*, Toronto, Réseau canadien des subventionneurs en environnement, 2004.

Les organisations de protection de l'environnement s'attaquent à une grande diversité de problèmes, mais très peu d'entre elles se penchent, au sein d'une seule et même entité, sur l'ensemble des questions touchant l'environnement. Une étude portant plus particulièrement sur l'Alberta, réalisée en 2003 et 2004, indiquait que les ONGE de la province s'attaquaient à des problèmes touchant, pour ne nommer que quelques enjeux, la faune et la flore, la pollution de l'eau, la gestion du domaine public, la quantité d'eau, le changement climatique, la protection des habitats et l'efficacité énergétique ainsi que l'économie d'énergie.<sup>3</sup>

<b>Zone géographique visée</b>	<b>Pourcentage du total des ONGE canadiennes</b>
Locale	57 %
Régionale (dans une province ou un territoire)	27 %
Une province ou un territoire	10 %
Plus d'une province ou d'un territoire	2 %
Nationale	3 %

Il existe plusieurs facteurs qui militent en faveur de l'intervention des ONGE dans l'application des lois sur l'environnement. Comme il a déjà été mentionné, bon nombre d'entre elles se penchent précisément sur des questions à caractère local et, partant, ont un intérêt, une connaissance et une expertise particuliers à faire valoir relativement aux infractions commises dans leur zone géographique et leur domaine d'intérêt. Parmi le grand nombre d'ONGE canadiennes, au moins six se concentrent sur le droit comme moyen d'assurer la protection de l'environnement.<sup>4</sup> Règle générale, les Canadiens s'en remettent aux organisations sans but lucratif (habituellement non gouvernementales) pour qu'elles prêtent main-forte la société canadienne dans son ensemble.<sup>5</sup> De plus, les

---

<sup>3</sup> *Maximizing Effectiveness : An Assessment of Environmental Priorities and Voluntary Sector Capacity Needs in Alberta*, Calgary, Alberta Ecotrust, 2004, à la p 14, en ligne : Alberta Ecotrust <<http://www.albertaecotrust.com/docs/maximizing-effectiveness-summary-2005.pdf>>.

<sup>4</sup> Ces organisations comprennent celle pour laquelle travaille l'auteure, le Environmental Law Centre <<http://www.elc.ab.ca/>>; la Canadian Environmental Law Association <<http://www.cela.ca/>>; Ecojustice <<http://www.ecojustice.ca/>>; le centre de droit de l'environnement de l'Université de Victoria <<http://www.elc.uvic.ca/>>; West Coast Environmental Law <<http://www.wcel.org/>>; Est Coast Environmental Law <<http://www.ecelaw.ca/>>.

<sup>5</sup> *Talking About Charities 2013 : Canadians' Opinions on Charities and Issues Affecting Charities*, Edmonton, The Muttart Foundation, 2013, en ligne : The Muttart Foundation <<http://www.muttart.org/sites/default/files/survey/3.Talking%20About%20Charities%202013.pdf>>. Quatre-vingt-treize pour cent (93 %) des sujets sondés admettent que les organismes de bienfaisance jouent un rôle important pour les Canadiens et quatre-vingt-huit pour cent (88 %) d'entre eux reconnaissent que, de manière générale, les

citoyens estiment généralement que les opinions exprimées par les organismes de bienfaisance « sur les questions d'intérêt public ont de la valeur puisqu'elles incarnent la perspective du public ». <sup>6</sup> On peut même affirmer que, dans bien des cas, les ONGE font office de mandataires du grand public en défendant l'intérêt de celui-ci dans les dossiers liés à l'environnement.

## **PORTÉE DE L'INNOVATION DANS LE CHOIX DES PEINES**

Dans l'analyse du point de vue des ONGE en matière de détermination de peines innovantes, il faut se rappeler que la peine innovante visant à sanctionner les infractions environnementales va au-delà des peines pécuniaires. Depuis 1993, les tribunaux albertains disposent, outre le pouvoir d'imposer les amendes prescrites ou une peine d'emprisonnement aux contrevenants reconnus coupables d'un délit contre l'environnement, d'un vaste pouvoir discrétionnaire en matière d'ordonnance. <sup>7</sup> Ces sanctions peuvent se traduire en diverses actions :

- Interdire des actes;
- Ordonner des mesures de redressement ou de prévention;
- Exiger la publication ou la remise d'un avis faisant état des faits entourant la déclaration de culpabilité;
- Exiger le dépôt d'une garantie de conformité ou le remboursement des dépenses engagées par le gouvernement par suite de l'infraction;
- Ordonner l'exécution de travaux communautaires;
- Imposer toute autre condition visant à assurer la bonne conduite et la prévention d'autres infractions.

En plus d'affecter les sommes perçues à divers projets de recherche, de sensibilisation et de remise en état et d'exiger la publication d'excuses, les tribunaux de l'Alberta ont, encore récemment, mis à contribution ce pouvoir discrétionnaire dans trois sentences distinctes imposant des restrictions provisoires quant à l'obtention et à l'utilisation d'une

---

œuvres de bienfaisance améliorent leur qualité de vie; voir p 22, fig 4.1.1. Il est à remarquer que les ONGE ne sont pas toutes des organismes de bienfaisance; un sondage réalisé en Alberta révèle que 52 % des ONGE sondées étaient des organismes de bienfaisance enregistrés. Voir *Maximizing Effectiveness*, supra note 3 à la p 14.

