

ATELIER 13

Le nouveau régime de sanctions administratives pécuniaires en droit de l'environnement

Des régimes de sanctions administratives pécuniaires sont de plus en plus fréquemment prévus dans les lois afin de doter l'administration publique de moyens efficaces et diversifiés pour en assurer un meilleur respect. De tels régimes sont cependant encadrés par différentes règles qui ont été définies par les tribunaux, notamment pour bien les distinguer du régime pénal. Ces règles seront présentées en première partie de cet atelier, de même que diverses questions de nature juridique que soulève la coexistence de ces deux régimes. Le nouveau régime de sanctions administratives pécuniaires introduit en droit de l'environnement depuis le 1^{er} février 2012 représente un exemple récent et fort intéressant qui sera ensuite présenté dans ses grandes lignes, accompagné d'exemples concrets d'application.

ANIMATEUR

M^e Gaston Pelletier, Direction des affaires juridiques, Justice, ministère de la Justice

CONFÉRENCIERS

M^e Francine Gauvin, conseillère, ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs

M^e Anne Parent, Direction des affaires juridiques, Développement durable, Environnement et Parcs, ministère de la Justice

M. Daniel Labrecque, Directeur régional du Saguenay–Lac-Saint-Jean, Centre de contrôle environnemental du Québec, ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs

M^e Gaston Pelletier, Direction des affaires juridiques, Justice, ministère de la Justice

M^e Patrick Michel, Direction des orientations et des politiques, ministère de la Justice

RESPONSABLES DE L'ATELIER

M^e Marie-Catherine Bolduc, Direction du droit public, ministère de la Justice

M^e Brigitte Bussièrès, Direction du droit public, ministère de la Justice

M^e Syltiane Goulet, Direction du droit public, ministère de la Justice

Pour un meilleur respect d'une loi d'ordre public par la bonification du régime de droit administratif : le régime de sanctions administratives pécuniaires prévu à la *Loi sur la qualité de l'environnement*

Francine Gauvin et Anne Parent¹

Résumé	463
Introduction	465
1. Le pilier du régime de protection de l'environnement au Québec : la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i>	467
1.1 Objectifs et rappel historique	468
1.2 Brève description de la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i>	471
1.2.1 Présentation générale	471
1.2.2 Les articles 20 et 22	472

1. M^e Parent est juriste à la Direction des Affaires juridiques du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs ; M^e Gauvin est la légiste qui, en collaboration avec M^e Parent, a rédigé la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'en renforcer le respect* (2011, chapitre 20). Les opinions exprimées dans le présent document n'engagent que les auteurs.

2.	Les sanctions administratives : outil essentiel au respect des lois	475
2.1	Les objectifs poursuivis par les sanctions administratives	475
2.2	Avantages des sanctions administratives	477
2.3	Les formes de sanctions administratives et leur contexte législatif	479
2.4	Les sanctions administratives pécuniaires en droit de l'environnement.	482
2.4.1	Le régime ontarien.	483
2.4.2	Le régime fédéral.	486
2.4.3	Ailleurs dans le monde.	489
2.5	Le régime de sanctions administratives pécuniaires prévu à la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i>	490
2.5.1	Objectifs et principales caractéristiques du régime québécois	490
2.5.2	Champ d'application et catégorisation des manquements	490
2.5.3	Le cadre général d'application.	494
2.5.4	Le processus d'imposition	495
2.5.5	Le réexamen des décisions.	497
2.5.6	Le recouvrement	498
2.5.7	Le registre public des SAP.	499
3.	Le régime de sanctions administratives pécuniaires prévu à la LQE, un régime purement administratif	499

3.1	Les critères de la Cour suprême et leur application à la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i>	503
3.1.1	Les objectifs de la loi	503
3.1.2	Le but visé par le régime de sanctions administratives pécuniaires	504
3.1.3	Le processus menant à l'imposition de la sanction administrative pécuniaire	505
3.1.4	Le régime a-t-il de véritables conséquences pénales ?	507
	Conclusion	508

RÉSUMÉ

Les sanctions administratives sont omniprésentes dans nos lois, et ce, depuis plusieurs années. Elles se présentent sous diverses formes, s'adaptant au contexte et aux objectifs particuliers des normes qu'elles visent à faire respecter. Une de ces formes est la sanction administrative de nature pécuniaire.

En novembre 2011, la *Loi sur la qualité de l'environnement* a été substantiellement modifiée par la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'en renforcer le respect* afin de doter l'administration publique des moyens nécessaires pour en surveiller l'application et lui permettre d'intervenir plus efficacement face aux situations de non-conformité environnementale. Plus particulièrement, un nouveau régime de sanctions administratives pécuniaires y a été introduit.

L'ensemble des dispositions de cette loi cadre en environnement vise une protection adéquate de l'environnement afin, notamment, de protéger la santé et le bien-être de la population, non seulement en éliminant ou en contrôlant les sources de contamination ou de pollution actuelles, mais aussi en contrôlant les exploitations et les activités de façon à protéger le milieu de vie de celle-ci pour l'avenir. La jurisprudence reconnaît de même que cette loi est d'ordre public. De ce fait, le régime de sanctions administratives qui y a été introduit en est certainement un d'avant-garde en droit québécois en raison, d'une part, de la pluralité des situations qu'il vise et, d'autre part, de ses règles d'application adaptées en fonction des conséquences variées et variables pouvant résulter des contraventions qu'il vise à sanctionner.

Les sanctions administratives, notamment pécuniaires, se veulent un outil qui s'ajoute au régime pénal et aux recours civils afin de permettre à l'administration publique d'assurer l'application des lois. Ces sanctions visent cependant des objectifs généralement distincts, surtout de ceux du régime pénal, et bien précis : ceux notamment de favoriser un meilleur respect de la loi en permettant une

intervention rapide et efficace lorsqu'une contravention est constatée ainsi que de créer un effet de dissuasion pour les contrevenants potentiels. De plus, les sanctions administratives permettent à l'État de réserver la poursuite pénale aux contraventions les plus graves, soit celles qui justifient des impacts plus importants pour l'administré, favorisant ainsi une meilleure utilisation de l'ensemble des ressources consacrées au système de justice pénale.

La légalité des régimes de sanctions administratives pécuniaires a par ailleurs été confirmée à de nombreuses reprises par les tribunaux, dont la Cour suprême du Canada (notamment dans les arrêts *Wigglesworth* et *Martineau*) malgré les contestations. Ces instances ont effectivement reconnu que les sanctions administratives constituent des moyens nécessaires mis à la disposition des autorités publiques pour exercer efficacement leur rôle de gardiens des lois. Certaines règles ont cependant été établies par ceux-ci pour mieux encadrer de tels régimes, notamment pour bien distinguer les sanctions administratives pécuniaires des régimes pénaux. Cette distinction est déterminante puisque dans le cas d'un régime pénal, le contrevenant bénéficie de certaines garanties prévues par la *Charte canadienne des droits et libertés de la personne*, en particulier celles de l'article 11 s'appliquant à tout « inculpé ». À cet effet, la Cour suprême a développé, dans *Martineau*, trois critères servant à déterminer si un régime de sanctions est de nature administrative ou de nature pénale, soit : 1) les objectifs poursuivis par la loi ; 2) le but visé par la sanction ; 3) le processus menant à la sanction ; 4) l'existence d'une « véritable conséquence pénale ».

L'examen du régime de sanctions administratives pécuniaires prévu à la *Loi sur la qualité de l'environnement*, à la lumière des critères retenus par la Cour suprême, pour déterminer si un régime de sanctions administratives est véritablement de nature administrative ou plutôt de nature pénale permet selon nous d'affirmer que nous sommes effectivement en présence d'un régime administratif et, de ce fait, à la non-application de l'article 11 de la Charte à celui-ci. Qui plus est, les sanctions administratives pécuniaires sont à notre avis d'une importance majeure dans une loi aussi fondamentale que la *Loi sur la qualité de l'environnement* qui vise la protection de notre environnement, puisqu'elles permettent à l'État de bénéficier de moyens efficaces pour protéger l'environnement, la santé et le milieu de vie des populations et, plus généralement, celui des générations futures.

INTRODUCTION

En novembre 2011, la *Loi sur la qualité de l'environnement*² (ci-après désignée « LQE ») a été substantiellement modifiée par la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'en renforcer le respect*³ (ci-après désignée « Loi 89 »⁴) afin de doter l'administration publique des moyens nécessaires pour en surveiller l'application et lui permettre d'intervenir plus efficacement en présence de situations de non-conformité environnementale. En effet, devant le constat que les mesures de contrôle prévues à la LQE souffraient de quelques insuffisances, une révision en profondeur de certaines parties de cette loi a été effectuée et des modifications importantes y ont été apportées. Celles-ci ont surtout porté sur les dispositions pénales et sur les différentes sanctions administratives qui y étaient déjà prévues, lesquelles ont été complétées par l'ajout d'un tout nouveau régime de sanctions administratives pécuniaires (que nous appellerons parfois « SAP » pour alléger le texte).

Les sanctions administratives sont omniprésentes dans nos lois, et ce, depuis plusieurs années. Elles se présentent sous diverses formes, s'adaptant au contexte et aux objectifs particuliers des normes qu'elles visent à faire respecter. Elles prennent souvent la forme d'un ordre, d'une décision portant sur une autorisation ou un permis, ou encore elles consistent en un paiement d'un montant d'argent⁵. Récemment, outre la *Loi sur la qualité de l'environnement*, plusieurs autres lois au Québec ont été modifiées afin d'y introduire des sanctions administratives pécuniaires (tantôt aussi appelées « pénalités administratives ») dont les montants représentent parfois des sommes considérables. À titre d'exemple, depuis 2009⁶, le Bureau de décision et de révision établi en vertu de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*⁷ a le pouvoir d'imposer des pénalités administratives pou-

2. L.R.Q., c. Q-2.

3. L.Q. 2011, c. 20.

4. Il s'agit du numéro du projet de loi lors de son dépôt à l'Assemblée nationale le 15 avril 2010.

5. Uniquement en droit québécois, nous avons répertorié plus d'une cinquantaine de lois ou de règlements qui prévoient des sanctions (ou pénalités) administratives sous forme de paiement d'un montant d'argent.

6. *Loi modifiant diverses dispositions législatives afin principalement de resserrer l'encadrement du secteur financier* (L.Q. 2009, c. 58).

7. L.R.Q., c. A-33.2, art. 92.

vant aller jusqu'à deux millions de dollars à toute personne qui, par son acte ou son omission, a contrevenu ou a aidé à l'accomplissement d'une contravention à une disposition de la *Loi sur les valeurs mobilières*⁸, de la *Loi sur les instruments dérivés*⁹ ou de l'un de leurs règlements. De même, en 2010, la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*¹⁰ a été modifiée¹¹ afin de permettre à des personnes désignées par le ministre d'imposer des pénalités administratives de 500 \$ à un titulaire de permis ou à une personne responsable d'un service de garde en milieu familial lorsqu'il est constaté que cette personne fait défaut de respecter certaines dispositions de la loi¹².

Il ne s'agit ici que de quelques exemples de régimes de « sanctions administratives » ou de « pénalités administratives » de nature financière qui sont de plus en plus fréquents dans les lois d'ici, d'ailleurs en Amérique du Nord et d'un peu partout dans le monde, notamment dans le domaine de l'environnement. En effet, l'existence de divers sujets à encadrer par des normes juridiques et, de ce fait, la diversité, la multiplicité et la complexité de ces normes ont conduit à une conclusion évidente : les moyens coercitifs mis à la disposition des autorités publiques pour intervenir efficacement auprès des contrevenants, notamment le recours systématique au régime pénal, étaient devenus insuffisants et, surtout, mal adaptés. Dès lors, des régimes de sanctions administratives se sont développés en tant qu'outils complémentaires aux recours civils (notamment l'injonction) et aux sanctions pénales.

L'existence des sanctions administratives, notamment de nature pécuniaire, dans de nombreuses lois actuellement en vigueur au Québec et ailleurs au Canada ainsi que l'efficacité de telles sanctions sont indéniables. La légalité de tels régimes a d'ailleurs été confirmée à de nombreuses reprises par les tribunaux dont la Cour suprême du Canada. Ces instances ont effectivement reconnu que les sanctions administratives constituent des moyens nécessaires mis à la disposition des autorités publiques pour exercer efficacement leur rôle de gardiens des lois. Certaines règles ont cependant été établies pour mieux encadrer de tels régimes, notamment pour en assurer une application conforme aux principes de justice naturelle afin de proté-

8. L.R.Q., c. V-1.1, art. 273.1.

9. L.R.Q., c. I-14.1, art. 134.

10. L.R.Q., c. S-4.1.1.

11. *Loi resserrant l'encadrement des services de garde éducatifs à l'enfance* (L.Q. 2010, c. 39).

12. *Supra*, note 10, art. 101.3 et s.

ger les droits des administrés ainsi que pour bien les distinguer des régimes pénaux.

Le texte qui suit vous présentera sommairement, dans un premier temps, la *Loi sur la qualité de l'environnement* afin, notamment, de bien situer le contexte dans lequel s'inscrit la réforme du régime de sanctions qui y a été introduit par la Loi 89 et, plus spécifiquement, le nouveau régime de sanctions administratives pécuniaires. Ensuite, après avoir traité des avantages que les sanctions administratives présentent en tant qu'outils mis à la disposition des autorités publiques pour assurer le respect des lois, nous décrirons le nouveau régime de SAP applicable en droit de l'environnement. Ce régime en est certainement un d'avant-garde en droit québécois en raison, d'une part, de la pluralité des situations qu'il vise et, d'autre part, de ses règles d'application adaptées en fonction des conséquences variées et variables pouvant résulter des contraventions qu'il vise à sanctionner. Nous compléterons le tout par une analyse de ce régime démontrant qu'il s'agit bien d'un régime « administratif » et non d'un régime « pénal », à la lumière des différents critères établis à cette fin par la Cour suprême du Canada.

