

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR
L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES
À LA COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT**

**Consultations particulières et
auditions publiques sur le projet
de loi n° 89 – Loi modifiant la Loi
sur la qualité de l'environnement
afin d'en renforcer le respect**

LE 15 FÉVRIER 2011

ISBN 978-2-89556-107-1

DÉPÔT LÉGAL, 1^{ER} TRIMESTRE 2011

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES QUÉBEC

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA

Table des matières

1.	INTRODUCTION	2
2.	COMMENTAIRES GÉNÉRAUX	2
3.	COMMENTAIRES PARTICULIERS	4
	1) L'AUGMENTATION DU MONTANT DES AMENDES ET AUTRES PEINES	4
	2) LA RESPONSABILITÉ ACCRUE DES ADMINISTRATEURS ET DIRIGEANTS	6
	3) LE NOUVEAU RÉGIME DES PÉNALITÉS ADMINISTRATIVES	7
	<i>i) Généralités</i>	<i>7</i>
	<i>ii) La personne désignée</i>	<i>7</i>
	<i>iii) Les situations visées par lesdites pénalités administratives</i>	<i>8</i>
	<i>iv) L'atteinte au droit à la présomption d'innocence.....</i>	<i>10</i>
4.	CONCLUSION	12

L'Union des producteurs agricoles

En créant l'Union catholique des cultivateurs en 1924, devenue en 1972 l'Union des producteurs agricoles (UPA), les agriculteurs et les agricultrices du Québec ont résolument opté pour l'action collective, et cet engagement ne s'est jamais démenti. Ils se sont donné ainsi un syndicalisme vigoureux, c'est-à-dire un mouvement autonome voué à la défense de leurs intérêts et à la promotion de l'agriculture et de la forêt privée.

Au fil de son histoire, l'UPA a travaillé avec acharnement à de nombreuses réalisations : le crédit agricole, le coopératisme agricole et forestier, l'électrification rurale, le développement éducatif des campagnes, la mise en marché collective, la reconnaissance de la profession agricole, l'implantation de l'agriculture durable et même le développement de la presse québécoise avec son journal *La Terre de chez nous*, etc.

L'action de l'UPA s'inscrit au cœur du tissu rural québécois; elle façonne le visage des régions à la fois sur les plans géographique, communautaire et économique. Maximisant toutes les forces vives du terroir québécois, l'action collective du syndicalisme agricole et forestier a mis l'agriculture et la forêt privée du Québec sur la carte du Canada et sur celle du monde entier.

Aujourd'hui, l'UPA regroupe 16 fédérations régionales et 25 groupes spécialisés. Elle compte sur l'engagement direct de plus de 3 000 producteurs et productrices à titre d'administrateurs. Son action trouve des prolongements aussi loin qu'en Europe, dans ses interventions auprès de l'OMC, à réclamer l'exception agricole au nom de la souveraineté alimentaire ou en Afrique pour le développement de la mise en marché collective par le biais de sa corporation UPA Développement international.

Réunis au sein de leur Union, les 42 424 agriculteurs et agricultrices québécois investissent, bon an mal an, quelque 630 millions de dollars dans l'économie du Québec. Les 35 000 producteurs de bois, quant à eux, récoltent annuellement environ 6 millions de m³ de matière ligneuse pour une valeur de plus de 300 millions, contribuant ainsi aux 73 000 emplois directs que génère l'industrie forestière en région.

Dans la même veine, plus de 30 000 exploitations agricoles, majoritairement familiales, procurent de l'emploi à plus de 61 000 personnes. Chaque année, le secteur agricole québécois génère des recettes qui avoisinent les 7,5 milliards, ce qui en fait la plus importante activité du secteur primaire au Québec et un acteur économique de premier plan, particulièrement dans nos communautés rurales.

