

**Examen de la  
LCPE:**

**Document  
d'élaboration  
des enjeux  
14**



**Sanctions administratives pécuniaires :  
Application possible dans le cadre  
de la LCPE**

35767  
bre  
x

*Préparé par :* fonctionnaires d'Environnement Canada

*pour :* Bureau de la LCPE  
Environnement Canada, Protection de l'environnement  
351, boul. St-Joseph  
5e étage, Place Vincent Massey  
Hull (Québec), K1A 0H3

---



Paper recyclé à 100%  
fait de fibres post-consommation

— Marque officielle d'Environnement Canada

© Ministre des Approvisionnements et Services 1994

n° de catalogue : En40-224/17-1994

ISBN : 0-662-61207-8

KE  
3619  
R491  
1994  
No. 14

3023221B

## TABLE DES MATIÈRES

Sommaire .....	1
<b>1. Introduction .....</b>	<b>4</b>
• <i>Historique</i> .....	4
• <i>Nature des sanctions administratives pécuniaires</i> .....	4
• <i>Le processus d'application actuel</i> .....	6
<b>2. Utilisation actuelle des sanctions administratives .....</b>	<b>7</b>
• <i>Exemples canadiens</i> .....	7
- <i>Loi sur les douanes</i> .....	7
- <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i> .....	8
- <i>Loi sur l'assurance-chômage</i> .....	8
- <i>Loi sur l'aéronautique</i> .....	8
• <i>Les États-Unis</i> .....	8
<b>3. Bien-fondé des systèmes de sanctions administratives pécuniaires .....</b>	<b>10</b>
• <i>Efficacité des sanctions administratives pécuniaires sur l'observation</i> .....	10
- <i>Possibilité accrue de l'adoption de mesures coercitives</i> .....	11
- <i>Adoption plus rapide de mesures coercitives</i> .....	12
- <i>Possibilité accrue de sanctions</i> .....	12
- <i>Sanctions qui éliminent les avantages tirés de la non-conformité</i> .....	12
• <i>Efficacité des sanctions administratives pécuniaires en matière de réparation</i> .....	13
• <i>Équité des sanctions administratives pécuniaires</i> .....	13
<b>4. Modèles possibles .....</b>	<b>15</b>
• <i>Considérations d'ordre général</i> .....	15
- <i>Rôle du personnel</i> .....	15
- <i>La portée du système de SAP</i> .....	16
- <i>Responsabilité et preuve</i> .....	18
- <i>Détermination du montant des sanctions pécuniaires</i> .....	20
- <i>Fonction de l'organisme judiciaire</i> .....	20
• <i>Modèles fondés sur les tribunaux</i> .....	21
- <i>Cour provinciale</i> .....	22
- <i>Cour fédérale</i> .....	23
• <i>Commissions</i> .....	24
- <i>Commission permanente</i> .....	26
- <i>Commission ad hoc</i> .....	28
<b>5. Coûts .....</b>	<b>29</b>
• <i>Mécanisme d'examen interne</i> .....	29
• <i>Coûts des modèles de tribunaux</i> .....	29
• <i>Commission permanente</i> .....	30
• <i>Commission ad hoc</i> .....	31
• <i>Conclusion concernant les coûts</i> .....	33

<b>6. Conclusions</b> .....	34
• <i>La création du système de SAP</i> .....	34
- <i>Quel devrait être le champ d'application du système?</i> .....	34
- <i>De quelle façon les sanctions devraient-elles être déterminées?</i> .....	34
- <i>Quelle devrait être la nature de la responsabilité et du fardeau de la preuve dans le cadre du système?</i> .....	35
- <i>Quel devrait être le processus par lequel les SAP sont examinées et fixées?</i> .....	35
• <i>Objet et avantages des SAP</i> .....	36
<b>Annexe A - Exemple des coûts possibles d'un mécanisme d'examen interne</b> .....	40
<b>Annexe B - Exemple des coûts possibles d'une commission permanente avec spécialistes</b> .....	41
<b>Annexe C - Exemple des coûts possibles d'une commission <i>ad hoc</i> sans spécialistes</b> .....	42
<b>Annexe D - Notes concernant l'établissement des coûts</b> .....	43

## SOMMAIRE

---

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) renferme des dispositions prévoyant la révision obligatoire, par le Parlement, de la Loi et de ses modalités d'application au bout de cinq ans. Cette révision offre l'occasion d'examiner un large éventail de solutions possibles en matière d'exécution de la loi, y compris le recours à des sanctions administratives pécuniaires (SAP). Les SAP sont des sanctions imposées lorsqu'une personne ne se conforme pas à une obligation légale. Le contrevenant doit alors verser le montant de la pénalité imposée, quoique tout système de SAP offrirait la possibilité à cette personne de contester cette obligation. Toutefois, le processus qui donne lieu à la pénalité diffère des processus judiciaire et de droit pénal courants. En effet, les SAP permettent d'éviter d'avoir recours au processus judiciaire officiel, sous réserve des cas où le contrevenant souhaite interjeter appel de la décision des agents d'exécution devant une cour de justice ou un tribunal administratif indépendant. On utilise actuellement des sanctions administratives dans le cadre de la législation fédérale en matière de douanes, d'impôt sur le revenu, d'assurance-chômage et d'aviation civile. À l'heure actuelle, la Loi n'autorise pas le recours aux SAP.

Les SAP peuvent présenter les avantages suivants : améliorer la conformité, offrir une dissuasion plus efficace, corriger la situation qui a entraîné l'infraction ainsi que réparer les dommages à l'environnement. De plus, il se peut que les SAP soient plus efficaces dans les cas où les infractions ont entraîné une augmentation du risque de dommages, mais où les personnes n'ont pas été en danger et où l'environnement n'a pas souffert.

Dans le cas d'un système de SAP, les mesures coercitives sont plus faciles et moins coûteuses. Leur utilisation par les organismes de réglementation est donc plus probable. Les agents de réglementation désignent souvent la complexité, le coût et la lenteur des poursuites comme les facteurs clés du manque relatif d'activités officielles pour faire exécuter la loi dans le cadre des programmes de réglementation. Il existe une possibilité accrue de sanction. Selon des travaux de recherche menés dans le domaine de la dissuasion, la certitude qu'une pénalité sera imposée est plus importante que la sévérité de la sanction. Étant donné que les systèmes de SAP imposent souvent un fardeau de la preuve moins lourd — prépondérance de probabilités au lieu d'une preuve de culpabilité au-delà d'un doute raisonnable, qui correspond à la norme de preuve exigée dans le cadre du processus pénal — il est beaucoup plus probable que les agents d'exécution seront en mesure d'établir rapidement le bien-fondé d'une cause et d'imposer une sanction. En dépit d'un fardeau de la preuve moins lourd, les inspecteurs intervenant aux termes de la LCPE doivent néanmoins recueillir des preuves et bien documenter leur cause avant d'introduire une instance.

Les SAP peuvent aussi être adaptées aux divers types d'infractions environnementales et à leurs conséquences. Ces types de sanctions administratives peuvent être « adaptées » aux fins suivantes :

1. éliminer les avantages tirés de l'infraction, c'est-à-dire les profits découlant de l'infraction;
2. reconnaître et récompenser un bon dossier en matière d'observation.

Un système de SAP peut utiliser efficacement un régime de règlements négociés, particulièrement en vue de réparer les dommages à l'environnement et de veiller à ce que le contrevenant adopte des mesures afin d'éviter une pollution et des dommages plus grands. Les règlements négociés, qui sont abordés en détail dans un autre document de discussion, permettent au contrevenant de participer à la conception des mesures qui permettront de corriger les dommages découlant de l'infraction.

Il existe différents facteurs dont les agents d'exécution peuvent tenir compte au moment de l'établissement du montant de la sanction administrative, dont les suivants :

- les motifs de l'infraction;
- l'intention du contrevenant;
- l'étendue des dommages ou des risques de dommages à l'environnement, étant donné qu'en cas de dommages grave ou de risques élevés de dommages, l'infraction peut tomber dans la catégorie de celles qui feront l'objet de poursuites;
- la bonne foi du contrevenant — par exemple, le degré de collaboration du contrevenant avec les agents d'exécution; la mesure dans laquelle le contrevenant a cherché, s'il y a lieu, à corriger l'infraction ou à réparer les dommages à l'environnement; ou toute initiative du contrevenant visant à cacher des renseignements ou à entraver par ailleurs le travail des agents d'exécution;
- le degré de négligence du contrevenant;
- les antécédents du contrevenant en matière d'observation, y compris la fréquence à laquelle celui-ci a commis l'infraction en cause ou d'autres infractions à la LCPE;
- tout autre facteur pertinent.

Les SAP offrent un mécanisme très efficace pour assurer la réparation des dommages environnementaux. Les contrevenants seraient incités à adopter rapidement des mesures pour réduire ou réparer les dommages à l'environnement, puisque ces mesures leur permettent habituellement de négocier une pénalité administrative à la baisse. De plus, le responsable de la réglementation pourrait avoir intérêt à accepter que le contrevenant adopte des mesures correctives et des mesures préventives allant au-delà des exigences réglementaires.

L'adoption d'un système de SAP exigera l'établissement d'un processus permettant une évaluation impartiale et indépendante de la pertinence de la sanction imposée. Les principes et les exigences juridiques relatifs à l'équité en matière de procédure doivent être respectés. Il incomberait au personnel d'exécution de déterminer la SAP en conformité avec des critères précis, mais le système de SAP devrait comprendre un mécanisme permettant de soumettre les modalités initiales d'établissement de la sanction à un processus d'examen et d'appel. Il y aurait probablement deux niveaux d'examen : un examen interne

des modalités initiales d'établissement de la sanction; et un renvoi devant un organisme d'examen indépendant. L'examen interne serait probablement confié à une personne du niveau de directeur général.

Le document traite de quatre modèles possibles d'organismes judiciaires indépendants devant lesquels le contrevenant pourrait interjeter appel :

1. les cours criminelles provinciales;
2. la Cour fédérale;
3. un tribunal administratif permanent;
4. un tribunal administratif *ad hoc*.

Il renferme également un exemple des coûts possibles de chacun des modèles.

En conclusion, les SAP constituent une autre solution de rechange valable qui pourrait être utilisée à la place des poursuites au criminel en cas d'infraction à la LCPE.

# Sanctions administratives pécuniaires : Application possible dans le cadre de la LCPE

---

## 1. INTRODUCTION

---

### Historique

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE)* renferme des dispositions prévoyant la révision obligatoire de la Loi et de ses modalités d'application au bout de cinq ans. Bon nombre des questions qui surgiront au moment de la révision auront trait aux instruments d'application disponibles dans le cadre de la LCPE. Actuellement, l'application des normes environnementales passe d'abord par l'utilisation de règlements relatifs au contrôle à partir desquels des poursuites sont intentées, conformément aux procédures prévues pour les infractions criminelles. L'examen par le Parlement offre la possibilité d'examiner d'autres options d'application, plus précisément les sanctions administratives pécuniaires (SAP).

### Nature des sanctions administratives pécuniaires

Les sanctions administratives pécuniaires sont des sanctions imposées lorsqu'une personne ne se conforme pas à une obligation légale. La personne doit alors verser le montant de la pénalité imposée, quoique tout système de SAP offrirait la possibilité à la personne de contester cette obligation.<sup>1</sup>

Les SAP pourraient représenter la solution de rechange à l'utilisation du processus pénal pour l'application de la LCPE. Elles sous-entendent la détermination d'amendes pour des infractions précises ou pour des catégories d'infractions, plutôt que de simples amendes maximales élevées que prévoit actuellement la LCPE. Comme leur nom le suggère, ces pénalités ne prévoient pas la possibilité d'un emprisonnement. Ainsi, leur application n'est pas prévue dans les situations où l'inconduite est si grave qu'une période d'emprisonnement représente une peine justifiée. Cependant, les SAP peuvent être combinées à d'autres types de sanctions, telles les sanctions correctives prévues à l'article 130 de la LCPE. Les SAP peuvent aussi être combinées à un processus de règlement négocié, qui sera décrit plus loin.

Dans le cadre du système de SAP, les amendes liées à certaines infractions pourraient être établies par règlement. À ce titre, elles pourraient être modifiées plus rapidement que si elles étaient prévues dans la loi, afin de tenir compte de l'inflation ou de nouvelles conditions. Pour d'autres infractions, le montant de l'amende pourrait devoir être déterminé par le personnel ministériel, selon les circonstances entourant chaque cas. Des lignes directrices ministérielles, des règlements ou la LCPE elle-même pourraient déterminer l'échelle des sanctions correspondant à l'infraction et les critères à considérer pour fixer la sanction.

Selon le type de système retenu, les modalités d'application pourraient prévoir une amende particulière, sous réserve d'un droit d'appel, ou encore imposer une amende, sous réserve du droit d'une personne de réclamer une audience devant un organisme judiciaire.

Un système de réception du paiement des amendes au gouvernement constitue une autre composante essentielle du système de SAP. Dans le cadre du modèle d'application actuel fondé sur les poursuites, les défendeurs versent les amendes aux cours provinciales, qui les transfèrent ensuite au gouvernement fédéral (dans le Trésor). Il serait nécessaire de mettre sur pied un nouveau moyen de paiement des amendes dans le cadre du système de SAP, étant donné que le rôle du tribunal se bornerait à une fonction de surveillance dans un nombre relativement peu élevé de cas. Parallèlement, il faudrait un système obligeant les défendeurs à payer leurs amendes. Actuellement, les amendes imposées par les tribunaux peuvent être exécutées à titre de décisions judiciaires. Dans le cadre d'un système de SAP, il faudrait établir un moyen semblable pour l'exécution du versement, comme de transformer l'ordre de paiement d'une amende imposée par un tribunal en un jugement du tribunal approprié.<sup>2</sup>

Étant donné que ce sont des fonctionnaires qui imposent les amendes, par souci d'équité, il faut que la personne visée et le montant de l'amende puissent faire l'objet d'un examen par un arbitre neutre. Ainsi, une partie importante du système des SAP correspond à la reconnaissance de ce processus d'examen et à la présence de dispositions à cet effet dans la loi.<sup>3</sup> Ce processus d'examen a pour but d'offrir à la personne accusée d'avoir commis une infraction la possibilité de faire part de ses prétentions (verbalement ou par écrit) à une tierce partie. Il est possible que cette personne désire démontrer qu'elle n'était pas responsable de l'infraction, ou que dans les circonstances, le montant de l'amende imposée par le gouvernement était trop élevé. Les modalités du processus d'examen, ainsi que les pouvoirs de l'organisme responsable seraient définis dans la législation établissant le système des SAP. Comme nous le verrons plus loin, il existe deux choix principaux pour l'examen des sanctions administratives imposées : les tribunaux ou un certain type de commission. Le bien-fondé de ces deux possibilités est examiné plus loin.

Les aspects procéduraux du système de SAP sont importants, mais on ne doit pas oublier que ce système n'est pas nécessairement un simple moyen d'obtenir le paiement des amendes plus rapidement qu'au moyen de poursuites. Le système de SAP peut aussi offrir la possibilité de conclure des règlements négociés<sup>4</sup> avec les contrevenants. Les règlements négociés constituent eux-mêmes un mécanisme efficace d'observation. Aux termes d'un règlement négocié, les défendeurs peuvent accepter d'adopter des mesures correctives appropriées aux circonstances. On peut donc utiliser les règlements négociés de façon productive pour en arriver à une décision satisfaisante au sujet d'une infraction. De plus, les ententes pouvant comprendre certaines restrictions relatives au comportement ultérieur du défendeur, elles peuvent servir à assurer l'observation ultérieure. Cet aspect des SAP fait l'objet de la section «Bien-fondé des systèmes de sanctions administratives pécuniaires».