<sup>6</sup> *Talking About Charities 2013*, *ibid.* Voir les pp 85 et 86.

<sup>7</sup> *Environmental Protection and Enhancement Act*, RSA 2000, c E-12, art 234; *Water Act*, RSA 2000, c W-3, art 148.

accréditation professionnelle par les contrevenants reconnus coupables d'avoir fourni de faux renseignements.<sup>8</sup>

Plus récemment, le gouvernement fédéral a modifié neuf lois sur l'environnement en dotant les tribunaux d'une série de pouvoirs de même nature leur permettant d'imposer des sanctions additionnelles au moment de détermination de la peine.<sup>9</sup> Ces modifications établissent également une méthode structurée commune servant à évaluer les amendes, ainsi que les principes d'application et les circonstances aggravantes devant être prises en compte dans le choix des peines. Depuis 1991, la *Loi sur les pêches* confère aux tribunaux des pouvoirs les habilitant à rendre d'autres ordonnances au moment de la détermination de la peine.<sup>10</sup>

## ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DE L'APPLICATION

Le rôle clé que les ONGE peuvent être appelées à jouer dans la détermination de peines innovantes et l'application des lois sur l'environnement est celui de surveillant et d'agent d'évaluation du succès et de l'efficacité des activités d'application. Dans certains cas, ce rôle peut être très précis et local, par exemple, lorsque l'ONGE se constitue partie plaignante en amorçant le processus d'application de la loi et qu'elle a un intérêt des plus directs dans l'issue de l'enquête. Il peut s'agir d'une plainte « classique » présentée aux organismes de réglementation, d'une enquête exigée directement par un citoyen<sup>11</sup> ou d'une poursuite privée. En cas de poursuite privée, une ONGE, en tant que poursuivant, aurait l'option de proposer une peine innovante une fois la déclaration de culpabilité prononcée, si la législation pertinente le permet. Et si l'enquête et la poursuite ont été

---

<sup>8</sup> *R c Brown; R c Buoy; R c Ulliac*. Les détails de ces peines et d'autres peines innovantes se trouvent dans *Creative Sentencing in Alberta : 2013 Report*, Edmonton, ministère de l'Environnement et du Développement durable des ressources de l'Alberta, 2014, à l'annexe II, en ligne : ministère de l'Environnement et du Développement durable des ressources de l'Alberta <<http://www.environment.alberta.ca/documents/creative-sentencing-report-2013.pdf>>. Certaines ordonnances de condamnation albertaines peuvent également être consultées en ligne : ministère de l'Environnement et du Développement durable des ressources de l'Alberta, Prosecutions under the *Environmental Protection and Enhancement Act* and *Water Act* <<http://environment.alberta.ca/02271.html>>.

<sup>9</sup> *Loi sur le contrôle d'application de lois environnementales*, LC 2009, c 14. Cette loi modifie les lois suivantes : la *Loi sur la protection de l'environnement en Antarctique*; la *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada*; la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*; la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*; la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*; la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux*; la *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*; la *Loi sur le parc marin Saguenay-Saint-Laurent*; la *Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial*.

<sup>10</sup> *Loi sur les pêches*, LRC 1985, c F-14, art 79.2.

<sup>11</sup> En Alberta, les citoyens sont habilités à déclencher une enquête gouvernementale sur les infractions environnementales en déposant un acte de dénonciation; voir la loi intitulée *Environmental Protection and Enhancement Act*, *supra* note 7, arts 196 et 197.

entreprises par le gouvernement, l'ONGE pourrait demander, en entrant en communication avec le poursuivant ou les enquêteurs, de produire de l'information pertinente en vue de défendre l'environnement, information qui pourrait servir dans le choix de la peine.

Les ONGE pourraient également avoir un intérêt supérieur plus vaste dans la surveillance et l'évaluation de l'efficacité de l'application des lois sur l'environnement, notamment dans la détermination d'une peine innovante. Même si les justifications de ces évaluations et leur utilisation peuvent être aussi diverses qu'il existe d'ONGE canadiennes, elles peuvent servir à mesurer le rendement du système de réglementation environnementale ainsi qu'à déterminer l'apport réel de l'application de la loi dans la protection de l'environnement.

La principale préoccupation des ONGE prenant part à ces activités est l'accès aux renseignements et aux données pertinents, qui peuvent varier d'un territoire et d'une législation à l'autre. Par exemple, le ministère de l'Environnement et du Développement durable des ressources de l'Alberta applique une méthode relativement générale pour donner au grand public accès à ces renseignements grâce à la législation et à un décret ministériel.<sup>12</sup> Toutefois, les renseignements portant sur une enquête ou des procédures en cours ne peuvent être rendus publics.<sup>13</sup> Les déclarations de conformité et d'application produites conformément aux lois intitulées *Environmental Protection and Enhancement Act* et *Water Act* sont publiées annuellement (de 1993 à 2007) et trimestriellement (depuis 2002).<sup>14</sup> Ces déclarations fournissent un aperçu des mesures d'application prises au cours d'une période précise, mais les données n'ont pas été colligées afin de dégager les tendances à long terme.

