

LA SANCTION DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT PAR DES PÉNALITÉS ADMINISTRATIVES

Me Jean Piette, Ad. E.*

* Associé principal, Norton Rose Fulbright Canada. L'auteur tient à remercier Me Miriam Desmarais dont les recherches et la contribution ont été grandement appréciées par l'auteur.

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

INTRODUCTION

Le 4 octobre 2011, l'Assemblée nationale du Québec adoptait le projet de loi no 89 intitulé *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'en renforcer le respect*¹ qui a établi de nouvelles mesures visant à accentuer le caractère répressif de la *Loi sur la qualité de l'environnement*² dans le but d'en assurer le respect.

Ces mesures comprennent : (1) une refonte du régime de sanctions pénales afin d'augmenter les peines qui peuvent être imposées par un tribunal, de rendre responsables un plus grand nombre de personnes et d'élargir les pouvoirs d'intervention du tribunal pénal en matière d'environnement; (2) un élargissement des moyens et des motifs pour lesquels le ministre peut refuser de délivrer ou de renouveler un certificat d'autorisation ou modifier ou suspendre ou révoquer un certificat d'autorisation; (3) la création de toutes pièces d'un régime de sanctions administratives pécuniaires; (4) l'accroissement de la possibilité pour l'État de prendre des actions civiles pour assurer le respect de la *Loi sur la qualité de l'environnement*; (5) une augmentation des pouvoirs d'ordonnance, d'inspection et d'enquête du ministre et de ses fonctionnaires.

Il n'est pas facile de savoir pourquoi l'ensemble de ces mesures étaient justifiées sauf le besoin de mettre à jour certaines dispositions. On ne sait pas s'il y avait véritablement un haut niveau de délinquance eu égard aux obligations de la *Loi sur la qualité de l'environnement* ou si le problème relevait des tribunaux qui n'imposent pas de peines suffisamment sévères aux contrevenants ou si le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (le « MDDEP ») acheminait trop peu de dossiers pour fins de poursuites pénales. Les rapports annuels du ministère ne révèlent pas d'indices quant aux raisons pour lesquelles cette panoplie de nouvelles mesures était nécessaire. Tout ce qu'on sait, c'est que les données publiées par le MDDEP en 2011 révélaient que les tribunaux québécois ont imposé 894 400 \$ d'amendes à 49 contrevenants qui ont commis 92 infractions à la *Loi sur la qualité de l'environnement*.³ Lors de la présentation du projet de loi 89 à l'Assemblée nationale, le ministre responsable n'a pas non plus apporté beaucoup d'éléments précis pour justifier la présentation du projet de loi sauf pour ce qui est d'un souci « d'améliorer l'efficacité d'intervention du ministère » ou en raison des délais pour l'imposition d'une amende par l'entremise du système de justice pénale.⁴ Parmi les motifs qui ont été invoqués, il y a également la perception que les amendes sont

¹ PL 89, *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'en renforcer le respect*, 2^e sess, 39^e lég Québec, 2011 (sanctionné le 5 octobre 2011), LQ 2011, c 20 [PL 89].

² LRQ, c Q-2. [LQE].

³ Données compilées à partir du registre des déclarations de culpabilité du Ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs du Québec, en ligne : <<http://www.registres.mddep.gouv.qc.ca/condamnations/recherche.asp>> (consulté le 21 mars 2012).

⁴ Québec, Assemblée nationale, Commission des transports et de l'environnement, « Projet de loi n°89 : Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'en renforcer le respect » (mardi 10 mai 2011, 17h10) 42:8 Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement.

insuffisantes et le fait que le régime des « avis d'infraction » n'est pas assez efficace pour obtenir une conformité environnementale.

Il n'en demeure pas moins qu'il semble y avoir un mouvement vers la modernisation des instruments d'intervention de l'État et l'amélioration de leur efficacité afin d'assurer la conformité environnementale et de réprimer les délits environnementaux. Le projet de loi no 89 s'inscrit dans cette mouvance.

SECTION I. LA NATURE D'UNE SANCTION ADMINISTRATIVE PÉCUNIAIRE

Lors de la présentation du projet de loi 89 pour son étude article par article, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs s'est fait fort de souligner qu'il modifierait le projet de loi en remplaçant l'expression « *pénalités administratives* » par l'expression « *sanctions administratives pécuniaires* ». ⁵ Il considérait que ce changement terminologique diminuait l'aspect punitif du régime. On peut douter néanmoins que ce changement terminologique produise réellement un tel effet.

En effet, l'expression « pénalité » est définie comme suit dans le Nouveau Petit Robert :

« 1. Caractère de ce qui est pénal; application d'une peine. 2. Peine; sanction pécuniaire appliquée par l'Administration » ⁶

Quant au mot « sanction », il est défini comme suit dans le Nouveau Petit Robert :

« 1. Peine ou récompense prévue pour assurer l'exécution d'une loi; peine ou récompense attachée à une interdiction ou à un ordre, au mérite ou au démerite; 2. Peine établie par une loi pour réprimer une infraction; mesure répressive attachée à un ordre non exécuté, une défense transgressée; action par laquelle un pays, une organisation internationale, réprime la violation d'un droit. » ⁷

Il n'y a pas beaucoup de différence entre une « pénalité » et une « sanction ». Dans les deux cas, il s'agit essentiellement d'une peine visant à réprimer une infraction à une loi.

Lorsqu'on examine le régime de sanctions administratives pécuniaires introduit dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*, on constate que le législateur l'a codifié dans dix-sept articles. ⁸ Toutes les modalités d'application y sont prévues, y compris le fait qu'il

⁵ Québec, Assemblée nationale, Commission des transports et de l'environnement, « Projet de loi n°89 : Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'en renforcer le respect » (mercredi le 4 mai 2011, 15h17) 42:6 Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement.

⁶ Josette Rey-Debove et Alain Rey, directeurs, *Le Nouveau Petit Robert*, Paris, Dictionnaires Le Robert, 1996, à la p 1624.

⁷ *Ibid* à la p 2031.

⁸ LQE, *supra* note 2, arts 115.13 à 115.28 et art 118.5.1.

s'applique à pratiquement toutes les contraventions à la loi et aux règlements.⁹ Le législateur a cru bon d'établir lui-même tous les paramètres du régime sans avoir recours à la législation déléguée, contrairement au Parlement fédéral et aux Législatures de la presque totalité des provinces qui recourent tous au pouvoir réglementaire pour définir les modalités du régime et déterminer les articles de loi et de règlement auxquels Il s'applique.¹⁰ Le législateur québécois a seulement délégué au gouvernement le soin d'établir par règlement les sanctions pécuniaires applicables aux infractions aux différents règlements déjà adoptés ou à venir.¹¹

Le législateur a donc procédé, pour ce régime, de la même façon dont Il a procédé pour établir le régime de sanctions pénales applicables aux infractions à la *Loi sur la qualité de l'environnement* qui est codifié dans dix-neuf articles.

Pour distinguer le régime de sanctions administratives pécuniaires du régime de sanctions pénales, le législateur qualifie le non-respect de la loi et des règlements de « manquements ». ¹² Malgré ce particularisme terminologique, on devra s'intéresser à la substance réelle du nouveau régime juridique créé par le législateur et à la façon dont les droits des justiciables sont traités par ledit régime, pour déterminer sa conformité avec les droits protégés par les chartes des droits et libertés, ce dont nous discuterons ci-dessous.

Avant d'aborder cette question, Il convient de définir ce en quoi consiste ce régime de sanctions administratives pécuniaires. À tous égards, ce régime en est un par lequel un fonctionnaire de l'État désigné par le ministre impose une sanction monétaire dont le montant ne peut excéder 2 000 \$ dans le cas d'une personne physique et 10 000 \$ dans le cas d'une personne morale qui aurait omis ou négligé de respecter une disposition de la *Loi sur la qualité de l'environnement* ou d'un règlement adopté sous son empire. Ce fonctionnaire ne peut cependant imposer une peine d'emprisonnement. Une telle peine ne peut être imposée autrement que par une sanction pénale.¹³ Nous examinerons ci-dessous les mécanismes selon lesquels une sanction administrative pécuniaire est imposée et selon lesquels elle peut être contestée, ainsi que l'impact de ce régime sur les droits des justiciables.

⁹ *Ibid* arts 115.23 à 115.27.

¹⁰ *Environmental Management Act*, SBC 2003, c 53, arts 115 et 119 [EMA, C-B], *Loi sur la protection de l'environnement*, LRO 1990, c E.19, arts 14, 93 et 182.1 [LPE, Ont], *Loi sur l'assainissement de l'air*, L N-B, c C-5.2, art 31 [LAA, N-B], *Environmental Protection and Enhancement Act*, SRA 2000, c E-12, arts 2 et 237 [EPEA, Alb], *Environmental Management and Protection Act*, SRS 2010, c E-10.22, art 88 [EMPA, Sask], *Loi sur la sûreté du transport maritime*, LC 1994, c 40, arts 32 à 41 et 51 [LSTM], *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, LC 2001, c 26, arts 228 à 232.2 et 244 [LMMC] et *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, LC 1999, c 33, arts 280, 280.1 et 330 [LCPE], *Loi sur les pénalités administratives en matière d'environnement*, LC 2009, c 14, art 126, à l'article 5. [LPAME].

¹¹ LQE, *supra* note 2, art 115.27 et PL 89, *supra* note 1, art 61.

