

De notre point de vue, le silence accablant du ministre témoigne d'un refus d'agir. Ce qui nous porte à croire que la Cour supérieure pourrait forcer le MDDEP à étudier l'opportunité d'ordonner le dépôt d'un plan, ou à tout le moins lui demander de se justifier.

Réforme des sanctions environnementales au Québec : droit pénal dérivé ou une dérive du droit pénal ?

Robert Daigneault*

1. INTRODUCTION	215
2. LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT	217
2.1 Une loi qui s'est complexifiée au fil des ans	217
2.2 Les sanctions actuelles dans la L.Q.E.	219
2.2.1 Les sanctions pénales	219
2.2.2 Les sanctions civiles	224
2.2.3 Les sanctions administratives	225
2.2.4 La réforme de 1988	227
3. LE PROJET DE LOI 89	228
3.1 Les sanctions pénales	230
3.1.1 Les récidives	234

Commission des transports et de
l'environnement
Déposé le : 05/05/2011
N° CTE-096
Secrétaire : ML

* Avocat, biologiste et administrateur agréé, du cabinet Daigneault, avocats inc. ; l'auteur remercie M^e Lucie Gosselin du même cabinet pour sa contribution, par ses travaux de recherche, à la présente étude.

Au printemps 2010, la ministre d'alors du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs présentait à l'Assemblée nationale le projet de loi 89, « *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'en renforcer le respect* ». Ce projet de loi, toujours au feuillet au moment d'écrire ces lignes, annonçait une volonté de renforcer considérablement les dispositions pénales de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et d'introduire un autre type de sanction dite « pénalité administrative ». Ce concept n'est pas nouveau en soi. Il existe dans quelques lois à caractère économique notamment, par exemple dans le domaine des valeurs mobilières. L'auteur décrit et commente la réforme pénale proposée et ses effets anticipés. Il compare également le régime de pénalité administrative avec le même mécanisme dans des lois où il est en vigueur. Il expose en quoi il s'en distingue et commente la formule choisie, notamment sous l'angle constitutionnel.

1. INTRODUCTION

Le 15 avril 2010, la ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, madame Line Beauchamp, présentait à l'Assemblée nationale du Québec le projet de loi 89 intitulé « *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'en renforcer le respect* »¹. Le projet propose d'obtenir le renforcement visé par plusieurs mesures d'ordre pénal. Il prévoit également des mesures qualifiées d'administratives. Les mesures prévues comprennent l'augmentation substantielle du quantum minimal et maximal des amendes que prévoit déjà la *Loi sur la qualité de l'environnement*², l'élargissement des sanctions dont sont passibles les administrateurs et dirigeants de personnes morales et de nouvelles sanctions administratives relatives aux autorisations. Le projet fixe au 1^{er} janvier 2011

1. Ce projet de loi est désigné dans ces pages par l'expression « Loi 89 » ou encore par l'expression « loi modificative ».

2. L.R.Q., c. Q-2, ci-après la « L.Q.E. ».

3.1.2	Les facteurs aggravants	236
3.1.3	La responsabilité pénale des administrateurs et dirigeants	237
3.1.4	Commentaire.	238
3.2	Le pouvoir d'ordonnance du ministre.	240
3.3	Un nouveau pouvoir relativement aux autorisations délivrées	242
4.	LE CAS PARTICULIER DES PÉNALITÉS ADMINISTRATIVES	244
4.1	Les mesures de recouvrement	246
4.2	Le droit de révision	247
4.3	Les pénalités administratives dans les lois actuelles	248
4.4	La nature des pénalités administratives	251
4.4.1	La dissuasion	253
4.4.2	Départager les sanctions administratives et pénales	254
4.4.3	Les droits fondamentaux	257
4.4.4	La diligence raisonnable	261
4.4.5	La norme de contrôle	262
4.4.6	Pénalité administrative et loi relative au bien-être public.	263
4.4.7	Des sanctions pénales déguisées ?	265
4.4.7.1	Les objectifs de la loi et des dispositions particulières en cause	265

4.4.7.2	La raison d'être de la sanction	267
4.4.7.3	Le processus menant à l'imposition de la sanction.	269
5.	CONCLUSION	274

l'entrée en vigueur de la plupart des mesures qu'il contient. Comme il n'avait franchi aucune étape autre que sa présentation au moment d'écrire ces lignes, cette échéance sera sans doute reportée si le projet ne recevait sa sanction que juste avant l'ajournement de fin d'année. Cette sanction reste dans le domaine du possible. Dans une allocution prononcée au début du mois d'octobre 2010, le nouveau ministre Pierre Arcand a laissé entendre que le projet devrait aller de l'avant. Si le projet de loi 89 était sanctionné, il constituerait la plus importante réforme qu'ait connue le régime de sanctions de la L.Q.E. depuis l'adoption de cette loi en 1972.

Parmi les mesures administratives prévues, outre de nouveaux pouvoirs attribués au ministre en matière d'ordonnance et de permis, la Loi 89 propose un tout nouveau régime de pénalités administratives. Ces pénalités qui sont, dans leur forme, des amendes et ont par conséquent les apparences de mesures d'ordre pénal se voudraient plutôt d'ordre civil au plan procédural. Il est opportun de décrire le projet de loi et de le commenter en portant une attention particulière au nouveau régime de pénalités administratives. Ces nouvelles mesures soulèvent en effet leur lot de questions, quant à leur véritable nature, leur opportunité et leur légalité.

Les pénalités administratives ne sont pas de droit nouveau. Elles existent dans plusieurs lois, tant québécoises que fédérales ou adoptées dans d'autres provinces canadiennes. Toutefois, on les voyait essentiellement dans des lois régissant avant tout par des moyens à caractère économique des activités d'ordre économique. Le caractère novateur de la Loi 89 réside surtout dans l'importation des pénalités administratives dans la loi relative au bien-être public et d'application générale qu'est la L.Q.E. Si la légalité des pénalités administratives et la possibilité d'y recourir parallèlement aux sanctions de nature pénale ont été reconnues par les cours de justice, le débat reste à faire quant à leur utilisation dans une loi comme la L.Q.E.

2. LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT

La L.Q.E. est une loi d'ordre public³. Les infractions à une telle loi sont considérées comme des infractions contre le bien-être public⁴. Les dispositions de son premier chapitre sont d'application générale. Toute personne peut s'exposer à ses sanctions. Entrée en vigueur le 21 décembre 1972, cette loi innovait en faisant de l'environnement un objet de droit. Le législateur a par la suite tenté tant bien que mal de l'adapter à l'évolution des connaissances sur l'environnement et des atteintes à celui-ci.

2.1 Une loi qui s'est complexifiée au fil des ans

Cette loi bientôt quarantenaire a connu bien des modifications qui y ont été apportées à la pièce, pour encadrer de nouvelles activités ou pour gérer de nouveaux risques environnementaux, reléguant presque dans l'ombre ses dispositions les plus importantes, celles de sa section IV⁵ comprenant trois dispositions essentielles, les articles 20, 22 et 25. Ces modifications successives comprennent celles de 1978 qui ont introduit dans la L.Q.E. le droit à la qualité de l'environnement doublé d'un recours civil particulier en cas d'atteinte à ce droit et la procédure d'évaluation environnementale⁶. Autrement, on a assisté à quelques raffinements en matière d'autorisation (par exemple, les attestations d'assainissement)⁷, à des réformes relatives à la gestion des déchets⁸ (aujourd'hui désignés par l'euphémisme « matières résiduelles »), à la gestion de l'eau⁹ et à celle de la salubrité

3. « La protection de l'environnement et l'adhésion à des politiques nationales est, à la fin de ce siècle, plus qu'une simple question d'initiatives privées, aussi louables soient-elles. C'est désormais une question d'ordre public. » : *M.R.C. d'Abitibi c. Ibityba Liée* (2 avril 1993), Québec, n° 200-09-000515-905 (C.A.), p. 13 ; voir aussi *P.G. du Québec c. Montmagny Ready Mix inc.*, [1975] C.S. 689 ; *P.G. du Québec c. Société du parc industriel du centre du Québec*, [1979] C.A. 357 ; *P.G. du Québec c. Carrière Landreville inc.*, [1981] C.S. 1020 et *P.G. du Québec c. Pax Construction inc.*, [1984] R.L. 102 (C.S.).

4. *R. c. Ville de Sault Ste-Marie*, [1978] 2 R.C.S. 1299.

5. Les sections de la L.Q.E. qui sont mentionnées dans le texte sont celles de son premier chapitre ; le chapitre II ne s'applique qu'au territoire d'application de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*.

6. *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement*, L.Q. 1978, c. 64.

7. *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1988, c. 49.

8. *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la gestion des matières résiduelles*, L.Q. 1999, c. 75.

9. *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, L.Q. 2009, c. 21 (dont plusieurs dispositions modificatives ne sont pas en vigueur).

des immeubles¹⁰ et on y a ajouté un régime de réhabilitation des terrains¹¹. Les sanctions pénales de la L.Q.E. se sont vu renforcer à la fin de la décennie des années quatre-vingt¹².

Bien des mesures qui se sont ajoutées au fil des décennies font l'objet de sections disjointes dans la loi, sans véritable cohérence et surtout, sans uniformité. Le justiciable s'y perd, l'administration aussi ! Si l'interprétation de dispositions fondamentales telles que l'article 20 ou le premier alinéa de l'article 22 ne pose plus vraiment de problèmes, la fragmentation des divers régimes de la L.Q.E. a pour résultat une jurisprudence qui est tout autant fragmentée. Cette loi est devenue, en particulier à travers sa réglementation sectorielle, une loi très technique où se multiplient les modes d'autorisation et les systèmes de contrôle, les pouvoirs d'intervention et les sanctions correspondantes. Le vocabulaire de la L.Q.E. relatif aux autorisations et permis est éloquent : certificat d'autorisation, autorisation, certificat, approbation, permission, permis, attestation... Souvent avec des modalités très semblables si ce n'est qu'un permis est le plus souvent limité dans le temps et renouvelable.

Il s'agit pourtant d'une loi visant tous les citoyens dans tout ce qu'ils exercent d'activité, des simples tâches ménagères aux grands projets industriels. L'infraction de pollution¹³, par exemple, est susceptible de s'appliquer tout autant au rejet d'eaux usées domestiques qu'aux effluents d'un grand complexe pétrochimique. L'article 66 vise tout aussi bien le simple contenant vide que jette un particulier que les tonnes de résidus que peut produire une usine. Soit, on ne peut pas contrôler l'un ou l'autre avec les mêmes moyens, mais le fondement de l'infraction demeure le même : une atteinte possible à l'environnement par des contaminants ou des déchets.

La réforme proposée par la Loi 89 ne s'attaque pas, à notre avis, au problème fondamental posé par l'état dans lequel se trouve aujourd'hui la loi jadis avant-gardiste qu'a été la L.Q.E. Cette réforme est néanmoins révélatrice d'un constat troublant, la difficulté que pose l'application de la loi. La solution n'est peut-être toutefois pas dans le renforcement à outrance de ses sanctions, plus

spécialement ses sanctions punitives. Sur ce plan, l'application de la loi depuis la réforme pénale des années quatre-vingt où les peines rattachées à certaines infractions ont été considérablement augmentées aurait été une occasion de démontrer le lien entre un régime punitif rendu plus sévère et un changement de comportement face à la loi. A-t-on tenu des statistiques permettant de comparer l'avant et l'après-réforme ? Est-on en mesure de comparer l'effet du renforcement des sanctions avec celui des autres mesures à la disposition du législateur, comme les mesures incitatives ? Dans la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*¹⁴, le ministère de l'Environnement et de la Faune (aujourd'hui le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs)¹⁵ ne souligne-t-il pas le rôle de la dynamique du marché dans le domaine de la décontamination des sols ? Cette politique, dont l'ancêtre a été publiée en 1988, a sans doute eu plus d'effet concret que bien des mesures législatives qui l'ont suivie.

2.2 Les sanctions actuelles dans la L.Q.E.

On retrouve dans la L.Q.E. trois grands groupes de sanctions. Des sanctions pénales (mise à l'amende, emprisonnement), des sanctions civiles (recours en injonction, recouvrement de frais) et des sanctions administratives (ordonnances, révocation d'autorisation). Afin de prendre la pleine mesure de la réforme proposée dans la Loi 89, il y a lieu de revenir sur ces dispositions. Comme on le verra ci-après, la L.Q.E. comporte déjà un imposant arsenal pénal. Nous faisons appel à l'indulgence du lecteur qui nous pardonnera le caractère sans doute fastidieux des passages qui suivent, mais qui nous apparaissent nécessaire à la compréhension de la réforme et de sa portée.

2.2.1 Les sanctions pénales

Les articles 106 à 109.3 de la L.Q.E. édictent les peines applicables aux infractions aux différentes dispositions de la loi. Parmi eux, on trouve une disposition d'application générale, le premier alinéa de l'article 109 :

109. Quiconque contrevient à la présente loi ou à un règlement établi en vertu de ses dispositions, commet une infraction et est

10. *Loi sur les compétences municipales*, L.Q. 2005, c. 6.

11. *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et la réhabilitation des terrains*, L.Q. 2002, c. 11.

12. *Supra*, note 7.

13. Art. 20 L.Q.E.

14. Ministère de l'Environnement et de la Faune, *Politique de protection des sols et de protection des terrains contaminés*, Québec, Gouvernement du Québec, 1998, c. 4.

15. Ci-après le « MDDEP ».

passible, dans tous les cas où il n'est pas imposé d'autre peine, d'une amende d'au moins 300 \$ et d'au plus 5 000 \$.

Comme on le voit, la peine prévue à cet article se rapproche de celles des infractions en matière de sécurité routière. De plus, contrairement aux autres peines qu'on retrouve dans la L.Q.E., on n'y fait pas de distinction entre personne physique et personne morale ni entre une première infraction et une récidive. Néanmoins, il y a peu de cas où cette disposition s'applique puisqu'à peu près toutes les dispositions de la L.Q.E. et toutes les dispositions de la réglementation qui en découle sont accompagnées de sanctions pénales qui leur sont propres en cas d'infraction, prévoyant des peines qui sont à peu près toutes beaucoup plus sévères que celles prévues à l'article 109¹⁶.

Les articles 106 et 107 visent pour leur part plusieurs infractions reliées au défaut de détenir une autorisation¹⁷ (sauf dans le cas de matières dangereuses), d'en respecter une condition, de fournir un rapport ou autre renseignement ou de respecter un délai. Dans le cas de l'article 106, pour une personne physique, les amendes vont de 600 \$ à 20 000 \$ pour la première infraction et de 4000 \$ à 40 000 \$ pour toute récidive, alors qu'elles sont de 500 \$ à 10 000 \$ et de 1000 \$ à 20 000 \$ respectivement dans le cas de l'article 107. Dans les deux cas, pour une personne morale, l'amende minimale est du triple de celle d'une personne physique et l'amende maximale six fois plus élevée.

Plus redoutable est l'article 106.1, qui prévoit dans la L.Q.E. les peines les plus fortes, y compris l'emprisonnement. Cet article vise essentiellement les infractions relatives à la contamination de l'environnement, au non-respect d'une ordonnance et au défaut de détenir une autorisation ou un permis relatifs à des matières dangereuses¹⁸. Entre autres, l'article 106.1 sanctionne l'infraction de pollution, c'est-à-dire l'infraction à l'article 20 L.Q.E. Pour une personne physique, outre l'emprisonnement, les montants minimal et maximal des amendes sont de 2000 \$ et de 20 000 \$ pour la première infraction,

16. Par exemple, dans la L.Q.E., les peines minimales pour une personne physique vont de 600 \$ à l'article 106 à 2000 \$ à l'article 106.1.

17. À moins que le contexte n'indique une référence aux termes mêmes de la L.Q.E., nous utilisons dans ces pages le mot « autorisation » dans son sens générique et nous incluons sans distinction toutes les formes d'autorisation que prévoit cette loi, qu'il s'agisse de certificat d'autorisation, de permis ou autre.

18. Il s'agit de l'autorisation prescrite par l'article 70.8 et du permis prescrit par l'article 70.9 de la L.Q.E.

qui passent respectivement à 4000 \$ et à 40 000 \$ en cas de récidive. Pour une personne morale, toutefois, le régime ne pouvant tirer avantage de l'effet dissuasif de l'emprisonnement, les amendes possibles prennent une ampleur considérable. De 6000 \$ à un quart de million pour la première infraction, les amendes possibles passent de 50 000 \$ à un million en cas de récidive avec un minimum qui passe à un demi-million pour une récidive additionnelle.

En 2003, l'article 106.1 a été modifié pour inclure des infractions au régime de réhabilitation des terrains institué par la refonte de la section IV.2.1 de la L.Q.E.¹⁹. Il y a lieu de s'interroger sur ce choix du législateur d'imposer des peines aussi sévères pour des infractions à des mesures destinées, non pas à prévenir une atteinte à l'environnement, mais à réparer une atteinte qui peut souvent être fort ancienne et accomplie. Les dispositions de la section IV.2.1 peuvent rendre redevable une personne qui n'a rien eu à voir avec le geste ayant causé l'atteinte à l'environnement alors qu'on l'expose aux pires peines que prévoit la loi, peines qui seraient rendues encore plus lourdes par la loi modificative. De plus, comme la réhabilitation n'est obligatoire que dans des cas précis reliés à des activités commerciales ou industrielles désignées et non en fonction du degré de contamination (hormis le cas où le ministre peut exercer son pouvoir d'ordonnance), il est difficile de justifier la sévérité des peines associées à ces mesures par le risque découlant de la contamination du terrain.

L'article 106.1 s'accompagne d'une autre disposition, l'article 109.3, visant spécialement les administrateurs et dirigeants de la personne morale en cas d'infraction de pollution ou en cas de non-respect d'ordonnance.

109.3. Un administrateur ou un dirigeant d'une personne morale qui amène cette personne morale par un ordre, une autorisation, un conseil ou un encouragement à refuser ou à négliger de se conformer à une ordonnance ou à émettre, à déposer, à décharger ou à rejeter un contaminant dans l'environnement, contrairement aux dispositions de la présente loi ou des règlements adoptés en vertu de celle-ci, commet une infraction et est passible de la même peine que celle prévue au paragraphe *a* de l'article 106.1.

19. *Supra*, note 11.

Quelques autres dispositions de la L.Q.E. visent des cas très particuliers, dont l'article 106.2 en matière d'attestation d'assainissement, l'article 107.1 concernant des ordonnances antérieures à l'entrée en vigueur de la L.Q.E. et l'article 108 relatif au dépôt ou au rejet illégal de matières résiduelles autres que des matières dangereuses. Les infractions participatives sont sanctionnées par l'article 109.2. En plus de ces dispositions, certaines permettent l'imposition de peines encore plus sévères. Les articles 109.1, 109.1.1 et 109.1.2 fournissent déjà au gouvernement la possibilité d'alourdir davantage les conséquences pour le contrevenant d'une infraction à la L.Q.E.