## Le processus d'application actuel

Actuellement, les infractions environnementales fédérales sont régies à peu près de la même façon que les infractions criminelles. De fait, les procédures qui régissent la poursuite de toutes les infractions en vertu des lois fédérales figurent habituellement dans le *Code criminel*. Le processus qui en ressort est le suivant : le personnel ministériel contrôle l'observation de la LCPE et de ses règlements en procédant à des inspections et en examinant attentivement les rapports que les sociétés réglementées sont tenues de produire aux termes de divers règlements. Lorsqu'une violation de la Loi ou des règlements semble s'être produite, les enquêteurs commencent leur travail. Ils essaient d'obtenir la preuve de la non-conformité. Les pouvoirs des inspecteurs et des enquêteurs sont définis dans la LCPE.

Lorsqu'il est raisonnable de croire qu'une personne a commis une infraction aux termes de la LCPE, un enquêteur peut déposer une accusation en Cour provinciale contre cette personne. Cette dernière reçoit habituellement une citation à comparaître en personne à la Cour afin de répondre à l'accusation. Elle devra alors choisir de plaider coupable ou non coupable. Si elle plaide coupable, le juge peut lui imposer une amende pour l'infraction après avoir entendu les arguments du procureur de la Couronne et du défendeur. Si la personne plaide non coupable, une date est fixée pour la tenue d'un procès. La plupart des procès ont lieu à la Cour provinciale de la province où l'infraction a supposément eu lieu (au Québec, la Cour du Québec).

Pour les infractions graves,<sup>5</sup> la Couronne peut décider de poursuivre par mise en accusation (par opposition à la procédure sommaire). Si la Couronne choisit cette procédure et que le défendeur plaide non coupable, ce dernier peut choisir le lieu du procès. Il existe trois possibilités : Le procès peut avoir lieu 1) devant un juge seul à la Cour provinciale, 2) après enquête préliminaire, à la cour de niveau supérieur, dont le nom varie d'une province à l'autre (p. ex. Cour de l'Ontario (Division générale), Manitoba Court of Queen's Bench, Nova Scotia Supreme Court, etc.)<sup>6</sup>, et 3) après enquête préliminaire, devant juge et jurés au même tribunal qu'en 2).<sup>7</sup>

Si le défendeur est reconnu coupable à l'issue du procès, le juge détermine l'amende appropriée à partir des arguments du procureur de la Couronne et du défendeur, de la même façon que pour un plaidoyer de culpabilité. Les paramètres qui régissent la détermination d'une sanction appropriée sont peu nombreux. D'abord, le juge ne peut pas dépasser l'amende maximale prévue pour l'infraction. La LCPE prévoit les maximums suivants :

- 200 000 \$ et emprisonnement maximal de 6 mois, ou l'une de ces peines (articles 111, 112, 116);
- 300 000 \$ et emprisonnement maximal de 6 mois, ou l'une de ces peines (articles 113 o), 114 c));
- 1 000 000 \$ et emprisonnement maximal de 3 ans, ou l'une de ces peines (a. 113 p));

- 1 000 000 \$ et emprisonnement maximal de 5 ans, ou l'une de ces peines (a. 114 d));
- amende illimitée et emprisonnement maximal de 5 ans, ou l'une de ces peines (a. 115).

De plus, le juge a le pouvoir d'imposer diverses ordonnances au défendeur (a. 130).<sup>8</sup>

En théorie, un juge est libre d'imposer une sanction pouvant aller de l'absence de punition (c'est-à-dire l'absolution, a. 127(1)) au maximum prévu. En pratique, les juges se fondent sur les précédents. Ils déterminent la sanction appropriée selon les facteurs pris en compte et la sanction imposée pour des cas antérieurs. Les juges qui prononcent la peine conservent toutefois une grande marge de manoeuvre en raison de la nécessité d'adapter la sanction à l'auteur et aux circonstances de l'infraction. Cette nécessité est particulièrement importante dans les affaires criminelles où le blâme imputé à l'auteur de l'infraction dépend de son état psychologique au moment de l'infraction et des circonstances entourant celle-ci. La nécessité d'adapter la sanction au contrevenant et aux circonstances est moins nette dans le cas des «infractions contre le bien-être public» (c'est-à-dire les infractions non criminelles découlant de lois réglementaires), étant donné que la responsabilité se fonde sur la négligence plutôt que sur l'état psychologique du défendeur.

## 2. UTILISATION ACTUELLE DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES

---

### Exemples canadiens

On utilise actuellement les sanctions administratives dans le cadre de la législation fédérale en matière de douanes, d'impôt sur le revenu, d'assurance-chômage et d'aviation civile. Voici une brève description du fonctionnement de chacun de ces systèmes de SAP.

#### *Loi sur les douanes*

Les infractions commises aux termes de la *Loi sur les douanes*<sup>9</sup> peuvent faire l'objet de sanctions administratives. Un agent des douanes peut émettre un avis exigeant le paiement d'une amende à une personne qu'il soupçonne d'avoir enfreint la Loi. Il peut imposer une pénalité maximale équivalant aux droits payables sur les marchandises faisant l'objet de l'infraction. Les manuels d'application régissent le jugement que doivent exercer les agents des douanes. Si la personne visée le demande, le Ministre (ou son représentant) peut avoir à prendre une décision sur la question. La personne peut soumettre des preuves à l'attention du Ministre (ou de son représentant). Le Ministre (ou son représentant) tranche la question et communique sa décision à la personne. Cette dernière peut porter la décision en appel devant la Section de première instance de la Cour fédérale.

### ***Loi de l'impôt sur le revenu***

Certaines violations de la *Loi de l'impôt sur le revenu* entraînent des sanctions administratives. Des pénalités peuvent être imposées pour la production tardive de la déclaration, la non-production d'une déclaration, la non-retention ou le non-versement de l'impôt, ou la non-production ou la non-présentation d'autres documents requis. Les pénalités dépendent du montant de l'impôt dû. Par exemple, dans le cas d'une production tardive, la pénalité correspond à 5 p. 100 de l'impôt dû, plus 1 p. 100 pour chaque mois de retard. Pour les infractions graves (p. ex. la non-production d'une déclaration dans le but de se soustraire à l'impôt), s'il pense imposer une pénalité, Revenu Canada peut inviter le contribuable à présenter ses arguments. Ces derniers sont examinés par des agents d'évaluation principaux. Si l'infraction est le résultat d'une erreur faite de bonne foi, une nouvelle cotisation est émise sans qu'une sanction ne soit imposée.<sup>10</sup> Des appels peuvent être portés devant la Cour canadienne de l'impôt.

### ***Loi sur l'assurance-chômage***

Aux termes de la *Loi sur l'assurance-chômage*,<sup>11</sup> les personnes soupçonnées d'avoir produit de fausses demandes de prestations peuvent avoir à payer une pénalité ne dépassant pas trois fois le montant de la prestation hebdomadaire à laquelle elles avaient droit. Une lettre contenant un avis d'infraction leur est envoyée, les informant de la nature de l'allégation et de la possibilité de la réfuter. La personne peut en appeler de la décision d'imposer une pénalité devant un Conseil arbitral, qui tient une audience sur la question. La décision du Conseil peut être portée en appel devant un juge-arbitre pour entorse à la justice naturelle, pour des motifs juridictionnels, des erreurs de droit ou une conclusion de fait totalement erronée. Les juges-arbitres sont des juges de la Cour fédérale.

### ***Loi sur l'aéronautique***

La *Loi sur l'aéronautique*<sup>12</sup> prévoit la mise sur pied d'un Tribunal de l'aviation civile qui tiendra des audiences sur des infractions à la Loi. Le processus débute par l'émission d'un avis d'infraction à une personne que l'agent soupçonne, pour des motifs raisonnables, d'avoir commis une infraction à la Loi. L'avis détermine le montant de la pénalité et informe la personne de la possibilité de présenter ses arguments à un agent ministériel principal et au Tribunal. Le montant de la pénalité est déterminé dans les manuels d'application. La pénalité maximale est de 25 000 \$ pour une société et de 5 000 \$ pour une personne. Les audiences ont lieu devant un membre du Tribunal, dont la décision peut être portée en appel devant un comité formé des membres du Tribunal.

### **Les États-Unis**

Les systèmes de SAP sont très répandus aux États-Unis,<sup>13</sup> surtout dans le domaine de l'environnement. Les lois et règlements environnementaux américains prévoient souvent des sanctions à la fois civiles et criminelles pour les infractions. Les sanctions civiles s'appliquent lorsque l'infraction n'est pas intentionnelle. Ces sanctions sont fixées en fonction des politiques d'observation et d'application établies par la *U.S. Environmental Protection Agency* (EPA) pour chaque domaine important de la réglementation environnementale. Ces politiques régissent à la fois l'évaluation des sanctions pécuniaires civiles et les types de mesures correctives qui devraient être adoptées par les contrevenants. Ces pénalités et autres exigences sont déterminées dans le cadre d'un processus de règlement négocié avec le défendeur.

Par exemple, la *Civil Penalty Policy* pour la *RCRA* (la *Resource Conservation and Recovery Act*<sup>14</sup>) détermine les étapes du calcul des amendes. Ces étapes sont décrites plus loin afin d'illustrer les différents types de facteurs dont on pourrait tenir compte si un système de SAP était adopté aux termes de la LCPE.

Pour déterminer une amende prévue par la *RCRA*, on commence par prendre en compte l'importance de la déviation par rapport à la norme réglementée et le degré de dommage potentiel découlant de la non-conformité. Il s'agit de la notion de «composante fondée sur la gravité». Pour une déviation importante par rapport à la norme réglementée, qui donne lieu à des dommages potentiels élevés, une amende minimale obligatoire de 20 000 \$ à 25 000 \$ est imposée. À l'inverse, une déviation mineure qui donne lieu à un risque potentiel très mince de dommages serait assujettie à une amende discrétionnaire de 100 \$ à 499 \$. Les autres infractions se verraient imposer des pénalités proportionnelles à leur gravité.

L'étape suivante est appelée la «composante multi-jours». Elle prend en compte la durée de l'infraction. Une matrice distincte sert à effectuer ce calcul. L'amende est augmentée d'un montant égal au produit du nombre de jours de non-conformité et d'un montant en argent correspondant à la gravité de l'infraction.

La troisième étape tient compte des avantages économiques découlant de la non-conformité. Le but est de récupérer tout avantage économique important obtenu par le contrevenant à la suite de la non-conformité. La politique tient compte des avantages économiques découlant des coûts d'observation retardés ou évités. Un modèle informatique a été mis au point afin de calculer ces avantages. Le modèle examine des variables comme le coût en capital de l'équipement requis, l'amortissement, les coûts d'exploitation et d'entretien, l'impôt sur le revenu et l'inflation.

La quatrième étape concerne le rajustement du montant obtenu à la suite des trois premières étapes. Ce rajustement prévoit une augmentation ou une réduction de la pénalité globale à partir des facteurs suivants :

- les motifs de l'infraction;
- l'intention du contrevenant;
- la bonne foi du contrevenant;
- le degré de négligence du contrevenant;
- les antécédents du contrevenant en matière d'observation;
- la capacité de payer du contrevenant;
- la participation du contrevenant à des projets environnementaux;
- tout autre facteur pertinent.

Tout facteur peut contribuer à augmenter ou à réduire la pénalité jusqu'à 25 p. 100. Les facteurs étant cumulatifs, on tient compte du contexte global de l'infraction au moment de déterminer la pénalité finale.

D'autres lois environnementales américaines permettent aussi l'imposition de sanctions pécuniaires.<sup>15</sup>

Les sanctions administratives sont souvent déterminées dans le cadre de rencontres officieuses de règlement avec le personnel de l'EPA. Ces rencontres donnent habituellement lieu à une entente (appelée ordre d'assentiment) sur l'amende à verser et les mesures correctives que le défendeur prendra pour restaurer le *statu quo* ou garantir l'observation future. La prochaine section traite de l'importance de ce processus pour le succès du système de SAP.

La plupart des lois environnementales prévoient aussi la possibilité d'une audience devant un juge administratif à la demande de la personne faisant l'objet de la pénalité.<sup>16</sup> L'audience n'aura lieu que si un règlement n'a pas été conclu. Les juges administratifs sont des employés de l'EPA, mais en sont indépendants.<sup>17</sup> Les décisions des juges administratifs font l'objet d'une révision par l'Administrateur de l'EPA ou son représentant, l'officier de justice.<sup>18</sup>

### **3. BIEN-FONDÉ DES SYSTÈMES DE SANCTIONS ADMINISTRATIVES PÉCUNIAIRES**

---

Comme pour les autres mécanismes d'application réglementaires, on peut évaluer le bien-fondé des sanctions administratives au moyen de trois facteurs, soit l'efficacité, l'équité et le coût. La présente section présente une brève évaluation des SAP par rapport aux deux premiers facteurs. La question du coût fera l'objet de la partie 5.

L'efficacité, dans le contexte de la législation en matière de protection environnementale, comporte deux aspects :

- la promotion de l'observation afin de réduire le risque de dommages environnementaux futurs;
- la réparation des dommages déjà encourus.

#### **Efficacité des sanctions administratives pécuniaires sur l'observation**

Des données empiriques semblent indiquer que les sanctions administratives pécuniaires devraient être supérieures à d'autres mécanismes d'observation pour en arriver à un degré élevé d'observation de la réglementation. Les agents d'observation, de façon générale, croient que les systèmes de SAP sont très efficaces, opinion qui diffère très nettement de celle de nombreux organismes de réglementation à l'égard des procédures criminelles traditionnelles. De fait, il existe des arguments solides et convaincants fondés sur la théorie de l'observation qui expliquent pourquoi les SAP pourraient être un moyen plus efficace que d'autres d'empêcher les infractions.

On reconnaît maintenant que le respect de la légalité dépend d'un ensemble complexe de facteurs sociaux, psychologiques et économiques. Les attitudes sociales envers le comportement, la connaissance, la compréhension et l'acceptation des règles, les avantages économiques résultant de la non-conformité et la capacité à se conformer sont tous des facteurs pertinents.

L'observation est généralement volontaire en ce sens qu'elle ne résulte pas de l'application de mesures coercitives par l'État. Les activités relatives à l'exécution de la loi sont par contre un élément essentiel du renforcement de l'observation de la réglementation puisqu'elles peuvent dissuader les comportements déviants qui peuvent survenir lorsque les contrevenants cessent de penser aux conséquences possibles du non-respect des règles. Cinq aspects déterminent l'efficacité de dissuasion des activités d'observation :

1. Quelles sont les possibilités de se faire prendre?
2. Si l'on est pris, quelles sont les mesures coercitives possibles?
3. Combien de temps durera le processus?
4. Quelles sont les possibilités qu'une sanction soit imposée?
5. Si une sanction est imposée, jusqu'à quel point sera-t-elle sévère?