¹² Ce terme apparaît pour la première fois à l'article 115.13 de la LQE. Il est utilisé systématiquement pour désigner les contraventions à la loi sanctionnées par une pénalité administrative pécuniaire.

¹³ LQE, *supra* note 2, arts 115.31, 115.32, 115.34 et 115.35.

SECTION II. LA PORTÉE DU RÉGIME QUÉBÉCOIS

Le Québec a adopté en matière d'environnement un régime de sanctions administratives pécuniaires différent de tous les régimes de ce genre qu'on retrouve dans les lois habilitantes des différentes provinces et territoires du Canada et de l'État fédéral canadien. En fait, lorsqu'on examine les lois habilitantes des autres provinces canadiennes, on constate rapidement que, à ce jour, seules les provinces de l'Ontario, de l'Alberta et du Nouveau-Brunswick ont un régime de sanctions pécuniaires administratives qui soit fonctionnel et pleinement en vigueur. Nous avons cherché à savoir dans quelle mesure ces régimes étaient effectivement appliqués. On peut trouver sur le site Internet du ministère de l'Environnement de ces différentes provinces des données sur l'application de ces régimes. Ceux-ci semblent jouer en quelque sorte un rôle d'appoint¹⁴ sauf en Ontario où les sommes recueillies sont importantes¹⁵ parce que ce régime a été conçu pour discipliner une clientèle bien ciblée identifiée dans le règlement¹⁶ et qui est visée par son programme d'assainissement industriel.

Le régime québécois se caractérise particulièrement par sa portée universelle. Ici encore, contrairement à ce que toutes les autres provinces et l'État fédéral ont fait, le Québec a, dans les faits, créé un régime complet et universel de sanctions administratives pécuniaires qui s'ajoute en parallèle au régime de sanctions pénales qui est, lui aussi, universel puisqu'il s'applique à toutes les contraventions à la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Ailleurs au Canada, le régime de sanctions administratives est généralement un régime ciblé, de nature complémentaire, qui s'applique à certaines infractions particulières déterminées par règlement,¹⁷ dans le but d'inciter à la conformité. Ces régimes prévoient d'ailleurs souvent un mécanisme d'ententes, de règlements ou de transactions qui vise à amener le contrevenant à la conformité à la loi et aux règlements. On manifeste de cette façon une véritable volonté de faire en sorte qu'un tel régime accroisse la conformité puisque ce mécanisme offre davantage une garantie de résultats. Au lieu de se voir imposer une sanction pécuniaire ou pour obtenir une réduction de celle-ci,¹⁸ le

¹⁴ Environment and Water of Alberta, « Annual and Quarterly Reports – Compliance Assessment Enforcement Reports », en ligne : <<http://environment.alberta.ca/01292.html>> (consulté le 22 mars 2012) et Nouveau-Brunswick, « *Loi sur l'assainissement de l'air* du Nouveau-Brunswick – Site d'accès à l'information par le public », en ligne : <<http://www.gnb.ca/0009/0355/0005/0023-f.asp>> (consulté le 22 mars 2012).

¹⁵ Ontario, *Rapport annuel de 2012 sur les pénalités environnementales*, en ligne : <http://www.ene.gov.on.ca/stdprodconsume/groups/lr/@ene/@resources/documents/resource/stdprod_084246.pdf> (consulté le 22 mars 2012).

¹⁶ *Environmental penalties*, Règl de l'Ont 222/07, Table 1 : ce tableau identifie les 115 établissements industriels visés par le régime de sanctions administratives pécuniaires de l'Ontario [*Environmental penalties*].

¹⁷ *Ibid*, Table 2 et Table 3.

¹⁸ *Ibid*, arts 6 à 18.

contrevenant à la possibilité de prendre des engagements écrits ou de conclure une entente avec la personne qui a imposé la sanction ou qui a manifesté l'intention de le faire.¹⁹ La réglementation ontarienne prévoit même qu'une entreprise non conforme peut avoir droit à la réduction d'une sanction administrative pécuniaire si elle a mis en œuvre un système de gestion de l'environnement²⁰ ou si elle a mis en œuvre des mesures de prévention ou des mesures d'assainissement de l'environnement.²¹ Il peut arriver aussi que les fonctionnaires aient la possibilité de conclure une transaction avec quelqu'un qui contrevient à la loi afin de l'amener à la conformité.²² Le régime de sanctions administratives pécuniaires du Québec n'offre pas de tels mécanismes qui auraient pourtant été une indication irréfutable de l'objectif de conformité environnementale rapide poursuivi par ce régime.

Ainsi, ce qui étonne, dans le régime québécois, c'est que l'accent est mis strictement sur l'imposition d'une sanction pécuniaire par voie administrative pour n'importe quelle contravention à la *Loi sur la qualité de l'environnement* sans que les contrevenants aient accès à des mécanismes de prise d'engagements ou de conclusion d'une entente de conformité.

En agissant ainsi, le législateur québécois a pris un risque susceptible de fragiliser ce régime qui, malgré l'intention apparente exprimée à l'article 115.13, apparaît être en réalité un régime visant à imposer, par voie administrative, des sanctions monétaires à toute personne qui contrevient à la loi et aux règlements sans que la personne ainsi sanctionnée puisse bénéficier des garanties qui s'appliquent normalement lorsqu'on veut imposer une peine à celui qui ne respecte pas la loi telles, par exemple, la présomption d'innocence, le droit au doute raisonnable, la protection contre l'auto-incrimination et le droit de ne pas être sanctionné deux fois pour la même contravention. Il s'agit en fait d'un régime des sanctions pécuniaires plus modestes que les sanctions pénales qu'on retrouve aux articles 115.29 à 115.32. On aura remarqué d'ailleurs le précédent utilisé par le législateur québécois qui crée, dans quatre articles distincts, quatre catégories de sanctions administratives pécuniaires classées selon l'importance environnementale de chaque contravention, qui sont en quelque sorte un miroir fidèle des quatre catégories de sanctions pénales créées aux articles 115.29 à 115.32 qui sont classées de la même façon. Si ce régime s'avère être juridiquement un mini-régime de droit pénal, Il sera assujéti à

¹⁹ *Ibid*, art 18; LPE, Ont, *supra* note 10, arts 182.1(9) et (10) et EMA, C-B, *supra* note 10, arts 115(4) à 115(7).

²⁰ *Environmental penalties*, *supra* note 16, art 17.

²¹ *Ibid*, art 16.

²² LMMC, *supra* note 10, art 229(1)(a).

l'ensemble des garanties juridiques protégées par les chartes fédérale et québécoise des droits et libertés.²³

Me Robert Daigneault, dans un article publié en 2010, s'est interrogé sur la nature véritable du régime de sanctions administratives pécuniaires à la lumière des arrêts des tribunaux canadiens qui ont été appelés à statuer sur la légalité de certains régimes de sanctions administratives pécuniaires établis dans des lois adoptées par le Parlement ou la législature d'une province.²⁴ Ce questionnement nous apparaît pertinent compte tenu des caractéristiques du régime québécois de sanctions administratives pécuniaires.

Les régimes de sanctions administratives pécuniaires analysés par les tribunaux jusqu'à maintenant sont essentiellement des régimes qui régissent des activités économiques ou financières telles la réglementation des investissements étrangers au Canada, la réglementation des valeurs mobilières, la réglementation fiscale, la réglementation douanière, réglementation des prélèvements de matière ligneuse dans la forêt domaniale, etc. Ces régimes visent à discipliner les personnes qui se sont volontairement engagées dans une activité économique donnée.²⁵ L'arrêt-clé dans ce domaine est l'arrêt *R. c. Wigglesworth*²⁶ qui s'est penché sur l'application de l'article 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*²⁷ à une loi fédérale qui permettait d'imposer une sanction de nature disciplinaire aux agents de la Gendarmerie royale du Canada. Dans cette affaire, madame la juge Wilson avait établi la distinction suivante entre la sanction d'infractions de nature pénale à laquelle s'applique la *Charte canadienne des droits et libertés*, et les sanctions imposées par d'autres régimes punitifs impliquant des autorités administratives ou des organismes quasi-judiciaires :

« A mon avis, si une affaire en particulier est de nature publique et ne vise à promouvoir l'ordre et le bien-être public dans une sphère d'activités publiques, alors que cette affaire est du genre de celles qui relèvent de l'art. 11. Elle relève de cet article de par sa nature même. Il faut distinguer cela d'avec les affaires privées, internes ou disciplinaires qui sont de nature réglementaire,

²³ *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada (R-U)*, 1982, c 11 et *Charte des droits et libertés de la personne*, LRQ, c C-12.

²⁴ Robert Daigneault, « Réforme des sanctions environnementales au Québec : droit pénal dérivé ou une dérive du droit pénal ? », dans *Service de la formation continue du Barreau du Québec, Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Yvon Blais, 2010, vol 329, EYB-2010DEV731 (REJB). Voir aussi Marie-Claude Bellemare et Jan-Martin Leblanc, « La Loi sur la qualité de l'environnement et les sanctions administratives pécuniaires : Où en sommes nous » dans *Droit de l'environnement*, Cowansville, Yvon Blais, 2013, vol 18, pp 1-72.

²⁵ C'est également une caractéristique qui a été invoquée par la Cour suprême du Canada pour permettre l'admissibilité en preuve, par la poursuite, de rapports fournis par des pêcheurs au ministère de Pêches et Océans : *R c Fitzpatrick* [1995] 4 RCS 154.