109.1. Malgré les articles 106 à 109, le gouvernement peut, par règlement, prescrire qu'une infraction à une disposition de la présente loi concernant un contaminant visé dans un règlement, ou qu'une infraction à une disposition d'un règlement ou d'une catégorie d'ordonnances, rend le contrevenant passible, sur poursuite sommaire :

a) dans le cas d'une personne physique, d'une amende minimale d'au plus 10 000 \$ et d'une amende maximale d'au plus 25 000 \$ dans le cas d'une première infraction et d'une amende minimale d'au plus 25 000 \$ et d'une amende maximale d'au plus 50 000 \$ dans le cas d'une récidive, ou, dans tous ces cas, d'une peine d'emprisonnement d'un maximum de 18 mois ou de la peine d'emprisonnement et de l'amende à la fois malgré l'article 231 du *Code de procédure pénale* (L.R.Q., c. C-25.1) ;

b) dans le cas d'une personne morale, d'une amende minimale d'au plus 25 000 \$ et d'une amende maximale d'au plus 500 000 \$ dans le cas d'une première infraction, d'une amende minimale d'au plus 250 000 \$ et d'une amende maximale d'au plus 1 200 000 \$ dans le cas d'une récidive et d'une amende minimale d'au plus 550 000 \$ et d'une amende maximale d'au plus 1 500 000 \$ dans le cas d'une récidive additionnelle.

Les peines visées dans les paragraphes a et b du premier alinéa peuvent être prescrites de manière à ce qu'elles varient selon l'importance du dépassement des normes auxquelles on a contrevenu.

Le gouvernement s'est prévalu de cette disposition dans le *Règlement sur les matières dangereuses*, entré en vigueur le 1^{er} décembre 1997²⁰. Dans ce règlement, l'article 142 sanctionne l'infraction à l'article 8 de ce règlement, article qui prohibe la libération d'une matière dangereuse dans l'environnement ou un réseau d'égout. Pour une personne morale, le gouvernement a fixé l'amende au maximum permis par l'article 109.1 pour la première infraction, à savoir une amende de 25 000 \$ à 500 000 \$. Pour une première récidive, le règlement a fixé la peine maximale au plus haut montant permis par la loi, à savoir 1 200 000 \$, mais s'est limité à 50 000 \$ pour l'amende minimale. Pour toute récidive additionnelle, ce sont les montants maximaux permis par la loi qui ont été prévus, c'est-à-dire de 550 000 \$ à 1 500 000 \$. On ne peut soutenir que ces amendes ne soient pas assez sévères sans une analyse de leur impact sur le comportement du justiciable. Ainsi, dans l'arrêt *Consolidated Canadian Contractors*, la Cour d'appel fédérale a estimé que des pénalités administratives s'échelonnant de 400 \$ à 95 000 \$ (mais se situant dans la fourchette de 5000 \$ à 20 000 \$ selon la jurisprudence), pouvaient déjà être un risque financier considérable pour des PME²¹. Les choix du législateur sur le quantum des amendes ne seront évidemment pas remis en question par un tribunal, mais « lawyers and judges [...] do not really know whether penalties generate a higher standard of care among the general public »²².

L'article 109.1.1 vise la remise des choses dans l'état où elles étaient avant que l'infraction ne se produise et l'article 109.1.2 porte sur l'avantage pécuniaire qu'un contrevenant aurait tiré d'une infraction.

109.1.1. (1^{er} alinéa) Lorsqu'une personne ou une municipalité est déclarée coupable d'une infraction à une disposition de la présente loi, un juge peut, en plus d'imposer toute autre peine, ordonner, aux frais du contrevenant, que celui-ci prenne toutes les mesures nécessaires afin de remettre les choses dans l'état où elles étaient avant que la cause de l'infraction ne se produise.

109.1.2. Lorsqu'une personne est déclarée coupable d'une infraction à une disposition de la présente loi, un juge peut, sur demande du poursuivant jointe au constat d'infraction, en plus

20. Décret 1310-97, 1997 G.O. II, 6681 [Q-2, r. 15.2].

21. *A.G. of Canada c. Consolidated Canadian Contractors Inc.*, (1998) 231 N.R. 92, par. 6, p. 96.

22. *Ibid.*, par. 46, p. 107.

d'imposer toute autre peine, imposer une amende additionnelle d'un montant équivalent au montant du bénéfice pécuniaire que la personne a acquis ou qui lui est revenu à la suite de la perpétration de l'infraction, et ce, même si l'amende maximale prévue dans une autre disposition lui a été imposée.

2.2.2 Les sanctions civiles

Par « sanctions civiles » nous entendons ici l'ordonnance judiciaire (l'injonction) et la réclamation de frais résultant d'une atteinte à l'environnement.

Les ordonnances judiciaires sont prévues à la section III.1 de la L.Q.E. introduite en 1978²³ (dont nous citons les articles 19.1 à 19.3) et au deuxième alinéa de l'article 114 de la L.Q.E.

19.1. Toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, dans la mesure prévue par la présente loi, les règlements, les ordonnances, les approbations et les autorisations délivrées en vertu de l'un ou l'autre des articles de la présente loi ainsi que, en matière d'odeurs inhérentes aux activités agricoles, dans la mesure prévue par toute norme découlant de l'exercice des pouvoirs prévus au paragraphe 4^o du deuxième alinéa de l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.R.Q., c. A-19.1).

19.2. Un juge de la Cour supérieure peut accorder une injonction pour empêcher tout acte ou toute opération qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte à l'exercice d'un droit conféré par l'article 19.1.

19.3. La demande d'injonction visée dans l'article 19.2 peut être faite par toute personne physique domiciliée au Québec qui fréquente un lieu à l'égard duquel une contravention à la présente loi ou aux règlements est alléguée ou le voisinage immédiat de ce lieu.

Elle peut être faite également par le procureur général et par toute municipalité sur le territoire de laquelle se produit ou est sur le point de se produire la contravention.

23. *Supra*, note 6.

114. Le ministre peut ordonner la démolition de tous travaux exécutés par quiconque en contravention avec la présente loi, les règlements adoptés en vertu de celle-ci, contrairement à une ordonnance qu'il a émise ou à un certificat d'approbation ou d'autorisation.

Lorsque celui qui est visé par une telle ordonnance refuse ou néglige d'y donner suite, le ministre peut présenter une requête à un juge de la Cour supérieure pour obtenir la démolition des travaux de manière à remettre les choses dans l'état où elles étaient avant que ne débutent les travaux. Les articles 231 à 233 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.R.Q., c. A-19.1) et les articles 57 et 58 de la *Loi sur les compétences municipales* (L.R.Q., c. C-47.1) s'appliquent compte tenu des adaptations nécessaires à cette requête.

Les dispositions relatives aux réclamations de frais sont prévues aux articles 31.62, 109.1.1, 113, 114.3, 115, 115.0.1 et 115.1. Il ne s'agit en aucun cas d'amendes. Il s'agit de dispositions qui permettent au ministre de se faire rembourser des frais encourus par lui pour réagir à une atteinte à l'environnement, frais alors recouvrables de la personne à l'origine de cette atteinte indépendamment de toute condamnation, ou encore les frais qu'il encourt lorsqu'il prend des mesures auxquelles une personne est tenue et en lieu et place de cette dernière, notamment les mesures exigées par voie d'ordonnance. Un autre article, l'article 116.1.1, concerne les frais d'échantillonnage, d'analyse, d'inspection ou d'enquête relatifs à une poursuite civile ou pénale. Ils font partie des frais de la poursuite.

2.2.3 Les sanctions administratives

Les sanctions administratives dans la L.Q.E. comprennent les révocations de permis ou autres autorisations, leur modification et, dans certains cas, leur suspension. Le ministre peut aussi exercer des pouvoirs d'ordonnance dans une grande variété de situations. Les limites de ce pouvoir sont dictées par la loi. Il peut ordonner à toute personne²⁴ incluant une municipalité :

24. Dans la L.Q.E., le mot « personne » exclut une municipalité (dont la définition, à l'article 1 est très large et inclut, entre autres, une régie intermunicipale) ; dans ces pages, nous ne ferons pas cette distinction qui n'a d'utilité que pour l'interprétation de quelques dispositions particulières de la L.Q.E., comme l'article 32.1 ; le mot « personne » doit donc ici s'entendre au sens que lui donne le Code civil.

- de limiter ou de cesser la libération de contaminants dans l'environnement (art. 25, 26, 31.16 et 49.1) ;
- d'installer des appareils à cet effet (art. 27) ;
- d'installer des appareils de mesure des contaminants libérés (art. 27) ;
- d'installer des ouvrages permettant l'échantillonnage, l'analyse d'échantillons ou l'installation d'appareils de mesure (art. 27) ;
- de réaménager une carrière ou une sablière en exploitation (art. 27.1 et 114.2) ;
- de soumettre un plan de réhabilitation d'un terrain (art. 31.43 et 31.46) ;
- de procéder à la caractérisation d'un terrain (art. 31.49) ;
- toute mesure relative à la surveillance et au contrôle d'un système privé d'aqueduc et d'égout (art. 34) ;
- de régulariser l'établissement et l'exploitation d'une installation d'élimination de matières résiduelles (art. 58) ;
- de prendre des mesures pour empêcher ou diminuer une atteinte à la santé humaine ou des autres espèces vivantes ou un dommage à l'environnement par des matières dangereuses (art. 70.1) ;
- de démolir un ouvrage construit contrairement à la L.Q.E. (art. 114) ;
- de ramasser et nettoyer des contaminants libérés dans l'environnement et de prendre des mesures pour nettoyer l'eau et le sol et pour empêcher la propagation des contaminants (art. 114.1) ;
- d'installer une affiche pour protéger le public²⁵ (art. 120).

25. Ce pouvoir est le seul pouvoir d'ordonnance qui puisse aussi être exercé par un fonctionnaire autre que le ministre ou le sous-ministre sans qu'il soit nécessaire de le déléguer.

Il peut ordonner à toute municipalité²⁶ :

- de prendre toute mesure en matière d'alimentation en eau ou de gestion des eaux usées (art. 34) ;
- d'exercer les pouvoirs qu'une loi attribue à une municipalité relativement à la qualité de l'environnement (art. 29) ;
- d'exploiter provisoirement ou d'acquérir par expropriation ou de gré à gré un système d'aqueduc ou d'égout privé (art. 32.5) ;
- de mettre en commun de services d'aqueduc ou d'égout ou l'exploitation d'une installation d'élimination de matières résiduelles (art. 35 et 61).

La plupart de ces recours peuvent être contestés devant le Tribunal administratif du Québec. Certaines ordonnances, plus précisément celles émises en situation d'urgence et celles dirigées vers les municipalités ne peuvent toutefois être contestées de la sorte et seule la révision judiciaire est alors possible.

2.2.4 La réforme de 1988

Le régime pénal de la L.Q.E. a subi quelques réformes dignes de mention. La première, sanctionnée en 1988 et entrée en vigueur en février 1989²⁷, a entraîné une augmentation substantielle de la sévérité des sanctions pénales. C'est depuis ce temps qu'est fixé le niveau actuel des amendes dont nous avons fait état plus haut. Les seules modifications subséquentes n'ont porté que sur l'application de ces peines à de nouvelles dispositions ajoutées à la L.Q.E., comme en 1997 (infractions aux articles 70.8 et 70.9 sanctionnées par l'article 106.1) et en 2003 (infractions aux dispositions de la section IV.2.1 sanctionnées par le même article).

Par le chapitre 49 des lois de 1988, toutes les amendes prévues aux articles 106 à 109 de la L.Q.E. ont été sensiblement augmentées. C'est aussi par cette loi qu'a été ajouté l'article 106.1, l'article prévoyant, comme on l'a vu plus haut, les plus lourdes peines dans la

26. Lorsque le ministre émet une ordonnance contre une municipalité, aussi bien parmi celles qu'il peut émettre à l'égard de toute personne que celles qui ne s'appliquent qu'aux municipalités, le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire est impliqué (art. 118.3.1 et 118.3.2 L.Q.E.).

27. *Supra*, note 7.

L.Q.E., y compris l'emprisonnement pour les personnes physiques. L'article 106.1 semble d'ailleurs devenu la principale disposition pénale créatrice d'infractions pour les nouvelles mesures de contrôle introduites dans la L.Q.E. C'est ainsi que sont sanctionnées par l'article 106.1 les infractions visant le défaut de détenir une autorisation ou un permis relatif aux matières dangereuses, ce régime d'autorisation et de permis remontant à 1997²⁸, et toutes les infractions relatives à la réhabilitation des sols, dont le régime remonte à 2003²⁹.

C'est par la réforme de 1988 que, pour les personnes morales, la notion de récidive additionnelle a été introduite (art. 106.1 et 109.1). C'est aussi avec cette réforme que l'emprisonnement a été prévu pour les personnes physiques (art. 106.1). L'emprisonnement peut être imposé malgré l'article 231 du *Code de procédure pénale*³⁰.

3. LE PROJET DE LOI 89

Avec le projet de loi 89, le gouvernement du Québec, par la voix de son ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, cherche à renforcer l'application de la L.Q.E. On vise ce but de plusieurs façons :

- augmentation considérable des peines prévues pour des infractions à la loi (art. 115.28 à 115.31)³¹ ;
- énoncé de facteurs aggravants pour la détermination d'une peine plus lourde que la peine minimale (art. 115.40) ;
- l'allongement de la période de prescription des poursuites pénales – qui passe à cinq ans ou deux ans de la date où l'enquête ou l'inspection est entreprise en cas de fausse déclaration, d'une infraction relative à des matières dangereuses ou d'une infraction à l'article 20 L.Q.E., selon le délai le plus long (art. 115.46) ;
- précisions apportées aux pouvoirs des inspecteurs – allant jusqu'à leur permettre, par exemple, de procéder à des excavations (art. 119 modifié)³² ;

28. *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement*, L.Q. 1991, c. 80.

29. *Supra*, note 11.

30. L.R.Q., c. C-25.1.

31. Sauf indications contraires dans ces notes, il s'agit d'articles qui seraient introduits dans la L.Q.E. par l'effet de l'article 21 de la Loi 89.

32. Introduit par l'effet de l'article 26 de la Loi 89.

- la possibilité d'imposer des mesures compensatoires pour réparer une atteinte à l'environnement – bien qu'on ne précise pas en quoi peuvent consister ces mesures (art. 114 et 115 modifiés³³ ; art. 115.42) ;
- élargissement de la responsabilité pénale des administrateurs et dirigeants, y compris ceux d'une société de personnes et d'une association n'ayant pas la personnalité morale (art. 115.39) ;
- peines plus lourdes pour ces administrateurs et dirigeants que pour les autres personnes physiques (art. 115.35) ;
- imposition de pénalités administratives, qui peuvent être réclamées des administrateurs et dirigeants d'une personne morale en défaut de paiement, sur simple constatation par le ministre ou une personne qu'il désigne d'un manquement par une personne à une disposition ou une obligation de la L.Q.E. (art. 115.10) ;
- élargissement du pouvoir d'ordonnance du ministre (art. 115.2 à 115.4) ;
- élargissement des pouvoirs du ministre et du gouvernement de refuser, suspendre ou révoquer une autorisation (art. 115.5 à 115.9).

« Nous voulons que la peine soit réellement dissuasive et proportionnelle à la gravité de l'infraction », a déclaré l'ancienne ministre Line Beauchamp au moment du dépôt du projet de loi³⁴. Mais c'est surtout sur l'effet d'un nouveau régime de pénalités administratives que compte le MDDEP pour pouvoir sanctionner les contrevenants présumés sans attendre que des poursuites pénales soient intentées. Le ministre pourra aussi percevoir ces sommes des administrateurs et dirigeants d'une personne morale si celle-ci est en défaut de les payer.

La loi 89 se limite à ces nouvelles mesures sans modifier les dispositions de fond de la L.Q.E., ce qui est déjà beaucoup si l'on considère le nombre d'articles qui seraient abrogés dans la loi actuelle³⁵ et

33. Introduits par l'effet des articles 15 et 18 de la Loi 89, respectivement.

34. <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/environnement/2010/04/16/001-pol-hueurs_amendes.shtml>.

35. Une vingtaine de dispositions pénales de la loi actuelle serait abrogées.

de ceux qui y seraient ajoutés³⁶, hormis quelques amendements mineurs à des dispositions de la L.Q.E. et la modification par voie législative du *Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants à l'atmosphère*³⁷. La loi nouvelle prévoit aussi une immunité pour les fonctionnaires exerçant des pouvoirs d'inspection (art. 121.1)³⁸. Enfin, quelques lois faisant un renvoi aux dispositions pénales de la L.Q.E. subiraient des modifications corrélatives.

Nous en décrivons plus en détail et commentons ci-après les principales mesures.

3.1 Les sanctions pénales

Les montants minimal et maximal les plus élevés des amendes que prévoit la L.Q.E. pour une première infraction sont actuellement de 10 000 \$ à 25 000 \$ pour une personne physique avec un emprisonnement possible d'au plus 18 mois³⁹. Pour une personne morale, les montants sont respectivement de 25 000 \$ à 500 000 \$. Avec la loi nouvelle, ces montants passeraient respectivement à 7000 \$ et un million pour une personne physique et à 21 000 \$ et à six millions⁴⁰ pour une personne morale. L'emprisonnement maximal passerait à trois ans.

Parallèlement à ces augmentations de *quantum*, certaines infractions se trouveraient à changer de catégorie quant à leur gravité objective. Ainsi, pour une infraction à l'article 21 (omission d'aviser sans délai le ministre en cas de libération accidentelle d'un contaminant dans l'environnement), présentement frappée des mêmes peines qu'une infraction à l'article 22 (défaut de détenir un certificat d'autorisation), le contrevenant serait passible des mêmes peines que celles qui sont prévues pour l'article 20 (infraction de pollution), à savoir les plus lourdes.

Dans les règlements actuels découlant de la L.Q.E., le montant d'amende le plus bas n'est que de 100 \$⁴¹. Le gouvernement dispose-

36. Une cinquantaine d'articles viendraient soit remplacer les articles abrogés, soit s'ajouter aux sanctions administratives de la L.Q.E.