1. Le pilier du régime de protection de l'environnement au Québec : la *Loi sur la qualité de l'environnement*

Avant d'aborder le sujet des sanctions administratives et de décrire le nouveau régime introduit à la *Loi sur la qualité de l'environnement* en 2011¹³, nous croyons essentiel, pour bien en saisir les enjeux, de présenter d'abord cette loi fondamentale en matière de protection de l'environnement au Québec. Sans en faire une analyse exhaustive, nous en dresserons un portrait général afin de faciliter la compréhension des objectifs précis qu'elle poursuit, des dispositions particulières qui la composent ainsi que des sujets dont elle traite. Notons, toutefois, que cette loi complexe ne peut être résumée en quelques lignes. Les termes qui y sont utilisés, la portée des concepts qu'elle sous-tend ainsi que la technicité de certaines de ses dispositions alimentent encore aujourd'hui les débats devant les tribunaux et les divergences d'interprétation que nous retrouvons dans la doctrine. Cette diversité et cette complexité doivent être présentées dès le départ puisqu'elles sont à l'origine des divers modes de sanctions prévus à cette loi et ont grandement contribué à la conception et à la

13. Ce nouveau régime est en vigueur depuis le 1^{er} février 2012, *supra*, note 3, art. 62, par. 1^o.

modulation du régime particulier de SAP qui y a récemment été introduit.

1.1 Objectifs et rappel historique

C'est en 1972 que le Québec s'est doté d'une loi cadre dans le domaine de la protection de l'environnement, soit la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹⁴, laquelle abrogeait notamment la *Loi sur la Régie des eaux*¹⁵ et remplaçait, en partie, la *Loi de l'hygiène publique*¹⁶. Cette loi est, en quelque sorte, venue « cristalliser » le droit de l'environnement au Québec¹⁷ en intégrant, dans un ensemble législatif, un régime d'obligations et de droits relatifs à ce domaine en pleine évolution. L'ensemble des dispositions de cette loi vise notamment à protéger la santé et le bien-être de la population en assurant une protection adéquate de l'environnement, non seulement en éliminant ou en contrôlant les sources de contamination ou de pollution actuelles, mais aussi en contrôlant les exploitations et les activités de façon à protéger son milieu de vie pour l'avenir. La jurisprudence est d'ailleurs constante à cet effet, reconnaissant que cette loi est d'ordre public¹⁸.

Encore aujourd'hui, bien que d'autres lois environnementales à portée spécifique aient été adoptées par l'Assemblée nationale et confiées au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (ci-après désigné « le ministère » ou « le MDDEFP »), la LQE demeure la principale loi environnementale au Québec. Cette loi est complétée par une volumineuse réglementation (pas moins d'une cinquantaine de règlements édictés en application de celle-ci établissent diverses normes dans des secteurs d'activité très diversifiés). De même, de nombreuses politiques ministérielles précisent certaines orientations ou certaines règles applicables dans des domaines particuliers, telles la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, la Politique nationale de l'eau ainsi que la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles¹⁹.

14. L.Q. 1972, c. 49.

15. Statuts refondus, 1964, chapitre 183.

16. Statuts refondus, 1964, chapitre 161.

17. Marc PAQUIN et Karel MAYRAND, « La Loi sur la qualité de l'environnement : Présentation et contexte », Centre International Unisfèra, Montréal, Ministère de l'Environnement du Québec, 2003, p.1.

18. Voir notamment *P.G.Q. c. Landreville inc.*, [1981] C.S. 1020 et *Lafarge Canada inc. c. P.G.Q.*, 1994 QCCA 1832.

19. Ces politiques sont disponibles sur le site Internet du MDDEFP.

Lors de son adoption, la LQE établissait certaines règles d'application générale, dont plusieurs, encore en vigueur aujourd'hui, visent à protéger l'environnement. Parmi celles-ci se trouvent des règles relatives à l'émission, au dépôt, au dégagement ou au rejet de contaminants²⁰ et à l'exigence d'obtenir une autorisation préalable avant l'exercice de certaines activités²¹. De même, on retrouve des normes en matière d'aqueduc, d'égout et de traitement de l'eau²², d'élimination des matières résiduelles²³, de salubrité des immeubles et des lieux publics²⁴ et de protection contre les rayonnements et autres agents vecteurs d'énergie²⁵.

Cette loi a cependant beaucoup évolué au fil des ans et plusieurs modifications y ont été apportées afin notamment de répondre à de nouvelles préoccupations dans le domaine environnemental ou de régir de nouveaux secteurs d'activité. Ainsi, se sont successivement ajoutées des dispositions portant sur la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement de certains projets environnementaux²⁶ et sur la création du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE)²⁷, celles établissant des règles particulières à la région de la Baie James et du Nord québécois²⁸, d'autres relatives aux attestations de conformité environnementale²⁹, aux attestations d'assainissement³⁰, à la protection et à la réhabilitation des terrains³¹, aux matières dangereuses³², à la gestion des matières résiduelles³³, à l'assainissement de l'atmosphère³⁴ et, plus récemment, des dispositions portant sur la protection et la gestion des ressources en eau³⁵.

Finalement, en 2011, d'importantes modifications ont été apportées par la Loi 89 afin d'actualiser l'ensemble des mécanismes de contrôle visant à assurer l'application de cette loi, notamment par

20. *Supra*, note 2, art. 20.

21. *Supra*, note 2, art. 22.

22. *Supra*, note 2, art. 32 et s.

23. *Supra*, note 2, art. 54 et s.

24. *Supra*, note 2, art. 71 et s.

25. *Supra*, note 2, art. 91 et s.

26. En 1978, *supra*, note 2, art. 31.1 à 31.9.

27. En 1978, *supra*, note 2, art. 6.1 à 6.12.

28. En 1978, *supra*, note 2, art. 131 et s.

29. En 1982, *supra*, note 2, art. 95.1 à 95.9.

30. En 1988, *supra*, note 2, art. 31.10 à 31.41.

31. En 1990, puis en 2003, *supra*, note 2, art. 31.42 à 31.69.

32. En 1991, *supra*, note 2, art. 70.1 à 70.19.

33. En 1999, *supra*, note 2, art. 53.1 à 53.31.20.

34. En 2009, *supra*, note 2, art. 46.1 à 46.18.

35. En 2009, *supra*, note 2, art. 31.74 à 31.108.

l'ajout d'un nouveau régime de sanctions administratives pécuniaires. En effet, malgré les nombreuses modifications apportées à cette loi depuis 1972, plusieurs des pouvoirs administratifs attribués au ministre pour en assurer l'application, de même que bon nombre de dispositions pénales, étaient demeurés sensiblement les mêmes. L'efficacité de ces outils pour assurer la conformité environnementale et le respect de la loi s'était donc vue diminuer avec le temps, compte tenu de la prise en compte croissante du développement durable comme valeur fondamentale dans notre société et de l'évolution des atteintes à l'environnement.

L'éventail des moyens mis à la disposition du ministre pour en surveiller l'application était devenu trop restreint et ne permettait plus de faire face adéquatement à l'ensemble des situations de non-conformité environnementale. Qui plus est, il avait été constaté que les moyens dont disposait le Québec pour faire respecter les obligations environnementales étaient de moins en moins comparables à ceux dont s'étaient dotés, en ce domaine, le gouvernement fédéral et d'autres juridictions voisines, notamment l'Ontario et plusieurs États américains.

Dès lors, il était nécessaire que le Québec apporte des changements importants à sa loi fondamentale en matière de protection de l'environnement afin de mieux préserver le respect de ses règles. Ceci a donc mené le gouvernement à proposer une réforme importante de la LQE, laquelle a conduit à l'adoption de la Loi 89. Cette loi visait plusieurs objectifs importants, dont ceux d'assurer un meilleur respect de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et un retour rapide à la conformité, de mieux appliquer le principe du « pollueur-payeur » et de mettre à la disposition du ministère des moyens d'intervention plus efficaces et diversifiés, adaptés aux différents types de contraventions constatés. Cette loi modificative a donc prévu une révision des pouvoirs du ministre en matière d'ordonnances, de refus, de modification ou de révocation d'autorisations et de recouvrement, l'ajout d'un nouveau régime de sanctions administratives pécuniaires et une révision complète des dispositions pénales, dont une hausse significative des montants des amendes. La totalité de ces modifications à la LQE sont entrées en vigueur le 4 novembre 2011, sauf celles relatives au régime de sanctions administratives pécuniaires, lesquelles sont entrées en vigueur le 1^{er} février 2012.

1.2 *Brève description de la Loi sur la qualité de l'environnement*

1.2.1 *Présentation générale*

Précisons tout d'abord que la *Loi sur la qualité de l'environnement* comporte deux grands chapitres, le premier prévoyant des dispositions d'application générale³⁶ et le second des dispositions particulières applicables à la région de la Baie James et du Nord québécois³⁷. Dans la section I du premier chapitre, plusieurs définitions sont campées dont celle, bien essentielle, du terme « environnement », lequel y est défini comme « l'eau, l'atmosphère et le sol ou toute combinaison de l'un ou l'autre ou, d'une manière générale, le milieu ambiant avec lequel les espèces vivantes entretiennent des relations dynamiques »³⁸.

Dans la section II sont prévus de nombreux pouvoirs et fonctions du ministre³⁹, ainsi que la création du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement⁴⁰, ayant pour fonctions d'enquêter sur toute question relative à la qualité de l'environnement⁴¹. À la section III.1 une disposition consacrant un droit bien notable est prévue : le droit de toute personne à la qualité de son environnement et à la sauvegarde des espèces vivantes⁴². Cet énoncé du « droit à la qualité de l'environnement » confirme que la protection de l'environnement relève de l'intérêt public et, dans cet esprit, prévoit formellement la possibilité pour le citoyen ou, le cas échéant, le procureur général ou une municipalité, de recourir à l'injonction devant la Cour supérieure « pour empêcher tout acte ou toute opération qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte à l'exercice [de ce] droit »⁴³.

Les sections subséquentes de la loi visent, par différents moyens, à atteindre l'objectif fondamental qu'elle poursuit, soit protéger l'environnement. Ainsi, il peut s'agir d'interdictions ou de restrictions liées à l'émission de contaminants⁴⁴, à l'exercice de certaines

36. *Supra*, note 2, art. 1 à 130.

37. *Supra*, note 2, art. 131 et s.

38. *Supra*, note 2, art. 1, par. 4^o.

39. *Supra*, note 2, art. 2 à 2.2.

40. *Supra*, note 2, art. 6.1.

41. *Supra*, note 2, art. 6.3.

42. *Supra*, note 2, art. 19.1.

43. *Supra*, note 2, art. 19.2 et 19.3.

44. Voir notamment *supra*, note 2, art. 20.

activités⁴⁵ ou à l'utilisation ou à la gestion de certaines matières⁴⁶. Il peut s'agir aussi de règles en matière de délivrance d'autorisations, de permis ou d'attestations liées à l'exercice de certaines activités⁴⁷. Plusieurs pouvoirs administratifs sont également attribués au ministre afin d'assurer le respect de la loi, comme divers pouvoirs d'ordonnance⁴⁸, de refus, de modification, de suspension ou de révocation d'autorisations⁴⁹, de même que des pouvoirs d'inspection et d'enquête⁵⁰.

Par ailleurs, les nouvelles dispositions pénales de cette loi⁵¹, introduites en 2011 par la Loi 89, prévoient des amendes pouvant atteindre, pour les infractions considérées comme étant les plus graves, un million de dollars pour les personnes physiques et six millions de dollars pour les personnes morales⁵². La loi énumère aussi plusieurs facteurs aggravants dont les juges doivent tenir compte lors de la détermination de la peine⁵³ et prévoit de même, pour ces derniers, de multiples pouvoirs d'ordonnance spécifiques au domaine de l'environnement⁵⁴. À bien des égards, ces nouvelles règles pénales sont innovatrices, démontrant ainsi concrètement le souci du législateur de protéger adéquatement l'environnement en donnant aux tribunaux la possibilité de sanctionner très sévèrement les contrevenants et d'adapter la peine imposée selon les conséquences des infractions commises.

En terminant, précisons que cette loi s'applique à tous, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale, d'une société, d'une association, d'une municipalité, d'un ministère ou d'un organisme⁵⁵.

1.2.2 Les articles 20 et 22

Bien que la LQE comporte plus de 200 articles, deux d'entre eux en constituent, en quelque sorte, les « pierres angulaires ». Il s'agit

45. Voir notamment *supra*, note 2, art. 2, 31.1, 31.79.

46. Voir notamment *supra*, note 2, art. 53.1 et s. relatifs à la gestion des matières résiduelles et les articles 70.1 et s. relatifs aux matières dangereuses.

47. Voir notamment *supra*, note 2, art. 22 et 31.1 en matière de certificats d'autorisation.

48. Voir notamment *supra*, note 2, art. 25, 26, 27, 27.1, 29, 31.16, 31.43 ou 70.1, de même que les nouveaux pouvoirs d'ordonnance prévus aux articles 115.2 et 115.3.

49. *Supra*, note 2, art. 115.5 à 115.12.

50. *Supra*, note 2, art. 119 à 121.2.

51. *Supra*, note 2, art. 115.29 à 115.47.

52. *Supra*, note 2, art. 115.32.

53. *Supra*, note 2, art. 115.41.

54. *Supra*, note 2, art. 115.43.

55. Voir, à ce sujet, la définition de « personne », *supra*, note 2, art. 1, par. 9^o et art. 126.

des articles 20 et 22⁵⁶. En effet, l'interprétation de ces articles a maintes fois été soumise à l'éclairage des tribunaux et leur portée, très étendue, fait encore aujourd'hui l'objet de débats parmi les auteurs. Il convient donc que nous nous y attardions quelque peu, puisque leur application dans un contexte de sanctions administratives pécuniaires est susceptible de contribuer encore davantage à alimenter ces débats.

– L'article 20

L'article 20 est la formulation d'une prohibition générale d'émettre des contaminants dans l'environnement. Selon plusieurs auteurs, il s'agit de la « clé de voûte » de la LQE, constituant un point de repère pour de nombreux autres pouvoirs et obligations de cette même loi⁵⁷. L'application et l'interprétation de cette disposition déclinent les prohibitions qui s'y trouvent en trois volets. Les deux premiers volets sont énoncés au premier alinéa et au début du second et prévoient que : « Nul ne doit émettre, déposer, dégager ou rejeter ni permettre l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant au-delà de la quantité ou de la concentration prévue par règlement du gouvernement » ou « de tout contaminant dont la présence dans l'environnement est prohibée par règlement du gouvernement ». Dès lors, ces prohibitions sont nécessairement mises en œuvre par des normes et des interdictions prévues par la réglementation.