²⁶ [1987] 2 RCS 541. Voir également : *Cartaway Resources Corp (Re)* [2004] 1 RCS 672, *Lavallée c Alberta (Securities Commission)*, 2009 ABQB 17 et *United States Steel Corporation c PG du Canada*, 2011 CAF 176.

²⁷ *Supra* note 23.

protectrice ou correctrice ou qui sont principalement destinées à maintenir la discipline, l'intégrité professionnelles ainsi que certaines normes professionnelle ou à régler la conduite dans une sphère d'activités privées et limitées ... »²⁸

Or, la *Loi sur la qualité de l'environnement* est une loi d'application générale qui vise à protéger l'environnement et à y maintenir l'ordre et le bien-être public par l'entremise d'un système de prohibitions et d'obligations qui s'appliquent à tous les citoyens, à toutes les entreprises et à toutes les municipalités du Québec, y compris tous les ministères, tous les organismes publics et les sociétés d'État.²⁹ C'est une loi qui traduit les préoccupations croissantes de la société pour la protection de l'environnement tel que le juge Charles Gonthier de la Cour suprême du Canada l'a reconnu dans le célèbre arrêt *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*.³⁰ Cette loi établit des règles d'ordre public visant à sauvegarder l'environnement. Les articles 20, 21 et 22, par exemple, s'appliquent à tout rejet de contaminants effectué par une personne au Québec, sans égard à ce que le contaminant soit réglementé ou non. Lorsqu'il n'est pas réglementé, le rejet sera prohibé en fonction de ses conséquences sur l'environnement, lesquelles touchent autant les éléments et les ressources de l'environnement que les éléments de la qualité de vie de l'être humain.³¹ Quant à la notion de « contaminant », elle est elle-même aussi très vaste. Ainsi, selon l'article 1(5), un « contaminant » inclut ce qui suit :

« une matière solide, liquide ou gazeuse, un micro-organisme, un son, une vibration, un rayonnement, une chaleur, une odeur, une radiation ou toute combinaison de l'un ou l'autre susceptible d'altérer de quelque manière la qualité de l'environnement. »

La loi vise donc tous les phénomènes susceptibles de modifier la qualité de l'environnement. Elle s'applique autant sur la propriété privée que sur la propriété domaniale.³² Quant à l'article 22, Il régit toutes les activités susceptibles d'émettre des contaminants dans l'environnement. La *Loi sur la qualité de l'environnement* n'est certainement pas une loi qui régit des affaires « *privées, internes ou disciplinaires* » ou qui vise à « *régler la conduite dans une sphère d'activités privées et limitées* » pour reprendre les propos de madame la juge Wilson dans l'arrêt *Wigglesworth*. Le régime de sanctions administratives pécuniaires peut donc s'appliquer à tout citoyen ou toute entreprise qui émet un contaminant dans l'environnement ou qui mène une activité susceptible d'affecter l'environnement.

²⁸ *Ibid*, p 560.

²⁹ LQE, *supra* note 2, art 126.

³⁰ *Ontario c Canadien Pacifique Ltée* [1995] 2 RCS 1028. Voir également : *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c Hudson (Ville de)* [2001] 2 RCS 241.

³¹ LQE, *supra* note 2, art 20, al 2 *in fine*.

³² Yvon Duplessis, Jean C.HÉTU et Jean Piette, *La protection juridique de l'environnement au Québec*, Montréal, Thémis, 1982, aux pp 49-50.

Lorsqu'il s'agit de déterminer si l'article 11 de la *Charte canadienne des droits et libertés* s'applique, la Cour suprême a, dans l'arrêt *Wigglesworth* et dans l'arrêt *Martineau*,³³ indiqué qu'il fallait vérifier si le régime de sanction prévu est une procédure pénale de par sa nature ou si cette sanction entraîne de véritables conséquences pénales. Or, dans l'affaire *Martineau*, le juge Fish a énoncé trois (3) critères qui permettent de déterminer si nous sommes en présence d'une procédure de nature pénale :

« Pour déterminer la nature de la procédure, un examen de la jurisprudence sous l'éclairage des critères suivants s'imposent : (1) les objectifs de la loi et dispositions pertinentes; (2) le but visé par la sanction; (3) le processus menant à la sanction. »³⁴

Les objectifs de la *Loi sur la qualité de l'environnement* sont de protéger l'environnement et de protéger la vie, la santé et la qualité de vie des citoyens. Ce sont des objectifs très vastes qui rejoignent l'ensemble de la société. Il ne s'agit pas d'une législation qui régleme une activité économique particulière. Cependant, certaines sections de la *Loi sur la qualité de l'environnement* règlent des activités particulières comme, par exemple, la section IV.2 du chapitre I portant sur les attestations d'assainissement qui s'appliquent à certaines catégories bien précises d'activités industrielles et les articles 79 et ss. qui règlent les détenteurs de permis de gestion de matières dangereuses résiduelles. Cependant, il faut noter que le régime de sanctions administratives pécuniaires ne s'applique pas seulement à la discipline d'activités menées par des détenteurs de permis ou d'attestations d'assainissement mais qu'il s'applique à tous les citoyens, entreprises et municipalités susceptibles d'émettre un contaminant dans l'environnement (articles 20 et 21) ou qui entreprennent une activité susceptible de modifier la qualité de l'environnement (article 22).

Dans le premier paragraphe du deuxième alinéa de l'article 115.13, le législateur indique que les sanctions administratives pécuniaires visent certains objectifs, notamment celui d'inciter rapidement à la conformité et de dissuader la répétition des contraventions. On remarquera cependant la présence du mot « notamment » (c'est dans le texte de la loi), ce qui indique que ces sanctions ont d'autres objectifs, vraisemblablement celui qui est tout naturellement associé à la définition même d'une « sanction », à savoir l'imposition d'une peine à celui qui contrevient à une loi. En outre, l'examen du régime révèle des caractéristiques de celui-ci qui ne sont guère compatibles avec l'objectif déclaré de ce régime qui dit vouloir amener « rapidement » le contrevenant vers la conformité et le dissuader de répéter des manquements à la loi.

En effet, le législateur a introduit dans la loi³⁵ une règle de prescription de deux ans à compter de la date du manquement et une prescription virtuellement illimitée dans le cas où la contravention porte sur de fausses représentations, dans le cas d'une contravention à

³³ *Martineau c MAN* [2004] 3 RCS 737.

³⁴ *Ibid*, para 24.

³⁵ LQE, *supra* note 2, art 115.21, al 2.

l'article 20 ou dans le cas d'un manquement relatif à des matières dangereuses puisque le délai de deux ans, absolument identique d'ailleurs au délai de prescription d'une sanction pénale à l'égard de ces trois types de contraventions,³⁶ se calcule à compter de la date de l'inspection ou de l'enquête qui a donné lieu à la découverte du manquement.³⁷

Ces longs délais de prescription sont difficilement compatibles avec un objectif de dissuasion ou un objectif d'amener « rapidement » (c'est dans le texte de la loi) un contrevenant à la conformité. Un court délai de prescription est le seul qui soit vraiment susceptible d'inciter un contrevenant à se conformer « rapidement » ou de le dissuader de récidiver. L'effet dissuasif d'une sanction administrative pécuniaire imposée, par exemple, un an et demi après une contravention n'est pas très différent de celui d'une sanction pénale imposée dans un délai comparable après la commission d'une contravention. De la même façon, une sanction imposée dans un pareil délai est difficilement compatible avec l'objectif d'amener « rapidement » un contrevenant à la conformité.

Dans l'arrêt *Martineau*,³⁸ la Cour suprême me a cherché à déterminer si la sanction administrative pécuniaire imposée en vertu de la *Loi sur les douanes*³⁹ produisait une « véritable conséquence pénale ». S'exprimant pour la Cour, le juge Fish s'est intéressé à différents facteurs susceptibles d'identifier s'il y a une véritable conséquence pénale et, parmi ceux-ci, a mentionné qu'il n'y avait pas de telle conséquence dans le cas d'une pénalité imposée sur un bien importé illégalement au Canada en vertu de la *Loi sur les douanes* puisqu'il s'agit, dans ce cas, d'une pénalité *in rem*, c'est-à-dire « sur la chose » et non pas d'une sanction imposée sur une personne coupable d'une contravention.

Par contre, le juge Fish s'est intéressé au stigmate associé à une condamnation pénale comparativement à celle d'une sanction administrative pécuniaire imposée en vertu de la *Loi sur les douanes* qui, elle, ne stigmatise personne. La distinction que fait le juge Fish dans le cas de l'application de la *Loi sur les douanes* ne peut s'appliquer dans le cas de la *Loi sur la qualité de l'environnement* puisque le législateur a prévu des mesures de publicité identiques pour les sanctions administratives pécuniaires et les sanctions pénales.⁴⁰ Dans les deux cas, les sanctions administratives pécuniaires et les sanctions pénales seront affichées dans un registre public qui sera disponible sur le site Internet du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.⁴¹ La sanction administrative pécuniaire sera même affichée dès qu'elle sera imposée, tout comme la sanction pénale d'ailleurs.

³⁶ *Ibid*, art 115.46.

³⁷ LQE, *supra* note 2, art 115.21.

³⁸ *Supra* note 33, au para 63.

³⁹ SRC 1970, c C-40, art 124.