37. Arrêté ministériel, 2007-10-17, 2007 G.O. II, 4252, qui serait modifié par l'effet de l'article 46 de la Loi 89.

38. Introduit par l'effet de l'article 29 de la Loi 89.

39. Art. 109.1 actuel de la L.Q.E.

40. Futur article 115.31.

41. Dans le *Règlement sur les normes environnementales applicables aux véhicules lourds*, décret 1244-2005, 2005 G.O. II, 7386, art. 20 ; c'est sans tenir compte de

rait de 18 mois pour harmoniser les dispositions pénales prévues dans ses règlements⁴². Le terme « harmoniser » donnera à notre avis une marge de manœuvre au gouvernement qui ne serait pas tenu d'élever tous les seuils minimaux des règlements au niveau de ceux prévus dans la loi elle-même. Autrement, il eût été plus simple de prévoir immédiatement par voie législative que le montant des amendes prévues par règlement passe automatiquement à celui, à tout le moins, des peines les moins lourdes prévues au projet de loi, à savoir celles du futur article 115.28. Notons que ce délai de 18 mois ne concerne que les dispositions pénales. Aucun délai n'est prévu pour introduire dans la réglementation des pénalités administratives en vertu du futur article 115.11.

Quatre articles prévoyant autant de barèmes fixant des montants minimaux et maximaux d'amendes seront introduits dans la L.Q.E. par l'article 21 de la Loi 89, à savoir les articles 115.28 à 115.31. Le niveau le plus bas est prévu au futur article 115.28 :

115.28. Commet une infraction et est passible, dans le cas d'une personne physique, d'une amende de 1 000 \$ à 100 000 \$ et, dans le cas d'une personne morale, d'une amende de 3 000 \$ à 600 000 \$, quiconque :

1^o contrevient au paragraphe 4^o, 5^o ou 6^o du premier alinéa de l'article 31.23, au deuxième alinéa de l'article 31.24 ou 31.55, à l'article 31.84, 50, 51, 52, 53.31, 64.3, 64.11, 64.13, 68.1, 70.5, 70.6, 70.7, 95.3 ou 116.3 ;

2^o enlève, détériore ou laisse se détériorer une affiche dont un fonctionnaire, un employé ou une autre personne visé par l'article 119, 120 ou 120.1 a ordonné l'installation ;

3^o refuse ou néglige de donner un avis ou de fournir de l'information, des renseignements, des études, des recherches, des expertises, des rapports, des plans ou tout autre document exigé en vertu de la présente loi ou de ses règlements, dans les cas où aucune autre peine n'y est autrement prévue.

Famende maximale de 20 \$ par jour prévue à l'article 18 de l'anachronique *Règlement sur les conditions sanitaires des campements industriels ou autres*, R.R.Q. 1981, c. Q-2, r. 3.

42. Art. 50 de la Loi 89, selon l'échéance du 30 juin 2012 donnée au gouvernement pour procéder à cette harmonisation, en se fondant sur une improbable entrée en vigueur antérieure au 1^{er} janvier 2012 en vertu de l'article 51 de la Loi 89.

À l'autre extrémité du spectre, le futur article 115.31 prévoit des peines extrêmement lourdes. Il garde en perspective que les montants minimal et maximal de ces amendes sont portés au double pour une première récidive et au triple pour toute récidive additionnelle⁴³ et, pour une première infraction commise par un administrateur ou dirigeant, le montant prévu des amendes pour une personne physique est porté au double⁴⁴. Ces chiffres sont tout simplement impressionnants et le sont davantage lorsqu'on leur applique les multiples mentionnés ci-dessus :

115.31. Commet une infraction et est passible, dans le cas d'une personne physique, d'une amende de 7 000 \$ à 1 000 000 \$ ou, malgré l'article 231 du *Code de procédure pénale*, d'une peine d'emprisonnement maximale de 3 ans, ou des deux à la fois et, dans le cas d'une personne morale, d'une amende de 21 000 \$ à 6 000 000 \$, quiconque :

1^o contrevient à l'article 20, 21 ou 31.11, au paragraphe 3^o du premier alinéa de l'article 31.23, à l'article 31.30, 31.52, 45, 45.1, 83 ou 91 ;

2^o effectue un prélèvement d'eau en contravention avec une décision rendue en vertu du paragraphe 2^o du premier alinéa de l'article 31.86 ;

3^o enfreint l'interdiction de transfert d'eau prescrite par l'article 31.90 ou 31.105 ;

4^o poursuit la réalisation d'un projet qui a fait l'objet d'une dénégation de conformité en vertu de l'article 95.4 ;

5^o refuse ou néglige de se conformer à une ordonnance qui lui a été imposée en vertu de la présente loi ou, de quelque façon, en empêche l'exécution ou y nuit ;

6^o poursuit une activité ou une exploitation alors que l'approbation, l'autorisation, la permission, l'attestation, le certificat ou le permis exigé en vertu de la présente loi ou de ses règlements a été refusé, suspendu ou révoqué.

43. Premier alinéa du futur article 115.34.

44. Futur article 115.35.

Nous ouvrons une parenthèse ici sur une curieuse conséquence qu'entraîne le dernier paragraphe de cet article pour la personne qui exercerait illégalement une activité assujettie à l'obtention préalable d'une autorisation. En effet, les infractions aux dispositions relatives aux autorisations sont visées par l'article 115.30, y compris celles relatives aux matières dangereuses, qui prévoit des amendes moins lourdes que l'article 115.31. La personne qui n'aurait tout simplement pas demandé d'autorisation s'en tirerait mieux que celle qui se serait vu refuser l'autorisation et qui aurait néanmoins continué d'exercer l'activité. Soit, dans ce dernier cas, on peut prétendre que le contrevenant était dûment conscient de son geste, ce qui le rend davantage répréhensible, mais rien n'établit que le premier contrevenant n'est pas moins conscient du caractère illégal de son geste. Qu'il évite toute démarche auprès des autorités pourrait être tout aussi répréhensible sinon davantage. Lorsque la nécessité ou non d'un certificat d'autorisation sera matière à débat, et les exemples pullulent, cette disposition placera le justiciable devant un cruel dilemme : s'engager dans une démarche auprès de l'administration pour « acheter la paix », mais risquer de plus lourdes pénalités administratives advenant un désaccord insoluble, ou se lancer dans son projet sans faire aucune démarche et risquer alors une pénalité un peu plus clémente. Il n'est pas certain que l'effet pervers de cette disposition ait été perçu au moment de sa rédaction.

Revenons à la Loi 89 et sa comparaison avec la L.Q.E. Dans la L.Q.E. actuelle, le gouvernement peut, par règlement, prévoir des amendes plus fortes que celles expressément prévues dans la loi elle-même. C'est l'article 109.1 qui y pourvoit. Par exemple, le montant d'amende maximal le plus élevé dans la L.Q.E. est actuellement d'un million par jour d'infraction. Il s'applique aux récidives commises par une personne morale pour les infractions visées à l'article 106.1. L'article 109.1 permet par règlement de faire porter ce montant à 1 200 000 \$ en cas de première récidive et à 1 500 000 \$ en cas de récidive additionnelle pour une infraction à la loi, mais relativement à un contaminant visé dans un règlement, ou encore pour une infraction à une disposition d'un règlement ou une catégorie d'ordonnances.

De la même manière, la durée d'emprisonnement maximale d'une personne physique, plafonnée à un an dans la L.Q.E., peut actuellement être portée à 18 mois par règlement pour ces mêmes infractions. Dans la Loi 89, on ne prévoit pas attribuer au gouvernement le pouvoir d'imposer par règlement des peines qui excéderaient

les peines les plus sévères que prévoit expressément le projet de loi, à savoir celles du futur article 115.31, qui sont déjà particulièrement lourdes, à savoir un emprisonnement de trois ans pour une personne physique et des montants minimal et maximal de 7000 \$ et un million et de 21 000 \$ à 6 000 000 \$ respectivement pour une personne physique et une personne morale.

3.1.1 Les récidives

Il y a dans la Loi 89 une gradation systématique des amendes entre une première récidive et une récidive subséquente⁴⁵. Pour une première récidive, le montant minimal et maximal des amendes sera le double de celui prévu pour une première infraction. Pour une seconde récidive, ce sera le triple. Présentement dans la L.Q.E., le montant des amendes prévues à l'article 106 est déjà de plus du triple pour une récidive. Plus exactement, l'amende minimale pour la première infraction commise par une personne physique est actuellement de 600 \$ tandis que celle prévue en cas de récidive est de 4000 \$, soit presque six fois plus. À première vue, l'augmentation anticipée du montant des amendes minimales et maximales résultant de la loi nouvelle en cas de récidive apparaît plus modérée pour ces infractions. Toutefois, en chiffres absolus, elle entraînera malgré tout des amendes beaucoup plus élevées. La durée maximale d'emprisonnement, qui ne peut actuellement excéder un an ou, par voie réglementaire 18 mois, passerait à trois ans pour une première infraction pour les cas visés par l'article 115.31 et à cinq ans moins un jour pour une récidive.

Il y a aussi une gradation des amendes en cas de récidive additionnelle dans la L.Q.E. actuelle, mais uniquement pour les infractions créées par l'article 106.1. Avec la loi modificative, la gradation des amendes en cas de récidive serait élargie à toutes les infractions découlant de la L.Q.E. et de ses règlements. La loi actuelle permet également au gouvernement, comme on l'a vu, de prévoir dans la réglementation une amende plus forte pour une seconde récidive. Nous n'avons toutefois relevé que deux cas, celui d'une infraction à l'article 8 du *Règlement sur les matières dangereuses*⁴⁶ et celui d'une

infraction à l'article 12 du *Règlement sur les attestations d'assainissement en milieu industriel*⁴⁷. Autrement, dans la plupart des cas, le montant des amendes est simplement porté au double en cas de récidive dans les règlements actuels, qu'il s'agisse d'une première récidive ou d'une récidive additionnelle.

La loi 89 prévoit un cas particulier de récidive qui n'existe pas actuellement dans la L.Q.E., à savoir une récidive à une disposition autre que la première infraction⁴⁸ :

En outre, lorsque le contrevenant commet une infraction prévue par une disposition de la présente loi ou de ses règlements alors qu'une déclaration de culpabilité a été antérieurement prononcée contre lui en raison d'une infraction à l'une de ces dispositions et que, abstraction faite des montants prévus en cas de récidive, le montant de l'amende minimale prévu pour la première infraction était égal ou supérieur à celui prévu pour l'infraction subséquente, les montants minimal et maximal de l'amende ainsi que, le cas échéant, la peine d'emprisonnement prévus pour cette dernière infraction deviennent, si le poursuivant les réclame, ceux prévus en cas de récidive ou, le cas échéant, de récidive additionnelle.

Le délai maximum de deux ans qui doit courir entre les deux infractions passerait à cinq ans si la première était passible des peines prévues à l'article 115.31, à savoir les plus fortes amendes dans la loi nouvelle. Cet élargissement du concept de récidive permettrait de s'affranchir de la contrainte imposée par le *Code de procédure pénale*⁴⁹.

À titre d'exemple, présumons que deux infractions soient commises après l'entrée en vigueur du nouveau régime. Une personne physique aurait d'abord enfreint l'article 21 L.Q.E. (omission d'aviser sans délai le ministre en cas de libération accidentelle d'un contaminant – passible d'une amende de 7000 \$ à 1 000 000 \$ et d'un emprisonnement d'au plus 3 ans, en vertu du futur article 115.31). Dans les cinq années qui suivraient, la même personne aurait enfreint l'article 31.58 L.Q.E. (omission d'inscrire un avis de contamination au regis-

45. Futur article 115.34 ; l'article 236 du *Code de procédure pénale*, *supra*, note 30, prescrit que, « [l]orsqu'une loi prévoit une peine plus forte en cas de récidive, elle ne peut être imposée que si la récidive a eu lieu dans les deux ans de la déclaration de culpabilité du défendeur pour une infraction à la même disposition que celle pour laquelle la peine plus forte est réclamée ».

46. *Supra*, note 20.

47. Décret 601-93, 1993 G.O. 2, 3377 [Q-2, r. 1.01].

48. Deuxième alinéa du futur article 115.34.

49. Art. 236 du Code, *supra*, note 30 ; voir au sujet du problème que pose cette contrainte, P. HALLEY et A. GAGNON-ROCQUE, « La sanction en droit pénal canadien : la loi et son application », (2009) 50 *Les Cahiers de Droit* 919, 929.

tre foncier – infraction moins grave passible d'une amende de 2500 \$ à 250 000 \$, sans emprisonnement, en vertu du futur article 115.29). Au lieu de cette dernière peine pour cette nouvelle infraction, la personne physique serait passible d'une amende minimale de 7000 \$ et maximale d'un million et d'un emprisonnement d'au plus trois ans, du seul fait que, cinq ans plus tôt, elle aurait été reconnue coupable d'une infraction passible de ces peines.

3.1.2 Les facteurs aggravants

Dans la foulée de l'alourdissement annoncé des peines actuellement prévues et indépendamment des facteurs aggravants que prévoit la Loi 89, une autre disposition permettra de contourner, comme dans le cas qui précède, les peines moins sévères. Peu importe en effet ces autres dispositions, si l'infraction « cause une atteinte grave à la santé humaine ou à l'environnement, y compris à la végétation ou à la faune », ce seraient les peines maximales les plus sévères qui s'appliqueraient si l'atteinte le justifie⁵⁰.

Quant aux facteurs aggravants, ils n'entraîneraient pas automatiquement une plus lourde peine mais le juge, dans l'exercice de sa discrétion, devra motiver l'imposition d'une peine minimale lorsqu'il sera en présence de tels facteurs⁵¹. Ces derniers comprennent notamment :

1. la gravité ou le risque d'atteinte grave à la santé humaine ou à l'environnement, y compris à la végétation ou à la faune (dont on vient de voir, du moins quant à la gravité constatée et non au simple risque, qu'elle permettrait de passer outre au plafonnement des peines moins sévères) ;
2. la nature particulière de l'environnement affecté, notamment s'il s'agit d'un élément unique, rare, important ou vulnérable ;
3. le fait que le contrevenant ait agi intentionnellement ou ait fait preuve de négligence ou d'insouciance (quant à la négligence, ce facteur surprend, car l'absence de diligence entraînera la culpabilité et nous estimons que c'est la négligence grave ou la faute lourde qui devrait être un facteur aggravant) ;

50. Futur article 115.32.

51. Futur article 115.40.

4. la prévisibilité de l'infraction ou le défaut d'avoir donné suite aux recommandations ou avertissements visant à la prévenir (ce qui nous laisse anticiper un accroissement du nombre de transmissions d'avis d'infraction de la part des fonctionnaires du MDDEP) ;
5. les coûts supportés par la collectivité pour réparer le préjudice ou les dommages causés (ce qui invariablement posera un problème de preuve quand à l'identité de cette collectivité, sans compter que la somme ne lui reviendra sans doute pas) ;
6. le caractère toxique ou dangereux des substances en cause (il y a ici une curieuse distinction, une matière toxique étant par définition une matière dangereuse)⁵² ;
7. le comportement du contrevenant postérieurement à la commission de l'infraction, par exemple en tentant de la dissimuler ou en omettant d'agir rapidement pour en empêcher ou en atténuer les conséquences ou y remédier ;
8. le fait pour le contrevenant, par l'infraction ou l'omission de prendre des mesures pour l'empêcher, d'avoir accru ses revenus ou réduit ses dépenses ou avoir eu l'intention de le faire ;
9. l'omission de prendre des mesures raisonnables pour empêcher la perpétration de l'infraction ou en atténuer les effets malgré sa capacité financière de le faire (facteur à l'égard duquel nous faisons le même commentaire qu'au point 3 ci-dessus).

3.1.3 La responsabilité pénale des administrateurs et dirigeants

On a vu qu'actuellement, la responsabilité pénale des administrateurs et dirigeants d'une personne morale pour le geste de cette dernière, en cette qualité du moins, se limite dans la L.Q.E. aux cas de non-respect d'une ordonnance par la personne morale et à l'infraction à l'article 20 L.Q.E.⁵³ commise par cette dernière. Cela n'exclut pas, bien entendu, l'application de l'article 109.2 L.Q.E. quant à une complicité possible d'une personne physique, fût-elle administratrice, dirigeante ou non, dans la commission de l'infraction par la personne morale. Dans la Loi 89, cette responsabilité sera élargie à toute

52. Art. 3 du *Règlement sur les matières dangereuses*, supra, note 20.

53. Art. 109.3 L.Q.E.

infraction à la L.Q.E. De plus, elle sera élargie aux administrateurs et dirigeants de sociétés de personnes et d'associations sans personnalité morale⁵⁴. Enfin, la responsabilité des administrateurs et dirigeants sera élargie aux infractions commises par un agent, un mandataire ou un employé de ces dernières⁵⁵. Il y aura donc une exposition considérablement plus grande des administrateurs et dirigeants que dans la loi actuelle, sans compter comme on l'a vu qu'on prévoit pour eux l'équivalent des amendes applicables en cas de première récidive, à savoir le double des montants minimal et maximal normalement applicables aux personnes physiques pour les mêmes infractions. Un point n'est pas clair toutefois. Comme le futur article 115.35 prescrit que « les montants minimal et maximal de l'amende sont le double de ceux prévus pour la personne physique » et puisque l'article 115.34 double et triple déjà les mêmes montants en cas récidive, on peut se demander si la portée du futur article 115.35 serait d'amener les peines minimales et maximales, en cas de récidive, au quadruple et au sextuple de celles prévues pour une première infraction commise par une personne physique. Ce serait astronomique !

La seule ouverture offerte à l'administrateur ou au dirigeant sera de tenter de se disculper en établissant que l'infraction commise par la personne morale, société ou association l'a été à son insu, sans son consentement et malgré des dispositions prises pour en prévenir la perpétration. Il s'agirait d'un renversement du fardeau de preuve en défaveur de la personne poursuivie, par comparaison avec la disposition actuelle. En vertu de l'article 109.3 L.Q.E., en effet, l'administrateur ou le dirigeant n'encourt de responsabilité pénale que s'il amène la personne morale à commettre l'infraction « par un ordre, une autorisation, un conseil ou un encouragement », geste qui suppose de la part du poursuivant, la présentation d'une preuve qui l'établisse hors de tout doute raisonnable. Avec la nouvelle disposition, le poursuivant serait dispensé de ce fardeau. Ce sera alors à la personne physique poursuivie d'établir par prépondérance de preuve son moyen de défense.

3.1.4 Commentaire

On peut s'interroger sur l'à-propos d'alourdir à ce point les sanctions pénales alors que les amendes peuvent déjà être substantielles, pouvant aller pour une première infraction jusqu'à un demi-million

54. Futur article 115.39.

55. Futur article 115.38.

par jour que dure l'infraction commise par une personne morale, sans compter les mesures de remise en état pouvant être imposées par le tribunal. Il n'y a pas, à notre connaissance, de statistiques permettant de conclure que la réforme de 1988 des sanctions pénales prévues dans la L.Q.E. ait été un facteur entraînant un plus haut degré de conformité.

