

LES CRIMES CONTRE L'ENVIRONNEMENT

COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT - DOCUMENT DE TRAVAIL NO. 44

RÉSUMÉ DES CONSULTATIONS

KF  
3775  
.C7514  
1987

Ministère de la Justice  
la Révision du droit pénal  
le 27 avril 1987

BIBLIOTHÈQUE JUSTICE LIBRARY



3 0163 00010844 9

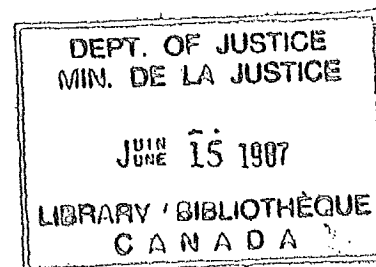
KF 3775 .C7514 1987  
Les crimes contre  
l'environnement : Commission  
de reforme du droit -  
Document de travail no. 44 :  
resume des consultations

LES CRIMES CONTRE L'ENVIRONNEMENT

COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT - DOCUMENT DE TRAVAIL NO. 44

RÉSUMÉ DES CONSULTATIONS

Ministère de la Justice  
La Révision du droit pénal  
Le 27 avril 1987



**LES CRIMES CONTRE L'ENVIRONNEMENT**  
**COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT - DOCUMENT DE TRAVAIL N° 44**

**RÉSUMÉ DES CONSULTATIONS**

**Introduction**

1. La Commission de réforme du droit du Canada (la Commission ou C.R.D.) a publié, en novembre 1985, le Document de travail No 44 intitulé "Les crimes contre l'environnement". Dans ce document, la Commission recommandait une nouvelle disposition prévoyant que les actes et omissions qui contreviennent gravement aux lois sur la protection de l'environnement et qui entraînent ou peuvent entraîner la mort ou des lésions corporelles graves constituent un crime. Elle recommandait en outre que le fait de causer ou de risquer de causer une catastrophe écologique, même lorsqu'il n'en découle pas d'effets nocifs pour la santé de l'homme, soit traité comme un crime.

2. Le ministère de la Justice a fait envoyer des exemplaires de ce document de travail, ainsi qu'un résumé établi par ses soins et une copie d'un article de fond portant sur le sujet, à tous les ministères des gouvernements fédéral, provinciaux et des territoires disposant d'un mandat en matière de protection de l'environnement et du pouvoir d'exécution, aux organisations industrielles et ouvrières, ainsi qu'à des groupes d'intérêt public comme les associations écologiques, les associations juridiques, les universités et d'autres organisations non gouvernementales (ONG), les invitant à lui faire part de leurs commentaires et réactions devant les recommandations émises par la Commission. Le ministère a tenu des réunions et des ateliers sur ces recommandations en 1986. Les réunions se sont tenues dans toutes les capitales des provinces et à Whitehorse, auxquelles assistèrent des fonctionnaires du ministère de l'Environnement et le Procureur général. Les ateliers ont eu lieu à Vancouver, Toronto, Ottawa, Halifax et Montréal; des représentants d'un certain nombre d'organisations y ont participé. Un comité interministériel, formé de huit ministères et organismes fédéraux et présidé par le ministère de la Justice, a été constitué. Il s'est réuni à plusieurs reprises. On trouvera, en annexe au présent résumé, la liste des ministères et organismes publics ainsi que des organisations non gouvernementales ayant

10301748

participé aux réunions et ateliers ou qui ont émis des commentaires.

3. Parallèlement, de nombreuses revues juridiques dont des articles traitaient du sujet ainsi que les lois pénales ou relatives à l'environnement d'un certain nombre de pays ont été étudiées; de plus, des discussions portant sur des lois nationales ont eu lieu entre des fonctionnaires du gouvernement et des experts juridiques de quelques pays. Enfin, une étude de la littérature consacrée au sujet a été donnée à contrat à des chercheurs indépendants.

4. Le présent résumé comprend trois parties. La première partie traite brièvement des commentaires et réactions que nous ont adressés les ministères des gouvernements fédéral et provinciaux, l'industrie, les associations écologiques et les ONG. Ces réponses sont présentées sous cinq rubriques générales. Dans la deuxième partie figure une brève étude des dispositions prévues dans le code pénal de quelques pays, dont la République fédérale d'Allemagne et le Japon; elle fait état de l'expérience acquise par ces deux pays en la matière. La troisième partie présente les quatre solutions qui s'offrent au gouvernement fédéral, soit a) le maintien du statu quo; b) l'introduction d'un nouveau crime dans le Code criminel; c) prévoir de nouvelles infractions et les introduire dans les lois fédérales sur la protection de l'environnement; d) adopter une loi cadre fédérale prévoyant de nouvelles infractions en matière d'environnement.