Au chapitre de la détermination de peines innovantes, l'Alberta publie depuis deux ans des rapports annuels visant à assurer plus de transparence et à démontrer sa responsabilité envers le public, ayant jugé que les peines innovantes occasionnaient une réaffectation de fonds qui normalement seraient intégrés au Trésor public de la province.<sup>15</sup> Ces rapports décrivent les projets de peines innovantes et présentent des données financières sur la

---

<sup>12</sup> *Environmental Protection and Enhancement Act*, supra note 7, art 35; *Water Act*, supra note 7, art 152.1; décret ministériel 02/2010 : « Designation of Public Information Under the Environmental Protection and Enhancement Act », en ligne : ministère de l'Environnement et du Développement durable des ressources de l'Alberta <[http://environment.alberta.ca/documents/Ministerial\\_Order\\_02-2010.pdf](http://environment.alberta.ca/documents/Ministerial_Order_02-2010.pdf)>.

<sup>13</sup> *Environmental Protection and Enhancement Act*, supra note 7, para 35(9) et décret ministériel 02/2010, *ibid.*

<sup>14</sup> En ligne : ministère de l'Environnement et du Développement durable des ressources de l'Alberta, rapports annuels et trimestriels – rapports d'évaluation de la conformité dans l'application de la loi <<http://environment.alberta.ca/01292.html>>.

<sup>15</sup> Voir *Creative Sentencing in Alberta : 2012 Report*, Edmonton, ministère de l'Environnement et du Développement durable des ressources de l'Alberta, 2013, à la p 1, en ligne : ministère de l'Environnement et du développement durable des ressources de l'Alberta <<http://environment.alberta.ca/04177.html>>. Voir en outre *Creative Sentencing in Alberta : 2013 Report*, supra note 8.

détermination de peines innovantes en donnant la partie du total des amendes imposées par suite d'infractions environnementales qu'elles représentent. Depuis la fin de 2011, le Ministère rend également publiques les ordonnances de condamnation à des peines innovantes en les affichant, ainsi que les communiqués de presse s'y rapportant, sur son site Web.<sup>16</sup> À l'échelle fédérale, Environnement Canada propose des liens en ligne vers les communiqués de presse faisant état des condamnations à des amendes versées au Fonds pour dommages à l'environnement.<sup>17</sup> Toutefois, il n'est pas certain que ce service fournit de l'information sur toutes les peines innovantes imposées en vertu des lois fédérales sur l'environnement. Les données regroupées ou cumulatives ne semblent pas être facilement accessibles.

## **ONGE COMME BÉNÉFICIAIRES POTENTIELS DES PEINES INNOVANTES**

Les ONGE peuvent avoir un intérêt direct en tant que bénéficiaires des peines innovantes. Compte tenu de la vaste portée des pouvoirs juridiques en matière de détermination de la peine mentionnés ci-dessus, les ONGE pourraient tirer des avantages en nature, notamment grâce à la fourniture de biens ou à la prestation de services. Par exemple, en Alberta, les peines innovantes imposées ont notamment pris les formes suivantes :

- Un agriculteur est condamné à fournir des navets (récolte évaluée à environ 90 000 \$) à la banque alimentaire d'Edmonton afin qu'ils soient distribués dans la ville même et à d'autres banques alimentaires du nord de l'Alberta;<sup>18</sup>
- Une personne reconnue coupable est passible de 200 heures de travaux communautaires pour le compte du service des travaux publics d'une municipalité désignée;<sup>19</sup>
- Un producteur de gazon en plaques est condamné à fournir son produit (volume évalué à environ 55 000 \$) à Habitat pour l'humanité et à trois municipalités de la région où l'infraction a été commise.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> En ligne : ministère de l'Environnement et du Développement durable des ressources de l'Alberta, Prosecutions under the *Environmental Protection and Enhancement Act* and *Water Act*, en ligne : <<http://environment.alberta.ca/02271.html>>.

<sup>17</sup> En ligne : Environnement Canada, Fonds pour dommages à l'environnement, Précédents jurisprudentiels <<http://www.ec.gc.ca/edf-fde/default.asp?lang=Fr&n=F6B9CA63-1>>.

<sup>18</sup> *R c Hillsight Vegetables Inc* (cour provinciale de l'Alberta, 2005). Voir les lois intitulées *Enforcement de l'Environmental Protection and Enhancement Act et Water Act, 1<sup>er</sup> oct 2005 – 31 déc 2005*, Edmonton, ministère de l'Environnement de l'Alberta, 2006, à la p 10, en ligne : ministère de l'Environnement et du Développement durable des ressources de l'Alberta <[https://external.sp.environment.gov.ab.ca/DocArc/compliance/ComplianceReports/2005-10-2005-12-Quarterlyreport\\_Oct-Dec2005.pdf](https://external.sp.environment.gov.ab.ca/DocArc/compliance/ComplianceReports/2005-10-2005-12-Quarterlyreport_Oct-Dec2005.pdf)>.