L'impact réel d'une peine d'ordre pécuniaire sur l'attitude des justiciables reste matière à débat. Ainsi, des auteurs s'appuyant sur des études en matière d'environnement menées auprès d'entreprises, américaines en particulier, viennent à des conclusions opposées. Dans un premier cas, on estime que les poursuites pénales auraient « un impact significatif sur l'attitude des sociétés commerciales à l'égard de l'environnement »⁵⁶. Face à des politiques d'application qui ne privilégient pas les recours pénaux, on considère que les peines devraient être plus élevées pour être dissuasives : « [m]oins les probabilités de faire d'objet d'une poursuite pénale sont élevées, plus élevées devraient être les peines pour en promouvoir le respect »⁵⁷. À l'opposé, on exprime plutôt l'avis que « deterrence as a philosophy of either criminal or administrative sanctioning has limited success as a motivator of "good" behaviour among members of an industry or business sector »⁵⁸.

Il reste que des amendes très élevées peuvent avoir l'effet pervers de pousser les contrevenants dans leurs derniers retranchements, faisant en sorte que davantage de causes soient l'objet d'un procès au fond, plutôt que de se régler sur plaidoyer. On a ainsi avancé, à propos du projet de loi C-16 maintenant sanctionné et qui prévoit d'accroître considérablement les amendes pour des infractions aux lois environnementales fédérales, que « drastic increases in penalties and the significance of a first conviction in determining the penalty for a later offence could result in less cooperation with the Crown, fewer guilty pleas and more full trials »⁵⁹.

56. P. HALLEY et A. GAGNON-ROCQUE, *supra*, note 49, p. 939.

57. *Ibid.*, p. 966.

58. M. CONDON, « Rethinking Enforcement and Litigation in Ontario Securities Regulation », (2006) 32 *Queen's L.J.* 1-44, par. 50 ; voir aussi T.F. MALLOY, « Regulation, Compliance and the Firm », (2003) 76 *Temp. L. Rev.* 451, cité par Condon, par. 51 et 52 et qui commente l'étude américaine.

59. D. ROSSI et W. McNAUGHTON, « Getting Tough on Polluters – New Legislation Forces Polluters to Play by the Rules », (2009) 29(7) *The Lawyers Weekly*.

3.2 Le pouvoir d'ordonnance du ministre

Tel que mentionné plus haut, on trouve dans la loi modificative des mesures administratives qui s'ajoutent à ce que contient déjà la L.Q.E. à ce chapitre, à savoir un élargissement du pouvoir d'ordonnance du ministre et de son pouvoir de refuser, suspendre ou révoquer une autorisation, mais aussi et surtout l'imposition de pénalités administratives.

Avec la sanction du projet de loi, le ministre disposerait d'un pouvoir d'ordonnance d'urgence, valable pour 30 jours, qui s'ajouterait aux pouvoirs d'ordonnance d'urgence que prévoit déjà la L.Q.E.⁶⁰ :

115.2 Lorsqu'une personne ou une municipalité réalise des travaux, constructions, ouvrages ou activités en violation de la présente loi, de ses règlements, d'une ordonnance, d'une approbation, d'une autorisation, d'une permission, d'une attestation, d'un certificat ou d'un permis, le ministre peut, pour une période d'au plus 30 jours, ordonner de cesser ou de restreindre, dans la mesure qu'il détermine, ces travaux, constructions, ouvrages ou activités s'il est d'avis que ceux-ci représentent une atteinte ou un risque d'atteinte sérieuse à la santé humaine ou à l'environnement, y compris la végétation ou à la faune.

Le ministre peut également, à cette occasion, ordonner à la personne ou à la municipalité concernée de prendre, dans le délai qu'il fixe, les mesures requises pour empêcher ou diminuer une telle atteinte ou un tel risque d'atteinte.

Le ministre peut déléguer à une personne qu'il désigne le pouvoir d'ordonnance qui lui est attribué en vertu du présent article. Toute ordonnance rendue par cette personne est alors réputée une ordonnance rendue par le ministre pour l'application de la présente loi ou de ses règlements.

Le futur article 115.3 permettrait au ministre de prolonger une telle ordonnance pour au plus 60 jours s'il était d'avis que les motifs qui la justifiaient demeurent valables. Le pouvoir de délégation prévu au dernier alinéa de l'article 115.2 serait une nouveauté. En effet, les pouvoirs d'ordonnance du ministre ne peuvent pour l'instant

60. Actuellement prévus aux articles 26 et 114.1 L.Q.E.

être délégués qu'en suivant les règles prescrites par l'article 7 de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*⁶¹, c'est-à-dire par décret du gouvernement⁶². Présentement, aucun pouvoir d'ordonnance n'a été délégué de cette manière et, en conséquence, seul le sous-ministre en titre, conformément à l'article 4 de la même loi, peut, outre le ministre, émettre une ordonnance. Nous n'avons toutefois connaissance d'aucune ordonnance émise par le sous-ministre au nom du ministre en vertu de cet article.

Parallèlement à ce nouveau pouvoir, la loi prévoirait la modification de l'actuel article 114⁶³ par le suivant :

114. Lorsque quiconque exécute des travaux, constructions ou ouvrages en violation de la présente loi, de ses règlements, d'une ordonnance, d'une approbation, d'une autorisation, d'une permission, d'une attestation, d'un certificat ou d'un permis, le ministre peut ordonner :

- 1^o la démolition de ces travaux, constructions ou ouvrages ;
- 2^o la remise des lieux dans l'état où ils étaient avant que ne débutent ces travaux, constructions ou ouvrages ou dans un état s'en rapprochant ;
- 3^o la mise en œuvre de mesures compensatoires.

Ce nouveau libellé est à comparer avec l'actuel article 114 que nous avons vu plus haut⁶⁴ sur deux points. D'abord, dans sa version actuelle, l'article 114 laisse entendre que l'ordonnance n'est pas immédiatement exécutoire puisque le ministre doit s'adresser par requête à la Cour supérieure pour que soit ordonnée judiciairement la démolition. Ensuite, le but de la requête en Cour supérieure dans la disposition actuelle, outre d'obtenir que soit ordonnée la démolition, est de « faire remettre les choses dans l'état où elles étaient avant que ne débutent les travaux ».

61. L.R.Q., c. M-30.001.

62. Ce décret, pour l'instant, est le *Décret concernant les modalités de signature de certains documents du ministère de l'Environnement*, décret 711-2002, 2002 G.O. II, 4157.

63. Par l'effet de l'article 15 de la Loi 89.

64. *Supra*, à la section 2.2.2.

Sur ce second point, le nouvel article permettrait trois possibilités, la démolition, la remise en état (ou dans un état « s'y rapprochant ») ou encore, la mise en œuvre de mesures compensatoires, ce qui serait dans ce dernier cas une nouveauté dans la L.Q.E. Pour ce qui est du premier point, l'article 114 ferait en sorte qu'une ordonnance serait exécutoire comme n'importe quelle autre ordonnance du ministre, le deuxième alinéa étant supprimé. Une requête adressée à la Cour supérieure ne serait plus nécessaire. Toutefois, l'ordonnance serait contestable devant le T.A.Q., ce qui n'est pas le cas actuellement⁶⁵. Sur ce point, il y a lieu aussi de rappeler que l'article 99 L.Q.E. prévoit que :

99. Le recours ne suspend pas l'exécution de la décision du ministre, à moins que, sur requête instruite et jugée d'urgence, un membre du Tribunal n'en ordonne autrement en raison de l'urgence ou du risque d'un préjudice sérieux et irréparable.

Si le Tribunal rend une telle ordonnance, le recours est instruit et jugé d'urgence.

Hormis le nouveau pouvoir des futurs articles 115.2 et 115.3 (et des articles de procédure relatifs à ce pouvoir) et la modification prévue à l'article 114, il n'y a pas d'autres nouveautés touchant les pouvoirs d'ordonnance du ministre.

3.3 Un nouveau pouvoir relativement aux autorisations délivrées

En plus des quelques nouveaux pouvoirs d'ordonnance, la Loi 89 attribuerait au ministre (et au gouvernement dans le cas d'autorisations délivrées par ce dernier) le pouvoir de suspendre une autorisation⁶⁶. Ce pouvoir de suspension n'existe actuellement que pour les attestations d'assainissement. La suspension serait possible pour les mêmes motifs que ceux prévus à l'actuel article 123.1 L.Q.E. et qui permettent la modification ou la révocation d'une autorisation, mesures contestables devant le T.A.Q.⁶⁷. À ce pouvoir, s'ajouteraient de nouveaux motifs de refus de délivrance d'une autorisation ou encore

65. Il est à noter qu'une ordonnance en vertu de l'article 114.1 pourrait aussi être contestée devant le T.A.Q. par l'effet de l'article 8 du projet de loi, venant modifier l'article 96 L.Q.E., contestation qui n'est pas possible actuellement.

66. Futurs articles 115.5 et 115.6.

67. L'article 96 serait modifié par l'ajout du mot « suspend » au deuxième alinéa, par l'effet de l'article 8 de la Loi 89.

de modification, de suspension ou de révocation (par le gouvernement ou le ministre selon l'émetteur) dont un cas ne serait pas sujet à contestation devant le T.A.Q.⁶⁸. En cas d'urgence, il pourrait être passé outre aux exigences de l'article 5 de la *Loi sur la justice administrative*, mais la personne visée disposerait alors d'un délai pour obtenir la révision de la décision⁶⁹. Le refus, la modification ou la révocation pourrait être décidé si le demandeur, le titulaire ou, dans le cas d'une personne morale, l'un de ses administrateurs ou dirigeants :

1^o a, au cours des deux années précédentes ou, dans le cas d'une infraction visée par l'article 115.31 (il s'agit de l'article prévoyant les peines les plus sévères), des cinq années précédentes, été déclaré coupable d'une infraction à la L.Q.E. ou à ses règlements⁷⁰ ;

2^o est en défaut de respecter une ordonnance rendue en vertu de la L.Q.E. ;

3^o est en défaut de payer une amende ou une pénalité administrative qui lui a été imposée en vertu de la présente loi ou de ses règlements ;

4^o est en défaut de rembourser au ministre les frais directs ou indirects, y compris les intérêts, encourus par ce dernier en raison de l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés en vertu de la L.Q.E. ou de ses règlements ;

5^o a un lien de dépendance, au sens de la *Loi sur les impôts*, avec une personne exerçant une activité similaire alors que son certificat d'autorisation a été suspendu, révoqué, refusé ou faisant l'objet d'une injonction ou d'une ordonnance à cet effet, sauf si preuve lui est faite que l'activité du demandeur ou du titulaire ne constitue pas la continuation de l'activité de cette personne⁷¹. Le fait que les agissements des administrateurs et dirigeants puissent avoir des répercussions sur le sort de l'autorisation que détendrait une personne morale serait de droit nouveau dans la L.Q.E.

68. Nouvel alinéa ajouté à l'article 96 par l'effet de l'article 8 de la Loi 89.

69. Futur article 115.9.

70. C'est le cas où une contestation devant le T.A.Q. ne serait pas permise, *supra*, note 68.

71. Futur article 115.6.

Le futur article 115.7 semble déléguer ce pouvoir au sous-ministre :

115.7. Conformément à l'article 4 de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* (c. M-30.001), le sous-ministre de ce ministère peut exercer le pouvoir attribué au ministre en vertu de l'article 115.6 de la présente loi relativement à un certificat d'autorisation⁷² que ce dernier a délivré ou qui a été délivré en son nom. Une telle décision est alors réputée une décision rendue par le ministre pour l'application de la présente loi ou de ses règlements.

Compte tenu qu'en vertu de l'article 4 de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*⁷³, « [d]ans l'exercice de ses fonctions, le sous-ministre a l'autorité du ministre », cette disposition surprend. Elle pourrait laisser entendre qu'*a contrario*, les pouvoirs attribués au ministre par d'autres dispositions de la L.Q.E. ne peuvent être exercés par le sous-ministre faute de trouver une disposition équivalente au futur article 115.7. Il se peut toutefois que ce soit simplement pour élargir aux décisions du sous-ministre qui pourraient être rendues en vertu du futur article 115.6 la portée du dernier alinéa que l'article 8 prévoit ajouter à l'article 96 (contestation devant le T.A.Q.) :

Malgré le deuxième alinéa, une décision rendue par le ministre en vertu du paragraphe 1^o de l'article 115.6 ne peut être contestée devant le Tribunal administratif du Québec.

4. LE CAS PARTICULIER DES PÉNALITÉS ADMINISTRATIVES

Les pénalités administratives, au sens où cette expression est employée ici, consistent essentiellement en une créance en faveur du gouvernement contre une personne en défaut de respecter une disposition ou une obligation⁷⁴ visée par une loi. La Loi 89 introduirait ce concept dans la L.Q.E. à l'égard de manquements aux mêmes disposi-

72. Comme pour le futur article 115.6, cette mesure touchant les certificats d'autorisation s'applique aussi à toute autorisation, approbation, permission ou attestation ou à tout certificat ou permis, par l'effet du futur article 115.8.

73. *Supra*, note 61.

74. À certains égards, une révocation de permis ou autre mesure analogue peut aussi être considérée comme une pénalité administrative. Ce qui serait nouveau dans la L.Q.E., c'est la pénalité d'ordre pécuniaire.

tions que celles visées par les futurs articles créateurs de responsabilité pénale, à savoir les articles 115.28 à 115.31 que nous avons abordés plus haut. Le mécanisme prévu serait le suivant. Une personne désignée par le ministre qui constaterait le défaut notifierait à la personne concernée un avis qui énoncerait le montant exigé et ses motifs⁷⁵ (un manquement serait un manquement distinct pour chaque jour où il serait constaté)⁷⁶. Si toutefois une déclaration de culpabilité avait déjà été prononcée pour le manquement en question, il ne pourrait y avoir pénalité administrative en sus, mais l'inverse demeurerait possible. En vertu du futur article 115.13, ces pénalités administratives pourraient en effet se cumuler avec une poursuite pénale pour le même défaut. Nous reviendrons sur ce dernier point. L'avis interromprait la prescription qui serait de deux ans de la date du manquement⁷⁷. Dans les mêmes cas que ceux prévus au même effet pour une poursuite pénale, ce délai de deux ans courrait à compter de la date où l'inspection ou l'enquête à l'origine de la constatation aurait été entreprise⁷⁸.

Il y aura une correspondance, pour une dérogation donnée, entre le montant des pénalités administratives et la sévérité des amendes relatives aux infractions pénales équivalentes. Pour un manquement à une disposition ou une obligation visée par l'article 115.28, la pénalité sera de 250 \$ pour la personne physique et de 1000 \$ pour la personne morale. Dans le cas de l'article 115.29, les montants seront alors de 500 \$ et de 2500 \$ respectivement. Ils seront de 1000 \$ et 5000 \$ dans le cas de l'article 115.30 et de 2000 \$ et 10 000 \$ dans le cas de l'article 115.31. Il y aura donc quatre niveaux de pénalité administrative, pour des manquements correspondant exactement aux mêmes infractions que celles sujettes aux quatre niveaux d'amendes prévus. Il n'y aura toutefois pas de montants minimal et maximal pour les pénalités ni de montant plus élevé en cas de récidive. Chaque montant est donc invariable. Comme nous le verrons plus loin, cette absence de discrétion du décideur quant au montant de la pénalité de la part de celui qui l'impose est un indice qui peut contribuer à qualifier cette pénalité de sanction administrative plutôt que pénale.

75. Futurs articles 115.10 et 115.15.

76. Futur article 115.12.

77. Futurs articles 115.14 et 115.15.

78. Deuxième alinéa de l'article 115.14.

4.1 Les mesures de recouvrement

La Loi 89 prévoit des mesures de recouvrement musclées de ces pénalités en cas de défaut de paiement, mais il sera possible de conclure une entente avec le ministre relativement au paiement⁷⁹. Lorsque tous les recours du débiteur auront été épuisés et s'il est toujours en défaut ou s'il ne respecte pas une entente conclue, le ministre délivrera un certificat de recouvrement qui, une fois déposé au greffe du tribunal compétent accompagné d'une copie de la décision définitive établissant la dette, aura valeur de jugement définitif et sans appel de ce tribunal⁸⁰. La pénalité portera intérêt à un taux fixé par règlement à compter du 30^e jour suivant la notification⁸¹ et le cumul des intérêts ne sera pas interrompu par les recours pris par le débiteur⁸². Le certificat de recouvrement autorisera en outre le ministre du Revenu à compenser le paiement des ces pénalités par une retenue sur des remboursements du fisc auxquels le débiteur aurait droit⁸³. De plus, dans le cas d'une personne morale en défaut, le ministre pourra réclamer le montant dû avec intérêts des administrateurs et dirigeants de cette personne morale⁸⁴. Un peu à la manière de l'actuel article 113, l'obligation de ces personnes serait solidaire dans deux cas :

- s'ils ont encouragé la personne morale à refuser ou à négliger de se conformer à la présente loi, à ses règlements, à une injonction, à une ordonnance ou aux conditions d'une autorisation ou lui ont ordonné ou conseillé de refuser ou de négliger de le faire ;
- s'ils ont toléré que la personne morale refuse ou néglige de le faire.

Ce libellé est important. Ce n'est pas le fait d'encourager la personne morale à refuser ou négliger de payer le montant dû, ou de lui ordonner ou conseiller de le faire, qui créerait la solidarité. Le geste devra avoir été posé relativement au manquement à l'origine de la pénalité.

Le paiement de la pénalité ou la conclusion d'une entente avec le ministre relativement au paiement ne constitueront pas une recon-

79. Futur article 115.21.

80. Futurs articles 115.22 et 115.24.

81. Futur article 115.15.

82. Futur dernier alinéa de l'article 99 L.Q.E., introduit par l'article 11 de la Loi 89.

83. Futur article 115.24.

84. Futur article 115.48.

naissance des faits qui sont à l'origine de la pénalité « pour les fins d'une poursuite pénale ». Cette exception prévue au futur article 115.21 signifie-t-elle *a contrario* qu'un tel paiement ou une telle entente pourrait être invoqué contre le débiteur aux fins d'une modification, suspension ou révocation d'autorisation ou de refus d'en délivrer une vu qu'il ne s'agit alors pas d'une poursuite pénale ? La question se pose. De plus, la loi modificative est silencieuse quant à l'admissibilité en preuve ou non, dans une poursuite pénale, des faits qui seraient révélés par le justiciable dans son recours en contestation de la pénalité administrative.