⁴⁰ LQE, *supra* note 2, arts 118.5.1 et 118.5.2.

⁴¹ *Ibid*, art 118.5.3.

Quant à l'indicateur que peut constituer la destination de la pénalité administrative ou de l'amende pénale,⁴² le législateur a prévu que les deux sont versés au Fonds vert constitué en vertu de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*.⁴³

Cette égalité de traitement entre les sanctions administratives pécuniaires et les sanctions pénales indique que le législateur accorde une importance égale ou comparable aux deux types de sanction, d'autant plus que le ministre est tenu de publier une foule de renseignements relativement à l'identité du contrevenant, à l'importance de la sanction et aux événements qui ont mené à l'imposition de ces sanctions. Les personnes sanctionnées par voie administrative seront donc aussi connues du grand public que les contrevenants sanctionnés sur le plan pénal et porteront le même stigmate à leur réputation. Même si la procédure de perception des sanctions administratives pécuniaires est une procédure civile, on peut se demander s'il ne s'agit pas, au fond, d'une procédure qui produit des conséquences véritablement pénales.

SECTION III. LE CADRE GÉNÉRAL D'APPLICATION DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES ET DES RECOURS PÉNAUX

Lors de l'adoption du projet de loi 89, le législateur a innové en créant, dans la loi, une obligation pour le ministre d'élaborer et de rendre public un cadre général d'application des sanctions administratives et pénales, en spécifiant cinq éléments qui doivent s'y retrouver. L'article 115.13 énonce cette obligation et les éléments qui doivent se retrouver dans ce Cadre général. Ainsi, ce cadre général doit préciser ce qui suit :

- 1) les objectifs poursuivis par ces sanctions qui sont « notamment » :
 - a) une incitation à prendre « rapidement » des mesures de conformité; et
 - b) la dissuasion de la répétition de tels manquements;
- 2) les catégories de fonctions dont sont titularisées les personnes désignées pour imposer ces sanctions;
- 3) les critères qui doivent guider les fonctionnaires désignés, notamment la nature du manquement, son caractère répétitif, la gravité de l'atteinte ou du risque d'atteinte et les mesures remédiatrices prises par la personne en faute;
- 4) les circonstances dans lesquelles le recours pénal sera priorisé;
- 5) les autres modalités, notamment l'obligation de transmettre préalablement un avis de non-conformité.

⁴² *Wigglesworth, supra* note 26, à la p 561.

⁴³ LRQ, c M-30.001, arts 15.4 (5.1) et (6).

Cette liste d'éléments qui doivent figurer dans le Cadre général d'application révèle les objectifs des sanctions administratives pécuniaires, savoir :

- une incitation à la conformité rapide;
- une dissuasion à l'égard de la répétition d'un manquement à la loi ou aux règlements.

Un cadre général d'application intitulé « *Cadre général d'application des sanctions administratives pécuniaires* » a été publié sur le site Internet du ministère le 1^{er} février 2012, date d'entrée en vigueur du régime des sanctions administratives pécuniaires.⁴⁴ Il est accompagné d'une directive administrative émise le 16 janvier 2012 intitulée « *Directive sur le traitement des manquements à la législation environnementale* » qui décrit le fonctionnement administratif des mesures d'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.⁴⁵

L'adoption d'un Cadre général d'application répond à une demande faite par de nombreux intervenants au cours des années. L'Ontario et la Colombie-Britannique possèdent le leur.⁴⁶ Le Gouvernement fédéral possède le sien.⁴⁷ Ce Cadre général d'application a pour but d'informer le justiciable des circonstances dans lesquelles l'administration choisira d'imposer une sanction administrative pécuniaire ou une poursuite pénale ou de s'en tenir à un Avis de non-conformité, tel que nous le verrons plus loin. L'examen de ces document révèle que la sanction administrative pécuniaire sera appliquée surtout à l'égard de contraventions qui ont des conséquences « mineures », notamment dans les cas de contraventions récurrentes ou d'un affront à l'autorité du ministère.

⁴⁴ Ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs du Québec, Centre de contrôle environnemental, 2012, *Cadre général d'application des sanctions administratives pécuniaires (article 115.13 de la Loi sur la qualité de l'environnement)*, en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/lqe/cadre-application-SAP.pdf>> (consulté le 21 mars 2012).

⁴⁵ Ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs du Québec, Centre de contrôle environnemental, *Directive sur le traitement des manquements à la législation environnementale*, 2012, en ligne : <<http://mddep.gouv.qc.ca/lqe/directive-traitement-manquements.pdf>> (consulté le 23 mars 2012).

⁴⁶ Ontario, *Guideline for Implementing Environmental Penalties (Ontario Regulations 222/07 and 223/07)*, 2007, en ligne : <http://www.ene.gov.on.ca/stdprodconsume/groups/lr/@ene/@resources/documents/resource/std01_079164.pdf> (consulté le 21 mars 2012) et Colombie-Britannique, Ministry of Attorney General, Administrative of justice, *Administrative Monetary Penalties : A Framework for Earlier and More Effective Regulatory Compliance – A discussion paper*, en ligne : <<http://www.ag.gov.bc.ca/ajo/down/amps092008.pdf>> (consulté le 21 mars 2012).

⁴⁷ Environnement Canada, « Système de sanctions administratives pécuniaires – Document de consultation », en ligne : <<http://www.ec.gc.ca/alef-ewe/default.asp?lang=Fr&n=465314E0-1>> (consulté le 22 mars 2012), Environnement Canada, *Politique d'observation et d'application de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) [LCPE 1999] – mars 2001*, en ligne : <<http://www.ec.gc.ca/alef-ewe/default.asp?lang=Fr&n=8233E4B5-1>> (consulté le 30 mars 2012), Environnement Canada, *Politique de conformité et d'application des dispositions de la Loi sur les pêches pour la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution – novembre 2001*, en ligne : <<http://www.ec.gc.ca/alef-ewe/default.asp?lang=Fr&n=8233E4B5-1>> (consulté le 30 mars 2012).

SECTION IV. LA CODIFICATION DE LA NOTION D'AVIS DE NON-CONFORMITÉ

Une autre innovation du projet de loi 89 consiste à avoir codifié ce qui était connu jusqu'alors comme étant un « Avis d'infraction » qui n'était autre chose qu'un avertissement émanant d'un fonctionnaire qui faisait état d'une infraction alléguée qui aurait été commise par la personne à qui l'Avis d'infraction était destiné. Évidemment, cet Avis d'infraction ne produisait aucun effet juridique. C'était en quelque sorte un avertissement émanant de l'Administration à l'effet que certaines irrégularités ont été constatées par les fonctionnaires au cours d'une inspection. L'Avis d'infraction ne produisait pas d'effet juridique mais pouvait être invoqué à l'occasion de mesures administratives d'intervention forcée telle une ordonnance ou une révocation de certificat d'autorisation lors de mesures judiciaires telle une poursuite pénale ou une demande d'injonction.

La codification de l'Avis d'infraction qui portera désormais le nom d' « Avis de non-conformité » est une initiative qu'on ne retrouve dans aucune autre loi provinciale ou fédérale. Le but de cette procédure est d'inciter la personne à qui l'Avis de non-conformité est transmis « à prendre sans délai les mesures requises pour remédier au manquement ». ⁴⁸ Le législateur mentionne que cet Avis doit indiquer que le manquement pourrait donner lieu à une sanction administrative pécuniaire ou à une poursuite pénale. On ne sait pas, cependant, quelles seront les personnes qui émettront ces Avis de non-conformité. Tout ce que le législateur dit, c'est qu'un tel Avis peut être émis après constatation d'un « manquement » à la loi ou à un règlement. Cependant, à ce stade, aucune décision n'a encore été prise en ce qui concerne l'imposition d'une sanction administrative ou pénale. Le justiciable ne sait pas encore s'il sera sanctionné ou non. La transmission de cet Avis de non-conformité n'en n'est pas moins une condition préalable obligatoire à l'imposition d'une sanction administrative pécuniaire. ⁴⁹

A cet égard, cet Avis fait penser à une mise en demeure transmise avant d'intenter une poursuite judiciaire.

On peut cependant s'interroger sur la suffisance d'un avis de cette nature dans la perspective d'une sanction administrative pécuniaire. Si l'Administration considère que la contravention devrait faire l'objet d'une sanction pénale, un constat d'infraction sera porté contre le justiciable et celui-ci aura droit à toutes les protections prévues en semblable matière par la *Charte canadienne des droits et libertés* et par la *Charte des droits et libertés de la personne*.

⁴⁸ LQE, *supra* note 2, art 115.15.

⁴⁹ LQE, *ibid* note 2, art 115.13, al 2(5).

Dans certaines provinces,⁵⁰ la sanction administrative est précédée d'un avis préalable qui énonce clairement la sanction que l'Administration a l'intention d'imposer, ce qui permet à la personne qui le reçoit de faire des représentations conformément aux règles de justice naturelle qui s'appliquent lorsque l'Administration rend une décision individuelle susceptible d'affecter les droits d'une personne. Au Québec, cette règle est codifiée à l'article 2 de la *Loi sur la justice administrative*.⁵¹ En fait, pour que cet Avis réponde aux critères applicables en semblable matière, Il faut généralement que l'Avis soit suffisamment détaillé pour que l'administré puisse savoir ce qu'on lui reproche et faire valoir ses moyens. Pour respecter de tels standards, l'Avis devrait énoncer assez clairement non seulement le manquement reproché à l'administré, mais également la sanction administrative pécuniaire à laquelle Il s'est exposé. D'ailleurs, l'article 4 de la *Loi sur la justice administrative*⁵² requiert que l'Administration gouvernementale prenne les mesures appropriées pour qu'un administré ait l'occasion de fournir les renseignements utiles à toute prise de décision le concernant.