Le troisième volet, énoncé au second alinéa *in fine* de cet article, prévoit quant à lui une interdiction à large spectre. C'est ce qui en fait une disposition centrale ayant fait l'objet d'une jurisprudence relativement abondante. En effet, il y est prévu que la même prohibition s'applique à l'émission, au dépôt, au dégagement ou au rejet de tout contaminant « 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 ». Compte tenu de l'utilisation du mot « susceptible », ainsi qu'à la référence à la fois à l'être humain, au

56. Notons par ailleurs que plusieurs autres dispositions en matière d'autorisations préalables se sont ajoutées au fil des ans pour des secteurs d'activités spécifiques (par exemple, les articles 32 et 48 de la LQE).

57. Voir notamment Robert DAIGNEAULT et Martin PAQUET, « Les prohibitions de l'article 20 », dans *L'environnement au Québec*, Farnham, Les Publications CCH/FM, feuilles mobiles, à jour au 18 juin 2012 et Odette NADON, « Les volets de l'article 20 ont-ils besoin d'être changés ? », dans S.F.C.B.Q., vol. 270, *Développements récents en droit de l'environnement (2007)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 339.

sol, à la végétation, à la faune et aux biens, une portée très étendue a été conférée à cette prohibition par les tribunaux. Cette partie de l'article fait appel à des concepts flexibles, évolutifs et susceptibles de varier selon les situations⁵⁸. Il a même été avancé en doctrine qu'il s'agirait d'une codification du principe de précaution en droit québécois⁵⁹.

– L'article 22

L'article 22 prévoit un mécanisme de contrôle ministériel spécifique visant la protection de l'environnement par un régime d'autorisation préalable dont le champ d'application est très vaste. Ce régime de contrôle joue un rôle de premier ordre dans la protection de l'environnement au Québec⁶⁰ et plusieurs règlements s'appuient sur ce dernier.

Plus spécifiquement, il est prévu à cet article que tous les travaux ou activités dont il est susceptible de résulter « une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement » de même que tous ceux réalisés en milieux hydriques ou humides sont soumis à l'obligation d'obtenir, au préalable, un certificat d'autorisation délivré par le ministre à cette fin. Précisons toutefois qu'un règlement édicté en application de cette loi vient en restreindre la portée en excluant d'emblée certains projets particuliers⁶¹.

L'essence du contrôle prévu à cette disposition est de permettre une intervention préventive, soit avant même qu'une activité visée ne débute, afin que le ministre puisse évaluer son acceptabilité environnementale⁶². En effet, il est alors possible, pour ce dernier, de faire préciser le projet, de prévoir certaines conditions particulières ou encore d'exiger toute modification du plan ou du projet soumis⁶³. Il peut aussi, s'il le juge justifié, refuser d'autoriser le projet. Par ailleurs, bien que le ministre dispose d'une large discrétion pour apprécier les impacts d'une activité, l'article 24 de la loi établit clairement son obligation, avant d'autoriser un projet, de s'assurer que « l'émis-

58. Voir *Gagné c. Boulianne*, [1991] C.A. 893, par. 6.

59. Marc PAQUIN et Karel MAYRAND, *op. cit.*, note 17, p. 8 et Odette NADON, *op. cit.*, note 56, p. 347.

60. Robert DAIGNEAULT et Martin PAQUET, *op. cit.*, note 56.

61. *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2, r. 3.

62. Robert DAIGNEAULT et Martin PAQUET, *op. cit.*, note 56.

63. *Supra*, note 2, art. 24, al. 1.

sion, le dépôt, le dégagement ou le rejet de contaminants dans l'environnement sera conforme à la loi et aux règlements ».

Les articles 20 et 22 sont donc deux dispositions centrales de cette loi fondamentale que représente la LQE pour la protection de notre environnement. Ces articles sont aussi, en quelque sorte, complémentaires, l'article 22 pouvant être qualifié du « pendant nécessaire »⁶⁴ de l'article 20, puisque l'exigence d'obtenir un certificat d'autorisation, préalablement à l'exercice d'activités susceptibles de générer de la pollution, imposée par le premier, permet au ministre d'agir de manière préventive en s'assurant que la réalisation de telles activités ne contrevient pas aux prohibitions du second.

2. Les sanctions administratives : outil essentiel au respect des lois

De l'importante réforme apportée à la *Loi sur la qualité de l'environnement* en 2011 est né un nouveau régime de sanctions administratives pécuniaires. Une longue et rigoureuse réflexion a par ailleurs précédé l'ajout de ce régime particulier aux différents outils destinés à assurer une meilleure application de la loi. L'élaboration de ce régime ainsi que la préparation des dispositions législatives qui définissent celui-ci ont été sources de questionnements et, surtout, ont mené à différentes constatations. Ainsi, il a notamment été observé, comme nous le mentionnions précédemment, que les sanctions administratives sont omniprésentes dans les lois. En effet, de très nombreuses lois, québécoises, fédérales ou adoptées par d'autres provinces ou États, prévoient des sanctions administratives dont des sanctions administratives pécuniaires. Ces dernières représentent donc des outils importants prévus par le législateur afin de permettre aux autorités publiques d'assurer le respect des règles dont la surveillance leur est confiée. Plusieurs facteurs peuvent expliquer le recours de plus en plus fréquent à ce type de sanctions, facteurs que nous examinerons maintenant.

2.1 Les objectifs poursuivis par les sanctions administratives

Les sanctions administratives sont des outils mis à la disposition des autorités chargées de veiller au respect des lois, tout comme les recours civils ou les sanctions pénales. Toutefois, les sanctions

64. Robert DAIGNEAULT et Martin PAQUET, *op. cit.*, note 56.

administratives pouvant prendre des formes très diversifiées, elles sont beaucoup mieux adaptées aux différentes situations qu'elles entendent encadrer et aux contraventions qu'elles visent à réprimer. Quelle que soit leur forme, il est par ailleurs établi que les sanctions administratives poursuivent des objectifs bien précis et distincts de ceux du droit pénal, comme le soulignent en ces termes M^{es} Pierre Issalys et Denis Lemieux :

La finalité de ce droit administratif répressif se distingue en partie de celle du droit criminel et pénal. Il s'agit moins, en effet, de réprimer des comportements suscitant généralement une réprobation sociale, que d'assurer le déroulement régulier de l'action administrative.⁶⁵
(Nos soulignements)

La Cour suprême, dans deux jugements clés en matière de sanctions administratives, soit l'arrêt *R. c. Wigglesworth*⁶⁶ et *Martineau c. M.R.N.*⁶⁷, est également venue confirmer cette distinction fondamentale entre le régime pénal et le régime administratif en établissant certains critères permettant de les distinguer entre eux. Ces jugements ont clairement établi que ces régimes poursuivent des objectifs très différents. Les sanctions administratives visent à assurer le respect des lois par des moyens d'intervention rapides et efficaces en cas de contraventions à celles-ci et à produire un effet dissuasif pour en prévenir la répétition. Ceux poursuivis par le régime pénal visent plutôt à punir un contrevenant pour des infractions dont la gravité justifie le recours à des procédures beaucoup plus lourdes afin d'obtenir une déclaration de culpabilité (constat d'infraction, sommation à comparaître devant un tribunal pénal, jugement) dont les conséquences sont généralement plus importantes (amendes élevées, emprisonnement, casier judiciaire) et davantage susceptibles de stigmatiser un contrevenant et de susciter la réprobation sociale (caractère public et médiatisation des procédures pénales).

Notons également que ces jugements ont repris et confirmé un principe important confirmé par le juge Cameron de la Cour d'appel de la Saskatchewan à l'effet qu'il « est possible qu'un acte unique comporte plus d'un aspect et entraîne plus d'une conséquence juridique »⁶⁸. Donc, il est possible qu'une sanction administrative, notam-

65. Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, « L'action gouvernementale – Précis de droit des institutions administratives », 3^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009, p. 794.

66. [1987] 2 R.C.S. 541.

67. [2004] 3 R.C.S. 737.

68. *R. c. Wigglesworth*, (1984) 31 Sask. R. 153.

ment de nature pécuniaire, puisse être imposée à une personne malgré le fait que l'acte y ayant donné lieu puisse aussi donner lieu à une procédure pénale. Une telle affirmation s'appuie fondamentalement sur les objectifs distincts poursuivis par ces deux régimes, l'un pouvant en conséquence parfaitement coexister parallèlement avec l'autre en se complétant, sans qu'ils se nuisent.

2.2 *Avantages des sanctions administratives*

Bien qu'actuellement le recours à la sanction pénale demeure probablement l'outil le plus répandu et le mieux connu pour réprimer le non-respect de normes législatives ou réglementaires, force est de constater que le régime pénal n'est pas toujours approprié en ce qui a trait à la recherche d'une application rigoureuse et uniforme des lois.

À cet effet, l'auteur M^e Pierre Issalys avance même que « le développement de l'encadrement juridique des conduites devait inévitablement conduire à une crise de la sanction pénale »⁶⁹. Il explique que le nombre grandissant d'infractions créées par le corpus législatif et réglementaire pour en garantir l'application en est venu à dépasser largement les possibilités réelles de poursuites de leurs auteurs, créant de ce fait un écart entre les contraventions constatées et les sanctions applicables. Selon lui, cette situation aurait malheureusement entraîné, vu l'impossibilité de pénaliser les multitudes de cas de non-conformité, une banalisation de ces comportements, qui ne peut être souhaitable. De même, l'auteur souligne que l'opportunité de recourir systématiquement à la sanction pénale, celle-ci étant investie d'une « forte charge symbolique »⁷⁰, peut être nuisible à l'efficacité de l'action étatique puisqu'elle ne favorise ni la confiance, ni la coopération de l'administré. Dès lors, il ajoute que le processus pénal est non seulement coûteux pour toutes les parties, mais qu'en raison « de ses effets symboliques conflictuels et dégradants »⁷¹, sa mise en œuvre comme seul moyen d'assurer l'application de la législation risque de compromettre les chances d'une véritable adhésion à la norme de la part des assujettis. C'est dans cet écart entre le rendement et l'utilité de la sanction pénale et l'importance de répondre plus efficacement aux comportements de non-conformité que se

69. Pierre ISSALYS, avec la collaboration de Michel BOURQUE, « Répartir les normes : le choix entre les normes d'action étatique », Rapport de recherche avec la Société d'assurance automobile du Québec et le Ministère de la Justice du Québec, 2002, p. 153.

70. *Ibid.*

71. *Ibid.*

seraient parallèlement développés les différents régimes de sanctions administratives⁷².

Considérant la complexité, la diversité et la multiplicité croissantes des normes réglementaires, lesquelles, plus souvent qu'autrement, établissent des règles de nature technique, technologique ou scientifique⁷³ dont l'appréciation relève bien davantage d'un tribunal spécialisé⁷⁴ que d'un tribunal pénal, le manque de souplesse du régime pénal est donc devenu manifeste. Les sanctions administratives pécuniaires comportent un avantage indéniable sur ce dernier : elles s'adaptent en fonction des objectifs spécifiques poursuivis par la loi, la nature de l'obligation qu'elles visent à sanctionner, la nature de la contravention ainsi que ses conséquences réelles ou potentielles.

Soulignons aussi que l'inaction de l'autorité publique devant certaines contraventions soulève de l'insatisfaction parmi la population, de même que des doutes quant à la volonté et à la capacité réelles de l'État de faire respecter les règles qu'il impose. Inversement, l'application d'une sanction disproportionnée compte tenu de la gravité de la contravention peut être source d'iniquité et d'injustice, et soulever un sentiment d'abus de pouvoir. Dès lors, permettre aux autorités publiques de « doser » leurs interventions en leur permettant d'imposer des sanctions administratives adaptées et variables selon la nature et la gravité de la contravention répond à la fois aux préoccupations des citoyens et assure un meilleur respect des lois.

Les sanctions administratives assument aussi une autre fonction importante : elles permettent à l'État de réserver la poursuite pénale aux contraventions les plus graves, soit celles qui justifient des impacts plus importants pour l'administré, favorisant ainsi une meilleure utilisation de l'ensemble des ressources consacrées au système de justice pénale.

72. *Ibid.*

73. À titre illustratif, voir le *Règlement sur l'assainissement de l'atmosphère*, L.R.Q., c. Q-2, r. 4.1.

74. D'ailleurs, les sanctions administratives imposées en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, qu'il s'agisse d'ordonnances, de décisions relatives aux autorisations ou de sanctions administratives pécuniaires, peuvent généralement faire l'objet d'une contestation auprès du Tribunal administratif du Québec, plus précisément devant la section du territoire et de l'environnement de ce tribunal. Voir *supra*, note 2, art. 96 et 96.1.

2.3 *Les formes de sanctions administratives et leur contexte législatif*

Les difficultés évidentes liées à l'utilisation du régime pénal comme moyen exclusif d'assurer, en toutes circonstances, le respect de l'ensemble des normes législatives et réglementaires, et ses composantes systémiques (les délais, les coûts, les exigences procédurales, les ressources limitées) semblent donc avoir incité le législateur à multiplier les sanctions administratives dans les lois. Il a d'ailleurs été observé qu'il a fait preuve d'une grande créativité en prévoyant des moyens très diversifiés de sanctionner les contraventions, en les adaptant selon le contexte de la loi visée. Tel que le mentionne M^e Issalys, le registre des sanctions administratives ainsi élaborées comporte des mesures inconnues en droit pénal qui correspondent à une recherche d'efficacité et à un souci de réaliser les nombreux objectifs des lois et des règlements⁷⁵.

Les sanctions administratives ont ainsi pris des formes diverses. Il peut s'agir de pouvoirs de refus, de suspension ou de révocation de permis ou de toute autre forme d'autorisation (permis de conduire, de chasser ou de pêcher, permis d'exploiter une entreprise, d'exercer une activité ou une profession, de dispenser des services de garde à l'enfance, etc.). Elles peuvent aussi prendre la forme de sanctions pécuniaires (paiement d'un montant d'argent, y compris des intérêts, refus, réduction ou annulation de prestations ou d'indemnités, pénalités administratives, etc.) ou de saisies ou de confiscations de biens (fréquentes dans les lois fiscales). Certaines lois peuvent par ailleurs attribuer à l'autorité publique divers pouvoirs d'ordonnance d'accomplir un acte ou de s'en abstenir (la *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit de nombreux pouvoirs d'ordonnance⁷⁶). D'autres encore prévoient des avertissements ou encore des blâmes⁷⁷.