Avec l'UPA, les agriculteurs et agricultrices du Québec de même que les producteurs forestiers se sont donné un outil qui leur permet de maîtriser leur destin. Ils sont fiers de travailler collectivement à la noble tâche de cultiver et de nourrir le Québec, lui procurant ainsi son indispensable souveraineté alimentaire, tout en contribuant significativement à son développement durable.

1. INTRODUCTION

L'Union des producteurs agricoles du Québec (UPA) tient à remercier la Commission des transports et de l'environnement de lui permettre de présenter le point de vue des agriculteurs relativement au projet de loi 89 qui vise à renforcer le respect de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE). Si l'on ne peut *a priori* qu'être favorable à un pareil objectif, les moyens proposés par ce projet nous semblent à certains égards démesurés, voire abusifs, particulièrement dans l'éventualité de leur application aux producteurs agricoles. Nous sommes bien entendu d'avis que l'État doit disposer de moyens efficaces pour faire cesser les comportements ou activités manifestement nuisibles à l'environnement, mais il ne faudrait pas en revanche que ces instruments soient utilisés exagérément et qu'ils autorisent des actions démesurées avec l'infraction commise. Or, dans sa forme actuelle, nous croyons que ce risque est potentiellement présent.

On peut présumer que l'agriculture n'était pas au nombre des cibles visées lorsque ce projet de loi a été imaginé. On cherche sans doute ici à donner plus de mordant à la Loi pour intervenir lors d'évènements majeurs de pollution. Reste que telle que présentée, les nouvelles mesures seraient applicables à tous, le secteur agricole y compris. Nos commentaires ont donc pour but, d'une part, d'exposer les préoccupations du monde agricole à l'égard de ce projet et, d'autre part, de présenter le contexte particulier de l'agriculture relativement aux sanctions déjà prévues pour non-respect de l'environnement et, ce faisant, de mettre en évidence l'inutilité, voire la démesure de ce projet de loi.

2. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Comme annoncé dans les notes explicatives, le projet de loi 89 vise à renforcer le respect de la Loi sur la qualité de l'environnement, essentiellement par l'introduction de nouvelles sanctions administratives et le rehaussement des sanctions pénales. Différentes mesures sont proposées pour que les pollueurs soient sanctionnés plus rapidement et plus sévèrement. Ce projet s'inscrit ainsi en ligne directe avec l'un des principes énoncés dans la Loi sur le développement durable, soit celui du pollueur-payeur.

Nul besoin de discourir longuement sur la nécessité de protéger l'environnement. Il y a maintenant un large consensus à ce sujet et nous avons tous été sensibilisés aux effets néfastes de la pollution. Conséquemment, les mesures destinées à dissuader d'y porter atteinte sont généralement les bienvenues. Cette fois-ci encore, on constate que celles proposées sont bien accueillies, tant par les écologistes que par la population en général.

Chaque fois qu'il en a été question par le passé, l'UPA a accordé son appui au principe du pollueur-payeur, sous réserve d'une application raisonnable. Et c'est là que se situe, selon nous, le principal enjeu sur le plan législatif : définir un cadre réglementaire qui permet à l'État d'agir efficacement pour contrer les comportements délinquants.

Sans mettre en doute les bonnes intentions du législateur avec ce projet, il y a lieu de se questionner concernant le fait que les mêmes dispositions seraient applicables à tous sans égard au niveau de pollution ou au secteur d'activité. Qu'il s'agisse de l'exploitation négligente d'une compagnie minière ayant de lourdes conséquences sur l'environnement ou l'écoulement accidentel de fumiers dans un cours d'eau, les mêmes dispositions seront applicables. De plus, il est proposé de remettre à un fonctionnaire le pouvoir d'imposer des pénalités administratives sans qu'il n'y ait eu au préalable la nécessité de démontrer le comportement répréhensible. La perspective de se retrouver à la merci d'un individu à qui l'on aura confié d'énormes pouvoirs s'avère inquiétante. Tout est ici question de jugement et de discernement.