Les systèmes de sanctions administratives pécuniaires ne se traduiront pas nécessairement par une augmentation de la possibilité que les contrevenants se fassent prendre — cet aspect dépend de l'efficacité des mécanismes de contrôle réglementaires. Cependant, dans les quatre autres domaines, les SAP peuvent présenter d'importants avantages, dont les suivants :

#### ***Possibilité accrue de l'adoption de mesures coercitives***

**Lorsque les mesures coercitives sont plus faciles et moins coûteuses, leur utilisation est plus probable.** Les systèmes de sanctions administratives pécuniaires sont conçus de manière à faciliter l'exécution de la réglementation en simplifiant et en systématisant les procédures judiciaires, en réduisant leur coût, en décentralisant la prise de décisions relatives à l'exécution et, souvent, en simplifiant les éléments de preuve voulus pour démontrer la responsabilité. Souvent, le seul point en litige concerne le montant de l'amende à imposer; la question de la responsabilité est réglée dès le début du processus.

**Les agents de réglementation désignent souvent la complexité, le coût et la lenteur des poursuites comme les facteurs clés du manque relatif d'activités officielles pour faire exécuter la Loi dans le cadre des programmes de réglementation.** Des données d'Environnement Canada montrent que depuis la promulgation de la LCPE en 1988, 61 poursuites ont été engagées. Au cours de la dernière année (1993/1994), 55 enquêtes ont été effectuées, mais seulement trois poursuites ont été engagées.

Une étude récente comparant les pratiques en matière d'exécution aux termes de la législation sur la santé et la sécurité au travail de l'Ontario et de la Colombie-Britannique et les pratiques prévues dans la *Occupational Safety and Health Act* (OSHA) de l'administration fédérale des États-Unis montre qu'il est nettement plus probable que des mesures d'exécution soient adoptées au sein des administrations où l'on trouve un système de SAP.<sup>19</sup>

### ***Adoption plus rapide de mesures coercitives***

Les mêmes caractéristiques qui rendent les SAP plus faciles à utiliser les rendent aussi plus rapides. Même avec la possibilité d'un examen judiciaire, les procédures de sanctions administratives pécuniaires peuvent être relativement rapides. C'est surtout le cas lorsque le système de SAP est intégré à un mécanisme officiel de règlement négocié, comme pour le système de l'EPA. On constate le même phénomène dans d'autres domaines de réglementation.

Même si une affaire n'est pas réglée, elle ne franchira probablement pas tous les échelons judiciaires possibles. L'expérience de l'EPA montre que moins de 1 p. 100 des décisions rendues dans les cas de SAP sont portées en appel. En 1990-1991, seulement 10,4 p. 100 des citations au terme de la OSHA (É.-U.) ont été contestées. Environ 90 p. 100 d'entre elles ont été réglées ou retirées.<sup>20</sup>

Dans le cas des programmes canadiens, les sanctions administratives pécuniaires ont donné des résultats partagés. En Ontario, les ordonnances de paiement émises par des inspecteurs au terme de la législation provinciale en matière de main-d'oeuvre ont fait l'objet d'un appel dans environ 3 p. 100 des cas. En Colombie-Britannique, on a interjeté appel des amendes imposées en matière de santé et sécurité au travail dans 45,4 p. 100 des cas en 1990.<sup>21</sup> D'autre part, on estime que plus de trois quarts des poursuites intentées au terme de la législation ontarienne en matière de santé et de sécurité au travail font l'objet d'un plaidoyer de non-culpabilité et aboutissent à un procès.<sup>22</sup> Des travaux de recherche menés aux États-Unis révèlent aussi que des accusations au criminel sont plus susceptibles d'être contestées que des sanctions administratives.

### ***Possibilité accrue de sanctions***

Étant donné que les systèmes de sanctions administratives imposent un fardeau de la preuve moins lourd pour déterminer une infraction (prépondérance de probabilités) et des sanctions qui sont à l'origine précisées par des agents d'exécution, il est beaucoup plus probable que les agents d'exécution seront en mesure d'établir le bien-fondé d'une cause et d'imposer une sanction. La simplification des processus, le coût relativement bas et l'adoption plus rapide des mesures coercitives rendent aussi ce résultat plus probable. Selon des travaux de recherche empirique portant sur la théorie de la dissuasion, la certitude qu'une pénalité sera imposée joue, sur le plan de la modification du comportement, un plus grand rôle que la sévérité de la sanction adoptée.

### ***Sanctions qui éliminent les avantages tirés de la non-conformité***

Bien qu'il soit possible d'améliorer le processus d'imposition des sanctions dans les poursuites criminelles grâce à l'application de lignes directrices à cet effet, les SAP offrent des structures qui sont précisément adaptées aux divers types d'infractions environnementales et à leurs conséquences. Ces types de sanctions peuvent être «adaptés» non seulement pour éliminer les avantages tirés de la non-conformité, mais aussi pour reconnaître et récompenser un bon dossier en matière d'observation.

Comme point de départ, le système de sanctions de l'EPA tient pour acquis que la sanction doit éliminer tout profit monétaire tiré de l'infraction environnementale. Au Canada, ce principe est bien ancré dans les cas de complot visant la fraude fiscale et la *Loi sur la concurrence*. De fait, l'article

129 de la LCPE autorise déjà les tribunaux à imposer des amendes additionnelles afin d'éliminer les profits monétaires tirés des infractions. Les SAP peuvent aussi être conçues de façon à tenir compte d'autres facteurs pouvant augmenter ou réduire la sanction dans un cas précis. Par exemple, des infractions répétées pourraient automatiquement entraîner une sanction plus élevée, tandis qu'un bon dossier en matière d'observation, d'après les inspections ou les rapports de contrôle autonomes, pourrait donner lieu à une réduction. De la même façon, une méconnaissance volontaire des responsabilités en matière de protection environnementale ou un manque de coopération avec les autorités occasionneraient des sanctions plus élevées, tandis que la divulgation volontaire des infractions ou l'adoption rapide de mesures dans le but de limiter et de réparer les dommages causés à l'environnement, l'offre d'une compensation et la prévention de récidives pourraient devenir des motifs de réduction de la sanction.

Un élément connexe dont il faut tenir compte est la supériorité potentielle des sanctions administratives par rapport aux sanctions prévues pour les actes criminels face à des infractions qui ont donné lieu à un *risque* de dommages, sans pour autant causer des dommages à l'environnement. On sait que la présence de dommages est un des principaux facteurs qui pousse les agents d'exécution à intenter des poursuites. Dans les cas où il n'y a pas eu de dommage, ou encore lorsque les dommages ne sont pas graves, les autorités hésitent à entamer des poursuites criminelles en raison du temps qu'elles exigent ainsi que des coûts et de l'incertitude qu'elles comportent. Il se peut que les juges, qui s'occupent surtout de «crimes» comme les vols et les voies de fait, estiment que les infractions se traduisant uniquement par un risque accru sont moins graves que les autres et ne méritent pas autant de faire l'objet d'une sanction.<sup>23</sup>

### **Efficacité des sanctions administratives pécuniaires en matière de réparation**

Puisque l'importance d'une pénalité peut varier selon la nature des mesures correctives déjà prises par l'auteur de l'infraction ou selon les mesures qu'il est disposé à prendre dans le cadre d'une entente de règlement, les SAP offrent un mécanisme très efficace pour assurer la réparation des dommages environnementaux causés. Les contrevenants seront fortement incités à adopter rapidement des mesures correctives pour limiter les dommages et à s'engager dans des travaux de restauration puisque ces mesures leur permettront de négocier une pénalité à la baisse. De plus, l'adoption de mesures correctives et de mesures préventives allant au-delà des exigences réglementaires pourrait apporter des avantages importants.

### **Équité des sanctions administratives pécuniaires**

L'équité en matière d'exécution de la réglementation se résume à deux questions fondamentales :

- La réaction est-elle pertinente, compte tenu de la gravité de l'infraction?
- Le contrevenant a-t-il été traité de la même façon que les autres?

La capacité d'adapter les SAP afin que la sanction puisse refléter les circonstances particulières du cas contribue à atteindre l'objectif de proportionnalité des mesures coercitives. La combinaison d'un mécanisme de SAP et d'un processus formel de règlement négocié est particulièrement efficace à cet égard.

Étant donné que les SAP offrent une solution opportune, maniable et rentable, elles sont plus susceptibles d'être adoptées par les autorités chargées de l'exécution. Cette situation favorise l'uniformité des mesures coercitives. Si, comme on le recommande, les niveaux de pénalité sont déterminés à partir de lignes directrices claires et font l'objet de précisions définitives à un niveau supérieur de l'organisme d'exécution, on peut en arriver à un haut niveau d'uniformité. L'uniformité des mesures coercitives et de l'application des sanctions place toutes les personnes assujetties à la Loi sur un pied d'égalité (un élément qui intéresse particulièrement les entreprises), aide à préserver la légitimité du régime de réglementation et le respect qu'on lui porte, et peut constituer un facteur important dans le cadre de nos obligations aux termes de l'ALENA et du GATT.

Il se peut que les infractions à la LCPE commises sur les terres indiennes exigent une application légèrement différente du système de SAP. Il faut veiller à ce que les méthodes servant à déterminer et à imposer les sanctions aient un sens pour les autochtones. Par exemple, on pourrait prévoir la tenue de conseils de détermination de la peine ou d'autres types de discussions dans le cadre desquels les membres de la collectivité aboutissent à un consensus au sujet des sanctions qui permettront de modifier le comportement des gens, de les dissuader de recommencer ainsi que de rétablir un climat harmonieux au sein des collectivités touchées.

En résumé, un mécanisme de SAP peut présenter des avantages importants en ce qui concerne l'amélioration de l'observation, la réparation des dommages environnementaux causés et l'équité des mesures coercitives. Tout en possédant les qualités requises pour devenir la forme prédominante de modalités d'application des sanctions pour l'exécution des lois environnementales, il ne devrait pas remplacer totalement les poursuites, qui peuvent s'imposer lorsque les mesures et les sanctions administratives ne constituent pas un moyen de dissuasion adéquat, comme dans les cas d'infractions très graves et dans les circonstances où le contrevenant ne cesse d'omettre de respecter la loi. On peut accroître l'efficacité du mécanisme de poursuites lui-même en lui attribuant bon nombre de caractéristiques du système de SAP. De plus, les agents d'exécution devraient conserver et utiliser d'autres mesures, comme les ordonnances et les avertissements des inspecteurs. Finalement, l'efficacité de tout mécanisme d'exécution visant à assurer l'observation dépendra de la volonté des agents de réglementation de faire les efforts nécessaires pour constituer les dossiers et recourir aux processus d'application de la loi prévus par le Parlement.

## 4. MODÈLES POSSIBLES

---

### Considérations d'ordre général

Lorsque l'on envisage l'adoption d'un système de SAP, on doit penser à créer un processus permettant une évaluation impartiale et indépendante de la pertinence de la sanction et des procédures qui offriront le niveau nécessaire d'équité et de justice naturelle aux éventuels défendeurs. Comme il a déjà été mentionné, alors que le personnel d'exécution serait responsable d'évaluer les SAP en premier lieu, un décideur objectif devrait aussi pouvoir examiner l'évaluation afin d'en assurer l'équité. Les modalités de cet examen dépendront de plusieurs facteurs, notamment la gravité de l'infraction reprochée et le montant de la pénalité.

Il existe au moins quatre modèles de systèmes de sanctions administratives pécuniaires. Ils varient selon l'organisme judiciaire auquel les contrevenants présumés peuvent s'adresser pour obtenir un examen. Les quatre organismes judiciaires sont les suivants :

1. les cours criminelles provinciales;
2. la Cour fédérale;
3. un tribunal administratif permanent;
4. un tribunal administratif *ad hoc*.

Les compétences, les pouvoirs, les procédures et la composition de cet organisme, ainsi que les possibilités d'appel et d'examen découlant de ses décisions seront décrits plus loin. Tout d'abord, certains points communs à tous les modèles doivent être mentionnés, notamment le rôle du personnel, la portée du système de SAP, le processus de détermination du montant des pénalités et la fonction de l'organisme judiciaire.

### *Rôle du personnel*

Actuellement, le personnel d'exécution d'Environnement Canada contrôle l'observation de la LCPE et de ses règlements, et effectue des enquêtes dans les cas présumés d'infraction. Le personnel d'exécution recueille aussi des preuves qui seront utilisées dans le cadre des poursuites, aide à préparer les dossiers pour le procès et fournit souvent des preuves au moment des poursuites en justice.

Dans le cadre du système de SAP, ces tâches demeureraient à peu près les mêmes. Les inspecteurs continueraient d'exercer leurs pouvoirs afin de pénétrer dans les installations assujetties aux règlements et d'y effectuer une inspection. Les enquêteurs continueraient de chercher des preuves d'infraction. Dans le cadre du système de SAP, il serait tout aussi important que le personnel d'exécution s'assure que la LCPE et ses règlements sont observés et que les preuves de non-conformité sont adéquatement recueillies, comme c'est le cas aux termes de la loi existante. Bien que le système de SAP implique la création d'un processus plus rapide pour traiter les cas d'infraction, la collecte des preuves et la constitution des dossiers exigeront autant de soins que la constitution des dossiers selon le processus actuel.

Le principal changement apporté aux responsabilités du personnel d'exécution dans le cadre du système de SAP serait l'ajout du pouvoir de proposer l'imposition d'une sanction pécuniaire à une personne soupçonnée d'avoir enfreint la LCPE ou encore de l'imposer. Dans ce système, il incomberait au personnel d'exécution d'émettre un avis d'infraction expliquant la nature de l'infraction et indiquant le montant de la pénalité. Pour les infractions mineures, les inspecteurs et les enquêteurs pourraient simplement émettre l'avis d'infraction au moment de la découverte de celle-ci. Pour les infractions plus graves, il faudra procéder à la recherche et à l'analyse des preuves avant de décider s'il y a lieu d'émettre un avis. De plus, dans des affaires graves ou complexes, il peut s'avérer nécessaire de consulter un avocat avant d'émettre un avis d'infraction.

Ainsi, le système de SAP pourrait établir une distinction entre les infractions en fonction de leur gravité ou de leur complexité. Le système pourrait, s'il y a lieu, établir des procédures différentes pour l'une et l'autre des catégories d'infraction. Par exemple, les possibilités d'examen peuvent différer pour les deux catégories d'infraction. Lorsque l'infraction reprochée est grave et que la pénalité correspondante est élevée, des procédures plus élaborées que dans le cas d'infractions mineures peuvent s'avérer nécessaires, par souci d'équité.

En plus de ces responsabilités supplémentaires du personnel d'exécution, il pourrait aussi être nécessaire de créer un mécanisme d'examen intra-ministériel. Pour ce faire, on nommerait des employés d'Environnement Canada, qui agiraient au niveau intermédiaire d'examen avant qu'une cause ne soit portée devant une organisme judiciaire plus officiel (comme un tribunal ou une commission). Ces personnes travailleraient dans un secteur d'Environnement Canada distinct des autres sections du ministère afin d'assurer la séparation entre les responsables de l'exécution et ceux qui révisent les décisions d'exécution. Les personnes ayant reçu un avis d'infraction pourraient demander un examen de la question devant l'un de ces responsables d'enquêtes. Ces derniers auraient le pouvoir de réduire le montant de la pénalité ou de rejeter la demande à partir des arguments du défendeur. Ce type de processus assurerait que les causes portées devant un tribunal ou une commission ne concerneraient que des questions soulevant de graves différends et pour lesquelles les montants de pénalité seraient probablement élevés. Il permettrait aussi d'entreprendre des négociations en vue d'un règlement. Ainsi, un mécanisme de règlement négocié comparable à celui de l'EPA déjà décrit pourrait être inclus dans le système de SAP aux termes de la LCPE. Comme nous le verrons plus loin, la possibilité d'utiliser un processus de règlement négocié constitue l'un des plus importants avantages de la mise en place d'un tel système.