Mentionnons également qu'au-delà de la diversité des sanctions elles-mêmes, les lois qui les prévoient se révèlent être de différente nature et visent des objectifs variés. Il en va de même des lois qui prévoient des sanctions administratives de nature pécuniaire. En droit québécois, près d'une cinquantaine de lois ou de règlements prévoyant des sanctions pécuniaires ont pu être répertoriés, et ce, dans tous les domaines. Par exemple, bon nombre de ces lois visent à protéger l'intérêt public ou sont d'ordre public, comme c'est le cas de la *Loi*

75. Pierre ISSALYS, *op. cit.*, note 68, p. 153.

76. Voir notamment *supra*, note 2, art. 25 à 27.1 et 29, 31.16, 31.43, 31.49 et 32.5.

77. Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *op. cit.*, note 64, p. 978 et 979.

sur la qualité de l'environnement, de plusieurs lois dans le domaine des taxes et des impôts⁷⁸, de celles régissant l'exercice d'une fonction ou d'activités professionnelles⁷⁹, la dispensation de certains services financiers (les assurances, les valeurs mobilières, les institutions de dépôt, la distribution de produits et de services financiers)⁸⁰, ou encore la protection du consommateur⁸¹. Il peut aussi s'agir de lois qui régissent le versement de prestations à des individus, telles les rentes de retraite⁸², ou le versement d'indemnités, telles les indemnités d'accidents du travail⁸³, ou encore de lois qui régissent des secteurs d'activité économique particuliers, tels les mines⁸⁴, l'énergie⁸⁵, l'agriculture, l'agro-alimentaire ou la pêche⁸⁶.

Bref, un examen attentif des lois et des règlements qui prévoient actuellement des sanctions administratives pécuniaires indique que la nature de ceux-ci ne semble pas, à l'évidence, être un facteur qui ait guidé le législateur quant à l'opportunité d'y prévoir ou non de telles sanctions. Cette conclusion serait encore plus évidente si nous avions examiné l'ensemble des sanctions administratives,

-
78. Voir notamment les articles 59 et s. de la *Loi sur l'administration fiscale* (L.R.Q., c. A-6.002) ; la *Loi sur la taxe de vente du Québec* (L.R.Q., c. T-0.1) ; l'article 250.1 de la *Loi sur la fiscalité municipale* (L.R.Q., c. F-2.1) ; les articles 13.2 et 13.9 à 13.17 de la *Loi concernant l'impôt sur le tabac* (L.R.Q., c. I-2) ; les articles 21.4.7 et s. et 726.9.12 et s. de la *Loi sur les impôts* (L.R.Q., c. I-2) et les articles 69.4.1 et 425.2 de la *Loi sur la taxe de vente du Québec* (L.R.Q., c. T-0.1).
79. Voir notamment l'article 40 de la *Loi sur les agents de voyage* (L.R.Q., c. A-10) ; l'article 134 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* (L.R.Q., c. A-23.1) ; l'article 156c) du *Code des professions* (L.R.Q., c. C-26) et l'article 6 du *Règlement sur l'exemption applicable aux titulaires d'un certificat de qualité des initiatives de formation édicté en vertu de l'article 6 de la Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre* (L.R.Q., c. D-8.3, r. 5).
80. Voir notamment les articles 115 et 419 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* (L.R.Q., c. D-9.2) ; l'article 17 de la *Loi sur les entreprises de services monétaires* (L.R.Q., c. E-1200001) ; l'article 134 de la *Loi sur les instruments dérivés* (L.Q., chapitre 134) et l'article 349.1 de la *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne* (L.R.Q., c. S-29.01).
81. Voir notamment l'article 195 de la *Loi sur la protection du consommateur* (L.R.Q., c. P-40.1).
82. Voir notamment l'article 81 de la *Loi sur le régime de rentes du Québec* (L.R.Q., c. R-9) ; l'article 189 de la *Loi sur le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics* (L.R.Q., c. R-10) et les articles 19 et 29 du *Règlement sur les régimes complémentaires de retraite édicté en vertu de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (L.R.Q., c. R-15.1, r. 6).
83. Voir notamment les articles 319 et s. de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* (L.R.Q., c. A-3.001).
84. Voir la *Loi concernant les droits sur les mines* (L.R.Q., c. D-15).
85. Voir notamment l'article 48 de la *Loi sur Hydro-Québec* (L.R.Q., c. H-5) et la *Loi sur la Régie de l'énergie* (L.R.Q., c. R-6.01).
86. Voir notamment l'article 117 de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche* (L.R.Q., c. M-35.1) et plusieurs des règlements édictés en vertu de cette loi.

autres que pécuniaires, qui sont actuellement prévues dans les lois et les règlements. En effet, la finalité des sanctions administratives, comme définie par la Cour suprême, étant essentiellement de favoriser un meilleur respect des lois en permettant une intervention rapide et efficace lorsqu'une contravention est constatée, il apparaît difficile d'envisager que de tels outils ne puissent s'appliquer à des lois visant à promouvoir l'ordre et le bien-être public. Le contraire serait à tout le moins inquiétant, particulièrement dans le domaine environnemental où une intervention rapide et efficace peut se révéler extrêmement importante pour éviter des dommages plus sérieux ou même irréversibles.

En droit québécois, le législateur a choisi d'élaborer des régimes de sanctions administratives adaptés aux objectifs poursuivis par chacune des lois visées, selon leurs particularités. D'ailleurs, en ce qui concerne les montants des sanctions administratives de nature pécuniaire, il est particulièrement révélateur de noter qu'il n'y a pas de règle unique et que les montants pouvant être imposés, ou les règles permettant de les établir, varient considérablement d'une loi à l'autre. À titre illustratif, qu'il nous suffise de comparer deux modèles existants, soit l'article 115 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*⁸⁷, lequel prévoit une pénalité administrative pouvant atteindre un montant de deux millions de dollars, imposée par le Bureau de décision et de révision, et les articles 101.3 et 101.4 de la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*⁸⁸, qui prévoient des sanctions administratives dont le montant maximal est limité à 500 \$.

En outre, aucune règle uniforme ne semble exister quant à l'application générale ou limitée des SAP en cas de manquements aux obligations prévues par une loi. Certaines lois, telle la *Loi sur les valeurs mobilières*⁸⁹, prévoient la possibilité d'imposer une pénalité administrative pour toute contravention à une disposition de la loi ou de l'un de ses règlements, alors que d'autres lois, telle la *Loi sur le régime de rentes du Québec*⁹⁰, limitent la possibilité d'imposer une pénalité administrative en cas de manquements à des obligations spécifiques.

Par ailleurs, les régimes de sanctions administratives examinés ne font pas non plus de distinction entre les règles d'application géné-

87. L.R.Q., c. D-9.2.

88. *Supra*, note 10.

89. *Supra*, note 8.

90. L.R.Q., c. R-9, art. 81d).

rale, applicables à tous les citoyens, et les règles relatives à des activités dites « réglementées », assujetties à divers régimes d'autorisation. Le meilleur exemple est sans doute les pénalités administratives pécuniaires prévues dans les lois fiscales en cas de défaut ou de retard du contribuable à produire sa déclaration de revenus. Nous reviendrons sur cet aspect ultérieurement lorsque nous analyserons les objectifs poursuivis par le régime de sanctions administratives prévu par la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁹¹.

Ceci dit, étant donné la nécessité de ne pas doter les autorités publiques d'un pouvoir absolu en la matière et vu l'importance d'assurer la protection des droits des administrés, des mécanismes de contrôle prévus par la loi s'appliquent généralement aux décisions rendues à l'égard d'un administré dans le cadre d'un régime administratif, soit des mécanismes de révision ou de réexamen internes ou encore mécanismes de recours externes. Par exemple, plusieurs régimes prévoient la possibilité de contester la décision devant un tribunal administratif ou encore auprès de tribunaux judiciaires investis du pouvoir de contrôle de la légalité des décisions administratives⁹².

Ce survol rapide de la situation actuelle quant aux sanctions administratives prévues dans les lois nous amène donc au constat suivant : hormis la nécessité qu'un régime établissant des sanctions de nature administrative soit créé en vertu d'une loi, le législateur dispose d'une grande latitude pour en déterminer les règles d'application dans le contexte particulier des obligations prévues par cette loi. Il doit cependant s'assurer du respect des droits des administrés, notamment que les règles applicables aux décisions qui relèvent de l'exercice d'une fonction administrative énoncées à la *Loi sur la justice administrative*⁹³ soient respectées.

2.4 Les sanctions administratives pécuniaires en droit de l'environnement

Les lois visant la protection de l'environnement sont certainement parmi les principales lois où, plus récemment, sont apparus différents régimes de sanctions administratives pécuniaires. De telles sanctions, dans un domaine aussi primordial que l'est celui de la protection de notre environnement, présentent plusieurs avantages. En effet, outre leur rapidité d'application, leur efficacité et les moindres

91. *Supra*, note 77, section 3.1.2.

92. Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *op. cit.*, note 64, p. 958 et 959.

93. L.R.Q., c. J-3, art. 2 à 8.

coûts de mise en œuvre qu'elles représentent⁹⁴, ces sanctions présentent l'avantage d'être imposées directement par l'administration. Cette dernière, en tant que responsable d'assurer le respect de la norme, est nécessairement celle qui détient, au premier chef, toute l'expertise nécessaire pour évaluer une situation de non-conformité, déterminer si une sanction doit être imposée et, le cas échéant, la nature de celle-ci compte tenu d'un ensemble d'éléments, notamment les objectifs poursuivis par la loi, la nature de l'obligation qui n'a pas été respectée et l'ensemble des circonstances particulières à chaque cas, y compris, le cas échéant, les conséquences réelles ou potentielles de la contravention sur la santé ou sur l'environnement.

L'un des principes fondamentaux du développement durable, concept qui favorise l'équilibre entre l'environnement, le développement économique et la société, est celui du « pollueur-payeur ». Selon ce principe, les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent l'environnement doivent assumer leur part des coûts associés à la prévention, à la réduction et au contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement⁹⁵. L'application et le respect des lois et des règlements environnementaux sont directement liés à l'application de ce principe et les attentes de la population envers les autorités publiques sont grandissantes à cet égard.

Ces aspects figurent sans doute parmi les raisons qui expliquent pourquoi les sanctions administratives pécuniaires sont particulièrement présentes en droit de l'environnement, et ce, un peu partout à travers le monde. Au Canada, des réformes importantes en ce domaine ont été initiées successivement par l'Ontario (en 2005) et par le gouvernement fédéral (en 2009), lesquelles ont notamment donné lieu à l'introduction de régimes de sanctions administratives pécuniaires dans les diverses lois environnementales relevant de leur responsabilité. Ces deux régimes ayant servi de sources d'inspiration au régime introduit à la LQE, nous croyons pertinent de les examiner brièvement ci-après.

2.4.1 *Le régime ontarien*

Le gouvernement ontarien a fait adopter, le 9 juin 2005, une loi modifiant la *Loi sur la protection de l'environnement* et la *Loi sur les*

94. Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *op. cit.*, note 64, p. 980 et 981.

95. Voir l'article 2 et le par. o) de l'article 6 de la *Loi sur le développement durable*, L.R.Q., c. D-8.1.1.

*ressources en eau*⁹⁶ afin, notamment, d'y introduire un régime de « pénalités environnementales ».

La *Loi sur la protection de l'environnement*⁹⁷ permet à l'autorité désignée d'exiger le paiement d'une pénalité environnementale d'une personne dite « réglementée »⁹⁸, celle-ci étant définie comme une personne qui fait partie d'une catégorie de personnes prescrite par règlement et qui est titulaire d'une autorisation, ou est tenue de l'être⁹⁹. Les contraventions susceptibles de faire l'objet de telles pénalités sont soit visées expressément par la loi (par exemple l'article 14 interdisant le rejet d'un contaminant dans l'environnement, le pendant de l'article 20 de la LQE), soit par règlement.

Un tel règlement a effectivement été adopté en 2007¹⁰⁰. Ce règlement décrit la portée et les modalités de mise en œuvre des pénalités administratives. Il désigne les installations assujetties aux pénalités administratives, soit celles qui rejettent des effluents directement dans les eaux de surface de l'Ontario ou qui font partie des neuf secteurs industriels visés, soit le pétrole, le fer, l'acier, les minéraux industriels, les produits chimiques inorganiques, les produits chimiques organiques, les pâtes et papiers, l'extraction des métaux, la fonderie des métaux et la production d'électricité¹⁰¹.

La loi prévoit que la pénalité administrative qui peut être imposée peut atteindre 100 000 \$ par journée ou partie de journée au cours de laquelle la contravention a été commise ou s'est poursuivie¹⁰². Compte tenu du niveau élevé de ce montant, le règlement prévoit des règles passablement complexes qui impliquent la prise en compte de la gravité de la contravention et de ses conséquences potentielles sur la santé ou sur l'environnement et qui permettent, après un calcul mathématique exprimé sous forme d'équations dans le règlement, de fixer le montant de la sanction administrative pouvant être imposé.

Une particularité du régime ontarien mérite d'être soulignée. En effet, la loi prévoit la possibilité pour le contrevenant de pouvoir conclure une entente à l'amiable avec le ministère afin de convenir

96. L.Q. 2005, c. 12.

97. L.R.O. 1990, c. E.19.

98. *Supra*, note 96, art. 182(1).

99. *Supra*, note 96, art. 1(1).

100. Ontario Regulation 222/07 – Environmental Penalties.

101. Fait quelque peu inusité : la table 1 de ce règlement désigne nommément les entreprises visées.

102. *Supra*, note 96, art. 182.1(5).

d'une réduction de la pénalité administrative¹⁰³. Selon un document d'information disponible sur le site Internet du ministère de l'Environnement de l'Ontario¹⁰⁴, il est mentionné que :

L'entente à l'amiable donne habituellement lieu à une réduction de la pénalité, mais seulement lorsque l'installation accepte d'investir dans un « projet visant à dépasser la simple conformité à la loi ». Cela comprend des projets de prévention de la pollution ou de réduction de la pollution par l'installation dont le but est d'accroître les avantages pour la santé humaine ou l'environnement au-delà de ce qu'exige le droit de l'environnement. Cependant, une prime sera appliquée pour recevoir cette réduction. Les installations sont admissibles à des réductions allant jusqu'à 75 % du facteur de gravité de la pénalité pour des contraventions liées à des rejets et à des réductions allant jusqu'à 100 % pour des contraventions mineures (c'est-à-dire administratives).