Selon le métier que l'on exerce, on pourra être plus ou moins sensible à cette considération. Pour un professeur d'un cégep par exemple, le risque de porter atteinte à la qualité de l'environnement dans le cadre de ses fonctions est plutôt limité. Pour un producteur agricole, la situation est différente. C'est connu, l'agriculture, à l'instar d'autres secteurs d'activité économiques, exerce une pression sur l'environnement. Qui plus est, cette activité se réalise pour une large part à ciel ouvert et est soumise aux caprices de la nature.

Les champs cultivés sont ainsi plus ou moins soumis à des phénomènes d'érosion provoquant la pollution diffuse. Il est malheureusement impossible de cultiver la terre et d'élever des animaux sans un certain impact sur l'environnement. Des efforts considérables ont par ailleurs été investis au cours des 20 dernières années par le monde agricole pour en minimiser autant que possible les effets négatifs. Soulignons de plus que l'agriculture québécoise est essentiellement pratiquée par des agriculteurs et agricultrices exploitant des fermes de type familial. Pour ces gens, l'entreprise agricole ne se résume pas à un simple gagne-pain; c'est également un milieu de vie. Dans ce contexte, la protection de l'environnement n'a rien d'un geste abstrait puisqu'il s'agit ici de protéger son propre environnement immédiat, sa terre et les cours d'eau qui la sillonnent. La collaboration des agriculteurs au développement durable du Québec est donc acquise.

Compte tenu de ce qui précède, les nouvelles règles de ce projet de loi nous apparaissent inappropriées pour le secteur agricole. Il n'y a en effet aucune raison justifiant une hausse du montant des pénalités en cas de non-respect des règles

environnementales en vigueur en agriculture. Ce n'est d'ailleurs pas de cette façon que l'on favorisera l'amélioration de la qualité de l'environnement en milieu rural.

D'une part, parce que la pollution d'origine agricole n'est pas le résultat de gestes délibérés dont il faut chercher à dissuader. Il faut plutôt travailler à assurer la viabilité d'une agriculture plus durable. Il faut notamment garantir l'accessibilité à des services-conseils compétents, poursuivre la recherche relativement à la pratique d'une agriculture durable et soutenir financièrement les agriculteurs dans l'adaptation de leurs pratiques. D'autre part, en cas d'infraction aux lois et règlements, l'actuel régime de pénalités est largement suffisant pour sévir. Dans le contexte actuel que nous jugeons d'ailleurs déjà excessif, il est théoriquement possible d'acculer un producteur agricole à la faillite pour le seul méfait d'avoir remis son bilan phosphore le lendemain de la date attendue. Est-ce vraiment nécessaire d'en rajouter?

En effet, outre les sanctions prévues aux lois et règlements auxquels le secteur agricole est soumis, notamment ceux du Règlement sur les exploitations agricoles (REA) qui sont substantielles, s'applique en agriculture le principe d'écoconditionnalité. En vertu de ce principe, l'admissibilité aux différents programmes de La Financière agricole du Québec ainsi qu'au Programme de remboursement des taxes foncières du MAPAQ est assujettie au respect des principales dispositions du REA. Le montant des pénalités en cas de non-conformité réglementaire est donc suffisamment dissuasif. Ce contexte particulier montre bien l'inutilité de l'accroissement des sanctions en agriculture et, conséquemment, la non-pertinence des dispositions proposées pour ce secteur d'activité.

3. COMMENTAIRES PARTICULIERS

1) L'augmentation du montant des amendes et autres peines

L'UPA a pris connaissance des futurs articles 115.28 à 115.31 qui détermineront le montant des amendes applicables lors d'une déclaration de culpabilité prononcée par un tribunal compétent. Les augmentations proposées sont très substantielles. L'UPA ne formule pas d'objections de principe à ce sujet en application du concept de pollueur/payeur, comme plus haut mentionné et sous réserve de leur caractère raisonnable en fonction des situations propres au monde agricole. Malheureusement, le projet de loi ne fait aucune distinction entre les personnes (industrie, commerce, institution, citoyen) qui commettent lesdites infractions.