4.2 Le droit de révision

Vu la puissance de ces mesures, la loi modificative exigera que la personne concernée soit dûment informée de ses droits et aussi du risque qu'elle courra à ignorer l'avis⁸⁵. Outre du montant réclamé bien entendu, cet avis devra ainsi l'informer

- des motifs ;
- du droit de demander un réexamen (dans les 30 jours de la notification) ;
- du droit de contester par la suite la décision devant le T.A.Q. ;
- des modalités de recouvrement (notamment de celles relatives au certificat de recouvrement et à ses effets).

La personne en cause devra aussi être avisée que les faits à l'origine de la pénalité administrative pourront en outre donner lieu à une poursuite pénale.

La Loi 89 mettra en place un processus extrêmement succinct de réexamen des décisions imposant des pénalités. Le ministre désignera les personnes chargées de ce réexamen⁸⁶. Le seul élément pro-

85. Futur article 115.15.

86. Futur article 115.17 ; contrairement à la plupart des dispositions de la L.Q.E. qui attribuent des pouvoirs au ministre lui-même, les dispositions de la Loi 89 prévoyant les pénalités administratives ne relèveront pas de lui, mais d'une personne « désignée par lui » ; il y a lieu de comparer les premiers mots des futurs articles 115.10 à 115.13, « Une personne désignée par le ministre à cette fin peut imposer une pénalité administrative... », et ceux, par exemple, de l'article 120 L.Q.E., « Le ministre et les fonctionnaires qu'il désigne à cette fin peuvent requérir de toute

cédural prévu est que la personne ayant demandé le réexamen devra avoir l'occasion de faire des observations et, le cas échéant, produire des documents pour compléter son dossier⁸⁷. La décision en réexamen devra être rédigée en termes clairs et concis et être motivée⁸⁸. Mention devra être faite au demandeur, avec la notification de la décision, de son droit de la contester devant le T.A.Q.⁸⁹. Par une modification prévue à l'article 99 L.Q.E., la contestation devant le T.A.Q. suspendra l'exécution de la décision, mais les intérêts continueront à courir⁹⁰. La loi ne fixe aucune balise, aucune considération devant être prise en compte par la personne qui rend la décision en réexamen.

Pour qui connaît la teneur et la fréquence des avis d'infraction que les fonctionnaires du MDDEP transmettent de temps à autre aux personnes qui, à leurs yeux, ne respectent pas l'une ou l'autre des dispositions de la loi, il y a une réelle possibilité de voir se multiplier les notifications de pénalités administratives (la Loi 89 risque aussi d'inciter les fonctionnaires à émettre de tels avis d'infraction compte tenu qu'ils pourraient influencer la détermination de la peine advenant condamnation)⁹¹. Vu les montants en cause, de 250 \$ à 2000 \$ pour une personne physique et de 1000 \$ à 10 000 \$ pour la personne morale, du moins par jour de manquement constaté, la contestation devant le T.A.Q. risque de s'avérer plus onéreuse que le paiement de la somme due si celle-ci demeure abordable. Comme les intérêts courront même en cas de contestation devant le T.A.Q., il sera sans doute toujours préférable de payer le montant exigé, même si l'intention est de contester la décision qui l'imposera, que d'attendre le sort de la cause. Ces intérêts seront fixés par règlement⁹².

4.3 Les pénalités administratives dans les lois actuelles

Les pénalités administratives d'ordre pécuniaire font partie de notre droit depuis longtemps. On peut donner l'exemple des sanctions disciplinaires contre les membres fautifs d'ordres professionnels ou encore celui des sanctions qu'imposent les organismes de

personne... » ; par contre, l'actuel article 119 L.Q.E. relatif aux inspections exclut lui aussi le ministre.

87. Futur article 115.18.

88. Futur article 115.20.

89. *Ibid.*, art. 97 L.Q.E. modifié par l'effet de l'article 10 de la Loi 89.

90. *Supra*, note 82.

91. Paragraphe 4^o du futur article 115.40.

92. Futur article 115.15.

surveillance du marché des valeurs mobilières. Les pénalités de ce type se retrouvent en effet essentiellement dans des lois à caractère économique ou financier ou des lois régissant un secteur particulier d'activité. Outre le *Code des professions*⁹³ et autres lois professionnelles, on peut donner comme exemple au Québec le paragraphe c) de l'article 81 de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*⁹⁴ :

81. En vue d'assurer la mise à exécution d'une convention collective, la Commission [de la construction du Québec] peut :

[...] c) recouvrer tant de l'employeur que du salarié qui violent les clauses d'une convention collective relatives à la rémunération en monnaie courante et aux indemnités et avantages ayant une valeur pécuniaire, et de chacun d'eux, une somme égale à 20 % de la différence entre le montant obligatoire et celui effectivement payé ; [...]

L'article 273.1 de la *Loi sur les valeurs mobilières*⁹⁵ donne au Bureau de décision et de révision le pouvoir d'imposer une pénalité administrative. Elle peut atteindre deux millions, ce qui montre que le *quantum* n'est pas nécessairement le facteur déterminant quant au caractère administratif ou pénal de ces pénalités :

273.1. Le Bureau de décision et de révision, après l'établissement de faits portés à sa connaissance qui démontrent qu'un émetteur assujéti, un émetteur ayant fait un placement sous le régime d'une dispense de prospectus visée à l'article 43 ou prévue par règlement ou une personne inscrite en vertu des articles 148 ou 149 a fait défaut de respecter une disposition de la présente loi ou d'un règlement pris en application de celle-ci, peut imposer à cette personne une pénalité administrative et en faire percevoir le paiement par l'Autorité.

Le Bureau de décision et de révision, après l'établissement de faits portés à sa connaissance qui démontrent qu'un dirigeant, un administrateur ou un initié a, par son acte ou son omission, contrevenu ou aidé à l'accomplissement d'une telle contraven-

93. L.R.Q., c. C-26.

94. L.R.Q., c. R-20.

95. L.R.Q., c. V-1.1.

tion à une disposition de la présente loi ou d'un règlement pris en application de celle-ci, peut imposer à cette personne une pénalité administrative.

Le montant de cette pénalité ne peut, en aucun cas, excéder 2 000 000 \$.

L'amende que le conseil d'administration d'un ordre professionnel peut imposer à l'un des membres de cet ordre conformément à la recommandation du conseil de discipline de l'ordre, prévue au paragraphe c) de l'article 156 du *Code des professions*⁹⁶, est un autre exemple de pénalité administrative d'ordre pécuniaire. L'imposition de dommages-intérêts punitifs, comme le prévoit par exemple l'article 272 de la *Loi sur la protection du consommateur*⁹⁷, a aussi été assimilée à une pénalité administrative⁹⁸. On retrouve également ces pénalités dans les lois fiscales, telle la pénalité bien connue calculée sur le montant d'impôt à payer applicable en cas de retard à produire sa déclaration annuelle. D'ailleurs, dans les dictionnaires, le mot « pénalité » dans un sens technique est lié aux délits fiscaux :

[32] Le terme « pénalité » n'est pas défini à la Loi⁹⁹, il faut s'en référer au sens usuel. Voici quelques définitions tirées de dictionnaires d'utilisant [sic] courante :

Larousse : Peine, sanction – Spécial. Sanction qui frappe un délit d'ordre fiscal.

Petit Robert : 1. Dr. Caractère de ce qui est pénal ; application d'une peine.

2. Litter. Ensemble des peines établies par la loi.

3. Cour. Sanctions applicables à un délit fiscal.

Multi dictionnaire : Peine, sanction. Le ministre du Revenu impose une pénalité pour les retards de paiement de la taxe ou de l'impôt.

Antidote : [DROIT] Système d'application des peines.

Sanction pécuniaire qui frappe un délit fiscal.

[33] Selon ces définitions une « pénalité » peut donc revêtir la forme d'une sanction pécuniaire pour frapper un délit.¹⁰⁰

La *Loi sur les forêts* aussi prévoit des pénalités administratives, mais calculées en volume de bois, dans certaines circonstances, par exemple lors d'un dépassement de volume autorisé au cours d'une année de récolte ou lorsque des travaux sylvicoles prévus au plan annuel d'intervention n'ont pas été réalisés¹⁰¹. Il s'agit ici d'un cas de pénalité administrative accessoire à un régime auquel une personne est libre d'adhérer. Ce sont des conditions qui lui sont imposées en échange du privilège d'exploiter les ressources de l'État. Les pénalités administratives se justifient d'autant plus aisément¹⁰².

À l'échelon fédéral, on peut citer la *Loi sur les douanes*¹⁰³ qui prévoit aussi des pénalités administratives, comme au paragraphe 109.1(1) :

109.1 (1) Est passible d'une pénalité maximale de vingt-cinq mille dollars fixée par le ministre quiconque omet de se conformer à une disposition d'une loi ou d'un règlement, désignée par un règlement pris en vertu du paragraphe (3).

Les activités des secteurs agricole et agroalimentaire sont aussi assujetties à un régime de pénalités administratives à l'échelon fédéral¹⁰⁴.

4.4 La nature des pénalités administratives

Le recours à de telles mesures pour l'application d'une loi d'ordre public d'application générale serait une nouveauté au Québec

96. *Supra*, note 93.

97. L.R.Q., c. P-40.1.

98. *Comité paritaire de l'entretien d'édifices publics, région de Montréal c. Services ménagers Perform inc.* (19 décembre 2008), Richelieu, n° 765-22-001572-074 (C.Q.), 2008 QCCQ 13395, par. 47.

99. Il s'agit ici de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*, L.R.Q., c. M-35.1.

100. *Entrepreneur forestier J.R.D. inc. c. Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec*, (24 juillet 2008), Beauce, n° 350-17-000102-072 (C.S.), 2008 QCCS 3814 ; désistement d'appel et de requête en rejet d'appel (27 octobre 2008), Québec, n° 200-09-006450-081 (C.A.).

101. Art. 86.1 et 86.2 de la *Loi sur les forêts*, L.R.Q., c. F-4.1.

102. Sur l'aspect de l'adhésion volontaire, voir l'arrêt *R. c. Buchanan Forest Products Ltd.*, [2005] O.J. n° 5926 (O.C.D.).

103. L.R.C. (1985), c. 1 (2^e suppl.) [c. C-56.2].

104. *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, L.C. 1995, c. 40.

comme elle l'a été dans d'autres provinces canadiennes qui ont choisi de prendre ce virage¹⁰⁵. On assiste au même virage à l'échelon fédéral¹⁰⁶. Comparativement aux autres lois où elles existent depuis longtemps, on ne parle plus du tout ici d'un même contexte d'application¹⁰⁷. L'usage, dont la validité a été reconnue par la Cour suprême, de rédiger les lois environnementales en termes larges et généraux¹⁰⁸ risque d'ouvrir la voie à des abus tirant avantage de l'imprécision de ces dispositions. Il y a donc lieu de s'interroger sur le bien-fondé de l'apparition de ces mesures dans les lois environnementales, voire sur leur légalité.

Les pénalités administratives ont été décrites comme un hybride entre une amende et une dette civile¹⁰⁹. Leur qualification a fait l'objet de débats judiciaires. Relèvent-elles du droit pénal ? S'agit-il de sanctions civiles ? Cette qualification est fondamentale car elle se répercute sur les protections constitutionnelles, sur les règles de preuve et sur l'équité procédurale. À ce propos, la Cour suprême nous fait une mise en garde relativement aux divers recours administratifs que comporte actuellement la L.Q.E.¹¹⁰ :

L'intensité des obligations que les principes de justice naturelle imposent au décideur administratif dépend alors de la nature des fonctions exercées et de la volonté du législateur. Il faut à chaque fois examiner attentivement l'ensemble des dispositions qui définissent les fonctions d'un décideur administratif et le cadre de son action. Seule cette analyse permet de déterminer le contenu effectif des obligations d'équité procédurale pertinentes.

La jurisprudence nous fournit quelques pistes pouvant nous guider dans la qualification des pénalités que propose le ministre

105. Comme par exemple l'article 182.1 de la *Loi sur la protection de l'environnement* de l'Ontario, L.R.O. 1990, c. 19, et l'article 115 de l'*Environmental Management Act* de la Colombie-Britannique, S.B.C. 2003, c. 53 ; leur application dépend toutefois de l'adoption de règlements qui, entre autres, fixeront le *quantum* des pénalités.
106. *Loi sur les pénalités administratives en matière d'environnement*, édictée par l'article 126 du chapitre 14 des lois de 2009 [non en vigueur].
107. « Cette théorie [de la dissuasion] vaut probablement davantage pour les systèmes de marchés que pour les comportements sociaux », le juge LeBel dans *Cartaway Resources Corp. (Re)*, 2004 CSC 26, [2004] 1 R.C.S. 672, par. 55.
108. *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031.
109. Dianne SAXE, « Amendments to *Environmental Protection Act* Increase the Importance of Compliance », (2005) 25(21) *The Lawyer's Weekly*.
110. *Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, [2003] 2 R.C.S. 624, 2003 CSC 58, par. 31 (par le juge LeBel).

dans la Loi 89. Nous avons retenu pour cette analyse quelques jugements qui exposent l'essentiel de ce qui est pris en considération dans cette qualification.

La démarcation n'est pas évidente. Même dans les cas où une pénalité administrative se traduit par une réclamation salée, des tribunaux se sont refusés à y voir une mesure punitive si la sanction est véritablement administrative, insistant plutôt sur le caractère dissuasif de la mesure quoiqu'elle puisse être perçue comme une punition par la personne visée¹¹¹. La nature disciplinaire de la sanction aurait alors pour objet de mettre au pas le justiciable plutôt que de le punir et, dans un tel cas, les principes de droit pénal de détermination de la peine et le souci de réparer un tort causé à la société n'entrent pas en ligne de compte¹¹².

Il ne suffit pas qu'une loi précise dans ses dispositions qu'une pénalité soit administrative pour qu'elle le soit véritablement. Le tribunal devra examiner une série de facteurs pour dégager la vraie nature du processus au terme duquel elle est imposée. Si son caractère administratif est établi, alors l'imposition de la pénalité obéira aux règles de droit civil et non aux règles de droit pénal. Les protections accordées par la *Charte canadienne des droits et libertés* (C.C.D.L.)¹¹³ face à des poursuites pénales ou criminelles ne seront alors pas disponibles. On assiste même à une inversion du fardeau de preuve puisque le justiciable doit souvent lui-même tenter le recours visant à échapper à la pénalité. Jusqu'ici, ce sont sans doute les domaines très particuliers d'application des pénalités administratives qui ont permis à ces régimes de sanction de survivre au test de la légalité en regard de la C.C.D.L.

4.4.1 La dissuasion

On justifie en effet les sanctions administratives par la nécessité de dissuader le contrevenant particulier, mais aussi de décourager d'autres personnes de commettre les mêmes actes. De la dissuasion particulière, on passe ainsi à la dissuasion générale, un facteur qui a pris progressivement de l'importance dans le domaine des

111. Voir notamment : *Cartaway*, *supra*, note 107, par. 55 ; *Lavallee c. Alberta (Securities Commission)*, 2009 ABQB 17, par. 79 appel rejeté, 2010 ABCA 48 (CanLII) ; *Martineau c. M.R.N.*, [2004] 3 R.C.S. 737, 2004 CSC 81, par. 36 et 65.
112. *Martineau*, *supra*, note 111, par. 65 ; *Comité paritaire de l'entretien d'édifices publics*, *supra*, note 98, par. 38 et 45.
113. *Loi constitutionnelle de 1982*, partie I.

valeurs mobilières. La dissuasion générale est considérée comme un facteur pertinent dans la détermination du *quantum* d'une pénalité administrative¹¹⁴.

La sévérité apparente d'une pénalité rend parfois difficile la distinction entre la prévention (fondement de la dissuasion)¹¹⁵ et la punition. Certes, le contrevenant verra indubitablement la sanction comme une punition. La question n'est toutefois pas abordée sous cet angle, mais plutôt du point de vue du décideur et de ses motifs. La pénalité imposée traduit-elle véritablement une volonté de passer un message clair à ceux qui pourraient être tentés d'agir en contravention avec la loi, incluant le contrevenant lui-même à l'avenir ? Il y a sans doute une ligne à tracer entre la sévérité d'une peine qui demeure dissuasive et celle qui devient véritablement punitive. L'exercice n'est pas évident. Les peines simplement dissuasives et trop clémentes pourraient en fin de compte n'être qu'une simple tarification¹¹⁶, le paiement en quelque sorte du droit d'enfreindre la loi. À l'opposé, une peine trop lourde peut faire basculer la sanction administrative sous le régime du droit pénal¹¹⁷.

Le caractère civil d'une pénalité administrative ne découle pas du geste fautif à l'origine de la sanction. Le fait qu'un même geste puisse donner ouverture à un recours pénal ou à une pénalité administrative n'est pas pertinent¹¹⁸. Ce que les tribunaux examinent, c'est la procédure aboutissant à la sanction et, accessoirement, les conséquences de celle-ci.

4.4.2 *Départager les sanctions administratives et pénales*

Les tribunaux ont dégagé des critères servant à déterminer si une sanction est d'ordre administratif ou pénal. Ce sont 1) les objectifs de la loi et des dispositions particulières en cause, 2) la raison d'être de la sanction et 3) le processus menant à l'imposition de la sanction¹¹⁹.

114. *Cartaway*, *supra*, note 107, par. 4 et 55 ; *Martineau*, *supra*, note 111, par. 38.
 115. « Une pénalité qui se veut généralement dissuasive est celle qui vise à empêcher une chose de survenir ; elle décourage les autres de se livrer à des actes fautifs semblables. En un mot, une mesure de dissuasion générale constitue une mesure préventive », le juge LeBel dans *Cartaway*, *supra*, note 107, par. 61.
 116. *Lavallee*, *supra*, note 111, par. 164 ; voir aussi R.A. POSNER, « An Economic Theory of Criminal Law », (1985) 85 *Colum. L. Rev.* 1193, cité dans *Cartaway*, *supra*, note 107, par. 53.
 117. *R. c. Wigglesworth*, [1987] 2 R.C.S. 541, par. 21 et 24.
 118. *Martineau*, *supra*, note 111, par. 30 et 31.
 119. *Lavallee*, *supra*, note 111, par. 145.

Le premier critère, l'objectif recherché, nous semble fondamental et nous y reviendrons. Les pénalités administratives ont jusqu'ici été essentiellement le propre de lois de nature réglementaire destinées à régir un secteur d'activité ou alors des rapports d'ordre privé. Ces lois comprennent à la fois des mécanismes civils et pénaux pour assurer l'atteinte de leurs objectifs¹²⁰, une dualité qui de prime abord ne les distingue pas d'une loi comme la L.Q.E., qui comporte aussi ces deux régimes. Mais l'objectif n'est pas le même. L'une réglemente un secteur donné ou s'applique dans une sphère limitée d'activité, l'autre est d'application générale, elle vise le bien-être public et peut régir pratiquement n'importe quel geste du moment qu'il entre, par sa nature ou par ses effets, dans l'objectif général de la loi.