En lieu et place d'un mécanisme officieux d'examen interne, ce processus pourrait être institutionnalisé et remplir une fonction judiciaire très comparable à celle d'un tribunal. Si tel était le cas, les appels pourraient être transmis directement à la Cour fédérale par l'arbitre.

### ***La portée du système de SAP***

Au moment de la création du système de SAP, une décision de principe cruciale devra être prise au sujet de sa portée. Il serait possible d'imposer des amendes pour toutes les infractions à la LCPE, en plus d'intenter parallèlement des

poursuites au criminel. Il se pourrait cependant que cette démarche soit jugée inappropriée dans les cas d'infractions reconnues comme des «crimes». Voici des exemples de ces infractions : a. 103 (entrave dans le travail des autorités d'exécution), a. 113 b) (faire des essais faux ou trompeurs), a. 114 (communiquer sciemment au Ministre des renseignements faux ou trompeurs), et a. 115 (provoquer une catastrophe environnementale qui témoigne d'une insouciance grave à l'endroit de la vie ou de la sécurité d'autrui, ou qui risque de causer la mort ou des blessures).

Une partie de la valeur des poursuites réside dans l'importance accordée à la comparution par les défendeurs et le public en général. Les causes se déroulent à peu près de la même façon que les causes criminelles. Pour les causes qui vont jusqu'au procès, un processus solennel se déroule dans un tribunal judiciaire. Un procès par jury peut même avoir lieu. Un procès est public et davantage exposé à un examen minutieux de la part du public que ne l'est un processus administratif. Dans un domaine qui préoccupe autant la population, il s'agit d'un élément important.

Une deuxième démarche consisterait à n'avoir recours aux SAP que dans les cas d'infractions mineures à la loi. De la sorte, cependant, en ce qui concerne de nombreuses exigences réglementaires importantes, on ne pourrait bénéficier des avantages éventuels d'un système de SAP afin d'assurer la conformité et de faciliter l'adoption de mesures correctrices. Si, comme on le prévoit, le système des SAP offre un mécanisme supérieur permettant d'atteindre la conformité, des restrictions sérieuses quant à son utilisation comme moyen de coercition pourraient réduire l'efficacité de la LCPE dans l'ensemble.

Une troisième démarche consisterait à appliquer les SAP à une vaste gamme d'infractions précises, en parallèle avec des poursuites, mais sans inclure les infractions que l'on qualifie de «crimes» et celles qui sont jugées de nature mineure. Les infractions mineures pourraient être assujetties à un système de contraventions aux termes de la LCPE ou de la *Loi sur les contraventions* du gouvernement fédéral. Ce mécanisme offrirait un plus grand nombre des avantages que l'on attend d'un système de SAP sur les plans de la conformité et de l'adoption des mesures correctrices, situation qui permettrait d'y avoir recours dans les cas d'infractions graves liées à l'environnement, tout en conservant toujours la possibilité d'intenter des poursuites dans un cas où le comportement est manifestement de nature criminelle.

Le coût de la création de l'appareil administratif associé à un tel système est un autre facteur qui entre en jeu au moment de déterminer la portée du système de SAP. En raison de ces coûts qui sont expliqués en détail ci-après, il serait peut-être raisonnable de limiter la portée de tout nouveau système de SAP créé dans le cadre de la LCPE, du moins jusqu'à ce que son efficacité à titre d'instrument d'application puisse être mesurée. Au départ, le système pourrait être conçu de façon à s'appliquer à un éventail relativement étroit d'infractions, qui s'élargirait au fil du temps au besoin.

Il existe deux moyens permettant de réduire le champ d'application du système de SAP. Le premier serait de désigner les infractions auxquelles le processus de SAP s'appliquerait dans la législation établissant la création du système ou dans les règlements. Comme nous le verrons plus loin, le secteur de

l'aviation civile a déjà adopté cette approche. Un autre moyen de limiter la portée du système serait d'élaborer des lignes directrices administratives à l'intention du personnel d'exécution d'Environnement Canada, à utiliser au moment de la détermination des mesures coercitives adéquates pour des infractions précises. Ces lignes directrices pourraient déterminer les infractions auxquelles le système devrait être appliqué, ou fournir des critères de détermination des cas pour lesquels il serait approprié d'utiliser le système. Cette démarche serait plus simple et favoriserait l'évolution graduelle du système pendant que les agents d'exécution et les entités visées par les règlements acquièrent de l'expérience et que les ressources en matière d'exécution sont mises au point.

### ***Responsabilité et preuve***

La nature de la responsabilité dans le cadre du système de SAP et le fardeau de la preuve qui devrait être porté par les agents ministériels sont des questions à déterminer au moment de la conception du système.

En ce qui concerne la responsabilité, deux possibilités existent — responsabilité stricte ou responsabilité absolue. La plupart des infractions à la LCPE sont actuellement soumises à la responsabilité stricte.<sup>24</sup> Une personne est jugée responsable d'une infraction si l'accusation peut prouver qu'elle a commis l'acte prohibé. La personne a la possibilité de démontrer qu'elle a agi avec une diligence raisonnable, c'est-à-dire qu'elle a respecté toutes les étapes raisonnables afin d'éviter la commission de l'infraction ou qu'elle a fait une erreur de fait qui a conduit à l'exécution de l'infraction. La personne sera acquittée de l'infraction si elle peut prouver sa diligence raisonnable sur la prépondérance de probabilités. Cela signifie que la personne doit convaincre le tribunal qu'elle a été probablement assez diligente dans les circonstances.

La responsabilité absolue signifie qu'une personne est reconnue coupable d'une infraction si l'accusation prouve qu'elle a commis l'acte prohibé. L'argument de diligence raisonnable ne peut être invoqué, mais la personne pourrait se prévaloir d'autres mécanismes de défense applicables à la common law, comme la nécessité.<sup>25</sup> Les infractions à responsabilité absolue sont rares en droit canadien. Les tribunaux ne désignent une infraction comme étant de responsabilité absolue que lorsqu'il existe une indication évidente selon laquelle le Parlement ou une assemblée législative provinciale voulait qu'elle soit une infraction à responsabilité absolue. Même alors, il existe des limites constitutionnelles à la responsabilité absolue. Une personne pouvant être reconnue coupable d'une infraction à responsabilité absolue, même s'il est prouvé qu'elle a agi raisonnablement dans les circonstances, la Cour Suprême du Canada a statué que la combinaison de la responsabilité absolue et de l'emprisonnement irait à l'encontre des principes de la justice fondamentale.<sup>26</sup> Certains tribunaux sont allés plus loin et ont statué que même l'imposition d'une amende pour un délit à responsabilité absolue irait à l'encontre des principes de la justice fondamentale si la personne devait être incarcérée pour non-paiement de l'amende.<sup>27</sup>

L'avantage de la responsabilité absolue par rapport à la responsabilité stricte est qu'il est plus facile de prouver la non-conformité du défendeur. Pour les délits à responsabilité stricte, l'accusation doit prouver que le défendeur n'a pas agi avec une diligence raisonnable, autrement dit, qu'il a fait preuve de

négligence, afin de contrer les arguments du défendeur. Cela n'est pas nécessaire pour les infractions à responsabilité absolue. La décision relative à l'infraction est également facilitée. Dans la majorité des cas, le seul point à déterminer est si l'infraction a eu lieu.

Ces avantages font en sorte que la responsabilité absolue se prête bien au type d'exécution administrative prévue par le système de SAP. Étant donné que les questions d'ordre juridique sont extrêmement étroites, la collecte des preuves est simplifiée, des règlements négociés peuvent être conclus plus rapidement (il y a moins de points à négocier) et le processus judiciaire peut être accéléré (il y a moins de points à juger).

Par contre, à ces avantages s'opposent les limites décrites précédemment. Il se peut que les méthodes d'exécution des SAP soient de nature totalement civile, et qu'il n'existe pas de possibilité d'imposer une peine d'emprisonnement pour l'infraction commise ou si l'on néglige de payer l'amende proprement dite. De plus, il se peut qu'un système de SAP fondé sur la responsabilité absolue soit moins acceptable sur le plan politique et qu'il soit plus souvent contesté en raison de la possibilité d'imposer la responsabilité en l'absence de faute.

Il ne faut pas en conclure que les SAP sous-entendent la responsabilité absolue. De fait, le meilleur exemple canadien d'un système de SAP, dans le secteur de l'aviation civile, est fondé sur la responsabilité stricte.

La question du fardeau de la preuve doit aussi être réglée. Actuellement, pour les infractions à la LCPE, l'accusation doit prouver ses arguments hors de tout doute raisonnable. C'est la norme de preuve qui s'applique dans le droit criminel. L'autre possibilité serait la preuve sur la prépondérance de possibilités (la même norme qui s'applique actuellement au mécanisme de défense applicable à la diligence raisonnable). On la connaît aussi sous le nom de «norme civile» de preuve puisqu'elle s'applique aux actions civiles. La norme «hors de tout doute raisonnable» est appropriée en droit criminel puisqu'elle renforce la présomption d'innocence. Personne n'est responsable sauf si l'accusation peut prouver le contraire hors de tout doute raisonnable. Le système de SAP pourrait adopter la norme moins élevée de prépondérance de possibilités puisqu'il serait de nature essentiellement civile. Dans le cadre du système, aucune peine d'emprisonnement ne serait possible. Il serait même impossible qu'une peine d'emprisonnement soit imposée pour non-paiement d'une amende.

L'utilisation de la norme de preuve civile est une façon de simplifier les divers aspects du système de SAP. Étant donné que le fardeau de la preuve est moins lourd, l'accusation, du moins en théorie, n'aurait pas besoin d'autant de preuves. Dans les faits, par prudence, la recherche des preuves par des inspecteurs serait probablement aussi diligente dans le cadre de cette norme de preuve. Cependant, le processus de négociation serait allégé et le processus judiciaire simplifié avec la norme de preuve civile, puisqu'il est habituellement plus facile de voir où réside la prépondérance de la preuve que d'être certain qu'aucun doute raisonnable n'existe. Dans le cadre du système de SAP de l'aviation civile, le fardeau de la preuve correspond à la norme civile.

### ***Détermination du montant des sanctions pécuniaires***

Même si le personnel d'exécution serait chargé d'émettre les avis d'infraction et d'informer les contrevenants présumés de la pénalité correspondante, il ne lui incomberait cependant pas nécessairement d'en fixer le montant. Pour certaines infractions, les montants pourraient être déterminés d'avance et prévus dans les règlements. Pour ces infractions, le personnel d'exécution pourrait être habilité à émettre les avis d'infraction contenant la pénalité prescrite. Pour les autres délits, la LCPE pourrait définir les variables appropriées pour le calcul de la pénalité, et cette dernière pourrait être fixée conformément aux critères prévus par la Loi. Du personnel de niveau supérieur examinerait les preuves recueillies, appliquerait les critères pertinents, déterminerait la pénalité appropriée et demanderait alors au personnel d'exécution d'émettre l'avis d'infraction au défendeur. Inclure ces critères dans la législation présente un avantage, les contrevenants étant de la sorte au courant des facteurs (par exemple, coopération avec les agents, dépollution rapide, ou dédommagement des personnes auxquelles l'infraction a porté préjudice) qui peuvent contribuer à réduire le montant de l'amende qu'ils auront à verser.

Avant de créer un système de SAP, il faudrait donc d'abord attribuer des pénalités pécuniaires aux infractions régies par le système, ou les soumettre aux variables de calcul des pénalités. Par exemple, certaines infractions peuvent être passibles d'amendes de 100 \$, 500 \$ et 1 000 \$, alors que d'autres font l'objet d'une pénalité de base (par exemple 50 000 \$) mais pour laquelle on prévoit des variables d'augmentation et de réduction. Les infractions seraient assignées à leur catégorie respective selon des critères qui sont reconnus comme des facteurs aggravants dans les causes environnementales, tels le risque de dommages à l'environnement et le danger pour la santé ou la sécurité humaine. De plus, pour les infractions auxquelles une pénalité de base et des variables seraient assignées plutôt qu'une amende fixe, on tiendrait compte de facteurs pertinents à l'infraction en question, comme les antécédents du défendeur en matière d'observation, la participation de la haute direction, l'esprit de coopération du défendeur pendant l'enquête et tout effort du défendeur en vue de corriger la situation ou d'offrir une compensation. De plus, pour avoir un effet dissuasif efficace contre toute récidive, l'amende devrait tenir compte des coûts épargnés ou des profits gagnés par suite de la non-conformité.

Il convient de signaler encore une fois que le système de SAP pourrait s'appliquer à un sous-ensemble d'infractions créé par la LCPE. Il n'a pas à s'appliquer à toutes. Il se peut que les infractions les plus graves continuent de faire l'objet de poursuites judiciaires et qu'elles ne soient pas soumises au système de SAP. Surtout dans un avenir rapproché, il pourrait être préférable d'appliquer un système de SAP aux délits relativement mineurs. Dès qu'il sera possible de mesurer la réussite du système par rapport à ces infractions, on pourra décider d'élargir ou non sa portée afin d'englober un éventail plus vaste d'infractions.

### ***Fonction de l'organisme judiciaire***

Dans le cadre du système de SAP, le rôle de l'organisme judiciaire est de faire en sorte que les personnes ayant reçu un avis d'infraction contenant une pénalité à payer soient traitées avec équité. Après tout, l'adoption d'un tel système

équivalait à donner aux agents gouvernementaux le pouvoir d'informer les particuliers ou les entreprises qu'ils ont l'obligation légale de verser des sommes à l'État, et à permettre à ces agents de décider du montant à verser. L'existence de l'organisme judiciaire assure à ces particuliers la possibilité de porter leur cause devant un décideur impartial et indépendant qui décidera si la pénalité a été correctement imposée.

Le domaine de compétence de l'organisme judiciaire serait établi par la législation établissant le système. La première option serait de permettre à l'organisme administratif d'examiner tous les faits et de déterminer si la pénalité était justifiée dans les circonstances. Une autre option serait de permettre au juge-arbitre de déterminer simplement si les agents gouvernementaux ont agi dans le cadre de leur pouvoir légal en imposant la pénalité. Selon cette dernière option, il faudrait décider si les faits justifiaient les mesures prises par les agents ou s'ils ont tenu compte des critères appropriés pour déterminer la pénalité. Dans ce cas, il ne s'agit évidemment plus d'examiner globalement les faits et de prendre une décision, comme dans le cadre de la première option. Dans ce cas, l'organisme judiciaire devrait attacher une grande importance à la décision prise par les agents gouvernementaux. Toutefois, il se peut que cette option n'offre pas un recours approprié aux personnes qui souhaitent contester l'imposition d'une amende.

Étant donné que la première possibilité offerte au défendeur pour soumettre sa cause à un décideur objectif est de comparaître devant l'organisme judiciaire, la meilleure méthode consisterait à permettre une audience la plus officielle possible devant l'organisme. Ce serait l'approche la plus équitable. Même s'il existait un processus d'examen intra-ministériel, celui-ci ne serait peut-être pas considéré comme aussi indépendant ou objectif qu'un organisme judiciaire extérieur. L'option d'une audience officielle devrait donc être offerte à toute personne qui désire contester la première décision d'imposer la pénalité ou les résultats de l'examen interne.