Ainsi, il est inconcevable de comparer la situation d'un producteur agricole et d'un industriel de la pétrochimie en matière de rejets dans l'environnement. Par exemple, un rejet accidentel de lisier¹ dans un fossé agricole ne peut nullement être comparé à un rejet de métaux lourds dans une rivière. Pourtant, il s'agit d'un contaminant au sens de la Loi sur la qualité de l'environnement (ci-après « LQE² ») pouvant faire l'objet d'une contravention selon l'article 21 de ladite loi et constituant une infraction en vertu du futur article 115.31, laquelle infraction prévoit une amende variant de 7 000 \$ à 1 000 000 \$. L'application de facteurs aggravants dans la détermination de la peine³ par le juge ne règle pas cette association de situations faite par le législateur.

En fait, le régime de peines proposé est trop « mur à mur ». Suivant les principes d'imposition de la peine minimale en droit criminel et pénal, en présence d'une première offense, l'industriel pourrait se voir imposer la même sentence que le producteur agricole.

De plus, pour l'UPA, l'article 115.32 ajoute de la confusion entre le pouvoir du juge⁴ de déterminer la peine applicable en fonction de la gravité de la situation et l'obligation d'appliquer des peines maximales lors d'atteintes graves à l'environnement. Pourtant, les facteurs énoncés à l'article 115.40 sont complets en soi. De plus, il semble y avoir une contradiction entre les futurs articles 115.32 et 115.40 (1^o) du projet de loi.

Également, le gouvernement ou le ministre se réserve le droit d'édicter des peines aussi sévères que celles déterminées par la future loi en cas de non-respect d'un règlement étiqueté en application de la LQE⁵. Cette situation inquiète l'UPA au plus haut point, notamment dans le cadre de l'application du Règlement sur les exploitations agricoles⁶ (ci-après le « REA »). Par exemple, le REA exige désormais⁷ le dépôt annuel d'un bilan phosphore. Le non-respect du dépôt est actuellement visé à l'article 44 dudit règlement, lequel prévoit les sanctions au REA. Est-ce que le ministre a l'intention de modifier les amendes au REA par son nouveau pouvoir général d'édicter des peines plus sévères⁸?

¹ Matières fertilisantes épandues sur le sol pour la culture des végétaux.

² Article 1 (5^e) de la LQE.

³ Futur article 115.40.

⁴ Article 115.40.

⁵ Futur article 115.33, alinéas 1 et 2.

⁶ L.R.Q., c. Q-2, r.11.1, notamment les modifications adoptées au décret 597-2010, 7 juillet 2010.

⁷ Article 35 du REA.

⁸ Précité note 5.

Par ailleurs, l'UPA s'interroge sur l'application du futur article 115.41 au monde agricole. Par exemple, est-ce que l'omission ou le retard dans la réparation d'une fosse à lisier qui s'écoule constituera un bénéfice tiré? Comment un fait accidentel ou un bris d'équipement pourrait-il être considéré comme un tel bénéfice? La règle de droit proposée par le ministre à cet article sera difficilement applicable aux producteurs agricoles à moins d'être injuste. Dans un contexte plus global, elle s'ajoute inutilement aux autres mesures extrêmement sévères proposées par le projet de loi.

Finalement, l'augmentation des peines d'emprisonnement actuelles⁹, à 3 ou 5 ans¹⁰ selon les situations, nous apparaît tout aussi inutile, surtout dans un contexte où la protection et la réhabilitation de l'environnement, et non pas la coercition par la privation de liberté, doivent guider l'État en ce domaine.

Recommandations :

L'UPA demande que l'article 115.32 soit retiré du projet de loi.

L'UPA demande que l'amende applicable pour le non-respect du dépôt du bilan phosphore au REA demeure inchangée ou que soit connue dès maintenant les intentions du ministère à l'égard de l'article 115.33 et que, s'il y a lieu, ladite amende soit ajustée en fonction du caractère minimal de cette infraction de nature « administrative ».