Nous pouvons donc constater que les règles permettant d'établir le montant de la pénalité administrative élaborées par l'Ontario sont passablement complexes et que le montant de celle-ci est susceptible de varier considérablement en tenant compte de nombreux facteurs.

Précisons finalement que le régime ontarien prévoit aussi les règles suivantes :

- la responsabilité absolue du contrevenant, donc impossibilité de présenter une défense de diligence raisonnable pour se soustraire à la pénalité administrative¹⁰⁵ ;
- la possibilité de cumuler la sanction pénale et la pénalité administrative (une personne peut être accusée, poursuivie et déclarée coupable même si elle-même ou une autre personne a fait l'objet d'une pénalité administrative ou a payé une telle pénalité)¹⁰⁶ ;
- un délai de prescription d'un an à compter soit de la date à laquelle la contravention a été commise, soit de la date à laquelle des preuves de la contravention ont été portées pour la première fois à la connaissance du directeur ou d'un agent provincial (la date qui est postérieure à l'autre est celle qui s'applique)¹⁰⁷ ;

103. *Supra*, note 96, art. 182.1(9).

104. <<http://www.ene.gov.on.ca/environnement>>.

105. *Supra*, note 96, art. 182.1(6).

106. *Supra*, note 96, art. 182.1(11).

107. *Supra*, note 96, art. 182.1(8).

- le droit de demander le réexamen de la décision dans les 15 jours suivant la date indiquée dans l'avis d'intention d'émettre une pénalité¹⁰⁸ ;
- la possibilité de contester la décision devant le Tribunal de l'environnement ;
- la publication d'un rapport annuel contenant divers renseignements relatifs aux pénalités¹⁰⁹ et aux ententes conclues dans le registre environnemental établi en application de la Charte des droits environnementaux¹¹⁰.

2.4.2 *Le régime fédéral*

Le gouvernement fédéral a pour sa part fait adopter, en juin 2009, la *Loi sur les pénalités administratives en matière d'environnement*¹¹¹, laquelle est venue établir un régime de sanctions administratives pécuniaires pour l'application de plusieurs lois environnementales relevant de sa responsabilité¹¹².

L'objet de cette loi est énoncé comme suit, à son article 3 :

La présente loi a pour objet d'établir, comme solution de rechange au régime pénal et comme complément aux autres mesures d'application des lois environnementales en vigueur, un régime juste et efficace de pénalités.

Le paragraphe 1 de l'article 5 de cette loi habilite le gouverneur en conseil à prévoir, par règlement, les violations à une loi environnementale ou à l'un de ses règlements qui pourraient donner lieu à des sanctions administratives. Conformément au paragraphe (i) du sous-paragraphe *a*) de cet article, « toute disposition spécifiée d'une loi environnementale ou de ses règlements » peut être ainsi désignée.

108. *Supra*, note 99, art. 6.

109. *Supra*, note 96, art. 182.1(19).

110. *Supra*, note 96, art. 182.1(10) et (19).

111. L.C. 2009, c. 14.

112. Il s'agit de la *Loi sur la protection de l'environnement en Antarctique* (L.C. 2003, ch. 20), la *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada* (L.C. 2002, ch. 18), la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* (L.C. 2000, ch. 32), la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* (L.R.C. (1985), ch. W-9), la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (L.C. 1999, ch. 33), la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux* (L.R.C. (1985), ch. I-20), la *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs* (L.C. 1994, ch. 22) et la *Loi sur les ressources en eau du Canada* (L.R.C. (1985), ch. C-11).

Toutefois, en ce qui concerne particulièrement la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*¹¹³, la portée de cette habilitation générale a été quelque peu limitée.

Le règlement prévoyant le nouveau régime de pénalités administratives n'ayant pas encore été édicté, il n'est pas possible, à ce jour, de connaître les violations qui pourront donner lieu à des pénalités administratives. Toutefois, un document de consultation à ce sujet a été rendu public sur le site Internet du ministère de l'Environnement du Canada¹¹⁴. Dans ce document, on retrouve notamment la présentation des objectifs poursuivis par la création du système de pénalités mis de l'avant. On mentionne ainsi que les pénalités visent à assurer le respect de la loi et peuvent viser une série de problèmes de conformité, certains mineurs mais d'autres plus graves. On y indique de même que les pénalités viennent combler un écart lorsque la poursuite pénale se révèle trop sévère, mais que l'avertissement écrit ne suffit pas pour assurer le respect de la loi. Elles visent à assurer la conformité future et à supprimer, chez le contrevenant, la tentation de prendre le risque de ne pas se conformer afin, notamment, d'en tirer des bénéfices financiers. Ce document souligne finalement qu'il faut réserver les sanctions pénales aux infractions les plus graves, qui nécessitent la dénonciation et la punition¹¹⁵.

Il est donc intéressant de constater que le gouvernement fédéral en arrive aux mêmes conclusions que celles ayant donné lieu au régime québécois quant à la nécessité de prévoir divers modes de sanctions, à la fois pénales et administratives, adaptées aux manquements constatés, réservant la sanction pénale aux « infractions les plus graves ».

Dans la loi fédérale, il est actuellement prévu que les pénalités seront imposées par des personnes désignées conformément à chacune des lois visées. Le montant de ces pénalités peut atteindre 5 000 \$ pour une personne physique et 25 000 \$ dans les autres cas¹¹⁶. Une pénalité peut être imposée pour chaque jour au cours duquel

113. Le paragraphe 3 de l'article 5 de la *Loi sur les pénalités administratives en matière d'environnement* (*supra*, note 112) est venu limiter l'habilitation prévue à la partie 7 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (*supra*, note 113) qui porte sur le contrôle de la pollution et la gestion des déchets ainsi que sur la partie 9 qui porte sur les opérations gouvernementales, sur le territoire domanial et sur les terres autochtones.

114. <<http://www.ec.gc.ca>>.

115. *Ibid.*

116. *Supra*, note 113, art. 5(4).

l'infraction se poursuit. Notons également que l'auteur présumé de la violation ne pourra invoquer une défense de diligence raisonnable pour se soustraire à l'imposition de la pénalité¹¹⁷, que les administrateurs et les dirigeants d'une personne morale qui a perpétré une violation sont considérés comme des coauteurs et s'exposent également à une SAP s'ils ont ordonné, autorisé, consenti ou participé à la violation¹¹⁸.

Par ailleurs, le document de consultation avance aussi certaines règles, tel le fait que le montant de la pénalité puisse varier selon la nature ou les circonstances de l'infraction qu'elle vise et selon qu'il s'agisse d'une personne physique ou d'une entreprise qui a commis l'infraction. Plus précisément, il y est proposé de créer trois catégories d'infractions pour établir le montant de la pénalité dite « de base », soit celles de type A, comprenant les infractions qui présentent des problèmes de conformité moins graves, comme le non-respect d'une exigence d'une déclaration ; celles de type B, comprenant les infractions qui montrent des problèmes de conformité plus graves et qui pourraient porter préjudice à l'environnement et celles de type « C », comprenant les infractions qui montrent les problèmes de conformité les plus graves et qui, en raison de leur nature, porteront toujours un préjudice à l'environnement.

De plus, le document de consultation propose de tenir compte de facteurs additionnels pour augmenter le montant de base de la pénalité, lesquels facteurs sont notamment l'historique de non-conformité à la loi environnementale (avertissements ou condamnations au cours des cinq années précédentes pour une conduite très semblable), les dommages environnementaux causés par l'infraction (sauf s'il s'agit d'une infraction de type C, car inclus dans la prestation de base), gains économiques (y compris le fait d'éviter d'avoir des coûts financiers) réalisés en raison de la perpétration de l'infraction par la personne ou l'entreprise qui l'a commise.

Précisons finalement, élément intéressant, que la loi permet qu'un même acte puisse faire l'objet soit d'une poursuite pénale, soit d'une pénalité administrative¹¹⁹. Toutefois, elle oblige l'autorité à faire un choix, les deux régimes s'excluant mutuellement. Il lui appartiendra donc, comme l'indique d'ailleurs le document de consul-

117. *Supra*, note 113, art. 11(1).

118. *Supra*, note 113, art. 8, 125(1)(b) et 275.

119. *Supra*, note 113, art. 13(1).

tation, de déterminer le recours le plus utile en tenant compte de la gravité de la contravention. Le délai de prescription de la pénalité administrative est fixé à deux ans de la violation¹²⁰. Un droit de révision administrative est prévu devant des réviseurs dont la liste est établie par le ministre¹²¹, ces décisions étant par ailleurs définitives et sans appel, sous réserve du contrôle judiciaire devant la Cour fédérale¹²².

2.4.3 *Ailleurs dans le monde*

Outre les modèles de l'Ontario et du gouvernement fédéral, soulignons que des régimes de sanctions administratives en matière environnementale existent également depuis plusieurs années ailleurs au Canada, notamment en Alberta, en Colombie-Britannique, au Nouveau-Brunswick et dans plusieurs États américains, dont le New Hampshire, le Massachusetts et la Californie.

Ces régimes existent de même dans de nombreux autres pays, dont plusieurs membres de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (« l'OCDE »). À ce sujet, un rapport a été rendu public par cette organisation en 2009, intitulé : « Faire respecter les normes environnementales, tendance et bonnes pratiques¹²³ » et une section de ce rapport est consacrée aux sanctions administratives. On y mentionne, d'entrée de jeu, que les sanctions administratives sont devenues, ces dernières années, l'instrument « privilégié de mise en œuvre du droit de l'environnement » puisqu'elles sont rapides, économiques, mais aussi parce qu'elles favorisent une désincrimination des infractions mineures et instaurent un nouvel équilibre plus équitable avec la poursuite pénale¹²⁴. Le Royaume-Uni, la France, la Finlande, les Pays-Bas, la Russie et la Chine sont notamment des pays où des régimes de « sanctions pécuniaires administratives » ont été observés et l'étude de ces régimes, pour les fins de ce rapport, a révélé qu'il s'agit de l'outil administratif le plus largement utilisé en raison de sa souplesse, permettant la prise de mesures adéquates et proportionnées à l'infraction¹²⁵.

120. *Supra*, note 113, art. 14.

121. *Supra*, note 113, art. 2, 243 et 244.

122. *Supra*, note 113, art. 23.

123. Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), « Faire respecter les normes environnementales – Tendances et bonnes pratiques », Éditions OCDE, France, 2009, 234 p.

124. *Ibid.*, p. 85.

125. *Ibid.*, p. 87.

2.5 *Le régime de sanctions administratives pécuniaires prévu par la Loi sur la qualité de l'environnement*

2.5.1 Objectifs et principales caractéristiques du régime québécois

S'ajoutant aux poursuites pénales, aux recours civils et aux autres mesures administratives déjà existantes, le régime de SAP, introduit à la *Loi sur la qualité de l'environnement* en 2011 par la Loi 89, se veut un outil supplémentaire à la disposition du ministre afin qu'il puisse exercer encore plus efficacement son rôle de surveillance et de contrôle du respect de la LQE et de sa réglementation. La protection de la qualité de l'environnement étant devenue une priorité pour la société québécoise, il est primordial, d'une part, que les préjudices ou dommages causés à la santé humaine ou à l'environnement soient prévenus et évités par l'application de mesures dissuasives, mieux adaptées à la nature des manquements constatés et, d'autre part, que les atteintes causées entraînent des conséquences certaines et les plus immédiates possibles pour les contrevenants afin de favoriser un retour rapide à la conformité. Tels sont les objectifs poursuivis par le régime de SAP.

La sous-section 3 de la section XIII du chapitre 1 de la loi, comprenant les articles 115.13 à 115.28, prévoit le nouveau régime de SAP à l'intérieur de la section portant sur les mesures administratives.

2.5.2 Champ d'application et catégorisation des manquements

Dans le cadre des modifications apportées à la *Loi sur la qualité de l'environnement* par la Loi 89, une révision complète des obligations prévues à cette loi a été effectuée afin d'y prévoir des sanctions mieux adaptées à la gravité dite « objective » des contraventions à ces obligations. Cette opération est effectivement apparue nécessaire puisque plusieurs nouvelles sections ont été ajoutées à la loi au fil du temps et, par le fait même, des infractions pénales s'y rapportant ont été prévues. Le résultat de ces modifications a toutefois été que les infractions étaient souvent sanctionnées plus sévèrement selon la date de leur adoption, sans nécessairement que les amendes soient proportionnelles au niveau de gravité de celles-ci. Le ministère a donc procédé à un examen minutieux de l'ensemble des obligations prévues à la loi, en les regroupant sous quatre catégories déterminées selon la gravité dite « objective » d'une contravention à la norme que chacune d'elles prévoit.

Cette notion de « gravité objective » d'une contravention est extrêmement importante pour bien comprendre les orientations prises dans le cadre de la Loi 89 puisque, pour plusieurs obligations prévues à la LQE, il est, en pratique, impossible de prévoir d'avance leur « gravité subjective », c'est-à-dire les conséquences réelles d'une contravention à celles-ci. Le meilleur exemple en est sans aucun doute une contravention à l'article 20 : une émission ou un rejet de contaminants dans l'environnement est susceptible d'avoir des impacts plus ou moins importants selon différents facteurs, dont la nature ou la concentration de ce contaminant (il est manifeste que certaines matières rejetées dans l'environnement sont beaucoup plus nocives que d'autres), la quantité de matières rejetées ou encore l'endroit ou la sensibilité du milieu où l'événement se produit. Inversement, un manquement de nature administrative, tel le défaut de transmettre un rapport ou des données, est beaucoup moins susceptible d'entraîner des impacts sur l'environnement.