<sup>19</sup> *R c Wonnacott* (cour provinciale de l'Alberta, 1998).



Toutefois, les peines consistant à imposer des versements de sommes d'argent sont les formes les plus communes de peines dont les ONGE et les autres organisations tirent avantage. La suite du présent article traite de deux modèles canadiens de mise en œuvre de peines pécuniaires innovantes et dresse le constat d'un bénéficiaire de l'une des premières peines innovantes imposées.

### **Modèle de subvention**

Le Fonds pour dommages à l'environnement (FDE) a été mis sur pied par le gouvernement fédéral en 1995 comme mécanisme servant à distribuer les fonds perçus dans le cadre de l'imposition de peines innovantes. Il est doté d'un compte à fins déterminées qui est tenu à part des recettes générales du gouvernement fédéral. Les sommes d'argent sont remises au FDE et consistent principalement en des amendes et d'autres paiements imposés par les tribunaux, mais elles peuvent également provenir de règlements négociés, comme les Mesures de rechange en matière de protection de l'environnement prises en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* ou les paiements volontaires.<sup>21</sup> Par suite des modifications apportées par la *Loi sur le contrôle d'application de lois environnementales*, les amendes imposées en cas de déclaration de culpabilité en vertu de neuf lois fédérales sur l'environnement différentes doivent maintenant être portées au crédit du FDE.<sup>22</sup> Bien que la majeure partie des fonds versés au FDE provienne d'ordonnance des tribunaux, c'est le gouvernement fédéral, et non ces derniers, qui, en dernier ressort, décide à qui ces fonds sont remis. Les tribunaux disposent d'un pouvoir discrétionnaire leur permettant de préciser à quelle personne ou à quel organisme le FDE doit verser le montant des amendes, mais il s'agit en fait d'un pouvoir de recommandation à l'intention du ministre de l'Environnement.<sup>23</sup>

Le financement du FDE est offert aux promoteurs de projets dont la demande est acceptée, comme c'est le cas pour plusieurs programmes et organismes de subvention de partout au Canada. Les demandeurs admissibles peuvent être :

- des organisations non gouvernementales;

---

<sup>20</sup> *R c The Manderley Corporation* (cour provinciale de l'Alberta, 2005). Voir *Enforcement of the Environmental Protection and Enhancement Act and Water Act, 1<sup>er</sup> avr 2005 – 30 juin 2005*, Edmonton, ministère de l'Environnement de l'Alberta, 2005, à la p 11, en ligne : ministère de l'Environnement et du Développement durable des ressources de l'Alberta <[https://external.sp.environment.gov.ab.ca/DocArc/compliance/ComplianceReports/2005-04-2005-06-QuarterlyReport\\_Apr-Jun2005.pdf](https://external.sp.environment.gov.ab.ca/DocArc/compliance/ComplianceReports/2005-04-2005-06-QuarterlyReport_Apr-Jun2005.pdf)>.

<sup>21</sup> En ligne : Environnement Canada, Fonds pour dommages à l'environnement, Précédents jurisprudentiels <<http://www.ec.gc.ca/edf-fde/default.asp?lang=Fr&n=A82326FE-1#recommandation>>.

<sup>22</sup> Voir *supra* note 9.

<sup>23</sup> Voir, par exemple, *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, LC 1999, c 33, para 294.1(2).

- des établissements d'enseignement;
- des groupes des Premières Nations;
- des gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux.

Les groupes non admissibles peuvent s'associer à des demandeurs admissibles pour obtenir du financement, mais les contrevenants ne peuvent demander de se servir des fonds qu'ils ont versés.<sup>24</sup> Les projets proposés doivent cadrer avec l'une ou plusieurs des catégories d'objectifs suivantes : remise en état, amélioration de la qualité de l'environnement, recherche et développement, et éducation et sensibilisation. La remise en état a été désignée comme étant la priorité de financement la plus élevée.<sup>25</sup> Les fonds sont affectés aux demandes en fonction de critères géographiques. Une demande acceptée vise habituellement une province ou un territoire précis d'où provient l'amende versée. Certains des fonds sont accessibles sur une base régionale plus étendue.<sup>26</sup> Les fonds disponibles sont habituellement l'objet de restrictions quant à leur utilisation, qui précisent les paramètres relatifs aux types de projet, au sujet et à l'emplacement géographique. Les promoteurs de projet ayant obtenu des subventions doivent conclure une entente de financement avec Environnement Canada et produire des rapports financiers et d'activités en cours de projet et à la fin de celui-ci.

### **Modèle d'ordonnance du tribunal propre à la cause**

En Alberta, la peine innovante est maintenant partie intégrante des outils employés pour assurer l'application de la loi en matière environnementale. Depuis 1996, la cour provinciale de l'Alberta a imposé 78 peines innovantes en vertu des lois intitulées *Environmental Protection and Enhancement Act* et *Water Act*. Une grande majorité de ces peines représentent des indemnités pécuniaires destinées à une diversité de projets.