Quant à la raison d'être de la sanction, elle est préventive, dissuasive ou disciplinaire dans les lois qui réglementent une sphère limitée d'activité. C'est d'ailleurs pourquoi les pénalités d'ordre pécuniaire sont intimement liées à des activités ayant une nette dimension économique ou financière, ou qu'elles peuvent être imposées aux membres fautifs d'une profession ou d'un corps de métier. Malgré tout, si un organisme de réglementation tentait par une sanction de redresser un tort causé à la société, il ne pourrait passer outre aux protections de l'article 11 C.C.D.L., étant donné la dimension pénale que prendrait alors la pénalité administrative¹²¹.

Enfin, pour ce qui est de la procédure suivie, les règles sont souvent peu élaborées et laissées à la discrétion de l'organisme¹²². « [U]n organisme administratif n'a pas de juridiction inhérente mais demeure maître de sa procédure sous réserve des règles de droit »¹²³. Pour cette raison, l'équité procédurale dans un recours administratif ne s'apprécie vraiment que lorsque le processus est engagé¹²⁴. La Cour suprême nous rappelle dans *Dunsmuir*¹²⁵ les difficultés que pose ce concept :

120. *Martineau*, *supra*, note 111, par. 26 et 51.
 121. *Wigglesworth*, *supra*, note 117, par. 24.
 122. *Agence nationale d'encadrement du secteur financier c. Regroupement des marchands actionnaires inc.* (28 juin 2006), Montréal, n° 500-80-004076-049 (C.Q.), EYB 2006-107590, par. 65.
 123. Y. OUELLETTE, *Les tribunaux administratifs du Canada - Procédure et preuve*, Montréal, Thémis, 1997, p. 61, cité dans *Agence nationale d'encadrement du secteur financier*, *supra*, note 122, par. 65.
 124. *Lavallee*, *supra*, note 111, par. 66.
 125. *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, 2008 CSC 9, les juges Bastarache et LeBel, par. 79.

L'équité procédurale est un fondement du droit administratif canadien moderne. Les décideurs publics sont tenus de faire preuve d'équité lorsqu'ils prennent des décisions touchant les droits, les privilèges ou les biens d'une personne. Le principe paraît simple, mais son application n'est pas toujours facile. Comme on l'a signalé maintes fois, « la notion d'équité procédurale est éminemment variable et son contenu est tributaire du contexte particulier de chaque cas » (*Knight*, p. 682 ; *Baker*, par. 21 ; *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, [2002] 1 R.C.S. 249, 2002 CSC 11, par. 74-75).

Tant et aussi longtemps que les droits reconnus par les articles 7 et 11 C.C.D.L. ne sont pas en cause, l'organisme décideur reste maître de sa procédure pour autant qu'il respecte les règles de justice naturelle. L'existence d'un processus de révision d'une décision imposant une pénalité administrative n'éliminera toutefois pas la nécessité dès le départ de respecter les règles de l'équité procédurale si une forte peine est infligée¹²⁶.

On voit donc l'importance de la qualification de la pénalité ou, plus exactement, de la procédure à l'origine de la pénalité. « La nature de la pénalité et la nature de la procédure sont à ne pas confondre »¹²⁷. Sur ce point, la terminologie utilisée dans la loi n'est qu'un indice et n'a pas nécessairement pour effet de transformer une sanction pénale en sanction administrative. L'examen doit être poussé au-delà de la terminologie¹²⁸. Ainsi, dans la Loi 89, que l'on désigne par l'expression « pénalité administrative », la sanction prévue aux futurs articles 115.10 à 115.13 ne suffit pas à faire de ces mesures des sanctions véritablement administratives. En présentant son projet de loi, le ministre a néanmoins été prudent. La terminologie utilisée laisse transparaitre l'intention, à première vue du moins, de se soustraire aux rigueurs de la procédure pénale. Par exemple, on utilise le mot « pénalité » plutôt que le mot « amende », le mot « manquement » plutôt que « contravention », le mot « débiteur » plutôt que « contrevenant », et la poursuite est intentée par un simple avis. La terminologie employée n'est pas un sauf-conduit, mais elle est tout de même un indice¹²⁹.

126. *Wigglesworth*, *supra*, note 117, par. 24.

127. *Comité paritaire de l'entretien d'édifices publics*, *supra*, note 98, par. 48.

128. *Martineau*, *supra*, note 111, par. 73.

129. Comme par exemple l'usage du mot « montant » au lieu du mot « amende » à l'article 124 de la *Loi sur les douanes*, *supra*, note 103, comme le souligne le juge Fish dans *Martineau*, *supra*, note 111, par. 52.

4.4.3 Les droits fondamentaux

Cela étant, une procédure strictement administrative demeure une « poursuite » au sens de la C.C.D.L.¹³⁰, que la pénalité soit imposée au terme d'une audition contradictoire devant un organisme de contrôle ou qu'elle soit imposée unilatéralement par simple avis comme dans le cas d'une confiscation compensatoire en matière de douanes¹³¹. Dans un tel cas, l'initiative de contester la sanction appartient à la personne visée et, selon la nature du recours qui lui est ouvert, elle peut se retrouver demanderesse plutôt que défenderesse dans une procédure. Malgré tout, le différend l'opposant à l'administration sera considéré comme une « poursuite » pour les fins de l'application de l'article 11 de la C.C.D.L. Cependant, selon la Cour suprême, si la procédure n'a pas pour effet de faire du justiciable un « inculpé », les protections de cet article ne lui seront généralement pas disponibles¹³².

Puisqu'en principe une sanction administrative relève des règles du droit civil plutôt que de celles du droit pénal, les recours et les moyens du justiciable s'en trouvent restreints. Les règles de preuve seront celles du droit civil, à savoir la prépondérance de preuve plutôt que, pour le poursuivant, la preuve hors de tout doute raisonnable. Les protections offertes par la C.C.D.L. en matière criminelle ou pénale ne seront pas disponibles. Le justiciable pourra donc être contraint à témoigner contre lui-même. Selon le geste fautif à l'origine de la sanction, il pourra aussi devoir rendre compte des mêmes gestes devant un tribunal pénal. On refusera d'y voir un double péril malgré la sanction administrative imposée, avec des réserves toutefois. Nous y reviendrons.

En ce qui concerne les protections offertes par la C.C.D.L., deux dispositions ont fait l'objet d'analyse par les tribunaux en relation avec des pénalités administratives. Ce sont les articles 7 et 11 de la C.C.D.L. :

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne ; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

130. Au paragraphe c) de l'article 11.

131. *Supra*, note 103, à l'article 124.

132. *Wigglesworth*, *supra*, note 117, par. 19 ; voir aussi *Martineau*, *supra*, note 111, par. 2 et 84.

11. Tout inculpé a le droit :

- a) d'être informé sans délai anormal de l'infraction précise qu'on lui reproche ;
- b) d'être jugé dans un délai raisonnable ;
- c) de ne pas être contraint de témoigner contre lui-même dans toute poursuite intentée contre lui pour l'infraction qu'on lui reproche ;
- d) d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable ;
- e) de ne pas être privé sans juste cause d'une mise en liberté assortie d'un cautionnement raisonnable ;
- f) sauf s'il s'agit d'une infraction relevant de la justice militaire, de bénéficier d'un procès avec jury lorsque la peine maximale prévue pour l'infraction dont il est accusé est un emprisonnement de cinq ans ou une peine plus grave ;
- g) de ne pas être déclaré coupable en raison d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle est survenue, ne constituait pas une infraction d'après le droit interne du Canada ou le droit international et n'avait pas de caractère criminel d'après les principes généraux de droit reconnus par l'ensemble des nations ;
- h) d'une part de ne pas être jugé de nouveau pour une infraction dont il a été définitivement acquitté, d'autre part de ne pas être jugé ni puni de nouveau pour une infraction dont il a été définitivement déclaré coupable et puni ;
- i) de bénéficier de la peine la moins sévère, lorsque la peine qui sanctionne l'infraction dont il est déclaré coupable est modifiée entre le moment de la perpétration de l'infraction et celui de la sentence.

L'article 7 de la C.C.D.L. peut s'appliquer aux sanctions administratives¹³³. C'est une disposition à portée générale qui s'applique à

133. *Lavallee, supra*, note 111, par. 103 et 105.

toute loi, qu'elle soit provinciale ou fédérale, pénale ou civile ainsi que le prévoit l'article 32 de la C.C.D.L.

32. (1) La présente charte s'applique :

- a) au Parlement et au gouvernement du Canada, pour tous les domaines relevant du Parlement, y compris ceux qui concernent le territoire du Yukon et les territoires du Nord-Ouest ;
- b) à la législature et au gouvernement de chaque province, pour tous les domaines relevant de cette législature.

Bien qu'il ait été décidé que la protection de l'article 7 était applicable aux pénalités administratives de nature pécuniaire, il a été dit, du moins dans les sphères d'activité où elles ont été imposées jusqu'ici et dans les cas où on a cherché à invoquer cette protection, que de telles peines d'ordre économique ne portaient pas atteinte au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité d'une personne¹³⁴. Quant à l'article 11, les tribunaux s'entendent sur sa non-application, sauf exception. Ainsi que le rappelait la juge Wilson :

J'estime, pour ce motif, qu'il est préférable de restreindre l'article 11 aux plus graves infractions que nous connaissons dans notre droit, c.-à-d. les affaires criminelles et pénales, et de laisser les autres « infractions » relever du critère plus souple de la « justice fondamentale » énoncé à l'article 7.¹³⁵

La juge Wilson a néanmoins ouvert la porte à une application de l'article 11 dans les cas où une sanction administrative aurait de véritables conséquences pénales, c'est-à-dire selon elle une sanction telle que l'emprisonnement ou une amende si élevée qu'elle serait vue comme une intention de réparer un tort à la société et non comme une mesure disciplinaire dans une sphère limitée d'activité¹³⁶. Cependant, dans une analyse détaillée de l'article 11, le juge Fish a conclu

134. *Martineau, supra*, note 111, par. 21 ; voir aussi *Lavallee, supra*, note 111, par. 114 ; *Wigglesworth, supra*, note 117, par. 20.

135. *Wigglesworth, supra*, note 117, par. 20 ; voir aussi *Lavallee, supra*, note 111, par. 142, *Comité paritaire de l'entretien d'édifices publics, supra*, note 98, par. 56 et *Martineau, supra*, note 111, par. 30.

136. *Wigglesworth, supra*, note 117, par. 21 ; suivi dans *Lavallee, supra*, note 111, par. 142, *Martineau, supra*, note 111, par. 57 et *Comité paritaire de l'entretien d'édifices publics, supra*, note 98, par. 30.

de son côté que l'imposition par un simple avis d'une pénalité administrative pouvait tout de même constituer une poursuite au sens du paragraphe c) de cet article. Il a aussi conclu que le mot « infraction » pouvait inclure l'infraction (le « manquement », pour utiliser l'euphémisme de la Loi 89) à l'origine de cette pénalité administrative. Il a toutefois écarté l'application de l'article 11 de la C.C.D.L. au motif que la personne sujette à une telle pénalité n'est pas un « inculpé » au sens de cet article¹³⁷.

La Cour du banc de la Reine de l'Alberta¹³⁸ a apporté une nuance, après une analyse de ces deux jugements :

[142] My reading of *Wigglesworth* is that, on one hand, the fact that the *Securities Act* is regulatory legislation is obviously not sufficient to determine whether the consequences of the application of s. 29 leads to true penal consequences. On the other hand, the dollar amount of the administrative penalty or its magnitude is not determinant, in itself, to qualify as a true penal consequence. In fact, it is the magnitude of the administrative penalty combined with the purpose for which it can be imposed that will determine whether it entails true penal consequences.

C'est parce que ces sanctions ne sont pas considérées comme étant de nature pénale, la source du droit étant distincte de celle qui permet une poursuite pénale, que le cumul des sanctions est généralement possible¹³⁹ :

L'existence d'un titre à la Loi (titre V) prévoyant des dispositions pénales n'est par ailleurs pas incompatible avec le pouvoir réglementaire confié aux offices d'imposer des sanctions pécuniaires lorsqu'il y a contravention à des dispositions du Plan conjoint [...].

L'exemple le plus commun est celui du professionnel au sens du *Code des professions* ayant commis un acte à la fois dérogatoire et criminel dont il peut être appelé à répondre devant ses pairs comme devant la justice. La théorie du double péril ne s'appliquerait pas

137. *Martineau*, *supra*, note 111, par. 84.

138. *Lavallee*, *supra*, note 111.

139. *Entrepreneur forestier J.R.D. inc.*, *supra*, note 100, par. 38 ; le tribunal prend néanmoins le soin d'ajouter : « surtout que dans le présent cas, aucune infraction statutaire n'a été imposée aux demandeurs ».

dans un tel cas. Elle a été exclue même dans un cas où une sanction disciplinaire d'un policier pouvait aller jusqu'à l'emprisonnement, la sévérité de la peine étant une tout autre question que celle de la source du droit qui la sous-tend¹⁴⁰.

Enfin, les tribunaux ne semblent pas reconnaître aux pénalités administratives, plus exactement à la procédure par laquelle elles sont appliquées, le même stigmate que celui résultant d'une poursuite pénale ou criminelle au sens propre¹⁴¹. Il n'y a pas d'arrestation, pas de risque d'emprisonnement, pas de procédure accusatoire devant un tribunal pénal, pas de risque d'opprobre.

4.4.4 La diligence raisonnable

Paradoxalement, il est maintenant admis que les dispositions prévoyant des pénalités administratives puissent être créatrices de responsabilité stricte¹⁴² malgré la distinction très nette entre une sanction de nature administrative et une sanction de nature pénale, mettant davantage en relief le caractère hybride de ces mesures. La personne frappée d'une pénalité administrative peut donc invoquer les défenses admises face aux infractions de responsabilité stricte sauf dans les cas plus « triviaux » où on ne saurait appliquer les principes soutenant ce degré de responsabilité pénale. Sur ce point, dans *Consolidated Canadian Contractors*, le juge MacDonald donnait l'exemple d'un retard de paiement ou d'une infraction relative aux parcomètres¹⁴³.

No one is going to accept, for example, that due diligence is available for penalties imposed on over-due accounts payable, any more than one would expect to be able to plead due diligence with respect to parking meter violations.

Le législateur peut également priver un contrevenant des défenses qu'admet la responsabilité stricte. C'est ce que le Parlement a

140. *Wigglesworth*, *supra*, note 117, par. 24.

141. À ce sujet, voir *Martineau*, *supra*, note 111, par. 64 et 65 ; voir également *Comité paritaire de l'entretien d'édifices publics*, *supra*, note 98, par. 40.

142. *Installations électriques Aubert inc. c. Corporation des maîtres électriciens du Québec* (26 avril 1985), Montréal, n° 500-02-000348-821 (C.A.), AZ-85149096, p. 5 ; *Consolidated Canadian Contractors*, *supra*, note 21 ; *504174 N.B. Ltd. c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Sécurité publique)*, [2005] A.N.-B. n° 55, 2005 NBCA 18.

143. *Consolidated Canadian Contractors*, *supra*, note 21, par. 23.

prévu dans la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*¹⁴⁴, à l'article 18 :

18. (1) Le contrevenant ne peut invoquer en défense le fait qu'il a pris les mesures nécessaires pour empêcher la violation ou qu'il croyait raisonnablement et en toute honnêteté à l'existence de faits qui, avérés, l'exonéreraient.

(2) Les règles et principes de la common law qui font d'une circonstance une justification ou une excuse dans le cadre d'une poursuite pour infraction à une loi agroalimentaire s'appliquent à l'égard d'une violation sauf dans la mesure où ils sont incompatibles avec la présente loi.

Dans cette loi cependant, cette exclusion est compensée par une protection contre le cumul des poursuites :

17. Les violations n'ont pas valeur d'infractions ; en conséquence nul ne peut être poursuivi à ce titre sur le fondement de l'article 126 du *Code criminel*.¹⁴⁵

De même, la *Loi sur la protection de l'environnement* de l'Ontario exclut le recours à la diligence raisonnable ou à l'erreur de fait comme moyen de défense à une pénalité administrative¹⁴⁶. Toutefois, les pénalités ne visent pas tous les justiciables, mais uniquement les « personnes réglementées », essentiellement les détenteurs de permis et autres autorisations ou des personnes morales appartenant à des catégories déterminées par règlement¹⁴⁷.

4.4.5 La norme de contrôle

Lorsqu'une cour de justice est appelée à réviser une décision imposant une pénalité administrative, se pose bien entendu la question de la norme de contrôle applicable. De la jurisprudence se dégage l'application d'une double norme, celle de la décision raisonnable et celle de la décision correcte. Le tribunal fera montre de déférence relativement aux conclusions tirées des faits en cause par l'orga-

144. *Supra*, note 104.

145. L'article 126 du *Code criminel*, L.R.C. (1985), c. C-46, est la disposition d'application générale autorisant les poursuites en vertu de ce code pour toute violation d'une loi fédérale.

146. *Supra*, note 105, par. 182.1(6).

147. *Ibid.*, par. 1(1).

nisme de réglementation, notamment dans l'appréciation du degré de diligence dont doit faire preuve la personne sanctionnée pour échapper à la pénalité, qui est une question mixte de fait et de droit¹⁴⁸, ou encore dans l'appréciation de la gravité du manquement lorsque le montant de la pénalité peut varier en fonction de celle-ci¹⁴⁹.

Cette approche tient au fait que les pénalités administratives sont généralement déterminées par des instances investies d'un haut degré de spécialisation¹⁵⁰. Cette spécialisation commande une plus grande déférence de la part de la cour de révision. Par contre, encore que dans le domaine du marché des capitaux, on ait reconnu aux commissions de valeurs mobilières une compétence en cette matière¹⁵¹, l'interprétation de la disposition législative ou réglementaire justifiant la sanction est sujette à la norme de la décision correcte¹⁵² :

La question dont la Commission¹⁵³ est saisie est une pure question d'interprétation de la loi qui ne fait pas appel à ses connaissances spécialisées dans le domaine de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire. Par conséquent, on ne saurait prétendre que la Commission possède à l'égard de la question en cause une expertise comparable à celle de la Cour.

4.4.6 Pénalité administrative et loi relative au bien-être public

Revenons au caractère novateur de l'introduction de pareilles sanctions dans la L.Q.E. L'innovation ne réside pas dans le fait que la L.Q.E. ne prévoyait pas jusqu'ici de sanctions administratives. La révocation d'une autorisation, prévue à l'article 123.1, est aussi une sanction administrative malgré ses graves conséquences¹⁵⁴. L'innovation vient du fait qu'on introduise des pénalités administratives dans une loi d'ordre public d'application générale et ce, pour toutes

148. *504174 N.B. Ltd.*, *supra*, note 142, par. 34 et 35.