Cependant, le législateur n'a prescrit aucun mécanisme ou délai à l'intérieur duquel la personne visée par un tel Avis peut répondre ou fournir des explications. On ne sait pas si celui qui émettra l'Avis invitera la personne visée à répondre à cet Avis. A tout événement, Il est fort probable que l'administré pourra exercer ses droits davantage au stade du réexamen d'une sanction administrative pécuniaire, tel que nous le verrons ci-dessous.

SECTION V. LA PREMIÈRE DÉCISION: L'IMPOSITION DE LA SANCTION ADMINISTRATIVE PÉCUNIAIRE

La sanction administrative pécuniaire conçue par le législateur québécois n'est pas imposée par le ministre mais plutôt par « *une personne désignée par le ministre* ». ⁵³ La sanction administrative pécuniaire prend la forme d'une réclamation qui énonce le montant réclamé, les motifs de son exigibilité, le délai à compter duquel Il porte intérêt, le droit de contester la réclamation en réexamen et des informations relatives aux modalités de perception de la pénalité administrative pécuniaire, y compris la délivrance du certificat de recouvrement prévue à l'article 115.53 et les conséquences de cette sanction quant au risque de refus ou de révocation d'un certificat d'autorisation et au risque de sanctions pénales que l'Administration se réserve le droit de prendre. ⁵⁴ Une sanction administrative pécuniaire peut porter sur plusieurs « manquements » et peut reprocher des manquements à plusieurs dates différentes puisqu'un manquement qui se

⁵⁰ Ontario : *Environmental penalties*, *supra* note 16, art 5; Saskatchewan : EMPA Sask, *supra* note 10, art 88(2); Nouveau-Brunswick : LAA, N-B, *supra* note 10, art 31(3).

⁵¹ *Loi sur la justice administrative*, LRQ, c J-3, art 2 [LJA].

⁵² *Ibid*, art 4.

⁵³ LQE, *supra* note 2, art 115.16.

⁵⁴ *Ibid*, art 115.48.

poursuit pendant plusieurs jours constitue autant de « manquements » séparés.⁵⁵ L'effet cumulatif de plusieurs manquements distincts et de manquements qui se poursuivent plusieurs jours peut donner lieu à des réclamations de plusieurs dizaines ou centaines de milliers de dollars, surtout dans le cas d'une personne morale.

Le montant dû porte intérêt à compter du 31^e jour suivant la notification de l'Avis de réclamation, au taux prévu au premier alinéa de l'article 28 de la *Loi sur l'administration fiscale*⁵⁶ sauf qu'il peut y avoir suspension des intérêts si la décision en ré-examen est rendue plus de 30 jours après réception de la demande⁵⁷ et que le Tribunal administratif du Québec peut adjuger sur cette question dans le cadre d'un éventuel recours en contestation de la sanction administrative pécuniaire.⁵⁸ La personne qui impose la sanction jouit d'une discrétion importante puisqu'il lui appartient de déterminer la sanction la plus « appropriée »⁵⁹ lorsque plusieurs sanctions seraient applicables à des mêmes faits. Par contre, elle n'a pas de discrétion quant au montant de la sanction à imposer puisque le montant afferent à chaque manquement est un montant fixe qui est prévu aux articles 115.23 à 115.26 et qui sera différent dans le cas d'une personne physique et d'une personne morale. La discrétion de ce décideur portera sur l'opportunité d'imposer une sanction administrative pécuniaire, sur le choix de l'article de loi à associer au manquement constaté et sur le nombre de jours à sanctionner.

Le fonctionnaire qui impose la sanction administrative pécuniaire n'est tenu à aucune règle procédurale particulière sauf les règles liées au formalisme du contenu de sa décision tel qu'expliqué ci-dessus. Il n'est tenu à aucun préavis. Il suivra la Directive sur le traitement des manquements à la législation environnementale et le Cadre général d'application.⁶⁰ Il n'est pas tenu de produire ou de joindre à sa décision quelque pièce, photographie ou autre rapport.

L'imposition d'une sanction administrative pécuniaire selon une telle procédure ressemble à certains égards à la fois à l'acte d'accusation et au jugement qui est rendu contre un individu, une personne morale ou une municipalité à qui on reproche une infraction sanctionnée sur le plan pénal sauf que la personne qui porte l'accusation agit à la fois comme un poursuivant et comme un juge puisqu'elle a le pouvoir non seulement d'apprécier les faits relatés dans un avis de non-conformité mais aussi d'imposer la sanction. Elle est en quelque sorte à la fois juge et partie. Quant à la personne visée par la sanction, elle n'a évidemment pas droit au doute raisonnable. Elle est, à toutes fins pratiques, présumée avoir commis la contravention qui lui est reprochée. Celui qui a imposé la sanction n'est pas obligé d'en faire la preuve. Par comparaison avec le régime

⁵⁵ *Ibid*, art 115.22.

⁵⁶ LRQ, c A-6.002. [LAF].

⁵⁷ LQE, *supra* note 2, art 115.20, al 2.

⁵⁸ *Ibid*, art 115.49, al 2.

⁵⁹ *Supra* note 44 à la p 4.

⁶⁰ *Ibid*.

pénal, c'est comme si le poursuivant à fait la preuve de l'*actus reus* de la commission de l'infraction.

A compter du moment où la sanction est imposée, le fardeau de la preuve est renversé⁶¹ et Il incombera au justiciable de démontrer que la sanction n'est pas appropriée ou justifiée. Il y a donc effectivement, à partir de ce moment, renversement du fardeau de la preuve. La personne sanctionnée devra, par prépondérance de preuve, chercher à obtenir révision de la sanction ou la contester, selon la procédure et les modalités qui ant été détinies par le législateur.

SECTION VI. LA DEUXIÈME ÉTAPE : LE RÉEXAMEN DE LA SANCTION

Lorsqu'elle reçoit une sanction administrative pécuniaire, la personne ou la municipalité visée peut demander le réexamen de la décision dans les trente jours de la notification de l'Avis de réclamation.⁶² Le réexamen est effectué par une personne désignée par le ministre, laquelle doit relever d'une autorité administrative distincte de celle du premier décideur.⁶³ On ignore combien de personnes seront désignées pour procéder au réexamen des sanctions administratives pécuniaires mais le ministre a, dans un communiqué de presse du 1^{er} février 2012, annoncé la constitution d'un « Bureau de réexamen des sanctions administratives pécuniaires ». ⁶⁴ On ignore tout de la formation ou de la compétence de ces personnes mais on sait qu'elles seront dirigées par un réviseur en chef qui a été désigné par le ministre.

Le législateur a prévu que le demandeur en réexamen doit avoir l'occasion de présenter des observations et de produire des documents « *pour compléter son dossier* ». ⁶⁵ Il n'est indiqué nulle part que le demandeur en réexamen aura droit, à ce stade, d'avoir accès à son dossier bien qu'on puisse supposer qu'un tel accès est implicite si le justiciable veut avoir l'occasion « *de compléter son dossier* ». Comment pourrait-Il compléter quelque chose dont Il ignore le contenu? Rendu à ce stade, le justiciable ne peut se taire. Il n'a pas droit au silence sinon Il sera lié par la présomption de responsabilité créée par la sanction

⁶¹ Dans l'arrêt *R c Wholesale Travel Group Inc* [1991] 3 RCS 154, la Cour suprême du Canada a jugé que le renversement du fardeau de la preuve dans le cas d'une infraction de responsabilité stricte enfreint l'article 11(d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* parce que contraire à la présomption d'innocence protégée constitutionnellement, mais a considéré que l'atteinte à la présomption d'innocence est justifiée dans le contexte d'une société libre et démocratique tel que le prévoit l'article 1 de la *Charte*.

⁶² LQE, *supra* note 2, art 115.17.

⁶³ *Ibid*, art 115.18.

⁶⁴ Cabinet du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec, Communiqué, « Application de la Loi sur la qualité de l'environnement – Mise en place du bureau de réexamen des sanctions administratives pécuniaires » (1er février 2012), en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/Infuseur/communique.asp?no=2035>> (consulté le 21 mars 2012).

⁶⁵ LQE, *supra* note 2, art 115.19 et LJA, *supra* note 51, art 4(2).

imposée par le premier décideur. À la lumière du dossier dont Il aura sans doute pris connaissance,⁶⁶ le justiciable aura le droit de soumettre des arguments et de soumettre de la preuve pour appuyer ses arguments, le cas échéant. L'article 115.19 prévoit que la personne chargée du réexamen décide « *sur dossier* », ce qui signifie que le justiciable n'a pas droit à une audition en bonne et due forme comprenant la production de témoins, le contre-interrogatoire du premier décideur ou de l'inspecteur ou autres témoins du MDDEP. Le législateur a néanmoins accordé la possibilité pour le réviseur, à son entière discrétion, de « *procéder autrement* ». ⁶⁷ Ceci pourrait éventuellement permettre la tenue d'une audition et la présentation d'une défense plus élaborée.