Lorsque l'organisme judiciaire a rendu sa décision, il pourrait alors être raisonnable de limiter les recours subséquents offerts à ceux qui souhaitent contester cette décision. Autrement dit, les décisions de l'organisme judiciaire devraient pouvoir faire l'objet d'une révision judiciaire plutôt que d'un appel. La décision pourrait être réfutée sur le fait qu'elle est le résultat d'une procédure inéquitable ou qu'elle n'a aucun fondement juridique, plutôt que sur le fait que le juge-arbitre a fait une erreur.

### **Modèles fondés sur les tribunaux**

Les tribunaux sont l'endroit évident vers lequel se tourner lorsqu'une fonction judiciaire est à assumer. Les tribunaux ont expressément été créés afin de remplir ce genre de fonction. De plus, nos tribunaux sont réputés pour leur indépendance et leur impartialité. Par conséquent, les parties et le public canadien considèrent généralement les décisions rendues par les tribunaux comme le résultat d'un pouvoir décisionnel légitime. De plus, de façon générale, les juges possèdent les compétences nécessaires pour prendre le genre de décisions qu'ils auraient à rendre dans le cadre du système de SAP, soit la responsabilité des défendeurs et le montant de la pénalité.

Il existe d'autres raisons pour lesquelles les tribunaux seraient bien placés pour agir à titre d'organisme judiciaire dans le cadre du système de SAP. Premièrement, les tribunaux existent déjà. Aucuns frais de démarrage ne seraient nécessaires pour accorder aux tribunaux la compétence d'examiner l'imposition des SAP. Les juges-arbitres (juges), les installations (palais de justice) et le personnel administratif (greffiers) nécessaires au système de SAP existent déjà. Deuxièmement, que l'on choisisse les cours provinciales pour remplir ce rôle ou la Cour fédérale, les deux sont au service du pays dans son ensemble. L'accès aux tribunaux ne constituerait donc pas un problème, ou, du moins, ne serait pas plus difficile que pour d'autres domaines pour lesquels ces tribunaux sont compétents. Troisièmement, il existe déjà des établissements pédagogiques pour les juges de la Cour provinciale et ceux de la Cour fédérale. Toute nouvelle responsabilité qui pourrait être attribuée aux tribunaux dans le cadre du système de SAP pourrait faire l'objet d'un module de formation des juges.

Enfin, il est évident qu'avec les tribunaux, l'uniformité relative de la prise de décisions ne poserait pas de difficultés. Le fait que les membres de l'ordre judiciaire se consultent, partagent des idées et élaborent des démarches communes, ainsi que le recours à la jurisprudence persuasive et exécutoire et la possibilité de faire appel sont autant d'éléments qui contribueraient à cette uniformité.

Comme il a été mentionné, si l'on choisit un modèle de sanctions administratives pécuniaires fondé sur les tribunaux, deux possibilités existent, les cours provinciales et la Cour fédérale. La pertinence de ces tribunaux fait l'objet de la partie suivante.

### ***Cour provinciale***

Selon ce modèle, les personnes à qui a été imposée une sanction administrative pourraient demander l'examen de la pénalité par la Cour provinciale,<sup>28</sup> soit à l'endroit où l'infraction reprochée a eu lieu ou à l'endroit de résidence de la personne. La personne devrait avertir le tribunal de son intention de demander l'examen de la sanction. Le tribunal informerait alors la personne et Environnement Canada de l'heure et du lieu de l'audience.

Comme nous l'avons déjà mentionné, il serait logique que les cours provinciales s'acquittent de cette fonction puisqu'elles traitent déjà les causes environnementales. Elles conserveraient donc, bien que sous une forme différente, des compétences qu'elles exercent déjà. L'utilisation des cours provinciales dans le cadre du système de SAP permettrait donc de faire des économies puisqu'il ne serait pas nécessaire de créer un nouvel organisme judiciaire ni d'attribuer de nouvelles compétences à un organisme existant (comme la Cour fédérale). Même si le nombre de poursuites intentées pour des questions environnementales augmentait considérablement dans le cadre du système de SAP, il pourrait n'y avoir qu'une légère augmentation des causes allant jusqu'à la Cour provinciale si le taux de paiement volontaire est raisonnablement élevé et qu'il existe des méthodes de sélection ministérielles permettant de réduire le nombre de cas qui nécessite la tenue d'une audience.

Le fait que les cours provinciales sont les tribunaux les plus accessibles au Canada représente un autre avantage. Elles sont situées dans de nombreuses petites villes. Comme les infractions à la LCPE peuvent se produire n'importe où au Canada, il s'agit d'un avantage important.

Un autre avantage encore, c'est que l'on pourrait se servir des cours provinciales pour recevoir le paiement des sanctions administratives. Les amendes pour les délits fédéraux non régis par le Code criminel sont actuellement versées aux cours provinciales qui, par la suite, font parvenir les fonds au gouvernement fédéral.<sup>29</sup> La même méthode pourrait s'appliquer aux SAP. Les défendeurs pourraient payer leurs pénalités au palais de justice provincial de leur localité, ce qui éviterait d'avoir à mettre en place un nouveau processus de paiement.

Il existe cependant certains désavantages à l'utilisation des cours provinciales pour réviser l'imposition des SAP. D'abord, bien que les cours provinciales traitent actuellement les questions environnementales, elles le font dans un contexte différent de celui qui prévaudrait dans un système de SAP. Actuellement, les cours provinciales traitent les questions environnementales dans le cadre de procès. Les juges des cours provinciales siègent à des procès qui, en fait, sont identiques à des procès criminels. Ils traitent des questions de preuves dans le cadre d'une poursuite. Avec le système de SAP, le juge-arbitre devrait découvrir si le défendeur est responsable de l'infraction et vérifier la pertinence de la sanction imposée par le personnel ministériel. Cette dernière responsabilité obligerait le juge-arbitre à appliquer des critères réglementaires et à quantifier des montants de pertes ou de gains. Cette responsabilité ne correspond pas au rôle actuellement rempli par les juges de la Cour provinciale.

De plus, même s'il est vrai que les juges de la Cour provinciale connaissent plutôt bien les questions environnementales puisque les poursuites en matière d'environnement ont souvent lieu dans les cours provinciales, on ne peut pas prétendre que ces juges possèdent des connaissances spécialisées en la matière. Il ne serait pas non plus raisonnable, étant donné le volume et le vaste éventail de causes que les juges de la Cour provinciale entendent, de s'attendre à ce qu'ils acquièrent ce genre d'expertise.

Enfin, il semble improbable que les cours provinciales soient en mesure de remplir rapidement le rôle d'organisme judiciaire prévu dans le système de SAP. Les registres d'audiences de la Cour provinciale sont pleins dans bon nombre de districts judiciaires. Des retards de plusieurs mois, voire même d'un an, ne sont pas rares. Si l'on ajoute les causes de SAP à leur champs de compétences et à leur charge de travail, il pourrait y avoir des répercussions en ce qui concerne le partage des coûts de ces tribunaux entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

### ***Cour fédérale***

Selon ce modèle, une personne ayant reçu un avis d'infraction et souhaitant contester l'imposition d'une pénalité administrative pourrait demander la tenue d'une audience devant la Section de première instance de la Cour fédérale. Cette audience ferait suite au processus d'examen interne du Ministère, peu importe qu'il présente un caractère officiel ou officieux.

La Cour fédérale offre certains des mêmes avantages que les cours provinciales. La Cour fédérale, bien que située dans la région de la Capitale nationale, dessert le pays en entier. Elle siège partout où cela convient aux parties en présence. Bien que les bureaux de la Cour fédérale ne soient pas aussi nombreux que les palais de justice provinciaux, on en trouve dans 16<sup>30</sup> grands centres à l'extérieur d'Ottawa. Les défendeurs pourraient payer leurs SAP à ces bureaux.

La Cour fédérale offre un avantage supplémentaire par rapport aux cours provinciales dans la mesure où les juges sont habitués à examiner la conduite administrative puisque la Cour fédérale se penche souvent sur les décisions des décideurs fédéraux. Bien qu'elle ne connaisse peut-être pas aussi bien les questions environnementales (sauf en ce qui concerne les questions d'évaluation environnementale) que les cours provinciales, la Cour fédérale possède une expertise en droit administratif.

Il serait plus coûteux de choisir la Cour fédérale comme organisme judiciaire que la Cour provinciale puisque cela élargirait la compétence de la Cour fédérale. Selon l'augmentation du volume de travail provoquée par le système de SAP, il pourrait s'avérer nécessaire d'augmenter le nombre de juges et le nombre d'administrateurs au service de la Cour.

Le volume de travail de la Section de première instance de la Cour fédérale, comme celui des cours provinciales, est très important actuellement. Ainsi, elle ne serait pas bien placée pour s'occuper rapidement des cas de SAP qui se fraieraient un chemin jusqu'au registre d'audience de la Cour.

## **Commissions**

Au lieu de dépendre des tribunaux pour accomplir la fonction judiciaire inhérente au système de sanctions administratives pécuniaires, on pourrait créer un tribunal administratif comme on l'a fait dans le domaine de l'aviation civile.

Une commission présente plusieurs avantages. Les commissions sont séparées des organes bureaucratiques et politiques du gouvernement et peuvent offrir un processus désintéressé, libre de toute interférence provoquée par des intérêts partisans. En même temps, leur existence peut éloigner les questions litigieuses et d'ordre affectif du domaine politique. Étant donné que les citoyens accordent une grande priorité aux questions environnementales, que les activités polluantes soulèvent l'opprobre et que la nécessité d'une uniformité dans l'application des sanctions augmente, la création d'une commission spécialisée ne faisant pas l'objet de pressions politiques est évidemment avantageuse. Cela est vrai, qu'une commission possède ou non d'autres avantages structurels, comme l'expertise en la matière ou l'assurance d'une procédure équitable.

Lorsque leurs intérêts sont en jeu, les citoyens ont droit à un processus caractérisé par l'équité ou la justice naturelle. La nature exacte du processus dépendra des intérêts en cause. Par exemple, le processus variera selon que les citoyens peuvent être privés d'une chose relativement mineure (p. ex. : une petite somme d'argent) ou d'un intérêt important (p. ex. : liberté personnelle, droit d'exercer des activités commerciales ou somme d'argent importante).

Les tribunaux présentent certains des avantages précités dans une mesure égale, sinon plus grande. Les tribunaux sont aussi la source d'une prise de décision indépendante largement à l'abri des pressions extérieures. Par contre, les commissions présentent certains avantages supplémentaires.

Une commission peut être mieux adaptée pour juger de questions pour lesquelles une expertise technique ou scientifique est nécessaire et lorsque des procédures plus souples ou plus simples sont requises.

L'un des avantages des tribunaux administratifs est qu'il est possible de les structurer de façon à convenir à des situations et à des besoins précis. Il convient de ne pas oublier que les commissions sont le fruit d'une loi. Ainsi, les attributs, les pouvoirs et les procédures liés à une commission particulière peuvent être largement déterminés au moment de sa création. Le gouvernement fédéral peut créer une commission qui, en fait, est un tribunal spécialisé, avec toutes les procédures et le cérémonial d'un tribunal (p. ex. : la Cour canadienne de l'impôt). Il lui est aussi possible de lui confier un éventail de pouvoirs qui ne sont pas habituellement attribués aux tribunaux (p. ex. : effectuer des enquêtes ou agir à titre de médiateur).

Le recours à une commission pour statuer sur des droits ou des pénalités ne signifie pas nécessairement que le processus est moins officiel, au sens de plus désinvolte, surtout lorsque les conséquences d'une décision portent sur d'importantes sommes d'argent ou d'autres engagements possibles. Le processus ne sera pas nécessairement plus rapide. Cela dépend du volume de travail et de la complexité de la question.<sup>31</sup>

Par contre, dans certains cas, le processus peut être plus souple ou mieux adapté aux besoins précis de la commission et des parties. Par exemple, on ne demande généralement pas à une commission de respecter les règles normatives de la preuve. Tout renseignement pertinent peut être présenté à une commission à titre de preuve, et la définition de pertinent peut être établie par la commission elle-même. Une commission peut officiellement prendre note d'un éventail plus large de faits qu'un tribunal, surtout pour les questions appartenant au domaine d'expertise de ses membres. Cette souplesse pourrait lui permettre de fixer des procédures pour différents types d'infractions. Par exemple, pour des infractions très mineures, la commission pourrait examiner des présentations écrites plutôt que de tenir des audiences.

Une commission, surtout si elle a un mandat d'intérêt public, peut examiner activement les questions qui lui sont soumises. Contrairement à un tribunal, une commission ne dépend pas de l'initiative des parties pour présenter toutes les preuves. Suivant un modèle inquisitorial, elle peut demander des renseignements, effectuer des interrogatoires, ordonner des études ou des témoignages d'experts, effectuer des analyses du personnel et demander aux parties de préparer des exposés sur certains points et de présenter des arguments sur des questions précises. Bien que la commission ait à faire en sorte que les droits des parties sont respectés et que les règles de justice naturelle sont suivies, elle bénéficie d'une grande latitude pour concevoir ses méthodes et ses pouvoirs afin d'être en mesure d'entendre un vaste éventail de questions.

Les commissions ne sont pas régies par les précédents ou par les règles de *stare decisis*, mais il est généralement souhaitable que la prise de décisions soit cohérente. Pour ce faire, il existe plusieurs mécanismes, dont la formation de ses membres pour assurer une connaissance commune des principes de la prise de décisions et l'adoption de valeurs communes. Les membres d'une commission peuvent aussi organiser des réunions d'orientation afin d'élaborer des principes qui s'appliqueront à une question précise de façon générale, ou d'émettre des énoncés de politiques ou des lignes directrices destinés aux commissions ou au grand public.<sup>32</sup> Ainsi, une commission a plus de liberté qu'un tribunal pour élaborer ses propres méthodes à l'égard de sujets précis. Une commission peut expérimenter et évoluer davantage qu'un tribunal. Elle peut trouver son propre équilibre entre la cohérence et la souplesse.

On doit envisager deux principaux types de commissions pour le système des sanctions administratives pécuniaires. Le premier est une commission permanente; le second une commission *ad hoc*. Nous examinerons les deux types de commission, leur fonctionnement possible et leur mérites respectifs. Nous mentionnerons aussi des variations possibles pour chacun des modèles.

### ***Commission permanente***

Dans le cadre du modèle de commission, on informerait les personnes ayant reçu un avis d'infraction de la part d'un agent d'exécution de la législation environnementale qu'une commission peut examiner leur responsabilité relative à l'infraction ou le montant de la SAP. Les personnes informeraient le bureau de la commission de leur requête et une audience serait planifiée.