Les lignes directrices servant à l'examen et guidant le choix des projets de peines innovantes ont été officialisées en 2002.<sup>27</sup> Elles portent sur les sujets suivants :

- Conditions préalables;
- Buts et objectifs de la détermination d'une peine innovante;

---

<sup>24</sup> Voir en ligne : Environnement Canada, Fonds pour dommages à l'environnement, Requérants éventuels <<http://www.ec.gc.ca/edf-fde/default.asp?lang=Fr&n=C7C99D1F-1>>.

<sup>25</sup> Voir en ligne : Environnement Canada, Fonds pour dommages à l'environnement <<http://www.ec.gc.ca/edf-fde/default.asp?lang=Fr&n=BD1220D8-1>>.

<sup>26</sup> Voir en ligne : Environnement Canada, Fonds pour dommages à l'environnement, Fonds disponibles <<http://www.ec.gc.ca/edf-fde/default.asp?lang=Fr&n=137DC913-1>>.

<sup>27</sup> Susan McRory et Lynda Jenkins, « Creative Sentencing: Part II – Outcome of Workshop » (2003) 18:3 Environmental Law Centre NewsBrief à la p 8, en ligne : Environmental Law Centre <[http://www.elc.ab.ca/Content\\_Files/Files/NewsBriefs/Vol.18No.32003.pdf](http://www.elc.ab.ca/Content_Files/Files/NewsBriefs/Vol.18No.32003.pdf)>.

- Limites quant aux projets admissibles;
- Limites quant aux bénéficiaires admissibles;
- Limites d'ordre administratif (conflit d'intérêts; responsabilité financière).

Au nombre des principaux éléments déterminants figurent la dissuasion, le châtement du contrevenant et les bienfaits pour le public grâce à l'amélioration de l'environnement ou à la réduction du risque pour le public. Il doit y avoir un lien logique entre l'infraction et le projet pour que les bienfaits de ce dernier aient une chance de réparer le tort causé par l'infraction. De même, les liens de nature géographique constituent un facteur souvent retenu. Les bénéficiaires admissibles doivent être des organisations sans but lucratif, à moins qu'il n'existe aucune organisation sans but lucratif capable de mener le projet envisagé. Les bénéficiaires font l'objet d'une enquête avant la condamnation afin de déterminer la viabilité et la responsabilité financière de l'organisation et afin de s'assurer qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts avec l'accusé, la Couronne ou l'agence chargée de l'enquête. Les bénéficiaires concluent une entente avec la Couronne par laquelle ils s'engagent à s'acquitter des obligations imposées par l'ordonnance de condamnation.<sup>28</sup>

L'enquêteur du ministère de l'Environnement et du Développement durable des ressources de l'Alberta est chargé du programme de détermination de peines innovantes et travaille en étroite collaboration avec les procureurs du ministère de la Justice de l'Alberta chargés de diriger les procès en matière d'environnement. L'enquêteur s'efforce de trouver des projets de peines innovantes à étudier, procède à une enquête sur les bénéficiaires potentiels et veille à la supervision et à la reddition de compte des projets mis en œuvre.

En pratique, la plupart des projets de peines innovantes ont été plaidés devant les tribunaux albertains dans le cadre de propositions de sentence conjointes présentées par suite d'un plaidoyer de culpabilité. Les projets dont la mise en œuvre est due à une peine innovante portent sur différents types d'activités, que voici (en ordre décroissant) :

- Formation (du public, des professionnels et des membres du secteur; postsecondaire);
- Recherche (surtout au niveau postsecondaire);
- Publication d'excuses ou des faits entourant l'infraction;
- Ordonnance d'interruption ou de conformité ou restrictions quant aux activités;
- Amélioration apportée à l'environnement;

---

<sup>28</sup> *Creative Sentencing in Alberta : 2012 Report*, supra note 15 à la p 4.

- Remise en état de l'environnement;
- Agrément;
- Remboursement des frais d'enquête au gouvernement;
- Bourses de perfectionnement ou d'études;
- Suramende à la victime;
- Travaux communautaires;
- Fourniture de biens ou prestation de services.

Le gouvernement de l'Alberta a déployé des efforts louables pour monter et exploiter un programme de détermination de peines innovantes. Le programme a été défendu pendant près de deux décennies par un procureur chargé des procès en matière environnementale. Un enquêteur y participe et en assure la supervision depuis plus d'une dizaine d'années. Deux ateliers (en 2002 et en 2013) réunissant les participants au processus de détermination de peines innovantes ont été organisés en vue d'obtenir leurs commentaires et d'améliorer les programmes, et de réaliser au moins un sondage auprès de ces participants. En 2011, le ministère de l'Environnement et du Développement durable des ressources de l'Alberta a pris des mesures pour fournir au public plus d'information sur la détermination de peines innovantes, notamment en affichant en ligne les ordonnances de condamnation à des peines innovantes et en publiant des rapports annuels sur la détermination de telles peines.