Un regroupement de l'entièreté des obligations prévues à la LQE sous quatre grandes catégories a donc été retenu, et ce, tant pour les SAP que pour les sanctions pénales¹²⁶. La raison de cette uniformité de traitement en est fort simple : la gravité objective d'une contravention, c'est-à-dire celle qui est indépendante des conséquences réelles de celle-ci, demeure la même que l'on s'inscrive dans un processus administratif ou dans un processus pénal. Rappelons-le : un acte de même nature est susceptible de donner lieu à plus d'un recours, tel qu'il a été reconnu par la Cour suprême¹²⁷. Il était donc opportun de prévoir la possibilité d'exercer l'une ou l'autre mesure (et même de cumuler les deux, nous y reviendrons) tout en graduant les montants des sanctions administratives de même que les fourchettes d'amendes en fonction de la gravité objective des contraventions appartenant à chacune des catégories.

Le législateur aurait pu décider de procéder autrement. Il aurait pu, par exemple, décider d'exclure certaines contraventions ou certaines catégories de contraventions de la possibilité d'imposer une sanction administrative pécuniaire en leur réservant la seule sanction pénale¹²⁸. Ce n'est cependant pas le choix qui a été fait. Le législateur a plutôt opté pour une approche qui s'appuie sur le principe,

126. *Supra*, note 2, art. 115.23 à 115.26.

127. Voir notamment les arrêts *Wigglesworth*, *supra*, note 65 et *Martineau*, *supra*, note 66.

128. Quelques exceptions sont prévues, notamment les déclarations fausses ou trompeuses (*supra*, note 2, art. 115.31, par. 4^o) pour lesquelles aucune sanction administrative pécuniaire ne peut être imposée.

reconnu par les tribunaux, que le régime pénal et le régime administratif poursuivent des objectifs distincts. Ainsi, il a décidé de ne pas priver le ministre, devant une contravention à l'une ou l'autre des dispositions de la loi, de la possibilité de choisir, selon son évaluation de la situation, le moyen le plus approprié compte tenu des circonstances.

Toutefois, conscient de la nécessité que le ministre se dote de critères pour baliser l'exercice d'une poursuite pénale par rapport à l'application d'une SAP, et dans un souci de transparence à l'égard des administrés, le législateur a exigé qu'il adopte et rende public « un cadre général d'application [des] sanctions administratives pécuniaires en lien avec le recours au régime pénal »¹²⁹. C'est ce cadre, que nous examinerons plus loin, qui vient en quelque sorte préciser les modes d'intervention du ministre selon les différentes contraventions constatées.

Les différents manquements (le mot « manquement » est celui utilisé dans la loi lorsqu'il s'agit d'une SAP) qui peuvent donner lieu à des sanctions administratives pécuniaires, de même que les montants qui y sont associés, se retrouvent aux articles 115.23 à 115.26 de la loi. Ces montants sont, selon la nature de la contravention, soit de 250 \$, de 500 \$, de 1 000 \$ ou de 2 000 \$, s'il s'agit d'une personne physique, ou de 1 000 \$, de 2 500 \$, de 5 000 \$ ou de 10 000 \$ s'il s'agit d'une personne morale. Il n'y a aucune discrétion conférée à l'administration quant au montant pouvant être imposé, les montants des SAP étant fixes. L'article 115.22 permet par ailleurs de considérer comme un manquement distinct chacun des jours pendant lesquels il se poursuit et, en conséquence, de pouvoir imposer une SAP pour chacun d'eux.

Les sanctions administratives pécuniaires prévues par la LQE ne s'appliquent qu'en cas de manquements à des obligations énoncées à cette loi. Toutefois, l'article 115.27 habilite le gouvernement ou le ministre, selon le cas, à prévoir que des manquements à des règlements qu'ils prennent en vertu de cette loi puissent donner lieu à l'imposition de telles sanctions. Cet article prévoit aussi qu'un tel règlement pourrait prévoir des modes de calcul du montant de la sanction et la possibilité qu'il puisse varier selon l'importance du manquement. Une telle sanction ne pourra cependant excéder les montants maximaux prévus par l'article 115.26, en l'occurrence

129. *Supra*, note 2, art. 115.13.

2 000 \$ pour une personne physique et 10 000 \$ pour une personne morale. Cet article permet au gouvernement de déroger à ces règles lorsqu'il prévoit des SAP en cas de contravention portant sur les changements climatiques et les droits d'émission de gaz à effet de serre¹³⁰.

Précisons par ailleurs que l'article 61 de la Loi 89 oblige le gouvernement et le ministre à revoir, au plus tard le 30 juin 2013, l'ensemble des règlements adoptés en vertu de la LQE afin, d'une part, d'y introduire des sanctions administratives pécuniaires et d'en fixer les montants et, d'autre part, d'harmoniser les dispositions pénales qui y sont prévues avec celles fixées par la nouvelle Loi. Au total, près d'une cinquantaine de règlements édictés en vertu de la LQE devront ainsi être modifiés avant cette date.

De même, notons que, conformément à l'article 86 de la LQE, le gouvernement peut prévoir, dans un règlement qu'il édicte, que ce règlement ou certains de ses articles seront appliqués par des municipalités. En ce cas, les municipalités ont le devoir d'exécuter et de faire exécuter les dispositions réglementaires dont l'application leur est confiée. Actuellement, il existe trois règlements qui sont ainsi appliqués par les municipalités¹³¹. En matière d'imposition de sanctions administratives pécuniaires, l'article 115.28 permet au gouvernement, par décret, de déterminer quelles municipalités pourront imposer des sanctions administratives pécuniaires et d'en fixer les conditions d'application. L'article prévoit aussi que les montants ainsi perçus pourront être conservés par la municipalité, mais devront être utilisés pour le financement de mesures ou de programmes environnementaux.

Ajoutons que l'article 86 de la LQE mentionne expressément que cette délégation est faite « sans restreindre les pouvoirs du ministre à cet égard ». Cela signifie que le ministre conserve les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi même si une situation est visée par un règlement appliqué par une municipalité. L'article 29 de la LQE permet également au ministre, après enquête, d'ordonner à une

130. Notons que la loi n'a pas fixé de montant maximum pour ces sanctions afin de donner toute la latitude au gouvernement pour que celles-ci soient uniformisées avec celles prévues par les autres juridictions qui feront partie du système intégré de plafonnement et d'échange de droits d'émission.

131. Il s'agit du *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées* (L.R.Q., c. Q-2, r. 22), du *Règlement sur le captage des eaux souterraines* (L.R.Q., c. Q-2, r. 6) et du *Règlement sur la protection des eaux contre les rejets des embarcations de plaisance* (L.R.Q., c. Q-2, r. 36).

municipalité d'exercer les pouvoirs relatifs à la qualité de l'environnement que confère à cette municipalité la LQE ou toute autre loi générale ou spéciale.

2.5.3 *Le cadre général d'application*

L'article 115.13 de la LQE introduit le nouveau régime de sanctions administratives pécuniaires et attribue un pouvoir discrétionnaire aux personnes désignées par le ministre d'imposer de telles sanctions en cas de défaut de respecter la loi ou ses règlements¹³². Cet article établit, en outre, les grands paramètres de ce régime et prévoit aussi que le ministre élabore et rend public un cadre général d'application de ces sanctions administratives en lien avec l'exercice d'une poursuite pénale¹³³. Ce cadre général doit préciser les objectifs poursuivis par les sanctions administratives pécuniaires, les fonctions des personnes désignées pour les imposer, les critères qui doivent guider ces personnes, les circonstances dans lesquelles la sanction pénale sera priorisée ainsi que les autres modalités relatives à l'imposition de telles sanctions.

L'élaboration et la diffusion de ce cadre général d'application sont des éléments clés du nouveau régime. D'une part, il vise à informer adéquatement les justiciables des principales règles d'application des SAP dans un souci de transparence. D'autre part, il permet d'assurer une certaine harmonisation et une cohérence ministérielle dans l'exercice de ce nouveau pouvoir et dans l'interprétation des situations pouvant donner lieu à l'imposition de ces sanctions. À cet effet, notons que, bien que la loi n'interdise pas le cumul des sanctions administratives pécuniaires et d'une poursuite pénale à l'égard d'une même personne pour un même manquement, l'article 115.14 prévoit cependant une restriction en interdisant l'imposition d'une SAP lorsqu'un constat d'infraction a été antérieurement signifié à la même personne pour le même manquement. *A contrario*, cela signifie cependant qu'un tel constat d'infraction peut être signifié à une personne même si une SAP lui a déjà été imposée pour le même manquement.

132. Au moment d'écrire ce texte, le ministre avait désigné le sous-ministre adjoint à l'analyse et à l'expertise régionales et au Centre de contrôle environnemental du Québec ainsi que tous les directeurs régionaux du Centre de contrôle environnemental du Québec pour imposer des sanctions administratives pécuniaires lorsqu'un manquement est constaté.

133. Le cadre général d'application des SAP est disponible sur le site Internet du MDDEFP.

Dès qu'un manquement sera porté à la connaissance de la personne désignée par le ministre, il appartiendra donc à cette dernière d'évaluer la situation et de déterminer le moyen d'action le plus approprié compte tenu des circonstances. Le cadre général d'application vient préciser les critères qui doivent être retenus pour orienter la prise de décision. Donc, en principe, selon ce cadre, ce sont généralement les manquements dont les conséquences réelles ou potentielles sur la santé ou sur l'environnement sont graves qui devraient donner lieu à une poursuite pénale.

Il n'est pas exclu que, dans certains cas, l'ampleur des impacts sur la santé ou sur l'environnement ne soit portée à la connaissance du ministère que tardivement (pensons notamment à un contaminant rejeté dans des eaux souterraines), soit après la notification de la SAP, auquel cas l'application d'une sanction pénale en sus de l'imposition d'une sanction administrative pourrait être justifiée. Il n'est pas exclu non plus que d'autres recours puissent aussi être utilisés, en sus ou à la place de la SAP ou de la sanction pénale, dont l'ordonnance, l'injonction ou la révocation de l'autorisation si la contravention se poursuit malgré le recours déjà exercé.

Il est toutefois important de souligner que les personnes désignées par le ministre disposent d'un pouvoir discrétionnaire d'imposer ou non une SAP. Bien que le cadre général d'application puisse définir certaines balises, il n'en demeure pas moins que ce dernier reste souple. L'exercice de cette discrétion doit s'apprécier en tenant compte des objectifs poursuivis par de telles sanctions et des circonstances particulières de chacun des manquements constatés.

Notons finalement qu'en cas de contestation, le ministère a le fardeau d'établir, de manière prépondérante, la preuve de chacun des éléments constitutifs du manquement (le qui, le quoi, le comment et le où), contrairement au régime pénal qui exige une preuve hors de tout doute raisonnable.

2.5.4 Le processus d'imposition

Plusieurs modalités liées à l'imposition d'une sanction administrative pécuniaire sont prévues à la LQE, le processus y étant décrit de manière détaillée.

L'article 115.15 introduit la possibilité pour le ministère d'émettre un avis de non-conformité à un contrevenant lorsqu'un manquement est constaté afin de l'inciter à prendre, sans délai, les

mesures requises pour se conformer. Cette discrétion vise à faire ressortir clairement que le ministère n'est pas tenu, dans tous les cas, d'émettre un avis de non-conformité lorsqu'un manquement est constaté. Pour différentes raisons, la délivrance d'un avis de non-conformité pourrait ne pas être pertinente. En effet, il peut s'agir d'une contravention très mineure et le seul fait qu'il y ait eu une intervention de la part du ministère peut être suffisant pour que les correctifs soient apportés rapidement et même en prévenir la répétition.

Précisons toutefois que le paragraphe 5^o de l'article 115.13 impose l'obligation d'émettre un tel avis de non-conformité si le ministère a l'intention d'imposer une sanction administrative pécuniaire liée au manquement constaté.

L'article 115.16 établit quant à lui les modalités relatives à l'imposition d'une SAP. Ainsi, la SAP devra être notifiée à la personne ou à la municipalité par un avis de réclamation dont le contenu doit respecter les prescriptions de l'article 115.48. Il est en effet important que le contrevenant puisse connaître les motifs qui justifient la réclamation et les recours qu'il peut exercer pour contester la décision rendue. Précisons que l'article 115.16 ne permet pas d'imposer plusieurs sanctions administratives pécuniaires à une même personne ou municipalité pour un même manquement : il peut s'agir notamment de situations où un manquement à une obligation réglementaire spécifique (par exemple, faire défaut de tenir à jour un registre) soit aussi un défaut de respecter une condition d'une autorisation, prévu par le paragraphe 1^o de l'article 115.24. Il appartiendra donc à la personne désignée pour imposer la sanction de déterminer celle qui est la plus appropriée.

L'article 115.21 établit le délai de prescription pour l'imposition d'une SAP. Dans un premier temps, l'article énonce la règle générale de prescription, soit deux ans à compter de la date du manquement. Dans un second temps, il prévoit des exceptions à cette règle générale, soit un délai de deux ans à compter de la date à laquelle l'inspection ou l'enquête a été entreprise dans les cas de fausses représentations, ou s'il s'agit d'un manquement relatif à des matières dangereuses ou portant sur l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet d'un contaminant dans l'environnement (art. 20 de la LQE). Ce délai de prescription d'exception est parfois nécessaire compte tenu de la nature particulière des contraventions dans le domaine de l'environnement, dont les conséquences peuvent parfois n'être perceptibles que plusieurs mois, voire plusieurs années après les événements y ayant donné lieu. Pensons notamment à des matières dangereuses

enfouies illégalement qui seraient découvertes dix ans après leur enfouissement.

2.5.5 *Le réexamen des décisions*

Le régime de sanctions administratives pécuniaires prévu à la LQE comprend un processus de réexamen administratif de la décision d'imposer une telle sanction. Ce sont les articles 115.17 à 115.20 qui établissent les règles relatives à ce réexamen.

L'article 115.17 énonce le droit pour la personne ou la municipalité de contester l'imposition d'une SAP en présentant une demande de réexamen de cette décision dans les 30 jours de sa notification. L'article 115.18 prévoit que les demandes de réexamen sont soumises à des personnes désignées par le ministre, lesquelles doivent relever d'une autorité distincte de celle de qui relèvent les personnes qui rendent les décisions afin d'assurer, d'une part, une certaine distance entre ces dernières et, d'autre part, une plus grande objectivité dans l'appréciation des faits y ayant donné lieu.