Parmi les « *observations* » que présentera le justiciable, Il lui sera loisible d'invoquer les moyens de défense ou de disculpation décrits ci-dessous dans la section VIII.

Quant à la personne chargée du réexamen, elle a le pouvoir de confirmer, d'infirmer ou de modifier la décision originale.⁶⁸ Le mot « *modifier* » peut laisser perplexe puisque le premier décideur n'a aucune discrétion quant au montant d'amende qu'Il peut imposer pour chaque « *manquement* » constaté. Les montants des sanctions administratives pécuniaires prévus par le législateur⁶⁹ sont en effet des montants fixes qui dépendent de la nature du « *manquement* » relevé. On peut penser que le pouvoir de « *modifier* » la décision du premier décideur pourra porter sur le nombre de jours pendant lesquels un manquement sera sanctionné ou peut-être la classification de ce « *manquement* » parmi les quatre catégories prévues aux articles 115.23 à 115.26. Le législateur exige expressément qu'une demande en réexamen soit traitée avec diligence,⁷⁰ ce qui est de toutes façons déjà prévu en des termes semblables à l'article 4(3°) de la *Loi sur la justice administrative*. Il en va de même de l'exigence que la décision en réexamen soit rédigée en termes clairs et concis et motivée avec mention du droit de la contester devant le Tribunal administratif du Québec et du délai d'une telle contestation.⁷¹ Le législateur a prévu qu'une décision en réexamen devait être rendue dans les trente jours de la réception d'une demande ou du délai requis pour présenter des observations ou produire des documents sans quoi les intérêts sont suspendus jusqu'à ce que la décision soit rendue.⁷²

On ignore quelle sera la valeur de ce « réexamen » par un fonctionnaire de la décision de première instance rendue par un de ses collègues du même ministère, même s'Il appartient à une « *autorité administrative différente* » de celle du premier décideur.

⁶⁶ En matière pénale, la communication de la preuve au défendeur est obligatoire : voir *R c Stinchcombe* [1991] 3 RCS 326.

⁶⁷ LQE, *supra* note 2, art 115.19.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Un montant de 250 \$, 500 \$, 1 000 \$ ou de 2 000 \$ pour une personne physique et de 1 000 \$, 2 500 \$, 5 000 \$ ou de 10 000 \$ pour une personne morale ou municipalité selon la classification du « *manquement* » reproché au justiciable. LQE, *supra* note 2, art 115.23 à 115.26.

⁷⁰ LQE, *ibid.*, art 115.20, al 1.

⁷¹ LJA, *supra* note 51, arts 4(3) et 8.

⁷² LQE, *supra* note 2, art 115.20, al 2.

Généralement, l'instance chargée de réexaminer une décision administrative ou quasi-judiciaire doit avoir une certaine « distance », un certain détachement ou une indépendance par rapport au premier décideur. Cette exigence est requise pour assurer la crédibilité du processus et assurer le justiciable qu'il s'adresse à une instance qui jettera un regard impartial sur son dossier. La crédibilité est en effet un ingrédient essentiel du succès d'un mécanisme de cette nature.

SECTION VII. LA TROISIÈME ÉTAPE: LE RECOURS DEVANT LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC

Si le justiciable est insatisfait de la décision rendue à l'étape de ré-examen parce qu'il n'aurait pas réussi à convaincre le « réviseur » de sa diligence raisonnable ou d'un autre motif justifiant que la sanction administrative pécuniaire soit annulée ou modifiée, Il peut la contester devant le Tribunal administratif du Québec (le « TAQ »).⁷³ Il s'agit d'une contestation qui se déroulera enfin devant un tribunal qui est une instance véritablement différente et indépendante du MDDEP et des deux fonctionnaires qui ont rendu les première et deuxième décisions relatives à la sanction administrative pécuniaire imposée justiciable.

Le TAQ est, depuis de nombreuses années, le tribunal qui agit comme instance d'appel (ou de « contestation ») des décisions administratives rendues en vertu de la *Loi sur la qualité de de l'environnement*.⁷⁴ C'est devant ce tribunal que le justiciable peut espérer avoir une audition véritablement impartiale. Le justiciable pourra en effet présenter une preuve et faire entendre des témoins.⁷⁵ Il pourra invoquer les moyens disculpatoires décrits dans la section VIII. Il devra soumettre une preuve prépondérante à l'égard de chaque moyen de défense choisi. Si on examine la jurisprudence du TAQ relativement aux recours rendus en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, on constate que ses décisions ont presque toujours confirmé les décisions du MDDEP. Il n'entre pas dans le cadre de cet article d'analyser les raisons de toutes ces décisions favorables au MDDEP, mais on doit constater que les justiciables ont eu plus de chance devant la Cour du Québec et devant la Cour supérieure.⁷⁶

⁷³ LQE, *ibid* note 2, art 115.49.

⁷⁴ *Ibid*, art 96.

⁷⁵ LJA, *supra* note 51, arts 128 à 142.

⁷⁶ Voir notamment : 9007-5193 *Québec inc c Québec (Ministre de l'Environnement)*, 2006 QCCS 4527, j Carol Cohen (Requête pour suspendre l'exécution accueillie (CA, 2006-11-17), 500-09-017036-062. Appel rejeté (CA, 2007-05-10)), *Ferme René Gagnon, senc c Tribunal administratif du Québec*, 2006 QCCS 968, j Michel Richard, *Girard c Tribunal administratif du Québec, Section du territoire et de l'environnement*, JE 2001-1282, j Micheal Sheehan (CQ), *Les atocas de l'érables inc c PG*, 2012 QCCS 912, 9047-4784 *Québec inc c Bêchard*, 2007 QCCS 710, j Luc Lefebvre (règlement hors cour), *PG c Aliments Breton inc*, 2008 QCCQ 4715, j Sylvie Marcotte, *PG c Produits JCV inc*, J.E. 95-1943, j Denis R Lanctôt (CQ), *PG c Ultramar Canada inc*, JE 98-745, j Jean-Yves Tremblay (CQ).

Dans les 30 jours de la réception de la requête en contestation, le dossier de la décision contestée est transmis au TAQ et au requérant.⁷⁷ Cela équivaut un peu à la communication de la preuve du poursuivant en matière pénale. Dans le cadre du recours devant le TAQ, celui-ci aura à statuer sur le mérite des moyens de contestation invoqués par le justiciable. Il pourra aussi être appelé à déterminer si la décision du MDDEP est raisonnable. En fait, le TAQ tient une sorte de procès *de novo*. Il peut substituer sa discrétion à celle des deux décideurs qui l'ont précédé et même statuer sur l'opportunité de la sanction. En effet, comme il s'agit de la contestation d'une décision, le deuxième alinéa de l'article 15 de la loi sur la justice administrative permet au TAQ de confirmer, modifier ou infirmer la décision et, « *s'il y a lieu, rendre la décision qui, à son avis, aurait dû être prise en premier lieu* ».

À l'égard des moyens? disculpatoires soulevés par le justiciable, son rôle sera comparable à celui d'un tribunal pénal appelé à statuer sur un moyen de défense soulevé à l'encontre d'une accusation portée pour une infraction de nature pénale. La différence, c'est cependant que, devant le TAQ, le justiciable ne bénéficie pas de la présomption d'innocence ni du doute raisonnable. Par contre, devant le TAQ, les inspecteurs du MDDEP et le justiciable peuvent être centre-interrogés puisque les règles de procédure sont celles qui s'appliquent en matière civile.

SECTION VIII. LES MOYENS DE DÉFENSE OU DE DISCULPATION

Le législateur n'a pas prévu les moyens de défense ou de disculpation que pourrait invoquer une personne qui se voit imposer une sanction administrative pécuniaire contrairement au régime en vigueur en Ontario qui a, à l'article 181(6) de la *Loi sur la protection de l'environnement*,⁷⁸ exclu certains moyens de défense qui, autrement, auraient pu être soulevés par une entreprise réglementée, même s'il les a réhabilités dans la réglementation en permettant à l'entreprise visée par une sanction d'obtenir une réduction du montant de celle-ci si elle peut démontrer certains éléments de diligence.⁷⁹ Comme le législateur québécois n'a prévu aucune disposition écartant un moyen ou plusieurs moyens de défense, il est permis d'esquisser ceux qui pourraient vraisemblablement être invoqués pour contester une sanction administrative pécuniaire. En effet, il serait contraire aux règles élémentaires de justice qu'une personne puisse être sanctionnée alors que le manquement qui lui est reproché peut s'expliquer par des faits et des circonstances qui sont de nature à le disculper. La liste des moyens disculpatoires exposés ci-dessous n'a aucun caractère exhaustif. Ces moyens peuvent être soulevés autant à l'étape du ré-examen qu'à l'étape de la contestation devant le TAQ quoique le justiciable disposera de moyens procéduraux plus élaborés devant le TAQ (notamment la production de témoins, l'interrogatoire et le contre-interrogatoire).

⁷⁷ LJA, *supra* note 51, art 114, al 1.

⁷⁸ LPE, Ont, *supra* note 10.

⁷⁹ *Environmental penalties*, *supra* note 16, arts 16-18. Voir également LPAME, *supra* note 10, art 11.