### **Constat d'un bénéficiaire d'une peine innovante**

Vers la fin de 1996, mon organisation, le Environmental Law Centre (ELC), a été l'un des deux bénéficiaires de la première condamnation à une peine innovante en vertu de la législation sur l'environnement de l'Alberta. Dow Chemical Canada Inc. a plaidé coupable à trois chefs d'accusation en vertu de la loi intitulée *Environmental Protection and Enhancement Act* relativement à une fuite de chlorofluorocarbures à ses installations de fabrication situées près de Fort Saskatchewan, en Alberta.<sup>29</sup> En plus d'imposer une amende de 50 000 \$, la cour provinciale a condamné Dow à verser 75 000 \$ dans un compte en fiducie pour que le ELC finance un projet de sensibilisation du grand public à l'égard de la surveillance communautaire de la qualité de l'air à Fort Saskatchewan, ainsi qu'un montant additionnel de 75 000 \$ dans un autre compte en fiducie afin que la faculté

---

<sup>29</sup> *R c Dow Chemical Canada Inc* (1996) 23 CELR (NS) 108 (cour provinciale de l'Alberta). Prenez note que ce rapport ne cite pas verbatim l'ordonnance de condamnation à une peine innovante, qui figure en annexe A du présent article.

de génie de l'Université de l'Alberta puisse voir à la réalisation d'un projet de recherche sur la qualité de l'air.

L'ordonnance, quoique inattendue, a bien été accueillie par le ELC. Aucun avis préalable ne lui avait été donné, et ni le tribunal ni le procureur concernés n'avaient communiqué avec lui. Il est important de noter que le projet n'a pas du tout été imposé au ELC. En fait, il faisait partie d'un programme multimodule que le ELC poursuivait à l'époque. Avant que la sentence de condamnation soit prononcée, le financement pour le module de Fort Saskatchewan n'avait pas encore été trouvé, même si le ELC avait présenté diverses demandes de subvention. Le projet avait vraisemblablement été signalé à la Couronne et au procureur de la défense par une connaissance siégeant au conseil d'administration du ELC qui avait des liens avec Dow.

Le fait qu'aucune discussion n'avait eu lieu avec le ELC avant la sentence a posé des problèmes d'ordre logistique qu'il a fallu gérer. L'ordonnance prévoyait une vérification annuelle des registres financiers liés au compte en fiducie. Or, pour réduire les dépenses et maximiser le montant des fonds servant à financer les travaux du projet, le ELC a dû s'adresser à la Couronne et au procureur de la défense pour obtenir la permission du tribunal d'inclure la vérification du compte en fiducie dans la vérification annuelle des états financiers de l'organisme.

En outre, le montant exigé par l'ordonnance était en réalité plus élevé que le montant prévu dans le budget de fonctionnement du projet. Aux prises avec un excédent budgétaire à la fin du projet de Fort Saskatchewan, le ELC s'est adressé de nouveau à la Couronne et au procureur de la défense. En fin de compte, ce dernier a obtenu une modification de l'ordonnance visant à permettre l'affectation du surplus à la réalisation d'une évaluation indépendante de tous les modules du programme. Comme le ELC n'était pas partie à l'ordonnance initiale du tribunal, l'organisme ne pouvait lui-même présenter de demande pour obtenir la modification de l'ordonnance.

Environ cinq ans après la conclusion du projet, nous nous sommes rendu compte qu'il y avait eu un malentendu entre le ELC et le procureur de la Couronne. En effet, la direction du ELC avait donné au personnel chargé du projet l'instruction de ne faire mention que de l'ordonnance de la cour provinciale de l'Alberta pour indiquer la provenance du financement, sans jamais mentionner directement Dow. Or, au début de 2000, un rapport du ministère de la Justice de l'Alberta sur la détermination de peines innovantes laissait entendre que la Couronne avait conclu que le projet du ELC était un échec, ce qui a surpris les membres de l'organisation, qui étaient d'avis que le projet avait pourtant atteint ses objectifs de formation et de sensibilisation du public. Un suivi auprès du procureur de la Couronne a permis de découvrir que celui-ci avait tiré sa conclusion du fait que le projet n'avait pas comporté suffisamment d'éléments punitifs, une perception née sans doute du fait que l'organisation s'était abstenue de mentionner ouvertement la condamnation de Dow dans ses communications publiques au sujet du projet.

Il semble que ce genre de problème, sans doute inévitable quand il s'agit d'une première initiative, a depuis été réglé dans le cadre du programme de détermination de peines innovantes. Comme il est mentionné ci-dessus, les bénéficiaires des condamnations à une sentence innovante font l'objet d'un examen avant le prononcé de la sentence et doivent signer une entente par laquelle ils s'engagent à respecter le dispositif du projet d'ordonnance. Les ONGE et les autres bénéficiaires potentiels sont informés à l'avance lorsqu'un de leur projet est susceptible de faire partie d'une ordonnance condamnant à une peine innovante.<sup>30</sup> Les ordonnances condamnant à une peine innovante comportent davantage de directives liées au projet et aux états financiers, mais n'imposent plus l'obligation de procéder à des vérifications des fonds placés en fiducie. Pour ce qui est de la mention de la provenance des fonds, de manière générale, les ordonnances prévoient maintenant que le rapport final du projet, qui sera rendu public, « [traduction] précisera la provenance des fonds en indiquant que la condamnation a été prononcée contre [nom du contrevenant] ». <sup>31</sup> Il reste encore à concevoir des moyens efficaces pour que les ONGE, la Couronne et les procureurs de la défense ainsi que les enquêteurs se consultent et se renseignent au sujet de projets justifiant le soutien d'une peine innovante. Lors du dernier atelier sur la détermination de peines innovantes, il a été recommandé au gouvernement de l'Alberta de s'adresser davantage aux organisations non gouvernementales pour recueillir plus d'idées de projet.<sup>32</sup>