L'UPA demande que l'article 115.41 ne s'applique pas aux producteurs agricoles.

L'UPA demande que les peines d'emprisonnement actuellement prévues à la LQE soient maintenues.

2) La responsabilité accrue des administrateurs et dirigeants

Le projet propose une responsabilité accrue des administrateurs et dirigeants, notamment par l'obligation d'un remboursement des futures pénalités administratives et des frais que la loi imposera¹¹. Le projet de loi double le montant des amendes qui leur seront imposées par rapport à celles applicables aux personnes physiques¹². De plus, les futurs articles 115.38 et 115.39 faciliteront le

⁹ Articles 106.1 et 109.1 LQE, soit 12 et 18 mois.

¹⁰ Articles 115.30, 115.31 et 115.34 pour les récidives.

¹¹ Futur article 115.48.

¹² Futur article 115.35.

fardeau de la preuve de la poursuite lors d'infractions commises par les employés, les agents ou les mandataires d'une personne morale.

Il s'agit d'un régime que l'on peut qualifier « de la ceinture et des bretelles », auquel l'UPA ne s'oppose pas, bien que le tout ne soit nullement adapté à la taille des entreprises agricoles québécoises. Le ministre propose également la possibilité de réclamer directement auxdits administrateurs et dirigeants les sommes dues¹³, en autorisant leur perception auprès de la personne morale responsable, ciblée par la retenue fiscale¹⁴, ou par l'imposition d'une créance hypothécaire sur ses biens.

L'UPA se demande par ailleurs si toutes ces mesures sont vraiment nécessaires, mais sans pour autant s'y opposer. Toutefois, nous vous renvoyons à nos commentaires ci-après exprimés, au chapitre des pénalités administratives.

3) Le nouveau régime des pénalités administratives

i) Généralités

L'UPA s'oppose formellement à l'introduction, dans la LQE, du pouvoir d'imposer des pénalités administratives. Déjà en augmentant significativement le montant des amendes, en ajoutant la possibilité de réclamer le bénéfice pécuniaire tiré de l'infraction¹⁵ par un contrevenant, en précisant les pouvoirs d'un juge d'ordonner le versement d'une compensation au Fond Vert¹⁶ ou de réclamer le paiement des frais directs et indirects reliés à l'établissement de l'infraction pénale devant le tribunal¹⁷, nous croyons que le ministre a trouvé un juste équilibre en vue de faire respecter la LQE. L'ajout relatif à l'imposition de pénalités administratives va beaucoup trop loin.

ii) La personne désignée

L'UPA est plus particulièrement en désaccord avec l'octroi du pouvoir d'imposer des pénalités administratives à une personne désignée par le ministre. Cet important pouvoir, doit être du ressort exclusif du ministre et non pas de la responsabilité des directeurs régionaux agissant en son nom, comme c'est le cas pour l'émission des certificats d'autorisation. Est-ce que le ministre a l'intention de désigner des fonctionnaires en région? Si oui, ces fonctionnaires

¹³ Futur article 115.48. L'article 109.3 de la LQE actuelle édicte déjà une peine à ceux-ci.

¹⁴ Futur article 115.23.

¹⁵ Futur article 115.41.

¹⁶ Futur article 115.42 (5°) e).

¹⁷ Futur article 22.

auront-ils un lien d'autorité avec les enquêteurs sur le terrain? Ainsi, l'entrave au travail d'un fonctionnaire¹⁸ deviendrait soit une infraction pénale, soit une pénalité administrative imposée par le patron de ce fonctionnaire, ou encore les deux. Ce régime est inacceptable et l'abus est prévisible.