1. La diligence raisonnable

La notion de « diligence raisonnable » fait partie des moyens de défense qu'une personne peut invoquer contre toute accusation dite « de responsabilité stricte » tel que la Cour suprême du Canada l'a énoncé dans l'affaire *R. c. Sault Ste-Marie*.⁸⁰ Ce moyen de défense s'applique notamment aux infractions réglementaires comme les infractions en matière d'environnement. La diligence raisonnable a également été reconnue comme étant un moyen de défense légitime à l'encontre de sanctions administratives pécuniaires.⁸¹ Dans le contexte d'une sanction administrative pécuniaire, Il s'agit pour le justiciable de démontrer qu'Il à pris toutes les mesures requises pour respecter la loi et éviter le manquement qui lui est reproché.

2. Les erreurs d'interprétation des faits ou du droit

Il devrait être loisible à un justiciable de soulever toute erreur de droit dans l'interprétation de la loi ou d'un règlement ou toute erreur relativement à l'appréciation des faits allégués dans le manquement qui est reproché au justiciable. Le justiciable trouvera peut-être aussi des arguments dans l'application du *Cadre général d'application des sanctions administratives pécuniaires (article 115.13 de la Loi sur la qualité de l'environnement)* qui a été promulgué par le ministre en vertu de l'article 115.13. Il s'agit d'un de ces documents normatifs « officiels » au statut juridique imprécis adopté par le ministre en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* qui n'a pas le caractère obligatoire d'un texte réglementaire mais qui sert de cadre à l'exercice de pouvoirs discrétionnaires conférés par la loi, notamment les pouvoirs prévus aux articles 115.16 et 115.19.

3. Les erreurs quant à la légalité procédurale

Le justiciable devrait être en mesure d'obtenir un redressement s'Il y a eu non-respect des règles d'équité procédurale prescrites par l'article 2 de la *Loi sur la justice administrative*, notamment le défaut de transmettre préalablement un Avis de non-conformité, le défaut d'accorder l'occasion de présenter des observations au stade du ré-examen ou le défaut de respecter toute exigence procédurale prescrite aux articles 115.14 à 115.22, 115.48 ou 115.49 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

⁸⁰ *R c Sault Ste-Marie* [1978] 2 RCS 1299 [*Sault Ste-Marie*].

⁸¹ Voir notamment : *Pillar Oilfield Projects Ltd c R* [1993] TCJ N 764, *Whistler Mountain Shi Corp c British Columbia (Liquor Control & Licensing Branch)*, 2002 BCCA 426, *504174 NB Ltd c New Brunswick (Minister of Public Safety)*, 2005 NBCA 18, *Consolidated Canadian Contractors Inc c Canada* [1999] 1 CF 209 et *Installations électriques Aubert inc c Corp des maîtres électriciens du Québec* (1985) DTE 85T-671 (CA), à la p 5.

4. L'erreur de fait raisonnable

La notion d' « erreur de fait raisonnable » est un moyen de défense apparenté à la diligence raisonnable qui a également été reconnu dans l'affaire *R. c. Sault Ste-Marie*⁸² et qui permet à une personne de se disculper d'une accusation en invoquant une erreur portant sur un fait matériel constitutif du manquement qui est reproché à la personne sanctionnée.⁸³ Cette erreur doit être raisonnable, c'est-à-dire qu'elle réfère au comportement d'une personne raisonnable placée dans des circonstances semblables. Comme en matière pénale, l'erreur de droit ne devrait pas constituer un moyen de disculpation acceptable sauf si celle-ci est induite par un fonctionnaire tel qu'indiqué ci-dessous.

5. La défense d'erreur provoquée par les autorités

Si un fonctionnaire a, par ses écrits, ses paroles ou son comportement, laissé croire à un justiciable qu'une chose était permise, ce lui-ci pourra invoquer la défense de l'erreur provoquée par les autorités.⁸⁴ Pour être recevable, ce moyen de défense doit toujours être raisonnable, selon la règle du comportement d'une personne raisonnable placée en pareilles circonstances. Ce moyen de défense ne peut servir à justifier la mauvaise foi ou la négligence d'un justiciable. En matière pénale, ce moyen de défense peut donner lieu à un arrêt des procédures⁸⁵ ou à un acquittement.⁸⁶ Dans le cas d'une sanction administrative pécuniaire, ce moyen de disculpation devrait pouvoir infirmer la décision qui l'impose.

6. La défense de nécessité

Ce moyen de défense s'applique lorsqu'une personne accomplit un acte dans un contexte d'urgence parce que cet acte lui paraît être celui qui causera le moins de conséquences négatives sur le plan de l'environnement ou sur tout autre plan tel la protection des biens ou de la vie. Il doit s'agir d'un acte qui n'était pas véritablement volontaire parce que le justiciable n'avait pas vraiment d'autres choix.

⁸² *Sault Ste-Marie*, supra note 80, à la page 1326.

⁸³ *R c Chapin* [1979] 2 RCS 121.

⁸⁴ Paule Halley, *Le droit pénal de l'environnement : l'interdiction de polluer*, Cowansville, Yvon Blais, 2001, aux pp 242-260.

⁸⁵ *Lévis (Ville) c Tétreault*; *Lévis (Ville) c 2629-4470 Québec inc* [2006] 1 RCS 420.

⁸⁶ *PG du Québec c Allard*, JE 2001-401.

7. La défense d'impossibilité

Ce moyen de défense réfère à une impossibilité physique d'agir en raison d'un événement fortuit ou d'une force majeure qui est hors du contrôle du justiciable. Ces événements créent une situation où le justiciable n'a plus la possibilité d'agir dans le respect de la loi.

8. De minimis non curat lex

Pour être en mesure d'invoquer ce moyen de défense, il faut que la contravention reprochée constitue une banalité ou un cas de peu d'importance qui ne mérite pas d'être sanctionné. Ce moyen de défense s'applique notamment lorsque le législateur établit une prescription juridique en des termes généraux, ce qui permet un certain degré d'appréciation des faits eu égard aux termes de la loi. Ce moyen de défense a notamment été reconnu dans l'affaire *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*.⁸⁷

SECTION IX. CLASSIFICATION DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES PÉCUNIAIRES

Le législateur a réparti en quatre catégories distinctes tous les « manquements » qu'il est possible de faire à l'égard de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Ces catégories regroupent les manquements en fonction de leur gravité ou de leurs conséquences environnementales tel que l'a déterminé le législateur. Il a donc procédé, pour le régime des sanctions administratives pécuniaires de la même façon dont il a procédé pour le régime de sanctions pénales. D'ailleurs, on remarque que les quatre catégories de manquements reproduisent chacune approximativement les mêmes contraventions qui sont qualifiées d'« infractions » pour les fins du régime de sanctions pénales qu'on retrouve aux articles 115.29 à 115.32 et de « manquements » pour les fins du régime de sanctions administratives pécuniaires. Voici le tableau des sanctions administratives pécuniaires prévues par le législateur :

Le législateur a prévu qu'une sanction administrative pécuniaire imposée en vertu de ce régime serait d'un montant fixe. Celui qui a le pouvoir de l'imposer ne jouit d'aucune discrétion quant au montant à réclamer de la personne qui a commis un manquement. Il ne peut ni l'augmenter ni la diminuer en raison des circonstances de l'affaire.⁸⁸ La sanction sera moins élevée si le contrevenant est une personne physique. Ainsi, les manquements les plus bénins sont punis d'une sanction de 250 \$ dans le cas d'une personne physique ou 1 000 \$ dans le cas d'une personne morale. Les manquements les

⁸⁷ *Supra* note 30.

⁸⁸ Contrairement à l'Ontario et à l'Alberta où la réglementation permet de moduler la sanction en raison des faits et circonstances de la contravention. Voir : *Environmental penalties, supra* note 16, arts 7 à 18 et *Administrative Penalty Regulation, Alta Reg 23/2003*, art 3.

plus importants sont punis d'une sanction de 2 000 \$ dans le cas d'une personne physique et de 10 000 \$ dans le cas d'une personne morale.

Tableau 1: Classification des sanctions administratives pécuniaires prévues par la *Loi sur la qualité de l'environnement*

Article L.Q.E.	Personne physique	Personne morale
115.23	250 \$	1 000 \$
115.24	500 \$	2 500 \$
115.25	1 000 \$	5 000 \$
115.26	2 000 \$	10 000 \$

Ces sanctions administratives pécuniaires sont dans l'ordre de grandeur que celles prévues dans les autres lois environnementales provinciales. Ainsi, en Alberta et au Nouveau-Brunswick, la sanction administrative pécuniaire ne peut excéder un montant de 5 000 \$.⁸⁹ Cependant, la *Loi sur la protection de l'environnement* de l'Ontario prévoit qu'une telle sanction peut être, dans les cas les plus graves, de l'ordre de 100 000 \$.⁹⁰ Une contravention qui se poursuit dans le temps peut donner lieu à un manquement séparé pour chaque jour durant lequel il se poursuit, ce qui peut avoir pour effet de multiplier le montant total de la sanction.⁹¹

SECTION X. L'EXÉCUTION DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES PÉCUNIAIRES

La sanction administrative pécuniaire de la *Loi sur la qualité de l'environnement* prend la forme, techniquement, d'un avis de réclamation émanant de la personne qui a imposé la sanction.⁹²

Le montant dû porte intérêts à compter du 31^e jour suivant la notification de l'avis de réclamation, au taux prévu au premier alinéa de l'article 28 de la *Loi sur l'administration fiscale*.⁹³ Il peut y avoir suspension des intérêts si une décision en réexamen n'est pas rendue dans les trente (30) jours de la réception d'une demande de réexamen ou de tout délai requis par le demandeur pour présenter des observations ou produire des documents.⁹⁴ Également le TAQ peut, lorsqu'il rend sa décision sur la contestation d'une

⁸⁹ *Administrative Penalty Regulation, ibid*, art 3(3) et LAA, N-B, *supra* note 10, art 31(5).