149. *Cartaway*, *supra*, note 107, par. 4.

150. La Cour supérieure parle même d'« organisme surspécialisé » : *Entrepreneur forestier J.R.D. inc.*, *supra*, note 100, par. 41.

151. *Cartaway*, *supra*, note 107, par. 46.

152. *Canada (Agence d'inspection des aliments) c. Westphal-Larsen* (20 octobre 2003), 2003 CAF 383 (CanLII).

153. Il s'agit de la Commission de révision instituée par la *Loi sur les produits agricoles au Canada*, L.R.C. (1985), c. 20, (4^e suppl.) [c. C-0.4].

154. Dans *Enviro-Experts inc. c. Tribunal administratif du Québec* (2 mars 2001), Joliette, n^o 705-05-005214-005 (C.S.), la révocation d'un certificat d'autorisation a été considérée comme une « peine capitale » pour l'entreprise.

les infractions possibles. Il y a lieu, à cet effet, de rappeler ce que dit la Cour suprême des sanctions aux lois d'ordre public¹⁵⁵ :

Lorsqu'une affaire est de nature publique et vise à promouvoir l'ordre et le bien-être publics dans une sphère d'activité publique, alors, de par sa nature même, elle relève de l'article 11 de la Charte.

Tel que mentionné plus haut, les pénalités administratives sont essentiellement le lot de lois à caractère réglementaire visant un secteur limité d'activité ou s'appliquant à des questions d'ordre privé, dont les questions disciplinaires. Les lois fiscales, les lois de douanes, les lois commerciales ont toutes en commun une dimension financière où le recours à des pénalités administratives d'ordre pécuniaire va presque de soi. Chacune s'applique dans une sphère limitée d'activité. Ce sont aussi des lois dont le respect dépend de l'autocontrôle, de déclarations volontaires et autres mesures laissées à l'initiative du justiciable, un aspect qui a été retenu par les tribunaux dans leur analyse de la justification des pénalités administratives¹⁵⁶. La « politique générale » de ces lois justifie alors le recours à des mesures administratives pour protéger le public¹⁵⁷.

La L.Q.E. est d'une tout autre nature. Les gestes les plus anodins de la vie de tous les jours peuvent exposer le justiciable à une sanction. La libération dans l'environnement d'un contaminant susceptible d'un effet nuisible exposerait une personne physique à une pénalité administrative de 2000 \$ pour chaque jour de manquement constaté¹⁵⁸. Un contaminant peut être un son, une odeur, il peut aussi être une matière dangereuse comme bien des substances domestiques le sont. Nous ne sommes plus ici dans une sphère limitée d'activité. La loi vise tout citoyen dans à peu près toutes les sphères possibles d'activité. La jurisprudence environnementale nous livre des centaines de jugements mettant en cause des particuliers, mais aussi des entreprises de toute nature, des secteurs primaire, secondaire et même tertiaire, des PME aux multinationales. La loi rejoint toutes les entreprises, qu'il s'agisse de l'industrie lourde, de l'extraction minière ou du petit commerce de nettoyage à sec.

155. *Wigglesworth, supra*, note 117, par. 23.

156. *Martineau, supra*, note 111, par. 26 et 38.

157. *Wigglesworth, supra*, note 117, par. 23.

158. Par. 4^o du futur article 115.10, qui renvoie au futur article 115.31.

Par ailleurs, les pénalités administratives sont généralement imposées par une personne ou un organisme chargé d'une mission précise. L'exemple par excellence est celui des commissions de valeurs mobilières des différentes provinces canadiennes. Il s'agit d'organismes de surveillance spécialisés agissant dans un créneau particulier de l'activité économique. De même, les ordres professionnels au Québec ont pour mission la protection du public contre les manquements des professionnels qu'ils régissent. Les agents du fisc ou des douanes exercent eux aussi leurs pouvoirs dans des sphères limitées. De son côté, la Loi 89 est totalement silencieuse sur la mission des personnes chargées d'imposer les pénalités administratives. Il est particulier également que ces personnes n'agissent pas au nom du ministre. Il ne s'agit pas d'une délégation de pouvoir. L'imposition de la sanction et sa révision ne sont pas attribuées au ministre mais à des tiers. On ne sait strictement rien de la procédure que suivront ces personnes, hormis que le justiciable ait la possibilité de présenter ses observations et de compléter son dossier, et encore moins de leurs compétences.

4.4.7 Des sanctions pénales déguisées ?

Les nouvelles sanctions prévues par la Loi 89 répondent-elles aux caractéristiques propres aux pénalités administratives ? Revenons aux critères servant à déterminer la nature pénale ou administrative d'une sanction : 1) les objectifs de la loi et des dispositions particulières en cause, 2) la raison d'être de la sanction et 3) le processus menant à l'imposition de la sanction.

4.4.7.1 Les objectifs de la loi et des dispositions particulières en cause

Soulignons que la Loi 89 ne vient pas modifier les objectifs de la L.Q.E. elle-même, qui sont d'assurer la protection de l'environnement, peu importe l'activité en cause, son caractère public ou privé ou l'identité de la personne qui l'exerce. Elle demeure une loi d'ordre public, créatrice d'infractions contre le bien-être public, dans la poursuite d'objectifs « de politique sociale légitime »¹⁵⁹. À propos d'une ordonnance prise par le ministre de l'Environnement du Québec contre une pétrolière, le juge LeBel rappelle l'importance de l'intérêt public en matière d'environnement.

159. *Canadien Pacifique, supra*, note 108, par. 49.

Responsable de la préservation de l'intérêt public dans le domaine de l'environnement, le ministre doit arrêter ses décisions en fonction de celui-ci.

Le ministre remplissait un rôle largement politique, qui faisait appel à son pouvoir et à son devoir de choisir les meilleures méthodes d'intervention, avec le souci de protéger l'intérêt public, pour atteindre les objectifs de la législation sur la protection de l'environnement.

Les seuls intérêts que défendait le ministre étaient l'intérêt public dans la protection de l'environnement et celui de l'État, chargé de préserver celui-ci.¹⁶⁰

La L.Q.E. est une loi de nature réglementaire certes, mais qui n'a pas pour objet premier de régir un secteur d'activité donné ni de sanctionner certains rapports considérés d'intérêt public entre personnes privées (comme la protection du consommateur, la surveillance des professionnels autonomes, les rapports employeur-employé, les intermédiaires de marché, etc.). Ce n'est pas une loi fiscale ou une loi de douane où les pénalités administratives vont de pair avec le caractère financier ou économique de ces lois. Ce n'est pas non plus un cas d'adhésion volontaire à un régime comme celui encadrant l'exploitation forestière ou la mise en marché des produits agricoles. « [L]'acceptation d'un régime volontaire ne s'applique pas ici »¹⁶¹.

La L.Q.E. a fait de l'environnement un bien collectif au point où l'*abusus* ne peut plus être invoqué par le propriétaire d'un sol pour en justifier la dégradation. La notion d'environnement fait abstraction du droit de propriété¹⁶². Une atteinte à l'environnement est vue comme une préoccupation de société qui transcende les générations.

La législation québécoise reflète la préoccupation croissante du législateur et de la société d'assurer la préservation de l'environnement. Ce souci ne correspond pas seulement à la volonté collective de le protéger dans l'intérêt de ceux qui, aujourd'hui, y vivent, y travaillent ou en exploitent les ressource

160. *Ibid.*, par. 34, 38 et 39.

161. *Ibid.*, par. 57, où le juge Gonthier commente la portée de l'article 13 de la *Loi sur la protection de l'environnement* de l'Ontario, *supra*, note 105, très semblable à l'article 20 L.Q.E. comme le souligne le juge au par. 42.

162. Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *La protection juridique de l'environnement au Québec*, Montréal, Thémis, 1982, p. 49.

ces. Il témoigne peut-être de la naissance d'un sentiment de solidarité entre les générations et d'une dette environnementale envers l'humanité et le monde de demain.¹⁶³

Comme le rappelle le juge Gonthier dans l'arrêt *Canadien Pacifique*, « [d]ans le contexte environnemental, chacun d'entre nous est menacé par la dégradation de la santé et des biens que cause la pollution »¹⁶⁴. Sur ce point, l'analyse débouche invariablement vers une pénalité de nature pénale plutôt qu'administrative. Le commentaire qui suit de la juge Wilson dans l'arrêt *Wigglesworth*¹⁶⁵ est tout à fait applicable à la L.Q.E. et à ses sanctions :

À mon avis, si une affaire en particulier est de nature publique et vise à promouvoir l'ordre et le bien-être publics dans une sphère d'activité publique, alors cette affaire est du genre de celles qui relèvent de l'article 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, protectrice ou correctrice et qui sont principalement destinées à maintenir la discipline, l'intégrité professionnelle ainsi que certaines normes professionnelles, ou à réglementer la conduite dans une sphère d'activité privée et limitée [...].

4.4.7.2 La raison d'être de la sanction

Le but des sanctions administratives de la loi modificative est énoncé dans son préambule. C'est le seul indice que nous fournit le législateur :

Ce projet de loi vise à renforcer le respect de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, notamment par l'introduction de nouvelles sanctions administratives et le rehaussement des sanctions pénales.

Voilà la raison d'être de la sanction. Il est difficile de ne pas y voir un but punitif. Le rehaussement des sanctions pénales et l'introduction de nouvelles sanctions administratives procèdent d'un même objectif. Certes, dans la Loi 89, les pénalités administratives proposées ne tiennent nullement compte des principes de détermination de

163. *Cie pétrolière Impériale*, *supra*, note 110, par. 19.

164. *Supra*, note 108, par. 58.

165. *Supra*, note 117, par. 23.

la peine. Elles ne sont pas modulées. Ou bien elles s'appliquent et le montant en est alors prédéterminé dans la loi selon le manquement constaté, ou bien elles ne s'appliquent pas. Le décideur n'a pas de discrétion sur ce montant. Il s'agit d'un indice qui milite en faveur de la qualification comme pénalité administrative¹⁶⁶. De plus, la personne visée n'est pas convoquée devant une instance pénale. Cependant, la grande majorité des dispositions de la L.Q.E. vise le bien-être public et les manquements à cette loi constituent par essence des torts causés à la société.

Dans cette perspective, il importe de souligner que, dans la Loi 89, les « torts » frappés de pénalités administratives sont exactement les mêmes que ceux visés par les dispositions pénales de la L.Q.E. Cette absence de discernement vient renforcer le caractère pénal des nouvelles mesures. Aucune distinction n'est faite entre les dispositions « d'adhésion volontaire » comme les mesures d'autocontrôle prescrivant la tenue de registres, le prélèvement de redevances, la transmission de rapport, l'analyse périodique d'un effluent, etc., et les dispositions générales s'appliquant à tout citoyen qui qu'il soit dans quelque geste qu'il pose si ce geste peut avoir un effet ou une conséquence quelconque sur l'environnement.

Pour ces dispositions générales, les pénalités prévues sont substantielles. Ainsi, la pénalité administrative imposée à une personne physique pour un manquement à l'article 21 L.Q.E. (l'obligation d'aviser sans délai le ministre en cas de pollution accidentelle) serait de 2000 \$, c'est-à-dire plus de trois fois le seuil actuellement prévu pour une infraction au même article, qui est de 600 \$ (avec la loi modificative, le montant de l'amende minimale correspondante passerait cependant à 7000 \$). Il est vrai que la pénalité la plus basse prévue dans la loi modificative est de 250 \$ pour une personne physique. Elle ne porte que sur des manquements à des mesures administratives comme à l'obligation de tenir un registre de matières dangereuses, de fournir au ministre sur demande des renseignements sur des matières résiduelles ou autres mesures du même ordre ne comportant pas d'atteintes à l'environnement. Toutefois, par l'effet des infractions quotidiennes, la pénalité peut atteindre des proportions considérables. Du reste, il ne faut pas comparer le *quantum* de la pénalité avec

166. Voir *Martineau, supra*, note 111, par. 62, relativement au fait que la confiscation compensatoire en vertu de la *Loi sur les douanes, supra*, note 103, est établie selon un « simple calcul mathématique » ; voir aussi *Comité paritaire de l'entretien d'édifices publics, supra*, note 98, par. 45.

celui, de beaucoup augmenté, des futures sanctions pénales mais plutôt considérer ce que représente le montant absolu pour la personne à qui il est imposé. Il pourrait s'agir de « véritables conséquences pénales ».

Dans l'appréciation du *quantum* d'une sanction, le montant exigible n'est pas seul à entrer en ligne de compte. Dans *Consolidated Canadian Contractors*, la Cour d'appel fédérale ne s'attarde pas qu'au montant de la pénalité pour en évaluer les conséquences financières pour la personne visée. Il s'agissait dans cette affaire de déterminer si une défense à une pénalité administrative applicable au retard de verser au fisc la taxe sur les produits et services (TPS) pouvait s'appuyer sur la diligence raisonnable. En sus de la pénalité de six pour cent de l'arréage, le juge rappelle que des intérêts courent sur l'arréage lui-même, il y ajoute le coût de contester la pénalité devant la Cour de l'impôt et, même dans les cas où le contribuable n'est pas représenté par avocat, le juge fait allusion au temps perdu à contester la pénalité et au stress associé à la contestation (qui en était à sa troisième année dans ce cas)¹⁶⁷. Dans ce cas, il s'agissait d'une dérogation strictement financière à l'intérieur d'une « sphère limitée d'activité », à savoir la fourniture de biens et de services et les incidences fiscales qui en découlent.

Compte tenu qu'elles sont destinées à s'appliquer à toutes les dispositions de la L.Q.E. pour lesquelles cette loi prévoit des sanctions pénales et ce, sans discernement, sans distinguer les mesures d'adhésion volontaire des dispositions d'application générale desquelles tout un chacun peut être redevable, nous sommes d'avis que les pénalités prévues dans la Loi 89 n'ont d'administratives que le nom et que l'on cherche plutôt à mettre en place des moyens expéditifs de multiplier les sanctions pénales.

4.4.7.3 Le processus menant à l'imposition de la sanction

La nature de la procédure menant à la pénalité est un autre indice permettant de déterminer si elle est d'ordre administratif ou pénal. Celle qui est prévue dans la loi modificative offre un parallèle intéressant avec celle qui a été décrite par le juge Fish dans l'arrêt *Martineau*¹⁶⁸ et plaide cette fois en faveur d'une qualification administrative plutôt que pénale du régime de pénalité de la Loi 89. Le

167. *Supra*, note 21, par. 47, p. 107.

168. *Supra*, note 111.

processus de confiscation compensatoire de la *Loi sur les douanes*¹⁶⁹ comprend les étapes suivantes, décrites plus en détail aux paragraphes 41 à 44 de l'arrêt. Nous les présentons ici, en parallèle avec le régime de la *Loi sur les douanes*, celui proposé dans la Loi 89 :

<i>Loi sur les douanes</i>	Loi 89
L'agent des douanes doit avoir des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la L.D. a été commise ; il impose par un simple avis un montant équivalent à la marchandise ou au moyen de transport advenant la difficulté de les saisir.	La personne désignée par le ministre doit constater qu'une personne ou une municipalité fait défaut de respecter l'une des dispositions ou obligations visées par les articles 115.28 à 115.31 ; elle impose par un simple avis motivé la pénalité dont le montant est déjà déterminé dans la loi.
La personne visée par l'avis a 90 jours pour demander au ministre une révision.	La personne dispose de 30 jours pour demander un réexamen de la décision.
Le ministre communique les motifs et la personne a 30 jours pour faire valoir ses prétentions et présenter sa preuve, par écrit.	Le ministre désigne des personnes chargées de ce réexamen ; la personne doit avoir l'occasion de présenter ses observations et produire des documents pour compléter son dossier.
Le ministre rend sa décision sur la validité de la confiscation compensatoire.	La décision motivée rédigée en termes concis et clairs est notifiée à la personne.
Si la confiscation est maintenue, la personne peut en appeler par voie d'action devant la Cour fédérale.	La personne dispose de 30 jours pour contester la décision devant le T.A.Q.

La procédure dans la *Loi sur les douanes* a été qualifiée de civile et non de pénale par la Cour suprême¹⁷⁰. Toutefois, un détail important doit être souligné. Le juge Fish a beaucoup insisté sur le fait que la confiscation compensatoire était une procédure *in rem* et n'avait aucun caractère punitif, notamment parce qu'elle n'avait rien à voir avec les agissements du propriétaire de la chose confisquée (ou dont on cherche à compenser la confiscation par un montant équivalent à sa valeur). L'importateur de la chose peut en effet être une tout autre personne que son propriétaire. On ne saurait prétendre que priver ce dernier de son bien est une punition si ce n'est pas lui

l'importateur fautif. Il faut aussi tenir compte du système de déclaration volontaire sur lequel repose le cadre réglementaire institué par la *Loi sur les douanes*. Dans un tel système, on peut certes qualifier de disciplinaire la sanction qui vise celui qui omet de faire une telle déclaration. Elle a l'avantage de mettre les citoyens à l'abri de l'intrusion que représenterait l'obligation, pour les agents des douanes, de vérifier systématiquement tout bagage et tout véhicule passant la frontière. La contrepartie est la sanction administrative pour qui fait défaut de faire les déclarations prescrites.

La L.Q.E. comporte de telles mesures de déclaration volontaire imposées dans des sphères limitées d'activité, comme l'article 70.7 relatif au bilan annuel de gestion de matières dangereuses. On peut les considérer comme des mesures de politique générale reliées à l'administration de la loi et destinées à faciliter les contrôles dans ces sphères d'activité. « Les procédures de nature administrative engagées pour protéger le public conformément à la politique générale d'une loi ne sont pas non plus le genre de procédures relatives à une « infraction », auxquelles s'applique l'article 11 [de la C.C.D.L.] »¹⁷¹, comme le rappelle le juge Wilson dans l'arrêt *Wigglesworth*. La Loi 89 ne limite toutefois pas à des exigences administratives de ce type le régime proposé de pénalités administratives. À nouveau, il est important de souligner que toutes les infractions passibles d'amende dans la L.Q.E. pourront faire l'objet de telles pénalités. Comme il s'agit d'infractions contre le bien-être public, il est difficile de ne pas y voir un régime véritablement pénal. Il est significatif aussi que la future loi prévoit qu'une pénalité administrative ne puisse être imposée à une personne déjà déclarée coupable de l'infraction découlant des mêmes faits et de la même disposition¹⁷², laissant entendre par là que la pénalité administrative a bel et bien un caractère punitif, mais devient superflue si une condamnation a déjà été prononcée.