iii) Les situations visées par lesdites pénalités administratives

L'UPA constate, à la lecture du projet de loi, que plusieurs situations qui permettront l'imposition d'une pénalité administrative touchent les producteurs agricoles. Ces pénalités s'ajouteront au lourd régime de l'écoconditionnalité auquel sont déjà astreints les producteurs agricoles, contrairement aux autres secteurs économiques. À titre d'exemple, citons l'article 115.28 (3°) du projet de loi concernant la production de documents exigés en vertu de la loi ou d'un règlement, tel le REA. En déposant en retard son bilan phosphore exigé par les articles 35 et 49 du REA, le producteur agricole :

- se verrait imposer une pénalité administrative de 250 \$ pour une personne physique et de 1000 \$ pour une personne morale, et ce, pour chaque jour de retard;
 - pourrait perdre son remboursement de taxes foncières¹⁹ en vertu de l'écoconditionnalité, ce qui peut représenter des milliers de dollars;
 - serait déchu de ses compensations d'assurance, ce qui équivaut dans bien des productions agricoles à de lourdes pertes de revenus²⁰;
 - recevrait un constat d'infraction²¹ pour chaque jour de retard dont le montant de l'amende varie de 2 000 \$ à 20 000 \$, comme stipulé à l'article 44 du REA;
 - recevrait une amende additionnelle équivalente au bénéfice pécuniaire tiré.
- Cette situation est totalement inacceptable pour les producteurs agricoles qui font déjà l'objet de mesures coercitives importantes en matière de respect de

¹⁸ Futur article 115.29 (6°).

¹⁹ Les articles 12, alinéas 2 et 13, alinéa 3 du Règlement sur l'enregistrement des exploitations agricoles et sur le paiement des taxes foncières et des compensations.

²⁰ Article 27 du Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles : lorsque le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs transmet à La Financière agricole, conformément à l'article 2.0.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2), un renseignement établissant qu'un adhérent n'a pas déposé un bilan de phosphore conforme, tel que prévu au Règlement sur les exploitations agricoles (Q-2, r.11.1) dans le cadre de l'exploitation d'un lieu visé par ce règlement et utilisé pour son entreprise agricole, l'adhérent est déchu de son droit à toute compensation pour l'année d'assurance en cours pour l'ensemble de ses produits assurés.

²¹ Cumul possible suivant le futur article 115.13.

l'environnement. De plus, elle ne reconnaît en rien les efforts considérables effectués par eux dans la modernisation de leurs pratiques agricoles et en matière de respect de l'environnement depuis les 10 dernières années.

Une autre situation est fortement préoccupante dans le projet de loi à l'égard des pénalités administratives. Il s'agit de leur application en cas du non-respect des conditions d'émission d'un certificat d'autorisation suivant l'article 115.29 (8°). Ainsi, malgré la nature complexe dans laquelle s'exerce le métier d'agriculteur, c'est-à-dire le travail avec du « vivant », une personne désignée ou son enquêteur pourrait faire une inspection surprise et imposer une pénalité de 500 \$ ou de 2 500 \$ selon le cas²² parce que son cheptel totaliserait, par exemple, une unité animale, une bête ou quelques kilogrammes de phosphore de plus qu'inscrits sur son certificat d'autorisation. Pourtant, cela n'a pas d'impact réel sur l'environnement. Il ne pourrait s'agir que d'un ajustement temporaire et limité dans la gestion du troupeau²³. Cette dernière situation explique bien le caractère totalement déraisonnable de l'imposition d'une telle pénalité administrative aux producteurs agricoles.

Selon l'UPA, le cas le plus arbitraire dans l'imposition de ces pénalités est l'entrave au travail du fonctionnaire évoqué brièvement plus haut. Dans cette circonstance, les représentants du ministère seraient « juge et partie », puisqu'ils seraient les prétendues victimes des comportements dits « répréhensibles », et qu'ils pourraient imposer au fautif une pénalité administrative variant entre 500 \$ et 2 500 \$²⁴. De plus, tout ce « beau monde » pourrait se retrouver devant le Tribunal administratif du Québec²⁵ (ci-après le « TAQ ») afin de débattre de questions essentiellement factuelles et sans aucun lien avec la protection de l'environnement!