Conformément à la *Loi sur la justice administrative*¹³⁴, l'article 115.19 prévoit que la personne ou la municipalité visée par la décision doit avoir l'occasion de présenter ses observations et de produire des documents à la personne désignée pour procéder au réexamen de la décision. Les demandeurs doivent être informés du traitement de leur demande, qui doit être examinée avec diligence. Ils pourront fournir tous les documents pertinents et soulever les éléments d'argumentation de leur choix. Les personnes responsables du réexamen peuvent aussi demander les documents nécessaires à l'analyse de la demande. L'article 115.19 spécifie que la décision est rendue sur dossier, à moins que la personne chargée du réexamen n'en décide autrement. Finalement, cet article prévoit que cette personne pourra soit confirmer la décision rendue, soit l'infirmier ou encore la modifier. Le texte de loi ne précise pas les limites possibles d'une telle modification. Il reviendra aux tribunaux de les fixer.

Finalement, l'article 115.20 impose l'obligation, pour la personne chargée du réexamen, de traiter avec diligence la demande qui lui est soumise, et ce, malgré le fait que l'article ne prévoit pas de délai maximum pour rendre cette décision. Cependant, si la décision n'est pas rendue dans les 30 jours de sa réception, le calcul des intérêts sera alors suspendu jusqu'à ce qu'elle le soit.

134. *Supra*, note 92, art. 5, par. 3^o.

2.5.6 *Le recouvrement*

La *Loi sur la qualité de l'environnement* contient une nouvelle section, introduite par la Loi 89, intitulée « DISPOSITIONS GÉNÉRALES », laquelle renferme l'ensemble des règles applicables au recouvrement de tout montant dû au ministre en vertu de cette loi ou de ses règlements. Ces règles s'appliquent dès lors au recouvrement d'une sanction administrative pécuniaire.

Ces nouvelles règles, prévues aux articles 115.48 et suivants, visent à faciliter le recouvrement des montants dus au ministre. Pour ne mentionner que les éléments centraux, précisons d'abord qu'une hypothèque légale sur les biens meubles et immeubles du débiteur protège maintenant la créance du ministre (art. 115.51). Il est de même prévu que le ministre puisse délivrer, après l'expiration des délais pour contester la décision ou suivant un délai de 30 jours après la décision du Tribunal administratif du Québec, un document attestant de l'exigibilité de la dette, document appelé « certificat de recouvrement ». La délivrance de ce dernier peut donner ouverture, conformément à l'article 115.54, à la compensation fiscale conformément à l'article 31 de la *Loi sur l'administration fiscale*¹³⁵. De même, s'il est déposé au greffe du tribunal compétent, conformément à l'article 115.55, ce certificat équivalra à jugement et permettra d'entreprendre toute procédure d'exécution forcée pour assurer le paiement de la dette, notamment des saisies de biens meubles ou immeubles ou de sommes d'argent.

De même, il est prévu, à l'article 115.52, que la personne ou la municipalité et le ministre peuvent, en tout temps, conclure une entente visant le remboursement du montant dû. Une telle entente peut être conclue même si la personne ou la municipalité exerce ses recours pour en contester le bien-fondé, ne serait-ce que pour éviter la comptabilisation des intérêts.

Notons finalement que l'article 115.50 permet au ministre de réclamer des administrateurs et des dirigeants d'une personne morale qui est en défaut de payer tout montant qui lui est dû en vertu de la loi ou de ses règlements. Il établit aussi la règle de la solidarité quant au remboursement de ce montant. Toutefois, les administrateurs et les dirigeants pourront s'opposer à la réclamation en établissant (le fardeau de la preuve leur incombant) qu'ils ont fait preuve de

135. L.R.Q., c. A-6.002.

prudence et de diligence pour prévenir le manquement qui a donné lieu à la réclamation.

2.5.7 *Le registre public des SAP*

Abordons, en terminant, l'article 118.5.1 introduit par la Loi 89 afin de prévoir la tenue, par le ministre, d'un registre public des SAP imposées. Cet article précise les renseignements que doit obligatoirement contenir un tel registre, tout en laissant la discrétion au ministre d'y ajouter toute autre information qu'il estime d'intérêt public.

Soulignons que le ministre avait déjà, avant la Loi 89, l'obligation de tenir un registre public contenant plusieurs renseignements concernant des décisions de nature administrative, notamment ceux relatifs aux demandes d'autorisation présentées en vertu de la loi et aux ordonnances et avis préalables à de telles ordonnances¹³⁶.

La loi prévoit également, à l'article 118.5.3, le caractère public des registres tenus par le ministre et leur accessibilité sur le site Internet du ministère. La tenue de tels registres publics et leur accessibilité représentent des éléments favorisant la transparence des décisions prises par l'administration. De même, ces registres facilitent l'accès, pour les citoyens soucieux de la protection de leur environnement, à des informations qui les concernent. Ces informations peuvent notamment les orienter, par exemple, dans le choix de prestataires de services plus soucieux de leur environnement. Ces registres peuvent ainsi représenter un facteur dissuasif important pour les contrevenants.

3. Le régime de sanctions administratives pécuniaires prévu par la *Loi sur la qualité de l'environnement*, un régime purement administratif

À la suite de la présentation des outils que sont les sanctions administratives, de l'analyse de leurs nombreux avantages ainsi que de la description du nouveau régime de SAP prévu à la LQE, il est maintenant, selon nous, opportun d'examiner dans quelle mesure ce régime est effectivement un régime administratif et non un régime pénal. En effet, il ne s'agit pas de qualifier un régime comme étant administratif dans une loi pour qu'il en soit nécessairement ainsi.

136. *Supra*, note 2, art. 118.5, par. a) et d).

Cette distinction est déterminante puisque dans le cas d'un régime pénal, le contrevenant bénéficie de certaines garanties prévues par la *Charte canadienne des droits et libertés de la personne*¹³⁷ (ci-après désignée « la Charte »), en particulier celles de l'article 11 s'appliquant à tout « inculqué ».

L'importance d'établir cette différenciation ici provient du fait que la détermination de la vraie nature administrative ou pénale d'une sanction qualifiée d'administrative a donné lieu à plusieurs contestations devant les tribunaux durant les dernières décennies. En effet, certains ont effectivement invoqué que, malgré la qualification d'« administratives » de certaines sanctions prévues par les lois, celles-ci seraient en vérité de nature pénale et, qu'en conséquence, l'article 11 de la Charte devait s'appliquer.

L'un des premiers arrêts de la Cour suprême que nous avons retracé à ce sujet est, comme précité, celui de *R. c. Wigglesworth*¹³⁸. Dans cette cause, l'appelant était un policier ayant commis des actes de violence dans le cadre de ses fonctions et qui avait, en conséquence, fait l'objet d'une sanction disciplinaire, soit une sanction pécuniaire d'un montant de 300 \$, en plus d'une accusation criminelle pour voies de fait. L'appelant invoquait alors, à l'encontre des procédures exercées en vertu du *Code criminel*, l'article 11*h*) de la Charte établissant le droit pour un inculqué de ne pas être jugé ni puni deux fois pour la même infraction.

D'emblée, précisons que, dans cet arrêt, la Cour a adopté une interprétation restrictive de l'article 11 de la Charte et établi que les protections prévues à cet article ne s'appliquent qu'aux affaires criminelles et pénales, c'est-à-dire aux infractions les plus graves et non aux sanctions de nature administrative¹³⁹. Reprenant le principe établi par le juge Cameron de la Cour d'appel de la Saskatchewan à l'effet qu'il « est possible qu'un acte unique comporte plus d'un aspect et entraîne plus d'une conséquence juridique »¹⁴⁰, la Cour reconnaît toutefois la nécessité de qualifier une affaire comme étant de nature pénale ou administrative afin de déterminer si celle-ci est ou non assujettie aux restrictions de l'article 11 de la Charte. À ce sujet, la juge Wilson a écrit ce qui suit :

137. L.R.C. (1985), app. II, n° 44, annexe B, partie I, art. 11*h*).

138. *Supra*, note 65.

139. *Supra*, note 65, p. 22 et 23.

140. *Supra*, note 67.

À mon avis, si une affaire en particulier est de nature publique et vise à promouvoir l'ordre et le bien-être public dans une sphère d'activité publique, alors cette affaire est de celles qui relèvent de l'art. 11. Elle relève de cet article de par sa nature même. Il faut distinguer cela d'avec les affaires privées, internes ou disciplinaires qui sont de nature réglementaire, 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.¹⁴¹ (Nos soulignements)

Forts de cet énoncé, certains en déduisent que le régime de sanctions administratives pécuniaires prévu par la LQE serait de nature pénale, puisque cette loi est « de nature publique » et « d'ordre public »¹⁴². À notre avis, il est très important de nuancer ces propos. Tout d'abord, les commentaires de la juge Wilson doivent être complétés par les suivants :

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. Toutefois, toutes les procédures relatives à des infractions criminelles aux termes du *Code criminel* et à des infractions quasi criminelles que prévoient les lois provinciales sont automatiquement assujetties à l'art. 11. C'est le genre d'infractions auxquelles l'art. 11 était destiné à s'appliquer.¹⁴³ (Nos soulignements)

Cette importante distinction entre « la nature de l'acte » et la « nature de la procédure » pour déterminer s'il s'agit d'un régime administratif ou d'un régime pénal a été reprise en 2004 avec plus de précisions dans l'arrêt *Martineau c. M.R.N.*¹⁴⁴. Dans cette affaire, l'appelant s'était vu réclamer 315 000 \$ à titre de confiscation compensatoire pour avoir exporté des marchandises en contravention avec la *Loi sur les douanes*. Ce dernier contestait l'avis de requête pour interrogatoire présenté par l'intimé en invoquant la protection contre l'auto-incrimination prévue à l'article 11c) de la Charte. Or, il s'agissait là justement d'une sanction administrative imposée en vertu d'une loi « de nature publique » visant à assurer l'ordre public.

141. *Supra*, note 65, p. 18.

142. Voir notamment Robert DAIGNEAULT. « Réforme des sanctions environnementales au Québec : droit pénal dérivé ou dérive du droit pénal ? », dans S.F.C.B.Q., vol. 329, *Développements récents en droit de l'environnement (2010)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 215 et Jean PIETTE, « La sanction du droit de l'environnement par des pénalités administratives », dans S.F.C.B.Q., vol. 352, *Développements récents en droit de l'environnement (2012)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 327.

143. *Supra*, note 65, p. 25.

144. *Supra*, note 66.

En effet, dans ce jugement, un descriptif de la *Loi sur les douanes* est fait par le tribunal afin d'en comprendre les objectifs. On y souligne notamment que cette loi a pour but d'encadrer, de régir et de contrôler la circulation transfrontalière des personnes et des marchandises pour le bien-être général de la nation. Selon la Cour, il revient en conséquence à l'État d'effectuer ce contrôle et, pour ce faire, il y a lieu de s'assurer de l'efficacité du système de déclaration volontaire prévu par cette loi. En d'autres termes, l'État doit s'assurer que les citoyens qui doivent passer les douanes déclareront toutes les informations nécessaires pour que l'État puisse assurer un contrôle. Ainsi, le législateur a mis en place des mécanismes civils, comprenant des mesures administratives et pénales qui visent à assurer le respect de la loi.

Dans ce jugement, la Cour fait sienne l'affirmation précitée de la juge Wilson dans l'arrêt *Wigglesworth* à l'effet que « [l]es 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 »¹⁴⁵. Ces propos ont de même été repris par la juge McLachlin, dans l'arrêt *R. c. Shubley*¹⁴⁶, alors qu'elle souligne que « [l]a détermination du caractère criminel des procédures dépend non pas de la nature de l'acte qui est à l'origine de ces procédures mais de la nature des procédures elles-mêmes ».

Dans cette affaire, la Cour confirme donc la nécessité de distinguer les procédures pénales des procédures administratives, seules les premières entraînant l'application de l'article 11 de la Charte¹⁴⁷. C'est ainsi qu'elle rejette les prétentions de l'appelant en concluant que la confiscation compensatoire est un processus administratif et non pénal. Elle conclut également que ce mécanisme n'a pas pour objet de punir le contrevenant, mais vise plutôt à assurer le respect de la Loi de façon rapide et efficace et à produire un effet dissuasif. La Cour distingue ainsi les deux régimes :

[...] deux conséquences distinctes dont l'une ne dépend aucunement de l'autre. L'une, l'amende, est manifestement pénale et tient compte des facteurs et des principes de détermination de la peine ; l'autre, de nature civile et purement économique, est plutôt déterminée par un simple calcul mathématique. [...] Les principes de responsabilité

145. *Supra*, note 66, par. 62.

146. [1990] 1 R.C.S. 3, 18-19.

147. *Supra*, note 66, par. 23.

pénale et de détermination de la peine n'entrent nullement en jeu pour fixer le montant réclamé.¹⁴⁸

De même, la Cour suprême établit par ailleurs trois critères servant à déterminer si une procédure menant à l'imposition d'une sanction est de nature administrative ou de nature pénale, soit : 1) les objectifs poursuivis par la loi ; 2) le but visé par la sanction ; 3) le processus menant à la sanction. À ces critères s'ajoute un élément supplémentaire établi antérieurement par la juge Wilson, soit l'examen des conséquences de la sanction pour déterminer si celle-ci comporte de « véritables conséquences pénales ».

Nous allons donc appliquer les différents critères établis par la Cour suprême au régime de SAP prévu à la LQE afin de déterminer s'il s'agit d'un régime purement administratif ou plutôt d'un régime pénal.

3.1 *Les critères de la Cour suprême et leur application à la LQE*

3.1.1 Les objectifs de la loi

La *Loi sur la qualité de l'environnement*, comme nous l'avons déjà mentionné, est une loi fondamentale en matière de protection de l'environnement au Québec. Elle vise à promouvoir le respect de l'environnement, à en assurer la qualité et à prévenir toute forme de pollution. Le bien-être de la nation, autrement dit de l'intérêt public, est de même tributaire de la réalisation des objectifs de cette loi et l'État, par le ministre du MDDEFP, a le devoir de surveiller et de contrôler les activités qui peuvent affecter la qualité de l'environnement.