La commission «permanente» est une commission dont le nombre de membres est fixe et qui tient des audiences de façon continue. Ses membres peuvent travailler à plein temps ou à temps partiel, ou les deux. Ses comités judiciaires peuvent se composer d'une ou de plusieurs personnes. Ses pouvoirs seraient les suivants : recueillir les témoignages sous serment, assigner les témoins à comparaître, tenir des audiences et établir ses propres règles de procédure.<sup>33</sup> Il existe de nombreux exemples de ce type de commission à l'échelon fédéral.<sup>34</sup>

Il existe deux principales variantes de la commission permanente. La première est composée des membres de la commission, d'un secrétaire-greffier accomplissant les tâches administratives officielles et d'un personnel de soutien administratif. Cependant, elle ne comprendrait pas d'employés spécialisés. Les membres de la commission siègeraient en comités, examineraient les preuves présentées par les parties et poseraient des questions afin de clarifier certains points. Ils rendraient une décision et exposeraient leurs motifs après la fin des audiences (ou, s'il y a lieu, après examen des présentations par écrit). Bien que les preuves puissent être produites à l'avance, la plupart d'entre elles seront présentées au cours de l'audience. Les preuves d'experts peuvent être déposées à l'avance par les parties afin de permettre aux parties adverses de préparer leur contre-interrogatoire ou d'élaborer leur propre preuve d'expert contradictoire. Même si l'atmosphère régnant dans la salle d'audience peut être moins solennelle que celle qui règne dans un tribunal, ce modèle ressemble à bien des égards à un tribunal et l'accent est placé sur la fonction judiciaire.

Dans une autre variante de ce modèle, le rôle du personnel de la commission serait plus important. La commission engagerait des employés spécialisés qui pourraient conseiller ses membres et jouer un rôle au cours des procès. La nature exacte du rôle du personnel peut varier. Dans certaines commissions de ce type, notamment les commissions des valeurs mobilières, il y a un organe responsable de l'exécution et des enquêtes au sein même de la commission. Le groupe chargé de l'exécution est tenu à l'écart des membres et de leurs conseillers, et ne fait essentiellement que poursuivre les défendeurs devant la commission. Cette séparation est importante puisqu'elle assure l'objectivité des membres de la commission au moment de la prise de décision.<sup>55</sup>

Un autre rôle possible du personnel spécialisé est de faire en sorte que le dossier déposé devant la commission est complet et qu'il a fait l'objet d'un examen afin de détecter les incohérences, les omissions et autres erreurs. Le personnel peut conseiller l'avocat de la commission, qui interviendra peut-être au cours de l'audience, mais qui ne présentera pas de causes ou d'arguments. Cet arrangement est courant dans les commissions réglementaires économiques dont le sujet est complexe et le dossier volumineux. Dans ce modèle, il y a une difficulté procédurale à contourner; il faut en effet s'assurer que les conseils offerts par le personnel ne sont pas tenus secrets et que l'on n'empêche pas les parties d'examiner ou de contester les preuves et les analyses fournies par le personnel. On peut y arriver en demandant que les documents présentés à la commission par le personnel soient divulgués à toutes les parties.

Le choix d'une commission permanente, parmi les possibilités décrites précédemment, dépendra du volume de travail de la commission, du type de preuve qui lui sera probablement présenté, du degré et de l'étendue des connaissances spécialisées pouvant être exigées de ses membres, de l'étendue des questions juridiques pouvant survenir et de sa juridiction géographique (c'est-à-dire si sa compétence est régionale ou centrale).

Dans le domaine de l'environnement, il serait préférable que les membres de la commission possèdent une certaine connaissance des questions environnementales. La commission devrait en effet déterminer, souvent à partir de preuves scientifiques, si des règles souvent très techniques ont été observées. De plus, en cas de non-conformité, la commission devrait déterminer la pertinence de la sanction et si une ordonnance de redressement est nécessaire, comme une ordonnance relative au nettoyage d'un site ou à la compensation des personnes ayant subi des dommages en raison de la conduite du défendeur. Ces décisions se prennent plus facilement lorsqu'on connaît tous les effets de la non-conformité du défendeur sur l'environnement et sur les personnes.

Lorsque les membres de la commission ne possèdent pas ces connaissances, ou même lorsque la commission est composée de spécialistes mais que l'importance du volume de travail exige d'obtenir de l'aide supplémentaire, les connaissances spécialisées requises pourraient être obtenues auprès des membres du personnel bien informés.

Il serait possible qu'une commission permanente créée à titre d'organisme d'examen dans le cadre du système de SAP se voit attribuer des compétences dépassant le cadre de la LCPE et même des lois et règlements administrés par Environnement Canada. Une commission permanente pourrait être partagée par les ministères fédéraux qui administrent des lois relatives à la nature, par exemple, Environnement Canada, Transports Canada, Pêches et Océans Canada et Agriculture Canada. Bien sûr, cela augmenterait considérablement le volume de travail de la commission. Cela signifierait aussi qu'on ne pourrait s'attendre à ce que les membres de la commission possèdent des connaissances spécialisées dans tous les domaines relevant de sa compétence. Cependant, la commission pourrait se composer de personnes possédant des connaissances spécialisées dans un ou plusieurs de ces domaines. Étant donné la complexité et la diversité des questions examinées, une commission de cette nature devrait presque sûrement se fier à un personnel d'experts, comprenant des spécialistes dans les domaines pertinents de la réglementation. L'avantage d'une telle commission est que les frais de mise sur pied pourraient être assumés par plusieurs ministères fédéraux, plutôt que par Environnement Canada uniquement. Bien que les coûts dépasseraient ceux liés à une commission ayant une compétence plus étroite, tous les ministères participants pourraient profiter des avantages découlant de l'amélioration de l'exécution au moyen des SAP.

### ***Commission ad hoc***

Dans le cadre d'un modèle de commission *ad hoc*, les personnes ayant reçu un avis d'infraction informeraient le bureau de la commission qu'elles souhaitent obtenir une audience afin que leur responsabilité, ou le montant d'une pénalité imposée par le personnel ministériel soit examiné. Les audiences seraient planifiées par le personnel administratif dans un bureau central ou dans des bureaux régionaux.

Une commission *ad hoc* présenterait tous les avantages d'une commission permanente, et fonctionnerait à peu près de la même façon. La différence viendrait du fait que ses membres devraient présider des audiences selon les besoins seulement, plutôt que d'être membres de la commission à temps plein. Des agents d'audience ou des comités de membres de la commission seraient nommés à temps partiel, selon le cas. Les membres de la commission pourraient être sélectionnés en fonction de leurs connaissances spécialisées sur les questions environnementales. Ils pourraient provenir de l'industrie, des organismes non gouvernementaux, du milieu universitaire ou d'ailleurs. On identifierait des personnes qualifiées dans diverses régions du pays et on ferait appel à elles pour entendre des causes survenues dans ces régions. Ce modèle ressemblerait beaucoup aux comités d'enquête mis sur pied dans le cadre de la législation sur les droits de la personne.

La structure de la commission *ad hoc* serait à peu près la même que celle de la commission permanente. Les administrateurs et les greffiers coordonneraient les audiences dans un bureau central ou dans des bureaux régionaux.

De même, les diverses possibilités d'intervention du personnel spécialisé déjà mentionnées au sujet de la commission permanente s'appliqueraient à la commission *ad hoc*. Les membres de la commission étant à temps partiel, ils pourraient, en fait, bénéficier de l'aide de spécialistes qui, dans les cas

complexes, aideraient à cumuler les preuves et les arguments des parties et à compléter, au besoin, le dossier déposé devant les membres de la commission. On augmenterait ainsi l'efficacité du processus d'audition et on raccourcirait la durée des audiences elles-mêmes. Pour les questions moins complexes, l'aide des spécialistes serait moins nécessaire. Les connaissances spécialisées des membres de la commission seraient suffisantes dans la plupart des cas.

## **5. COÛTS**

---

Pour déterminer les coûts associés aux divers modèles de SAP, on doit émettre des hypothèses sur le nombre de cas qui seraient traités et les coûts connexes qui en découleraient. La prochaine section traite de ces hypothèses et des secteurs où des coûts seraient probablement engagés. Les coûts donnés en exemple dans les annexes se fondent sur ces hypothèses. On trouve à l'annexe D des notes supplémentaires concernant l'établissement des coûts.

### **Mécanisme d'examen interne**

Le mécanisme ministériel d'examen interne peut être assumé par une personne à un niveau de directeur général, secondée par un employé de soutien.

Les coûts résulteraient principalement des salaires, des installations et de la nécessité de faire des appels téléphoniques dans tout le pays afin de répondre à des demandes de renseignements. De plus, cette personne peut avoir à se rendre à différents endroits pour recueillir les arguments des personnes souhaitant que la pénalité qu'on leur a imposée soit examinée.

Les divers éléments du coût d'établissement d'un mécanisme d'examen interne figurent à l'annexe A : Exemple des coûts possibles d'un mécanisme d'examen interne. Les coûts totaux prévus s'élèvent à 271 940 \$ par année.

### **Coûts des modèles de tribunaux**

Comme il a été mentionné, l'utilisation des tribunaux pour assumer la fonction judiciaire dans le cadre du système de SAP n'engendrerait pas de frais de démarrage puisque les tribunaux, à la fois les cours criminelles provinciales et la Section de première instance de la Cour fédérale, existent déjà dans tout le pays. Les seuls coûts imposés à ces tribunaux seraient donc les coûts supplémentaires associés au règlement des cas survenant dans le cadre du système de SAP.

Nous supposons que le nombre de mesures d'exécution qui pourraient être prises dans le cadre du système de SAP serait le double du nombre actuel qui est de 100 par année. De plus, nous supposons que 10 p. 100 de ces 200 cas seraient portés en appel devant l'organisme judiciaire. Ainsi, ce dernier devrait régler environ 20 cas par année. Selon l'expérience d'autres tribunaux, la moitié de ces cas serait réglée en une journée et l'autre moitié en 2 ou 3 jours d'audience. Le nombre total de jours d'audience serait donc le suivant :

10 cas à 1 jour	=	10 jours
10 cas à 2,5 jours	=	25 jours
<b>Total des jours d'audience</b>		<b>35 jours</b>

Pour les cours criminelles provinciales, 35 jours d'audience constitueraient une augmentation négligeable du volume de travail, surtout que ces 35 jours seraient répartis entre 12 juridictions provinciales et territoriales. De plus, on n'observerait peut-être pas d'augmentation nette des coûts pour les tribunaux puisque le nombre actuel de cas environnementaux réglés dans ces tribunaux diminuerait probablement. Les cas qui ne peuvent actuellement être traités que par ces tribunaux seraient, à l'avenir, traités dans le cadre du système de SAP. Pour cette raison, les coûts assumés par les cours provinciales, si elles jouaient le rôle d'organisme judiciaire dans le cadre du système de SAP, seraient probablement négligeables ou inexistantes.

De même, les diverses possibilités d'intervention du personnel spécialisé déjà mentionnées au sujet d'une commission permanente s'appliqueraient à la commission *ad hoc*. Les membres de la commission étant à temps partiel, ils pourraient, en fait, bénéficier de l'aide de spécialistes qui, dans les cas complexes, aideraient à cumuler les preuves et les arguments des parties et à compléter, au besoin, le dossier déposé devant les membres de la commission. On augmenterait ainsi l'efficacité du processus d'audition et on raccourcirait la durée des audiences elles-mêmes. Pour les questions moins complexes, l'aide des spécialistes serait moins nécessaire. Les connaissances spécialisées des membres de la commission seraient suffisantes dans la plupart des cas.

### **Commission permanente**

Ce modèle consiste en une commission composée de membres nommés à plein temps. La commission comprendrait aussi des employés spécialisés qui pourraient offrir des avis impartiaux à ses membres. Les membres possèderaient ainsi toute l'information relative aux domaines précis sur lesquels ils devraient juger la cause présentée.

Une commission permanente devrait compter au moins trois membres pour qu'un comité de trois personnes puisse être disponible afin d'entendre les causes complexes. Le nombre d'employés spécialisés pourrait se limiter à trois personnes; dont un avocat et deux spécialistes.

Une organisation semblable pourrait compter 14 employés à temps plein. L'un des membres de la commission pourrait agir à titre de gestionnaire lorsqu'il ne préside pas une audience. Un greffier pourrait recevoir les documents relatifs aux appels, constituer les dossiers pour la commission et déterminer l'endroit et l'heure des audiences. Un greffier adjoint entreprendrait la logistique relative aux audiences, y compris faire les réservations des salles d'audience, engager des traducteurs, émettre les décisions de la commission et envoyer des documents.

Une organisation de cette taille devrait posséder les compétences administratives relatives aux comptes à payer et à recevoir, aux avantages sociaux, aux achats et à la gestion des dossiers. Deux personnes devraient s'occuper de ces aspects.

Quant aux installations physiques, une organisation composée de 14 postes nécessiterait une aire de réception, un bureau pour chaque employé, une salle de conférence et de l'espace réservé à l'entreposage, au courrier et aux dossiers.

La commission devrait siéger d'un endroit à l'autre, le plus près possible de l'appelant. Les activités liées à cet aspect des fonctions de la commission comprendraient les communications (téléphone et service de messagerie) nécessaires pour conseiller les appelants et leur faire parvenir des documents, ainsi que les frais de déplacement des membres de la commission et des spécialistes.

Pour prévoir les coûts de la commission, des hypothèses ont été faites au sujet de son volume de travail. À l'heure actuelle, seulement un peu plus de 100 poursuites sont engagées chaque année aux termes de la LCPE. Il semble raisonnable de supposer que le nombre de cas visés par des sanctions administratives serait le double de ce chiffre, et que dans 10 p. 100 de ces nouveaux cas, la personne ayant fait l'objet de la sanction ferait appel. Nous pouvons aussi supposer que la moitié des cas portés en appel serait de nature relativement complexe et que l'autre moitié serait plutôt simple. L'expérience d'autres commissions montre que le processus d'audience inclurait le temps de préparation des membres de la commission, la tenue de l'audience elle-même et la préparation d'une décision. Pour les cas complexes, il faudrait un total de cinq jours, et pour les cas plus simples, environ trois jours. Le temps réel nécessaire pour les audiences serait de deux à trois jours pour les cas complexes et de un jour pour les cas moins complexes.

Nous pouvons donc prévoir le nombre de jours d'audience réels pour lesquels une salle d'audience doit être réservée, et un sténographe judiciaire, un traducteur et un technicien engagés. Pour un total de 20 appels, ce serait :

10 cas à 1 jour	10 jours
10 cas à 2,5 jours	25 jours
<b>Total des jours d'audience</b>	<b>35 jours</b>

Le coût moyen d'une salle d'audience est de 100 \$ par jour s'il s'agit d'installations fédérales. Un sténographe judiciaire coûte environ 150 \$ par jour, plus 6 à 8 \$ par page pour un copiste. L'interprétation s'élève à environ 1400 \$ pour une journée complète; il faut trois interprètes à 450 \$ pour une journée complète. Un technicien pour l'équipement demande environ 200 \$ par jour.

Les coûts totaux d'une telle commission figurent à l'annexe B : Exemple des coûts possibles d'une commission permanente sans personnel spécialisé. Les coûts annuels totaux s'élèvent à 1 602 160 \$ par année.

### **Commission *ad hoc***

Ce modèle correspond à une commission dont les membres sont nommés à temps partiel. On aurait une réserve de membres possibles de la commission appartenant aux secteurs universitaire et de l'industrie et possédant des connaissances spécialisées en environnement. Ces personnes passeraient des contrats avec le gouvernement pour entendre des causes correspondant à leur domaine de spécialisation et à leur emplacement géographique.