Un autre indice utilisé dans la détermination du caractère pénal ou administratif d'une procédure est la destination des sommes perçues. Dans l'affaire *Wigglesworth*, le juge Wilson rappelle que les amendes disciplinaires perçues en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* ne sont pas versées au Fonds consolidé du revenu mais doivent être utilisées dans l'intérêt de la Gendarmerie. Vu cette particularité, « il y a plus de chances que les amendes constituent purement une affaire de discipline interne ou privée »¹⁷³. Le fait que

169. *Supra*, note 103.

170. *Martineau, supra*, note 111, par. 45.

171. *Wigglesworth, supra*, note 117, par. 23.

172. Futur article 115.13.

173. *Wigglesworth, supra*, note 117, par. 24.

les pénalités pécuniaires devaient être versées à l'Alberta Securities Commission, l'organisme de réglementation en cause, a aussi servi d'indice à la qualification de la procédure dans l'arrêt *Lavallee*¹⁷⁴. Dans la Loi 89, on prévoit que les pénalités administratives seront versées au Fonds vert institué par la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*¹⁷⁵. Il ne s'agit toutefois pas, dans ce cas-ci, d'un facteur discriminant permettant de qualifier d'administrative la pénalité puisque les amendes perçues pour des infractions à la L.Q.E. sont également versées au Fonds vert (sauf les amendes perçues par une municipalité lorsque cette dernière est la poursuivante dans les cas prévus par la loi)¹⁷⁶.

L'absence de stigmata a aussi été avancée comme l'un des facteurs distinguant une poursuite pénale d'une poursuite imposant une pénalité administrative. Toutefois, la loi modificative prévoit de publiciser les manquements faisant l'objet de pénalités administratives en vertu de la L.Q.E. C'est l'article 115.27 qui le prévoit. On consignera les pénalités administratives dans un registre qui sera public. C'est là à notre avis un indice que l'on dépasse le simple manquement disciplinaire et que la dimension du tort causé à la société colore la sanction. Il est vrai que le blâme ou la réprimande fait partie de l'arsenal dont disposent les organismes investis de pouvoirs administratifs, mais ces blâmes ou réprimandes sont imposés dans le contexte particulier de la sphère d'activité dans laquelle évoluent ces personnes, comme dans le cas des professions régies par le *Code des professions* au Québec. Le registre du futur article 115.27 permet plutôt de faire un rapprochement entre les pénalités administratives prévues et les sanctions pénales car ces dernières seront également consignées dans un registre semblable¹⁷⁷. On peut certes associer à l'établissement de ce registre public une volonté de réprobation.

Ce parallèle avec les sanctions disciplinaires que les professionnels peuvent se voir imposer nous apporte un autre indice du caractère pénal des mesures prévues. Dans le *Code de procédure pénale* du Québec¹⁷⁸, où la plupart des dispositions visent un « accusé », on a expressément soustrait à son régime les poursuites devant une instance disciplinaire. Le premier article du Code est éloquent :

174. *Supra*, note 111, par. 151.

175. *Supra*, note 61 ; art. 40 de la Loi 89 introduisant le paragraphe 5.1^o au 1^{er} alinéa de l'article 15.4 de cette loi.

176. *Supra*, note 61, par. 6^o du 1^{er} alinéa de l'article 15.4.

177. Futur article 115.47.

178. *Supra*, note 30.

1. Le présent code s'applique à l'égard des poursuites visant la sanction pénale des infractions aux lois, sauf à l'égard des poursuites intentées devant une instance disciplinaire.

Si le législateur a pris soin d'exclure de l'application du Code les poursuites devant une instance disciplinaire, il y a là un indice fort qui appuie au premier abord le caractère pénal de ces poursuites. Ce à quoi le législateur les soustrait, c'est à la procédure pénale. Comme on l'a vu plus haut, c'est la procédure plutôt que le geste posé qu'on analyse pour déterminer le caractère pénal ou civil (administratif) d'une sanction. Le législateur a donc veillé à ce que les sanctions disciplinaires restent à l'intérieur du cadre civil que leur reconnaissait déjà la jurisprudence. Qu'il s'agisse de discipliner des intermédiaires de marché (comme les courtiers en valeurs mobilières), les praticiens de diverses professions, des producteurs forestiers dans le cadre d'un plan conjoint, des importateurs, bref, des personnes choisissant de leur plein gré de s'engager dans une activité sujette au contrôle particulier d'un organisme de réglementation spécialisé, une sanction administrative à leur égard n'a pas pour but « de réparer un tort causé à la société [...] ». Elle s'applique dans le domaine privé »¹⁷⁹.

Dans la Loi 89, la procédure prévue permettant l'imposition de sanctions administratives doit céder le pas, dans l'analyse de la nature de ces sanctions et, surtout, du but recherché, au principe de base formulé par la juge Wilson dans l'arrêt *Wigglesworth* :

[S]i une affaire en particulier est de nature publique et vise à promouvoir l'ordre et le bien-être publics dans une sphère d'activité publique, alors cette affaire est du genre de celles qui relèvent de l'article 11. Elle relève de cet article de par sa nature même. (Italique ajouté)

On cherche avec la Loi 89 à promouvoir l'ordre public dans une sphère d'activité publique par le biais d'une procédure de nature administrative qui fait perdre au justiciable les protections que lui offre la C.C.D.L., dont le droit au silence (il doit fournir des renseignements dans sa contestation de la pénalité), la présomption d'innocence (la sanction est imposée sans débat judiciaire) et la protection contre le double péril (la possibilité que, même en payant la pénalité, il soit poursuivi devant une instance pénale). Dans ce contexte, la procédure devra être analysée sous l'angle de la portée excessive.

179. *Comité paritaire de l'entretien d'édifices publics*, *supra*, note 98, par. 56.

Si, dans un but légitime, l'État utilise des moyens excessifs pour atteindre cet objectif, il y aura violation des principes de justice fondamentale parce que les droits de la personne auront été restreints sans motif. Lorsqu'une loi a une portée excessive, il s'ensuit qu'elle est arbitraire ou disproportionnée dans certaines de ses applications.¹⁸⁰

5. CONCLUSION

Les manquements auxquels s'appliqueront les pénalités administratives dans la L.Q.E. ne sont aucunement liés à de tels choix volontaires, réserve faite des quelques secteurs spécialement réglementés en vertu de cette loi. Il ne faut pas oublier que la L.Q.E. est une loi d'application générale visant tous les justiciables dans quelque activité que ce soit du moment que cette activité soit susceptible d'entraîner une atteinte à l'environnement. Les nouvelles pénalités que le législateur prévoit introduire dans la L.Q.E. risquent alors de constituer de véritables mesures pénales dissimulées derrière une étiquette administrative parce que, fondamentalement et dans leur essence même, elles sanctionnent des torts à l'environnement et, donc, à la société en général. Il est très révélateur, à notre avis qu'elles s'appliquent exactement aux mêmes dispositions que celles dont la contravention est frappée d'amendes. Elles n'ont pas pour effet de discipliner des acteurs dans une sphère limitée d'activité.

Le cadre administratif de la procédure prévue fera perdre aux justiciables des protections telles que le droit au silence, la présomption d'innocence et la protection contre le double péril. Quant au droit au silence, il est compromis de deux manières. D'abord par le fait que la personne visée doit faire des représentations aux personnes chargées de réviser la décision sans avoir elle-même la possibilité d'interroger son poursuivant. Dans le contexte d'un recours devant le T.A.Q., elle pourrait être interrogée dans le cadre d'une procédure contradictoire. Le droit d'interroger le demandeur dans de tels recours découle en effet des règles de preuve en matière civile. Quant à la présomption d'innocence, elle est compromise par l'imposition d'une peine avant même que la personne ait pu être entendue. Il appartient alors à cette personne de produire une preuve disculpatoire, soit quant aux faits générateurs d'infraction, soit quant à la

diligence raisonnable qu'elle pourrait faire valoir. Quant au double péril, il est confirmé par le futur article 115.13 :

115.13. L'imposition d'une pénalité administrative à une personne ou à une municipalité peut se cumuler avec toute poursuite pénale intentée contre elle en raison d'une contravention à la même disposition et en raison des mêmes faits, sauf si cette personne ou municipalité a été déclarée coupable de cette infraction avant la notification de la pénalité administrative.

Il est difficile de voir dans les dispositions des futurs articles 115.10 et 115.28 à 115.31 des sources de sanctions indépendantes les unes des autres. Ce qui est appelé manquement dans un cas est appelé infraction dans l'autre, mais il s'agit exactement des mêmes faits et des mêmes dispositions substantives. L'option entre deux mesures a été considérée comme valide lorsque le poursuivant a le choix de sanctionner le contrevenant par une pénalité administrative ou une poursuite pénale. Dans la Loi 89, il s'agit d'un cumul. Une personne peut être appelée à répondre deux fois des mêmes reproches¹⁸¹. Sur ce point, la dissidence du juge Estey dans l'arrêt *Wigglesworth*¹⁸² mérite d'être prise en considération.

Dans l'arrêt *R. c. Prince*, [1986] 2 R.C.S. 480, le Juge en chef affirme ce qui suit, au sujet des principes qui sous-tendent la règle interdisant les déclarations de culpabilité multiples (p. 498 et 499) :

Je conclus donc qu'on ne satisfait à l'exigence d'un lien suffisamment étroit entre les infractions que si l'infraction à l'égard de laquelle on tente d'éviter une déclaration de culpabilité en invoquant le principe de l'arrêt *Kienapple* ne comporte pas d'éléments supplémentaires et distinctifs qui touchent à la culpabilité.

Et plus loin¹⁸³ :

Le critère à appliquer doit être le critère pratique consistant à déterminer si, en inscrivant une déclaration de culpabilité, le premier tribunal a rempli une tâche attribuée par le législateur,

180. Le juge Cory dans *R. c. Heywood*, [1994] 3 R.C.S. 761, p. 793, cité par le juge Lamer, dans l'arrêt *Canadien Pacifique*, *supra*, note 108, par. 5.

181. Futur article 115.13.

182. *Supra*, note 117, par. 36.

183. *Ibid.*, par. 38.

qui en raison des diverses peines que le tribunal peut imposer est facilement reconnaissable comme étant un processus dans lequel l'intérêt qu'a le public en général dans l'application du droit criminel se voit accorder la préséance sur l'intérêt limité en matière de discipline interne.

En prévoyant des sanctions qui ne se distinguent de celles du régime pénal que par le *quantum* des pénalités et sa détermination non discrétionnaire, mais qui pourtant s'appliquent exactement à chacun des cas d'infraction qui seront prévus aux dispositions de la L.Q.E., le législateur ne s'apprête-t-il pas à exposer tout citoyen à de véritables conséquences pénales contre lesquelles celui-ci se trouverait complètement démuni? Aucune des protections constitutionnelles propres au droit pénal ne lui serait accessible. Or, il s'agit d'infractions contre le bien-être public et non de sanctions applicables à des personnes qui évoluent dans une sphère limitée d'activité.

Il est essentiel de ne pas perdre de vue le caractère particulier des lois environnementales dans la grande famille des lois à caractère réglementaire. Contrairement à celles de ces lois qui s'appliquent à des sphères limitées d'activité où les termes employés peuvent être plus précis et où la terminologie est plus facilement comprise des personnes qui s'engagent dans ces activités, « la nature de l'environnement (sa complexité et la vaste gamme des activités qui peuvent en causer la dégradation) ne se prête pas à une codification précise »¹⁸⁴. À notre avis, vu la large portée de la L.Q.E., le risque que feraient courir les sanctions administratives tous azimuts dans la loi modificative serait de porter atteinte à la liberté des citoyens, liberté qui risque de se voir sérieusement entravée par la menace de pénalités qui deviennent exigibles par simple avis sans autre forme de procès. La question porte donc sur la portée excessive de la loi. Il y a lieu de rappeler que le débat sur les sanctions prévues dans la L.Q.E. pour des manquements que l'on voudrait d'ordre administratif reste à faire. C'est ce que nous rappelle la Cour suprême dans l'affaire *Cie pétrolière Impériale*¹⁸⁵ concernant le non-respect d'une ordonnance émise en vertu de la L.Q.E.

Par ailleurs, le défaut ou le refus d'exécuter une telle ordonnance donne ouverture à des *procédures judiciaires civiles ou pénales* prévues notamment à la section XIII de la loi, dont nous

n'avons pas à examiner le régime juridique dans le présent appel. Dans le contexte de ce dernier, il n'y a pas lieu non plus d'étudier la nature et la portée des moyens de défense qui pourraient être opposés à ces procédures. *Ces questions feront sans doute l'objet de développements jurisprudentiels dans l'avenir.* (Italique ajouté)

La loi modificative cherche sans doute à mettre au pas les grands pollueurs. Le but est légitime et, hormis ces derniers, on imagine mal qui n'y concourrait pas. C'est essentiellement le moyen envisagé qui est discutable compte tenu de la mouture particulière des lois environnementales. Ces lois sont rédigées en des termes généraux. La validité de ce principe de rédaction a été reconnue par la Cour suprême¹⁸⁶. Une disposition comme l'article 20 L.Q.E. peut faire en sorte qu'une personne choisisse de s'abstenir de poser des gestes légitimes du seul fait qu'une pénalité administrative pourrait lui être imposée sans procès sur simple notification (2000 \$ par jour pour la personne physique, 10 000 \$ pour la personne morale). L'article 20 interdit de libérer ou de permettre la libération dans l'environnement d'un contaminant dont la présence dans l'environnement « est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens ». Un contaminant est « 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 ».

L'article 22 est tout aussi large en imposant un certificat d'autorisation du ministre avant d'entreprendre toute activité susceptible de libérer des contaminants dans l'environnement ou de modifier la qualité de l'environnement. Pour illustrer la portée de cet article, donnons simplement l'exemple de l'utilisation d'un véhicule moteur. Il s'agit incontestablement d'une activité susceptible de libérer des contaminants dans l'environnement qui, selon une interprétation littérale de l'article 22, exigerait qu'on obtienne d'abord un certificat d'autorisation du ministre. Quelle serait la pénalité administrative pour le défaut de détenir le certificat d'autorisation? 1000 \$ par jour dans le cas d'une personne physique. On n'a jamais bien sûr vu le ministre exiger un certificat d'autorisation pour l'usage d'une auto-

184. *Canadien Pacifique*, supra, note 108, par le juge Gonthier, par. 43.

185. *Supra*, note 110, par. 22.

186. *Canadien Pacifique*, supra, note 108.

mobile malgré les termes très large de l'article 22 L.Q.E. et l'absence d'exemptions réglementaires pour cette activité, mais il est facile d'imaginer quantité d'autres activités tout aussi communes pouvant entraîner l'application de l'article 22.

Des dispositions rédigées en des termes aussi larges sont valides du moment qu'elles constituent « un guide suffisant pour un débat judiciaire »¹⁸⁷. Toutefois, la Cour suprême rappelle dans la foulée que le rôle de médiateur des tribunaux prend « une importance particulière » lorsqu'il faut déterminer si elles s'appliquent ou non à une situation donnée¹⁸⁸. La Loi 89 établit un régime de sanctions où l'on écarte ce rôle d'arbitre du pouvoir judiciaire.

Lorsqu'il est effectivement appelé à interpréter une loi, le tribunal doit habituellement tracer des lignes de démarcation entre la conduite interdite et celle qui ne l'est pas.¹⁸⁹

À notre avis, le gouvernement doit retourner à sa planche à dessin et ne pas perdre de vue que la L.Q.E. est une loi qui atteint chaque citoyen dans son quotidien et non pas seulement les grands pollueurs. En voulant passer un message puissant à ces derniers, le gouvernement verra le simple citoyen lui aussi exposé à l'arbitraire des notifications et privé des protections constitutionnelles dont il jouit face aux sanctions pénales. Sans prétendre que cette mesure à elle seule suffise à enlever aux pénalités administratives une portée excessive, l'Ontario, par exemple, limite l'application de ces pénalités aux « personnes réglementées »¹⁹⁰, dont le concept a une nette parenté avec celui de l'acceptation volontaire¹⁹¹. Il reste à voir si, malgré tout, les pénalités dans cette loi demeureront à l'intérieur du cadre de la politique générale de la loi et de sphères limitées d'activité.

La portée des nouvelles mesures peut être illustrée par un exemple de situation à laquelle tout citoyen ordinaire usager d'un véhicule automobile peut être exposé : un refoulement d'essence au moment de faire le plein. À combien de millilitres l'incident devient-il régi par l'article 20 L.Q.E. ou l'article 8 du *Règlement sur les matières dangereuses*¹⁹² ? La possibilité d'une pénalité administrative imprescriptible sera bien réelle dans un tel cas, mais ses balises tout à fait

187. *Ibid.*, par. 47.

188. *Ibid.*, par. 48 et 49.

189. *Ibid.*, par le juge Lamer, par. 5.

190. *Loi sur la protection de l'environnement*, *supra*, note 105, à l'article 182.1.

191. Le concept de « personne réglementée » est défini à l'article 1 de cette loi.

192. *Supra*, note 20.

inconnues. Tôt ou tard, si le fait est porté à la connaissance de la personne désignée par le ministre aux fins de l'article 115.10 L.Q.E., une notification de payer une pénalité administrative de 2000 \$¹⁹³ pourrait théoriquement être signifiée à ce citoyen, la prescription ne commençant à courir dans le cas des matières dangereuses que du moment où une inspection ou une enquête entraîne la découverte du fait visé par l'infraction¹⁹⁴. Du reste, l'omission par ce citoyen d'aviser sans délai le ministre serait passible de la même pénalité. Le voilà coincé. Soit, on imagine mal que l'on sévisse de la sorte à l'égard d'un incident de cette nature, à moins d'un déversement d'importance, mais cet exemple démontre la possibilité que, dans l'exercice de ses fonctions, la personne désignée aux fins de l'article 115.10 L.Q.E. soit amenée à poser un jugement moral plutôt que de prendre en considération l'atteinte à l'environnement et qu'elle juge que telle ou telle personne ne mérite pas une pénalité administrative tandis qu'une autre, selon un code de valeurs qui lui sera propre et qui nous est inconnu, la mériterait sans autre forme de procès. On perçoit alors le caractère nettement disciplinaire de la mesure.

L'analyse de la proportionnalité suppose un examen qui permette de déterminer si une loi, dont les termes ne sont pas imprécis, s'applique de façon proportionnée à une situation factuelle donnée.¹⁹⁵

193. Par. 4^o du futur article 115.10.

194. Futur article 115.45.

195. *Canadien Pacifique*, *supra*, note 108, par le juge Gonthier, par. 81.