Cette loi, nous l'avons vu également, édicte des normes d'application générale interdisant ou limitant certaines activités susceptibles de contaminer l'environnement et prévoit divers mécanismes d'autorisation intrinsèquement liés à ces règles d'application générale, afin de régir, de manière particulière, certains secteurs d'activité spécifiques. Nous avons vu également, qu'afin d'assurer le respect de ces règles, la loi prévoit divers mécanismes de contrôle, de nature civile (injonction), administrative (ordonnances, refus, suspension ou révocation d'autorisations, SAP) ou pénale (amendes, emprisonnement, ordonnances du juge).

148. *Supra*, note 66, par. 62 et 65.

Mentionnons toutefois, quant au critère portant sur les objectifs de la loi, que vu la grande diversité de lois prévoyant des sanctions administratives que nous avons pu retracer, il semble qu'il y ait très peu de lois dont les objectifs mêmes ne pourraient justifier l'application de sanctions administratives, hormis probablement les lois établissant des sanctions de nature criminelle, dont le *Code criminel* et certaines autres lois fédérales établissant des infractions criminelles.

En effet, la finalité des sanctions administratives étant essentiellement de favoriser un meilleur respect de la loi en permettant une intervention rapide et efficace lorsqu'une contravention est constatée, il serait à tout le moins étrange que l'utilisation de ce recours soit exclu des lois visant à protéger le public ou l'intérêt public en ne le réservant qu'à certaines lois dont les dispositions viseraient des activités privées ou à caractère économique. Bien au contraire, selon nous, si la nécessité de réagir rapidement est importante pour ces dernières, ne l'est-elle pas tout autant, sinon davantage, pour les autres ?

3.1.2 *Le but visé par le régime de sanctions administratives pécuniaires*

Dans l'arrêt *Martineau*¹⁴⁹, il est établi que le but de la sanction administrative en cause est d'assurer le respect de la *Loi sur les douanes* en dotant les agents de moyens rapides et efficaces d'en assurer l'application et non de punir le contrevenant.

De même, le régime de SAP introduit dans la LQE vise à permettre au ministre ainsi qu'à ses fonctionnaires d'intervenir afin de corriger une situation de manière rapide et efficace et ainsi d'assurer un retour rapide à la conformité. De plus, il vise à créer un effet de dissuasion pour les contrevenants potentiels en appliquant une pénalité monétaire, laquelle est beaucoup plus directe et rapide qu'une sanction pénale, en plus d'être, de beaucoup, moins onéreuse. Elle vise avant toute chose à favoriser un meilleur respect de la LQE.

De tels objectifs justifient aussi le fait que les sanctions administratives pécuniaires puissent être imposées pour sanctionner des dispositions d'application générale, notamment l'article 20 de la loi, et non seulement les activités dites « réglementées ». En effet, compte tenu de ces objectifs, il aurait été inopportun et injustifié d'établir des distinctions entre ces diverses obligations. Dans un cas comme dans

149. *Supra*, note 66, par. 36.

l'autre, qu'il s'agisse d'un simple individu ou d'une grande entreprise, le fait de ne pouvoir recourir qu'au seul régime pénal sans égard à la gravité de l'acte commis, en l'absence de sanctions administratives appropriées, peut aller à l'encontre des objectifs poursuivis par la loi.

D'ailleurs, on ne peut prétendre qu'actuellement les SAP ne sont réservées qu'aux seules activités dites « réglementées », c'est-à-dire pour lesquelles l'administré accepte volontairement d'adhérer à des règles spécifiques qui les régissent (par exemple, un système de permis pour une exploitation quelconque). Mentionnons simplement les sanctions administratives pécuniaires très répandues pour l'application des lois fiscales. Le domaine de la fiscalité en est certainement un d'application générale et les lois qui le régissent établissent des règles d'ordre public. Tout contribuable visé, du simple étudiant à la multinationale, a l'obligation de déclarer annuellement ses revenus et, le cas échéant, d'acquitter l'impôt à payer. Il s'agit d'obligations d'application générale et le défaut de les respecter peut entraîner une sanction pécuniaire, notamment sous la forme d'intérêts ou de pénalités. Ainsi, au Québec, le défaut de déclarer ses revenus, « en la manière et à l'époque prescrites » entraîne une pénalité financière allant jusqu'à 2 500 \$¹⁵⁰.

3.1.3 *Le processus menant à l'imposition de la sanction administrative pécuniaire*

La réclamation d'un montant à titre de sanction administrative pécuniaire suit un processus bien défini dans la LQE, comme déjà décrit, et ne s'apparente en rien au processus d'imposition d'une amende pénale. Rappelons les principaux aspects :

- *L'imposition par une autorité administrative plutôt que par un tribunal*

La décision d'imposer une SAP est prise par une personne désignée par le ministre à cette fin. Il s'agit donc d'un fonctionnaire du ministère qui peut, lorsqu'un manquement à la LQE ou à un règlement est constaté, imposer une telle sanction dans le cadre de ses fonctions. Aucune instance de nature judiciaire n'est impliquée lors de cette réclamation.

150. Art. 59 de la *Loi sur l'administration financière*, L.R.Q., c. A-6.001.

- *Le fardeau de preuve*

En cas de contestation, la preuve prépondérante du manquement à la loi ou à l'un de ses règlements suffira pour justifier l'imposition d'une SAP. Ce fardeau de preuve est caractéristique du droit administratif (et du droit civil), contrairement au régime pénal qui exige une preuve hors de tout doute raisonnable.

- *Les montants*

Les SAP pouvant être imposées sont à montants fixes, ceux-ci étant précisés dans la loi ou, éventuellement, dans un règlement. Les montants des SAP sont de beaucoup inférieurs aux amendes minimales qui peuvent être imposées par le tribunal pour une infraction pénale résultant des mêmes faits, puisque les SAP, contrairement aux sanctions pénales, ne visent pas à punir le contrevenant.

- *La détermination de la peine*

Tel qu'il a été mentionné, les SAP sont à montants fixes prédéterminés dans la loi ou dans le règlement. Il n'y aura ainsi aucun facteur aggravant pouvant influencer le montant d'une sanction ni de discrétion permise au fonctionnaire dans la détermination du montant d'une SAP.

À l'inverse, lors de la détermination du montant d'une amende à la suite d'une déclaration de culpabilité résultant d'une poursuite pénale, le juge dispose d'une très large discrétion pour fixer ce montant à l'intérieur de la fourchette d'amendes établie pour l'infraction. La LQE prévoit d'ailleurs à cet égard une liste de facteurs aggravants dont le juge devra tenir compte pour fixer ce montant au-delà de l'amende minimale. En outre, dans le cas d'infractions plus graves, le juge peut également ordonner une peine d'emprisonnement. Le juge a aussi, en sus de toute autre peine, le pouvoir d'ordonner au contrevenant de poser ou de s'abstenir de poser certains gestes. Le défaut du contrevenant de se conformer à une telle ordonnance constituera en soi une infraction et pourra donner lieu à une poursuite pour outrage au tribunal.

- *La contestation de la SAP*

La décision d'imposer une SAP peut faire l'objet d'une demande de réexamen par le contrevenant et peut, le cas échéant, être contestée devant le Tribunal administratif du Québec. Ainsi, aucun

tribunal de droit commun n'est impliqué et le processus de contestation demeure au niveau administratif, sous réserve d'une révision judiciaire devant la Cour supérieure. Ce processus est sans conteste purement administratif et conforme aux prescriptions de la *Loi sur la justice administrative*¹⁵¹.

De ces éléments ressort donc clairement un constat évident : le processus menant à l'imposition de la sanction administrative pécuniaire prévu à la LQE est de nature administrative et se distingue sous plusieurs aspects du processus pénal.

3.1.4 *Le régime de SAP a-t-il de véritables conséquences pénales ?*

Nous l'avons vu, la sanction administrative pécuniaire prévue à la LQE se résume à une réclamation monétaire d'un montant fixe (selon la catégorie à laquelle appartient la contravention), lequel ne peut excéder un montant de 2 000 \$ pour une personne physique et de 10 000 \$ pour une personne morale. Ces montants sont de beaucoup inférieurs aux montants d'amendes maximales en cas de poursuite pénale, soit un million de dollars pour la personne physique et six millions de dollars pour la personne morale. En outre, aucune peine d'emprisonnement n'est prévue à titre de sanction administrative, alors qu'une telle peine existe en matière pénale (laquelle peut atteindre trois ans conformément à l'article 115.32).

Par ailleurs, tout le processus menant à l'imposition de la sanction est de nature administrative, ne mettant en cause aucune procédure de nature judiciaire devant un tribunal. La sanction est émise pour favoriser le respect de la loi et décourager la répétition de situations de non-conformité. Les conséquences pour le contrevenant sont beaucoup moins importantes que dans le cas d'une poursuite pénale : pour ce dernier, le stigmate et la réprobation sociale sont importants. Comme le résumait la Cour suprême dans l'arrêt *Martineau*¹⁵², « contrairement à une condamnation criminelle, la réclamation par avis écrit ne stigmatise personne » et « [l'avis de réclamation] n'a pas pour but de punir le contrevenant ou de susciter la réprobation sociale »¹⁵³. Ainsi, le régime de sanctions administratives prévu par la LQE n'a pas pour objectif de punir un contrevenant et n'entraîne pas de « véri-

151. *Supra*, note 92, art. 2 à 8.

152. *Supra*, note 66.

153. *Supra*, note 66, par. 63 et 65.

tables conséquences pénales », tel qu'il est établi dans l'arrêt *Wigglesworth*¹⁵⁴.

En somme, l'examen du régime de sanctions administratives pécuniaires prévu par la LQE à la lumière des critères retenus par la Cour suprême pour déterminer si un régime de sanctions administratives est véritablement de nature administrative ou plutôt de nature pénale nous permet d'affirmer que nous sommes effectivement en présence d'un régime administratif et, de ce fait, que l'article 11 de la Charte ne s'applique pas à celui-ci.

Conclusion

En guise de conclusion, mentionnons que la pertinence de doter les autorités publiques des pouvoirs nécessaires à une intervention rapide et efficace afin d'assurer un meilleur respect des obligations prévues par la loi, de même que le caractère tout à fait légitime de tels pouvoirs et leur légalité ne font pas de doute et ont été largement reconnus par les tribunaux dans les décisions précitées.

Le régime de sanctions administratives pécuniaires prévu par la LQE a été introduit après une réflexion approfondie et une analyse rigoureuse des divers régimes de sanctions administratives, de nature pécuniaire ou autres, prévus dans diverses législations actuellement en vigueur, notamment dans le domaine environnemental. Ces diverses règles d'application ont aussi été définies à partir de constats portant sur l'efficacité relative des différents moyens mis à la disposition du ministre pour assurer le respect de l'application de cette loi, laquelle, rappelons-le, est la loi cadre au Québec en matière de protection de l'environnement.

En outre, l'ensemble de la jurisprudence existant à ce jour est constante et reconnaît la validité des sanctions administratives ainsi que leur nécessité afin de permettre aux autorités publiques d'assumer adéquatement leurs responsabilités liées à la surveillance et au respect des lois, et ce, malgré le fait que ces sanctions puissent avoir comme conséquence d'imposer des pénalités financières, parfois considérables, ou même des peines d'emprisonnement¹⁵⁵.

154. *Supra*, note 65.

155. Comme c'était le cas dans l'affaire *Wigglesworth*, *supra*, note 65, et alors même que l'acte à l'origine de cette sanction puisse aussi faire l'objet d'un recours pénal.

Les avantages liés à l'utilisation des sanctions administratives, plutôt que de recourir uniquement au système pénal, sont majeurs. Ces avantages ont notamment fait l'objet des commentaires suivants de Me Pierre Issalys et de Me Denis Lemieux¹⁵⁶, que nous jugeons pertinent de citer en terminant :

La comparaison des sanctions administratives et des sanctions pénales permet de comprendre les raisons pour lesquelles, dans les dispositifs d'autorisation, des sanctions administratives sont presque invariablement prévues par le Parlement, et largement utilisées en pratique par l'administration. Elles présentent en effet une série d'avantages. Leur rapidité d'application les distingue de la lenteur du processus pénal. Leur coût de mise en œuvre est, pour l'administration, mais aussi pour le titulaire, très inférieur aux dépenses occasionnées par un procès criminel. La possibilité de les appliquer avec discrétion permet d'éviter, là où l'intérêt public le recommande, la stigmatisation sociale du contrevenant. Le caractère technique et la faible charge de réprobation morale de beaucoup de contraventions ne justifient d'ailleurs pas qu'elles soient traitées par le système de justice criminelle. Les sanctions administratives se prêtent souvent mieux à la modulation fine de la peine en fonction de la gravité de la contravention.¹⁵⁷ (Nos soulignés)

L'opportunité de prévoir des sanctions administratives dans une loi relève, selon nous, de la discrétion du législateur. Il lui appartient à la fois de décider de l'opportunité de les prévoir, en complémentarité au régime pénal, d'en déterminer la nature et d'en fixer les règles d'application. Il lui appartient aussi de décider si ces règles seront, en tout ou en partie, définies dans la loi ou confiées à un pouvoir délégué, soit par l'attribution d'un pouvoir discrétionnaire, soit par une habilitation réglementaire. Ainsi, selon l'objet, la nature et le contexte particulier de chacune des lois, ces sanctions peuvent, au choix du législateur, prendre diverses formes, de nature pécuniaire ou autres, adaptées à la nature même de l'obligation qui doit être respectée et à ses conséquences potentielles eu égard à l'objet même de la loi.

Il ressort des constats effectués, lorsque les objectifs poursuivis par la loi le justifient, toute l'importance d'y prévoir, en complémentarité avec les autres mesures de contrôle, des sanctions administratives et de laisser par la suite le soin à l'administration publique chargée de sa surveillance de déterminer l'opportunité d'utiliser l'un ou l'autre des moyens mis à sa disposition lorsqu'elle constate un

156. Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *op. cit.*, note 64.

157. *Supra*, note 65.

manquement à une obligation prévue par la loi, en tenant alors compte de l'ensemble des circonstances de chaque cas.

Dans une loi aussi fondamentale que la *Loi sur la qualité de l'environnement* qui vise la protection de notre environnement, les objectifs poursuivis par les sanctions administratives pécuniaires sont d'une importance majeure puisqu'elles permettent à l'État de bénéficier de moyens efficaces pour protéger la santé et le milieu de vie des populations et, plus généralement, celui des générations futures.