En théorie, le personnel de la commission *ad hoc* pourrait comprendre des spécialistes qui aideraient les membres. Cependant, dans ce modèle, les membres de la commission seraient plus susceptibles de posséder les connaissances voulues pour diriger les audiences pour lesquelles ils seraient choisis. Ainsi, aux fins du calcul des coûts, on suppose que le personnel de la commission ne comprendrait pas de spécialistes travaillant à temps plein. Dans les cas où il faudrait des connaissances supplémentaires, on engagerait par contrat des spécialistes.

Un comité composé de trois membres pourrait écouter les causes complexes. Un seul membre suffirait pour les causes moins complexes.

Ce modèle nécessiterait une organisation composée de quatre employés à temps plein. Un greffier agirait à titre de gestionnaire de l'organisation. Il serait aussi chargé de recevoir les documents relatifs aux appels, de constituer les dossiers pour les membres et de déterminer l'heure et le lieu des audiences. Un greffier adjoint s'occuperait de la logistique des audiences, y compris faire les réservations des salles d'audience, engager des interprètes, émettre les décisions de la commission et envoyer des documents.

Une organisation de cette taille devrait posséder les compétences administratives relatives aux comptes à payer et à recevoir, aux avantages sociaux, aux achats et à la gestion des dossiers. Nous avons estimé qu'une personne à temps plein pourrait remplir cette fonction.

Du point de vue des installations, une organisation composée de 4 postes nécessiterait une aire de réception, un bureau pour chaque employé, une salle de conférence et de l'espace réservé à l'entreposage, au courrier et aux dossiers. Il serait aussi nécessaire de prévoir une surface de bureau pour un membre de la commission au siège de la commission.

On suppose que la commission siégerait d'un endroit à l'autre, dans le lieu le plus près de l'appelant. Les coûts relatifs à cette organisation comprendraient les communications (téléphone et services de messagerie) nécessaires pour conseiller les appelants et leur faire parvenir des documents, ainsi que les frais de déplacement des membres et de tout spécialiste.

Pour estimer les coûts d'une commission *ad hoc*, nous utiliserions les mêmes hypothèses que pour la commission permanente en ce qui concerne le niveau d'activité, soit que le nombre de cas visés par des sanctions administratives serait le double du nombre des poursuites actuellement traitées et que 10 p. 100 de ces nouveaux cas feraient l'objet d'un appel. Nous pouvons aussi toujours supposer que la moitié des cas portés en appel serait de nature relativement complexe et que l'autre moitié serait plutôt simple. L'expérience d'autres commissions montre que le processus d'audience, qui inclurait le temps de préparation des membres de la commission, la tenue de l'audience elle-même et la préparation d'une décision, durerait cinq jours pour les cas complexes et trois jours pour les cas moins complexes. Le temps réel nécessaire pour les audiences serait de deux à trois jours et de un jour respectivement.

Nous pouvons donc prévoir le nombre de jours d'audience réels pour lesquels une salle d'audience doit être réservée, et un sténographe judiciaire, un traducteur et un technicien engagés. Pour un total de 20 appels :

10 cas à 1 jour                      10 jours

10 cas à 2,5 jours                      25 jours

**Total des jours d'audience      35 jours**

Le coût moyen d'une salle d'audience est de 100 \$ par jour s'il s'agit d'installations fédérales. Un sténographe judiciaire coûte environ 150 \$ par jour, plus 6 à 8 \$ par page pour un copiste. L'interprétation s'élève à environ 1400 \$ pour une journée complète; il faut trois interprètes à 450 \$ pour une journée complète. Un technicien pour l'équipement demande environ 200 \$ par jour. Nous pouvons supposer la présence d'un spécialiste pour une durée d'un jour par jour d'audience pour des conseils juridiques et de deux jours par jour d'audience pour d'autres spécialistes à un coût de 1 000 \$ par jour. Cette hypothèse figure à l'annexe C.

De plus, on doit prévoir le nombre de jours pendant lesquels la commission présiderait une audience puisque les membres seraient engagés au cas par cas. Aux fins de cette hypothèse, nous incluons le temps de préparation, la durée réelle de l'audience et le temps de préparation du jugement :

10 cas à 3 jours =                      30 jours (1 seul commissaire)

10 cas à 5 jours =                      50 jours (fois 3 commissaires), soit 150 jours.

**Total =                                      180 jours**

Au total, 180 «jours-commissaire» seraient nécessaires à ce niveau d'activité et de complexité des cas.

Les coûts totaux de cette commission figurent à l'annexe C. Les coûts annuels totaux s'élèvent à 660 360 \$.

### **Conclusion concernant les coûts**

L'utilisation des tribunaux pour assumer la fonction judiciaire dans le cadre du système de SAP serait la solution la moins coûteuse. Les coûts seraient négligeables pour les cours criminelles provinciales et la Section de première instance de la Cour fédérale.

La solution la plus coûteuse serait la création d'une commission permanente composée de spécialistes, qui coûterait 1 602 160 \$ par année. En raison des coûts d'établissement d'une commission permanente, il pourrait s'avérer souhaitable, à la lumière du nombre de causes que la commission entendrait, de lui attribuer des compétences dépassant l'objet de la LCPE. On pourrait lui attribuer la compétence de régler des questions visées par d'autres lois relatives à l'environnement (c'est-à-dire la *Loi sur les pêches*, la *Loi sur le transport des*

*marchandises dangereuses, la Loi sur la marine marchande du Canada, etc.*). Ou bien, on pourrait créer une commission *ad hoc* à un moindre coût (660 360 \$ par année) et, si le volume de travail le justifiait, on établirait une commission permanente par la suite.

Le tableau suivant résume les coûts approximatifs de chacun des modèles :

<b>Organisme judiciaire</b>	<b>Coûts annuels prévus</b>
Cours criminelles provinciales	S.O.
Section de première instance de la Cour fédérale	S.O.
Commission permanente avec spécialistes	1 602 160 \$
Commission <i>ad hoc</i> sans spécialistes	660 360 \$

## **6. CONCLUSIONS**

---

### **La création du système de SAP**

Au moment de créer un système de SAP, quatre décisions essentielles devraient être prises au sujet de sa conception :

- Quel devrait être le champ d'application du système?
- De quelle façon les sanctions devraient-elles être déterminées?
- Quelle devrait être la nature de la responsabilité et du fardeau de la preuve dans le cadre du système?
- Quel devrait être le processus par lequel les SAP sont examinées et fixées?

Chaque point à prendre en considération fait l'objet d'un examen distinct :

#### ***Quel devrait être le champ d'application du système?***

Il serait possible de concevoir un système de SAP qui s'applique à toutes les infractions à la LCPE, en parallèle avec des poursuites, un système qui ne s'applique qu'aux infractions relativement mineures à la Loi ou un système qui s'applique à un large éventail d'infractions précises n'englobant pas celles que l'on qualifie de « crimes ». La détermination du champ d'application du système dépendra de la nécessité de continuer à recourir aux poursuites judiciaires pour certaines infractions et du coût de création du système.

#### ***De quelle façon les sanctions devraient-elles être déterminées?***

La création d'une procédure de SAP devrait être précédée d'un exercice dans le cadre duquel les infractions visées par le système se verraient attribuer des amendes ou seraient assujetties à des variables de calcul des pénalités. Le dernier cas s'appliquerait aux infractions relativement graves. Les amendes ou les variables de calcul des pénalités pourraient faire l'objet de lois, être énoncées dans des règlements ou établies dans des lignes directrices ministérielles.

***Quelle devrait être la nature de la responsabilité et du fardeau de la preuve dans le cadre du système?***

Pour la responsabilité, deux possibilités existent : responsabilité stricte ou responsabilité absolue. La plupart des infractions à la LCPE sont actuellement assujetties à la responsabilité stricte. Comme pour le fardeau de la preuve pour les infractions à la LCPE, la poursuite doit actuellement prouver ses arguments hors de tout doute raisonnable. L'autre possibilité dans le cadre du système de SAP serait la preuve sur la prépondérance des probabilités; la «norme civile» de preuve.

***Quel devrait être le processus par lequel les SAP sont examinées et fixées?***

Dans le cadre du système de SAP, le personnel d'exécution ministériel posséderait le pouvoir d'imposer une amende à une personne soupçonnée d'avoir commis une infraction à la LCPE. Après l'imposition de l'amende, la personne visée aurait la possibilité de faire examiner la pénalité au moyen d'un mécanisme d'examen intra-ministériel. Pour ce faire, on nommerait des personnes au sein d'Environnement Canada qui agiraient au niveau intermédiaire d'examen avant que la cause ne soit présentée à un organisme judiciaire plus officiel. Ces personnes auraient le pouvoir de négocier le montant de l'amende et de conclure une entente avec le défendeur au sujet de toute mesure corrective devant être adoptée dans les circonstances.

En plus de ce mécanisme d'examen interne, le système de SAP nécessiterait la création d'un processus d'évaluation indépendante et impartiale de la pertinence des sanctions imposées. Ce processus devrait aller dans le sens des intérêts des personnes visées par les SAP du point de vue de l'équité et de la justice naturelle. Il existe au moins quatre modèles de système de sanctions administratives pécuniaires. Ils varient selon l'organisme judiciaire auquel les contrevenants présumés auraient recours aux fins d'examen. Les quatre organismes judiciaires possibles sont les suivants :

1. les cours criminelles provinciales;
2. la Section de première instance de la Cour fédérale;
3. un tribunal administratif permanent;
4. un tribunal administratif *ad hoc*.

Les solutions les moins coûteuses seraient les cours criminelles provinciales et la Section de première instance de la Cour fédérale. Cependant, la commission semble représenter un moyen plus approprié que les tribunaux pour juger de questions exigeant un certain type de connaissances spécialisées, plus précisément des connaissances non juridiques. Elle peut aussi être mieux adaptée si des procédures plus souples ou moins officielles sont requises. Ainsi, un tribunal administratif serait la meilleure forme d'organisme judiciaire aux termes de la LCPE.

En raison des coûts d'établissement d'une commission permanente, il peut s'avérer souhaitable, à la lumière des causes que la commission entendrait réellement (environ 20 causes par année), de leur attribuer des compétences dépassant l'objet de la LCPE. On pourrait lui attribuer la compétence de régler des questions visées par d'autres lois relatives à l'environnement. Ou l'on pourrait créer une commission *ad hoc* et, si le volume de travail le justifiait, on établirait une commission permanente par la suite.

### **Objet et avantages des SAP**

Les sanctions administratives pécuniaires (SAP) sont des sanctions imposées à la suite de la non-conformité à une norme légale prévue par une loi ou par un règlement. Si elles étaient ajoutées dans la LCPE, les SAP représenteraient une solution de rechange à l'utilisation du processus pénal pour l'application de la LCPE.

Des sanctions administratives sont actuellement prévues dans la législation fédérale, dans les domaines des douanes, de l'impôt sur le revenu, de l'assurance-chômage et de l'aviation civile. Les systèmes de SAP sont aussi très répandus aux États-Unis, surtout dans le domaine de l'environnement. Les sanctions pécuniaires sont déterminées selon les politiques d'application et d'exécution élaborées par la *U.S. Environmental Protection Agency*. Ces pénalités et autres exigences sont déterminées au moyen d'un processus de règlements négociés.

Les SAP présentent de nombreux avantages. Le système de SAP permet d'imposer rapidement des pénalités pour non-conformité. Les SAP peuvent aussi représenter des mesures coercitives plus appropriées pour bon nombre d'infractions aux normes réglementaires, laissant le recours aux poursuites judiciaires pour les questions plus graves. Les SAP constituent des mesures coercitives intermédiaires entre l'avertissement et le début d'une poursuite judiciaire, ce qui n'existe pas pour le moment dans la LCPE. Un système de SAP pourrait aussi offrir un cadre à l'intérieur duquel des règlements négociés pourraient être conclus avec les contrevenants. Les règlements négociés représentent d'ailleurs eux-mêmes un mécanisme d'observation efficace.

Finalement, l'efficacité de tout mécanisme d'exécution pour assurer l'observation dépendra de la volonté des agents de la réglementation à faire les efforts nécessaires pour constituer des dossiers et invoquer les processus d'exécution prévus par le Parlement.

## Notes

1. Pour une description générale des SAP qui s'appliquent aux États-Unis, consulter Diver, Colin S., «The Assessment and Mitigation of Civil Money Penalties by Federal Administrative Agencies», 79 *Columbia Law Review* 1435, 1979.
2. Voir p. ex. art. 21 de la *Loi sur la Commission des transports routiers de l'Ontario*, L.R.O. (1990), ch. 0.19 qui stipule qu'«une copie certifiée d'une ordonnance de la Commission aux termes de cette loi ou de toute autre loi peut être remplie dans le bureau du greffier de la Cour de l'Ontario (Division générale) et devient à ce moment un jugement ou une ordonnance de la Cour de l'Ontario (Division générale) applicable de la même façon qu'un jugement ou une ordonnance de cette Cour».
3. L'importance de cet aspect des SPA fait l'objet de «Administrative Civil Penalties Are Here To Stay - But How Should They Be Implemented?» de D. Schmeltzer et Wm. Kitzes, 26 *American University Law Review* 847, 1977.
4. Les règlements négociés font l'objet d'un document de discussion distinct et, par conséquent, ne sont pas abordés en détail dans le présent document.
5. Aux termes des articles 113 et 114 de la LCPE.
6. Au Québec, le procès aurait lieu à la Cour du Québec.
7. Au Québec, les procès devant jurés ont lieu à la Cour supérieure.
8. Les ordonnances peuvent notamment imposer aux contrevenants les obligations suivantes : publier les faits liés à la déclaration de culpabilité, exécuter des travaux d'intérêt collectif ou indemniser le Ministre pour la réparation des dommages à l'environnement résultant de l'infraction.
9. L.R.C. (1985), ch. 1 (2<sup>e</sup> suppl.), et ses modifications.
10. Voir Edwin C.Harris, "Civil Penalties under the Income Tax Act" (1988), *Canadian Tax Conference* 9:1.
11. L.R.C. (1985), ch. U-1, et ses modifications.
12. L.R.C. (1985), ch. A-2, et ses modifications.
13. L'historique de la création des PAM aux É.-U. figure dans «Administrative Prescription and Imposition of Penalties» de W. Gellhorn, *Washington University Law Quarterly* 265, 1970. Voir aussi «Money Penalties - An Administrative Sword of Damocles» de C.P. Murphy, 2 *Santa Clara Lawyer* 113, 1962; «Civil Penalties under Section 5(m) of the Federal Trade Commission Act» de David O. Bickart, 44 *University of Chicago Law Review* 718, 1977.
14. 42 U.S.C. §6901. Cette loi concerne des sujets comme la gestion des déchets solides et des déchets dangereux.
15. Voir *Toxic Substances Control Act* 15 U.S.C.A. §2615; *Clean Air Act* §7420; *Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act* 7 U.S.C.A. §1361; *Safe Drinking Water Act* 42 U.S.C.A. §300j-23(d).
16. Voir Walker, Michael J., «High Stakes on a Fast Track: Administrative Enforcement at EPA», *Federal Bar News and Journal* 453, 1988, qui traite de ce processus.
17. Le rôle du juge administratif est décrit dans le document «Expanding the Judicial Power of the Administrative Law Judge to Establish Efficiency and Fairness in Administrative Adjudication», 27 de C.S. Greer, *Administrative Law* 103, 1992. Voir également Haberman, Robert S. et autres «A Synopsis of the ACUS Report on the Federal Administrative Judiciary», 39 *Federal Bar News and Journal* 428, 1992.
18. Voir Judge G. Harwood «Hearings Before an EPA Administrative Law Judge», 17 *Environmental Law Reporter* 10441, 1987.