## CONCLUSION

*[Traduction] L'histoire de la détermination des peines en matière environnementale, surtout dans cette province [Alberta], révèle une tendance croissante à privilégier les peines innovantes. Cela étant, je suis porté à croire que les poursuites en matière d'environnement sont, essentiellement, aux premières lignes de la justice réparatrice. Jamais dans un autre domaine de droit, qu'il s'agisse du droit criminel ou du droit quasi criminel, n'a-t-on observé une volonté aussi manifeste de transformer le châtement imposé pour un méfait en une solution pouvant véritablement apporter des bienfaits généraux et, en ce qui a trait à l'environnement, des bienfaits pour l'environnement.*<sup>33</sup>

Comme l'a fait remarquer le juge Jacques de la cour provinciale de l'Alberta en 2013, la détermination de peines innovantes a marqué un progrès important en enchâssant l'aspect réparateur dans l'application des lois sur l'environnement. Les ONGE sont appelées à

---

<sup>30</sup> Entretien personnel avec Hanneke Brooymans, agente de liaison du service d'enquête en matière environnementale du ministère de l'Environnement et du Développement durable des ressources de l'Alberta (17 janvier 2014).

<sup>31</sup> Par exemple, voir l'ordonnance de condamnation à une peine innovante dans l'affaire *R c Mather* (cour provinciale de l'Alberta, 8 avril 2013), en ligne : ministère de l'Environnement et du Développement durable des ressources de l'Alberta <[http://environment.alberta.ca/documents/DaleMather\\_CreativeSentenceOrder.pdf](http://environment.alberta.ca/documents/DaleMather_CreativeSentenceOrder.pdf)>.

<sup>32</sup> *Creative Sentencing in Alberta : 2013 Report*, supra note 8 à la p 3.

<sup>33</sup> Le juge Jacques, cour provinciale de l'Alberta, mars 2013, tel que cité dans *Creative Sentencing in Alberta : 2013 Report*, *ibid* à la p 2.

jouer un rôle soutenu et croissant à ce chapitre. Leur travail sur le terrain, leur expérience directe en matière d'environnement et l'expertise qu'elles ont acquise constituent, aux fins de l'application de la loi, une ressource précieuse pour s'assurer que les retombées sont positives pour l'environnement et l'intérêt public. La participation des ONGE, tant directe dans la mise en œuvre des ordonnances de condamnation à des peines innovantes qu'en tant qu'interprètes de l'opinion publique dans le cadre de l'examen, de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'amélioration des systèmes d'application des lois sur l'environnement, ne peut qu'aider à la prise en compte de la nécessité de plus en plus pressante de recevoir l'assentiment social pour exercer des activités ayant des répercussions sur l'environnement.

**ANNEXE A**



IN THE PROVINCIAL COURT 13711

JUDICIAL DISTRICT OF FORT SASKATCHEWAN

BETWEEN

HER MAJESTY THE QUEEN

- and -

DOW CHEMICAL CANADA INC.

RECEIVED  
MAY 21 1997  
JUDICIAL DISTRICT

ORDER PURSUANT TO S. 220(1) of the *ENVIRONMENTAL PROTECTION AND ENHANCEMENT ACT*

WHEREAS Dow Chemical Canada Inc. stands convicted of offenses under the *Environmental Protection and Enhancement Act*, to wit:

- Count #1 - On or about May 31, 1995, at or near Fort Saskatchewan, in the Province of Alberta, did unlawfully release or permit the release of a substance into the environment in an amount, concentration, or level or at a rate of release that was in excess of that expressly prescribed by an approval or the Regulations, contrary to s. 97(2) of the *Environmental Protection and Enhancement Act*.
- Count #2 - On or about May 31, 1995, at or near Fort Saskatchewan, in the Province of Alberta, being a person having control of a substance that was released into the environment, that had caused, was causing or may have caused an adverse effect, did fail to immediately upon becoming aware of the release, report it to the Director of Pollution Control Division, contrary to s. 99(2) of the *Environmental Protection and Enhancement Act*.
- Count #3 - On or about March 26, 1996, at or near Fort Saskatchewan, in the Province of Alberta, did unlawfully release or permit the release of a substance into the environment in an amount, concentration, or level, or at a rate of release that was in excess of that expressly prescribed by an approval or the Regulations, contrary to s. 97(2) of the *Environmental Protection and Enhancement Act*.