⁹⁰ LPE, Ont, *supra* note 10, art 182.1(5).

⁹¹ LQE, *supra* note 2, art 115.22.

⁹² *Ibid*, art 115.48.

⁹³ LAF, *supra* note 56.

⁹⁴ LQE, *supra* note 2, art 115.20, al 2.

sanction administrative pécuniaire, statuer sur les intérêts courus pendant la durée du recours.⁹⁵

L'État dispose de bien des moyens pour assurer le paiement d'une sanction administrative pécuniaire. Par exemple, l'article 115.50 prévoit que les administrateurs et dirigeants d'une personne morale sont solidairement tenus, avec la personne morale, au paiement d'une sanction administrative pécuniaire. Ils peuvent se disculper de cette responsabilité en établissant avoir fait preuve de prudence et de diligence pour prévenir le manquement qui a donné lieu à la sanction. Il s'agit ici d'une sorte de défense de diligence raisonnable en matière civile. On l'appelle une « preuve de prudence et de diligence ». La preuve de prudence et de diligence doit porter non pas sur le non-paiement de la sanction, mais sur la prévention du manquement qui a donné lieu à la sanction.

Pour assurer le paiement de la sanction, L'État bénéficie aussi d'une garantie par hypothèque légale sur les biens meubles et immeubles du débiteur.⁹⁶ Le législateur a prévu que le débiteur et le ministre peuvent conclure une entente de paiement du montant dû et il a prévu aussi que le paiement ou toute entente de paiement conclue avec le ministre ne constitue pas une reconnaissance des faits ayant donné lieu à la sanction.⁹⁷

Si le débiteur ne paie pas la totalité du montant dû ou ne respecte pas une entente conclue avec le ministre à cette fin, celui-ci peut délivrer un certificat de recouvrement à l'expiration de l'un ou l'autre des délais suivants :

- (i) le délai pour demander le réexamen de la décision;
- (ii) le délai pour contester la décision devant le TAQ; ou
- (iii) un délai de trente (30) jours suivant la décision finale du TAQ.⁹⁸

Le ministre a même la possibilité de délivrer un certificat de recouvrement avant l'expiration de ces délais s'il considère que le débiteur tente d'éluder le paiement.⁹⁹ Après délivrance du certificat de recouvrement, tout remboursement dû au débiteur par le ministre du Revenu peut faire l'objet d'une retenue.¹⁰⁰ Ce mécanisme a été conçu pour faciliter la perception des sanctions administratives pécuniaires ainsi que de tous les

⁹⁵ *Ibid*, art 115.49, al 2.

⁹⁶ *Ibid*, art 115.51.

⁹⁷ *Ibid*, art 115.52.

⁹⁸ *Ibid*, art 115.53.

⁹⁹ *Ibid*, art 115.53, al 2.

¹⁰⁰ *Ibid*, art 115.54.

autres montants dûs au ministre en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* ou de ses règlements.¹⁰¹

En outre, le ministre peut déposer son certificat de recouvrement au greffe d'un tribunal, accompagné d'une copie de la décision définitive qui établit la dette, ce qui rend le certificat exécutoire comme s'il s'agissait d'un jugement définitif et sans appel du tribunal.¹⁰² Le débiteur est également tenu au paiement de frais de recouvrement dans les cas et selon les modalités prévus par arrêté ministériel.¹⁰³ Enfin, le ministre peut déléguer ses pouvoirs en matière de recouvrement d'un montant dû à un autre ministère ou à un organisme.¹⁰⁴

SECTION XI. LE CUMUL DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES PÉCUNIAIRES ET DES SANCTIONS PÉNALES

Un des aspects les plus controversés du projet de loi 89 concerne le cumul des sanctions administratives pécuniaires et des sanctions pénales. Cela veut dire que le MDDEP peut, lorsqu'il y a une contravention à la *Loi sur la qualité de l'environnement*, réclamer du contrevenant à la fois une sanction administrative pécuniaire suivie d'une sanction pénale pour la même contravention. Le législateur a prévu qu'une personne pouvait donc être sanctionnée deux fois pour la même contravention, selon des modalités différentes. Il a cependant prévu, à l'article 115.14, qu'une sanction administrative pécuniaire ne pouvait pas être imposée si un constat d'infraction a été signifié relativement à une contravention à la même disposition de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, survenue le même jour et fondée sur les mêmes faits.

Le concept de sanctionner deux fois une même personne pour une même contravention heurte les règles qui s'appliquent habituellement lorsqu'il s'agit d'imposer une peine à une personne. Cette règle importante a été reconnue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Kienapple*.¹⁰⁵ Il s'agit d'une règle qui est maintenant constitutionnalisée et protégée à l'article 11h) de la *Charte canadienne des droits et libertés*¹⁰⁶ et à l'article 37.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne*.¹⁰⁷

L'à-propos de permettre une double sanction pour une contravention de la *Loi sur la qualité de l'environnement* nous semble bien discutable. En effet, on peut se demander pourquoi l'administration devrait-elle tenter des poursuites pénales contre des

¹⁰¹ Par exemple, *ibid*, arts 115.01 et 115.1 et le *Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau*, RRQ 1981, c Q-2, r 42.1.

¹⁰² LQE, *supra* note 2, art 115.55.

¹⁰³ *Ibid*, art 115.56.

¹⁰⁴ *Ibid*, art 115.57.

¹⁰⁵ *Kienapple c R* [1975] 1 RCS 729.

¹⁰⁶ *Supra* note 23.

¹⁰⁷ *Ibid*.

personnes qu'elle à déjà choisi de sanctionner par voie de pénalités administratives. Après tout, une peine est une peine. D'ailleurs, ce type de législation est peu fréquent dans les lois environnementales des différentes provinces du Canada et de l'État fédéral. En fait, les doubles sanctions pour la même contravention sont interdites en vertu de l'article 41 de la *Loi sur la sûreté du transport maritime*,¹⁰⁸ de l'article 233 de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*,¹⁰⁹ de l'article 237(3) du *Environmental Protection Enhancement Act* de l'Alberta,¹¹⁰ de l'article 115(8) du *Environmental Management Act* de la Colombie-Britannique,¹¹¹ de l'article 31(8) de la *Loi sur l'assainissement de l'air* du Nouveau-Brunswick¹¹² et de l'article 13(1) de la *Loi sur les pénalités administratives en matière d'environnement*.¹¹³ Seul l'Ontario permet d'intenter une poursuite pénale même lorsqu'une personne a déjà été sanctionnée par une pénalité administrative.¹¹⁴

Il faut dire également que la dissuasion est aussi une considération pertinente pour la détermination d'une peine en matière pénale¹¹⁵ et que le retour à la conformité peut être obtenu par les menaces inhérentes au mécanisme de l'Avis de non-conformité. Enfin, outre l'aspect de la double condamnation qui nous apparaît contestable, on devra se pencher également sur l'aspect de la gestion de la preuve qui aura été faite en réexamen ou devant le TAQ.

CONCLUSION

Le nouveau régime de sanctions administratives pécuniaires adopté pour faciliter l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* n'est pas sans susciter des préoccupations sérieuses, notamment au plan du respect des droits et libertés de la personne. Ce régime permet sans doute de sanctionner les contrevenants plus rapidement et d'engranger des sommes d'argent dans le Fonds vert. Dans ce sens, c'est une sorte d'éco-justice expéditive. Mais cette forme d'éco-justice est-elle conforme aux standards de nos règles de justice?

En instaurant un régime de portée universelle, c'est-à-dire un régime de sanctions administratives pécuniaires qui s'applique à toutes les dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement* en parallèle au régime de sanctions pénales qui s'applique aux mêmes

¹⁰⁸ LSTM, *supra* note 10.

¹⁰⁹ LMMC, *supra* note 10.

¹¹⁰ EPEA, Alb, *supra* note 10.

¹¹¹ EMA, C-B, *supra* note 10.

¹¹² LAA, N-B, *supra* note 10.

¹¹³ LPAME, *supra* note 10, art 126.

¹¹⁴ LPE, Ont, *supra* note 10, art 182.1(11).

¹¹⁵ *R c Kenaston Drilling (Arctic) Limited* (1973) 12 CCC (2d) 383, *PG c Services environnementaux Laidlaw (Mercier)* JE 98-117 (CS), à la page 13; *R c United Keno Hill Mines Limited* (1980) 10 CELR 43 (Cour territoriale du Yukon).

dispositions, le législateur s'est trouvé à mettre en place dans une même loi deux régimes de sanctions qui visent à infliger des peines à toutes les personnes qui contreviennent à la *Loi sur la qualité de l'environnement* et à ses règlements même si les peines du régime de sanctions administrative pécuniaires semblent viser prioritairement certains objectifs précis. Bien qu'il ne prévoit pas l'imposition d'une peine d'emprisonnement, le régime des sanctions administratives pécuniaires est susceptible d'avoir un impact non négligeable auprès des justiciables qui pourront ainsi être sanctionnés sans pouvoir bénéficier des droits qui s'appliquent normalement quand l'État cherche à punir une personne qui a contrevenu à une loi.