Comme précédemment mentionné, l'UPA est également très inquiète quant au discernement nécessaire dans l'application de cette future loi, plus particulièrement en matière de rejets dans l'environnement au sens de l'article 20 de la LQE. En vertu du futur article 115.31 (1°), en plus de la plainte pénale, le producteur agricole recevrait une pénalité administrative en cas de rejets d'un contaminant dans l'environnement. Le propos soumis par l'UPA n'est pas de défendre les pollueurs (rejet volontaire), mais bien de relativiser la

²² Futur article 115.10 (2°).

²³ Soit l'envoi de bêtes à l'abattoir dans les jours suivants ou l'achat de nouveaux animaux et l'ajustement du troupeau.

²⁴ Futur article 115.10 (2°).

²⁵ Futur article 115.15.

pratique agricole et ses nombreuses contraintes, notamment en matière de gestion des matières fertilisantes. Le ministère impose déjà un sévère encadrement au producteur agricole quant à la gestion des matières fertilisantes dans le REA. Or, en pratique, leur gestion doit composer avec les éléments naturels tels que le temps et la température²⁶. Ainsi, à l'occasion et dans un contexte imprévisible, des rejets accidentels surviennent (débordement d'une fosse, bris d'épandeur, renversement aux champs). Selon l'UPA, ces situations involontaires et imprévisibles ne devraient jamais faire l'objet d'une pénalité administrative puisque la matière fertilisante n'est pas un contaminant comme les autres, mais sert plutôt à enrichir le sol pour favoriser la culture des végétaux.

iv) L'atteinte au droit à la présomption d'innocence

L'UPA croit que l'introduction de pénalités administratives dans la LQE ne respecte pas le principe de la présomption d'innocence inscrite aux chartes canadienne et québécoise.

Brièvement, l'UPA rappelle ce qui suit à ce sujet²⁷ :

« Le droit à la présomption d'innocence a déjà été décrit comme le fil d'or du droit criminel anglais. Il s'agit d'un droit qui anime toutes les composantes du processus de justice pénale dont les exigences particulières varient en fonction du contexte. La présomption d'innocence exige que la poursuite présente sa preuve contre l'accusé avant que celui-ci ne soit appelé à répondre. La culpabilité de l'accusé doit être établie hors de tout doute raisonnable. Le fardeau incombe à l'État et cette preuve doit être établie conformément à la loi, devant un tribunal indépendant et impartial, à l'issue d'un procès public et équitable.

Les tribunaux ont été appelés à décider de la constitutionnalité d'un grand nombre de dispositions législatives ou de règles de Common Law qui entraînent en conflit avec la présomption d'innocence. La Cour suprême a résumé les grands principes établis par ses décisions en ces termes :

²⁶ Auxquels il faut rajouter les contraintes municipales (limitation des jours d'épandage et le respect des distances séparatrices).

²⁷ Paradis Y, Lauzon B., Collection de droit 2010-2011, *Droit pénal, procédure et preuve*, vol. 11, Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2010, p. 260.

1. Il y a atteinte à la présomption d'innocence chaque fois que l'accusé peut être déclaré coupable malgré l'existence d'un doute raisonnable.
2. Si une présomption légale oblige l'accusé à prouver, selon la prépondérance des probabilités, l'existence ou l'absence d'un élément de l'infraction ou d'une excuse, cette présomption est contraire à l'article 11 d) parce qu'elle permet une condamnation malgré l'existence d'un doute raisonnable... »

Il n'est pas de notre intention, à ce stade, de faire une démonstration juridique quant au possible non-respect de la présomption d'innocence prévue aux chartes. Toutefois, les remarques suivantes s'imposent.