WHEREAS in addition to any other penalty imposed under the *Environmental Protection and Enhancement Act* and having regard to the nature of the offenses and the circumstances surrounding their commission:

IT IS HEREBY ORDERED THAT pursuant to the provisions of s. 220(1) of the *Environmental Protection and Enhancement Act*, Dow Chemical Canada Inc. shall comply with the following conditions:

1. On or before December 18, 1996, Dow Chemical Canada Inc. shall deposit the amount of \$75,000.00 into a trust account for the University of Alberta, Faculty of Engineering (the "UofA Trust Fund") for the purpose of a research project directed towards air pollution prevention, air pollution reduction or remediation of the environment with respect to the quality of air. The conditions upon which the trust funds may be used are set out in Appendix 1, hereto; and
2. On or before December 18, 1996, Dow Chemical Canada Inc. shall deposit the additional amount of \$75,000.00 into a separate trust account for the Environmental Law Centre ("ELC Trust Fund") for the purpose of supporting the development of a Community Monitoring Program for air quality. The Program is described in the attached Project Proposal and the conditions upon which the trust funds may be used are set out in Appendix 2, hereto; and
3. In the event that any conditions of this order cannot be satisfied or that all of the funds set out in paragraphs 1 and 2 above are not necessary for the purposes set out herein, Dow Chemical Canada Inc. and Alberta Justice have leave to appear before this Court for further directions.

DATED this 18th day of November, A.D. 1996, in the City of Fort Saskatchewan, in the Province of Alberta.

~~\_\_\_\_\_~~  
His Honour Judge *Walter* of the  
Provincial Court of Alberta

APPENDIX 1

CONDITIONS OF FUNDING

R. v. DOW CHEMICAL CANADA INC.

UNIVERSITY OF ALBERTA, FACULTY OF ENGINEERING

The UofA Trust Fund in the amount of \$75,000.00 established by this Order may be used by the Faculty of Engineering of the University of Alberta on the following conditions:

1. that the UofA Trust Fund be directed towards research in the areas of air pollution prevention, air pollution reduction, or restoration of the environment, with respect to air quality.
2. that the project be for a period of three years, from January 1, 1997 to January 2, 2000;
3. that the Faculty of Engineering will solicit projects from its staff and graduate students and the final determination on the project or projects will be made by a committee consisting of the following individuals (the "selection committee"):
  - (a) the Assistant Deputy Minister of Environmental Regulatory Services, Alberta Environmental Protection,
  - (b) the current President of The Association of Professional Engineers and Geologists of Alberta, and
  - (c) the Dean of the Faculty of Engineering.
4. that the UofA Trust Fund be administered by the Faculty of Engineering of the University of Alberta;
5. that the Faculty of Engineering will provide once annually for an audit of the financial records in respect of the UofA Trust Fund;
6. that the Faculty of Engineering will provide annually the audited financial statements and a written report on the progress of the project to the office of Environmental Coordinator, Special Prosecutions Branch, Alberta Justice;
7. that the overhead applied by the University in respect of this fund, shall not exceed 10% of the value of the fund;
8. that no expenses, fees of honorariums will be paid to any of the members of the aforementioned selection committee.

## APPENDIX 2

### CONDITIONS OF FUNDING

R. v. DOW CHEMICAL CANADA INC.

#### ENVIRONMENTAL LAW CENTRE

The ELC Trust Fund in the amount of \$75,000.00 established by this Order may be used by the Environmental Law Centre on the following conditions:

1. that the ELC Trust Fund shall be used to establish the Community Monitoring Project (the "project") within the terms of reference set out in the attached Project Proposal;
2. that the project be for a period of two years, from January 1, 1997 to January 2, 1999;;
3. that a first priority for the project is to involve people from the community of Fort Saskatchewan;
4. that the ELC Trust Fund be administered by the Environmental Law Centre under the direction of an advisory committee, the members of which are agreed by Crown Counsel and counsel for Dow Chemical Canada Inc.;
5. that the following will not be considered legitimate expenses of the project:
  - (a) operating expenses of the Centre that are not project related
  - (b) feasibility studies or academic research
  - (c) the purchase of land or equipment or construction of buildings
  - (d) regular activities of the Environmental Law Centre, including annual meetings and conferences
  - (e) fees and honoraria for the advisory committee
  - (f) out of province travel expenses.
6. that the Environmental Law Centre will provide once annually for an audit of the financial records in respect of the ELC Trust Fund;
7. that the Environmental Law Centre will provide annually the audited financial statements and a written report on the progress of the project to the office of the Environmental Coordinator, Special Prosecutions Branch, Alberta Justice;

8. that at the conclusion of the project, the Environmental Law Centre shall submit an audited financial statement of expenditures for the project and a written report to the Coordinator for Environmental Prosecutions, Special Prosecutions Branch of Alberta Justice, as to the progress of the project, and any recommendations for further action.
9. that if, at the conclusion of the project, there remains money not expended, that such monies be held in trust until such time as there is a further direction from the Court of Alberta that granted the Order of November 18, 1996 by which the ELC Trust Fund came into being.