19. Brown, R.M. «Administrative and Criminal Penalties in the Enforcement of Occupational Health and Safety Legislation,» 30 *Osgoode Hall Law Journal* 691, 1992. Dans le cadre de son analyse des données sur l'exécution de la loi, l'auteur a constaté qu'en Colombie-Britannique, où l'on a recours à des sanctions administratives pécuniaires, la probabilité qu'une poursuite comportant une sanction administrative soit amorcée est deux fois plus élevée qu'au terme de la législation de l'Ontario, qui ne prévoit pas de mécanisme de SAP (page 708).
20. Brown, idem, page 702.
21. Les amendes ont été confirmées dans 70,2 page 100 de ces instances. Selon Brown (page 729), il est possible que le taux d'appel élevé au terme du système de SAP de la C.-B. soit attribuable au fait que les amendes imposées en C.-B. ont tendance à être plus élevées qu'aux États-Unis.
22. Brown, idem, page 729.
23. Brown, idem, pages 725 et 726.
24. La LCPE mentionne aussi certains crimes pour lesquels la preuve d'un élément psychologique subjectif ou de négligence criminelle est requise. Voir articles 114 et 115.
25. Une personne peut être exempte de responsabilité si l'infraction commise s'imposait afin d'éviter une infraction encore plus grave.
26. Voir Référence re paragraphe 94(2) de la *Loi sur les véhicules à moteur* [1985] 2, L.R.C. 486.
27. *R. c. Nickel City Transport Ltd.* (1993), 14 O.R. (3d) 115 (Ont., C.A.). Le juge A. Arbour de la Cour d'appel de l'Ontario a statué qu'un délit réglementaire qu'elle avait qualifié de délit à responsabilité absolue était non constitutionnel parce que, conjointement avec la *Loi sur les infractions provinciales* de l'Ontario, L.R.O. (1980), ch. 198., il permettait l'imposition d'une peine d'emprisonnement en cas de non-paiement d'une amende. Le délit en question était le transport d'un chargement dont le poids excédait les limites permises à l'article 99 du *Code de la route* de l'Ontario, L.R.O. (1980), ch. 198. Elle est parvenue à cette conclusion bien que les juges imposant les peines ne pouvaient imposer une peine d'emprisonnement aux contrevenants que dans des cas exceptionnels. Le jugement de la juge Arbour a été minoritaire étant donné que le juge Tarnopolsky était d'avis que l'infraction constituait un délit à responsabilité stricte et que le juge Grange n'était d'accord qu'avec le résultat.
28. Par «Cour provinciale», on entend la chambre criminelle de la Cour provinciale de la province, les tribunaux territoriaux dans les Territoires ou la Cour du Québec au Québec.
29. Voir le sous-alinéa 723(2)a)(iii) du *Code criminel*.
30. Région de l'Atlantique : Fredericton, Saint-Jean (N.-B.), Halifax, Charlottetown et Saint-Jean (T.-N.).  
Région du Québec : Montréal et Québec.  
Région de l'Ontario : Toronto.  
Région de l'Ouest : Vancouver, Winnipeg, Regina, Saskatoon, Edmonton, Calgary, Whitehorse et Yellowknife.
31. Par exemple, les retards de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié sont en partie provoqués par le volume de travail. Par contre, la deuxième instance du CRTC sur la concurrence dans la fourniture de services téléphoniques interurbains (92-12) a commencé par la présentation des preuves, les interrogatoires, etc., un an avant la date d'audience prévue. Les entreprises elles-mêmes avaient sûrement prévu la demande et commencé les préparatifs bien avant. La décision Telecom CRTC 92-12 a été rendue un an après l'audience. Le retard pour la plupart des audiences devant la Commission des affaires municipales de l'Ontario est d'environ six mois; ce retard était auparavant de 18 mois et a été raccourci en appliquant diverses méthodes de gestion des cas.

32. Pour être pleinement efficaces, ces mécanismes peuvent avoir à être prévus dans la loi d'habilitation du tribunal, comme le prouvent les causes *I.W.A. c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.* [1990] 1 S.C.R. 282, *Tremblay c. Québec (Commission des affaires sociales)* [1992] 1 S.C.R. 952 et *Ainsley Financial Corp. c. Ontario Securities Commission* (1993), 14 O.R. (3d) 280 (Div. gén.), mais les pouvoirs et la structure de la commission peuvent être adaptés pour tenir compte de ces considérations. Par exemple, la *Loi sur la Commission des transports routiers* de l'Ontario permet précisément aux membres de la Commission de discuter des cas entre eux. Sans cette disposition, ils pourraient se heurter aux interdictions des causes *Consolidated Bathurst et Tremblay*. Le CRTC a le pouvoir d'adopter des règlements pouvant être rejetés par le Gouverneur en conseil. Sans la législation appropriée, la prise de position de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario serait *ultra vires*, comme dans l'affaire *Aynsley*.
33. Ou se conformer à une procédure administrative générale comme aux États-Unis. Voir *Administrative Procedure Act* 5 U.S.C.A., ch.5.
34. Par exemple, le CRTC, la Commission d'appel des pensions, le Tribunal canadien du commerce extérieur, le Conseil canadien des relations du travail, la Cour canadienne de l'impôt et le Tribunal de la concurrence.
35. Une version du dernier type de commission est la Commission de l'énergie de l'Ontario. Une partie du personnel, qui est aussi tenu à l'écart des conseillers d'état-major des membres de la Commission, présente à la Commission un «cas de rechange», qui a pour but de mettre en évidence certaines différences ou faiblesses observées dans le cas du demandeur. Essentiellement, cette structure internalise le rôle d'intervenant protégeant l'intérêt public. Les membres de la commission récoltent les bénéfices des points de vue du personnel au cours de l'audience, lorsqu'ils présentent le cas, qui figure au dossier avec le cas du demandeur. Il s'agit d'un mode de fonctionnement élaboré avant que l'aide financière aux intervenants n'encourage la participation de groupes de défense de l'intérêt public devant la Commission.

## ANNEXE A

### Exemple des coûts possibles d'un mécanisme d'examen interne

			Totaux	Tot. prol.
<b>Coûts fixes</b>				
<b>Sal./Avant.</b>	<b>Base</b>	<b>Av. soc.</b>		
Dir.exé. EX-2	93 000 \$	24 000 \$	117 000 \$	
Ass. adm.	40 000 \$	10 200 \$	50 200 \$	167 200 \$
<b>Installations</b>				
	<b>m<sup>2</sup></b>	<b>\$/m<sup>2</sup></b>		
Dir. adm. EX-2	17	200 \$	3 400 \$	
Ass. adm.	15	200 \$	3 000 \$	
Réception	15	200 \$	3 000 \$	
Doss./Rang.	15	200 \$	3 000 \$	12 400 \$
	<b>Nbre empl.</b>	<b>\$/employé</b>		
Formation	2	500 \$	1 000 \$	1 000 \$
<b>Loc. équip.</b>			2 000 \$	2 000 \$
<b>Démarrage initial</b>				
	<b>Nbre empl.</b>	<b>\$/employé</b>		
Aménagement bur.	2	2 400 \$	4 800 \$	
Ordinateurs	2	4 200 \$	8 400 \$	13 200 \$
	<b>Nbre app.</b>	<b>\$ chacun</b>		
Télécopieur	1	1 000 \$	1 000 \$	
Classeurs	2	500 \$	1 000 \$	2 000 \$
<b>Coûts variables</b>				
	<b>Nbre empl.</b>	<b>\$/employé</b>		
Communication		4 000 \$	4 000 \$	
Déplacements		50 000 \$	50 000 \$	
Fourn. bureau	2	1 000 \$	2 000 \$	56 000 \$
<b>F et E</b>			18 140 \$	18 140 \$
<b>Totaux</b>			<b>271 940 \$</b>	<b>271 940 \$</b>

## ANNEXE B

### Exemple des coûts possibles d'une commission permanente avec spécialistes

			Totaux	Tot. prol.
<b>Coûts fixes</b>				
<b>Sal. et Avant.</b>	<b>Base</b>	<b>Avantages</b>		
Commiss. EX-2 (3)	93 000 \$	24 000 \$	351 000 \$	
Ass. adm. AS-2	40 000 \$	10 200 \$	50 200 \$	
Ass. exéc. PM-6	66 700 \$	17 000 \$	83 700 \$	
Greffier AS-5	53 500 \$	13 700 \$	67 200 \$	
Gref. adj. AS-2	40 000 \$	10 200 \$	50 200 \$	
CR-5 (2)	33 000 \$	8 500 \$	83 000 \$	
Spéc. PM-5 (2)	56 800 \$	14 500 \$	142 600 \$	
Avocat LA2B (1)	93 200 \$	24 000 \$	117 200 \$	
Administ. FI-1	51 500 \$	13 200 \$	64 700 \$	
Ass. adm. AS-3	42 500 \$	10 800 \$	53 300 \$	1 063 100 \$
<b>Installations</b>	<b>m<sup>2</sup></b>	<b>\$/m<sup>2</sup></b>		
Commiss. EX-2 (3)	18	200 \$	10 800 \$	
Ass. adm. AS-2	15	200 \$	3 000 \$	
Ass. exéc. PM-6	17	200 \$	3 400 \$	
Greffier AS-5	17	200 \$	3 400 \$	
Gref. adj. AS-2	15	200 \$	3 000 \$	
CR-5 (2)	12	200 \$	4 800 \$	
Spéc. PM-5 (2)	17	200 \$	6 800 \$	
Avocat LA2B (1)	17	200 \$	3 400 \$	
Administ. FI-1	17	200 \$	3 400 \$	
Ass. adm. AS-3	15	200 \$	3 000 \$	45 000 \$
Réception	27	200 \$	5 400 \$	
Salle de conf.	63	200 \$	12 600 \$	
Entrep./class.	15	200 \$	3 000 \$	21 000 \$
	<b>Nbre d'empl.</b>	<b>\$/empl.</b>		
<b>Formation</b>	14	500 \$	7 000 \$	7 000 \$
	<b>Nbre d'app.</b>	<b>\$/app.</b>		
<b>Loc. équipement</b>	2	2 000 \$	4 000 \$	4 000 \$
<b>Démarrage initial</b>	<b>Nbre d'empl.</b>	<b>\$/empl.</b>		
Déc. bureau	14	2 400 \$	33 600 \$	
Ordinateurs	14	4 200 \$	58 800 \$	
Classeurs	14	400 \$	5 600 \$	
	<b>Nbre d'app.</b>	<b>\$/app.</b>		
Télécopieurs(2)	2	1 000 \$	2 000 \$	
Ordinateur portatif	1	3 000 \$	3 000 \$	
Formation	1	5 000 \$	5 000 \$	108 000 \$
<b>Coûts variables</b>	<b>Nbre d'empl.</b>	<b>\$/empl.</b>		
Communication			25 000 \$	
Déplacement			125 000 \$	
Fourn. bureau	14	1 000 \$	14 000 \$	164 000 \$
<b>F et E</b>			117 110 \$	117 110 \$
<b>Contrats</b>	<b>(Nbre x \$)</b>			
Sténog. judic.	35	150 \$	5 250 \$	
Rapp. par page	50	7 \$	7 000 \$	
Traduction	35	1 400 \$	49 000 \$	
Technicien	35	200 \$	7 000 \$	68 250 \$
<b>Coût d'admin. des audiences</b>				
Location salle	35	100 \$	3 500 \$	
Café	35	20 \$	700 \$	
Frais huissier	20	25 \$	500 \$	4 700 \$
<b>Totaux</b>			<b>1 602 160 \$</b>	<b>1 602 160 \$</b>

## ANNEXE C

### Exemple des coûts possibles d'une commission *ad hoc* sans spécialistes

			Totaux	Totaux prol.
<b>Coûts fixes</b>				
<b>Sal. et Avant.</b>	<b>Base</b>	<b>Avantages</b>		
Greffier AS-5	53 500 \$	13 700 \$	67 200 \$	
Gref. adj. AS-2	40 000 \$	10 200 \$	50 200 \$	
CR-5	33 000 \$	8 500 \$	41 500 \$	
Administ. FI-2	51 000 \$	13 200 \$	64 200 \$	223 100 \$
<b>Installations</b>				
	<b>m<sup>2</sup></b>	<b>\$/m<sup>2</sup></b>		
AS-5	17	200 \$	3 400 \$	
AS-2	15	200 \$	3 000 \$	
CR-5	12	200 \$	2 400 \$	
FI-1	17	200 \$	3 400 \$	12 200 \$
Bureau (1)	17	200 \$	3 400 \$	
Réception	20	200 \$	4 000 \$	
Salle de conf.	50	200 \$	10 000 \$	
Entr./dossiers	15	200 \$	3 000 \$	20 400 \$
<b>Formation</b>				
	<b>Nbre d'empl.</b>	<b>\$/empl.</b>		
	4	500 \$	2 000 \$	2 000 \$
<b>Loc. équipement</b>			2 000 \$	2 000 \$
<b>Démarrage initial</b>				
	<b>Nbre d'empl.</b>	<b>\$/empl.</b>		
Déc. bur.	5	2 400 \$	12 000 \$	
Ordinateurs	5	4 200 \$	21 000 \$	33 000 \$
	<b>Nbre d'app.</b>	<b>\$/d'app.</b>		
Télécopieur	1	1 000 \$	1 000 \$	
Ord. portatif	1	3 000 \$	3 000 \$	
Classeurs	4	500 \$	2 000 \$	
Formation	1	5 000 \$	5 000 \$	11 000 \$
<b>Coûts variables</b>				
	<b>Nbre d'empl.</b>	<b>\$/empl.</b>		
Communication			35 000 \$	
Déplacements			50 000 \$	
Fourn. bureau	4	1 000 \$	4 000 \$	89 000 \$
<b>F et E</b>			26 710 \$	26 710 \$
<b>Contrats (Nbre x \$)</b>				
Commissaire	180	350 \$	63 000 \$	
Conseils jurid.	35	1 000 \$	35 000 \$	
Autre cons. spéc.	70	1 000 \$	70 000 \$	168 000 \$
Sténog. judic.	35	150 \$	5 250 \$	
Rapports/page	50	7 \$	7 000 \$	
Traduction	35	1 400 \$	49 000 \$	
Technicien	35	200 \$	7 000 \$	68 250 \$
<b>Coûts d'administration des audiences</b>				
Location salle	35	100 \$	3 500 \$	
Café	35	20 \$	700 \$	
Frais huissier	20	25 \$	500 \$	4 700 \$
<b>Totaux</b>			<b>660 360 \$</b>	<b>660 360 \$</b>

## ANNEXE D

---

### Notes concernant l'établissement des coûts

1. Salaire et avantages marginaux	Fondés sur les lignes directrices du Conseil du Trésor
2. Installations	Fondés sur les données de Travaux publics Canada pour Ottawa, 1994
3. Location d'équipement	Comprend le coût d'un photocopieur
4. Poste de travail	Comprend les bureaux, fauteuils et cloisonnettes mobiles, ainsi que l'installation des téléphones
5. Ordinateurs	Comprend les ordinateurs personnels, les imprimantes et le réseau
6. Communications	Comprend les services de téléphone et de messagerie
7. Fournitures de bureau	Elles sont évaluées à 1 000 \$ par employé