Ainsi, tel qu'il est rédigé, le projet de loi impose une pénalité administrative en excluant totalement la possibilité, pour un contrevenant, de présenter une excuse, une explication ou une défense de diligence raisonnable au stade initial devant la personne désignée par le ministre. En fait, le projet de loi prévoit une notification unilatérale – heureusement motivée – de l'imposition de la pénalité. De cette façon, un contrevenant n'aurait aucun préavis ou avertissement. À la suite des informations de ses employés, la personne désignée par le ministre serait « juge et partie » dans l'imposition de ladite pénalité administrative qui, par ailleurs, suivant les articles 115.28 à 115.31, couvre en quasi-totalité les dispositions de la LQE.

Seul un réexamen²⁸ ou la contestation, en appel, devant le Tribunal administratif du Québec serait possible. Or, les pouvoirs du TAQ ne sont pas définis au projet de loi. S'agira-t-il d'un procès « *de novo* », d'un appel sur dossier, d'un appel sur établissement préalable d'une erreur de droit ou de fait déterminante? Est-ce qu'il sera possible d'introduire une nouvelle preuve afin d'être disculpé de ladite pénalité? Le projet de loi est muet sur tous ces sujets.

De plus, nous savons que les motivations ministérielles quant à l'introduction de ce genre de pénalités administratives visent essentiellement à contourner le système judiciaire de droit pénal, lequel est souvent long et coûteux, et le fardeau de la preuve « hors de tout doute raisonnable » qu'impose le droit. Or, cela se réalisera sur le dos des citoyens et de leurs droits fondamentaux.

²⁸ En fait, la majorité des lois encadrent le réexamen des situations suivantes : fait nouveau, vice de procédure ou de fond, impossibilité de présenter ses observations ou sa position.

Pourtant, il existe d'autres solutions, notamment l'augmentation des ressources humaines pour traiter ces dossiers dans le cadre actuel du système judiciaire. Il y a aussi celles proposées par le projet de loi, soit la réclamation du bénéfice pécuniaire tiré²⁹, la réclamation des frais directs et indirects nécessaires à l'établissement de la poursuite pénale³⁰ et des amendes plus dissuasives.

Pour toutes les raisons invoquées aux sections i) à iv) de la partie 5 du présent mémoire, l'UPA demande formellement au ministre de retirer de son projet de loi l'option d'imposer des pénalités administratives.

Recommandation :

L'UPA demande que soient retirés du projet de loi 89 tous les articles traitant des pénalités administratives ou, à défaut, que les producteurs agricoles en soient exemptés compte tenu que ces derniers sont déjà assujettis aux mesures d'écoconditionnalité.

4. CONCLUSION

L'UPA souscrit au principe du pollueur-payeur et considère que l'État doit disposer de moyens d'intervention efficaces pour agir auprès de contrevenants à la Loi sur la qualité de l'environnement. Toutefois, certaines des dispositions du projet de loi 89 nous apparaissent déraisonnables. L'idée d'abandonner la présomption d'innocence va à l'encontre de notre système de droit et, de ce fait, n'est pas acceptable. Il n'y a pas non plus suffisamment de balises pour prendre en considération la gravité des infractions.

De manière plus générale, ce projet aurait avantage à mieux cibler les situations pour lesquelles des mesures exceptionnelles de la nature de celles proposées doivent être prises. Celles-ci pourraient par exemple être réservées aux rejets industriels directement dans les eaux ou dans l'air. Du reste, en ce qui nous concerne, il n'y a pas, selon nous, de pertinence à ce que le présent projet de loi s'applique au secteur agricole. Le régime de sanctions en cas de non-respect aux lois et règlements est déjà passablement sévère; en outre, il s'ajoute à celui lié à l'écoconditionnalité. En vertu de ce principe, l'admissibilité aux différents programmes de La Financière agricole du Québec ainsi qu'au Programme de remboursement des taxes foncières du MAPAQ est assujettie au respect des principales dispositions du REA. Le montant des pénalités en cas de non-conformité réglementaire est suffisamment dissuasif.

²⁹ Futur article 115.41. Selon l'UPA, cet aspect n'est pas applicable au monde agricole.

³⁰ Article 22 du PL 89.