5. Le présent résumé a pour objet de faire progresser les consultations entreprises à la suite de la publication des recommandations émises par la Commission. Il est diffusé auprès des ministères des gouvernements fédéral et provinciaux - qui ont participé aux réunions qui se sont tenues en 1986 ainsi qu'auprès des organisations de l'industrie, des associations écologiques et des ONG qui ont participé aux ateliers également tenus en 1986, afin d'obtenir leurs réactions à un niveau inter-ministériel - des gouvernements fédéral et provinciaux - et national. Le ministère de la Justice présentera, lors d'une réunion de consultation nationale qui se tiendra en 1987, un bref rapport sur la question au Comité interministériel des produits chimiques toxiques, au Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement ainsi

qu'aux organisations non gouvernementales (industrie, associations écologiques et ONG).

### Première partie

#### Résumé des consultations - gouvernements et groupes publics

Les réactions que des organisations gouvernementales et non gouvernementales nous ont fait parvenir sont résumées dans les cinq têtes de chapitre suivantes: a) nécessité de prévoir un nouveau crime dans le Code criminel; b) le crime contre l'environnement comme tel; c) les dispositions actuelles du Code criminel; d) le crime proposé et les lois et règlements fédéraux et provinciaux; e) les éléments du crime: le mens rea.

#### A. La nécessité de prévoir un nouveau crime dans le Code criminel:

1. Un certain nombre de provinces étaient disposées à appuyer l'introduction d'un nouveau crime dans le Code criminel moyennant la ou les conditions suivantes: a) ne recourir à ce moyen qu'en dernière extrémité, en cas d'infraction grave; b) ces dispositions doivent être applicables; c) elles combleraient l'absence actuelle de dispositions relatives à la pollution franchissant les frontières; d) le besoin d'un tel moyen de contrainte est réel; e) ce nouveau crime serait bien reçu du grand public et ferait prendre conscience, bien mieux que ne le feraient des règlements, de la gravité des actes perpétrés contre l'environnement.

2. Plusieurs ministères fédéraux sont disposés à appuyer le principe de l'institution d'un nouveau type de sanctions visant à réprimer les infractions les plus graves commises contre l'environnement, afin de protéger celui-ci. Une des raisons avancées fait état de l'incapacité actuelle des organismes réglementaires qui ne peuvent prévenir les graves dangers que font courir au fragile environnement de la côte Nord les activités de navigation, d'exploration, d'exploitation et de traitement qui se déroulent au large des côtes. Une autre raison donnée est celle de la priorité croissante que le grand public accorde à la protection de l'environnement et que révèlent les enquêtes effectuées aux Etats-Unis et dans les pays de la CEE.

3. Quelques représentants de l'industrie se sont déclarés favorables à l'institution de sanctions visant à réprimer les abus en cas de faute intentionnelle ou de faute lourde ayant causé des dommages graves.

4. Les associations écologiques, les ONG juridiques et les universitaires se sont déclarés généralement favorables à l'institution d'une nouvelle catégorie de crime. Ils ont fait valoir que les attaques perpétrées contre l'environnement méritent la réprobation la plus forte de la société s'exprimant par le moyen de poursuites intentées en vertu du Code criminel.

5. Les provinces opposées à la création d'un nouveau type de crime ont avancé les raisons suivantes: a) il est préférable de combler le vide législatif actuel soi-même; b) les lois provinciales sur l'environnement pourraient être jugées incompatibles avec le Code criminel et, de ce fait, abolies par les tribunaux; c) l'exécution de leurs lois pourrait être sapée, voire forclosée, si une action criminelle intentée au fédéral a préséance; d) transformer une infraction en crime pourrait frustrer l'attente du public; e) le seul besoin en cause est celui de la protection de l'environnement, étant donné que le Code prévoit déjà celle des personnes.

6. Les raisons avancées par les organismes fédéraux contre l'institution d'un nouveau crime sont les suivantes: a) il est préférable de modifier les textes dont ils sont responsables de l'application et d'augmenter les sanctions prévues; b) l'institution d'un nouveau crime ne répond pas à un besoin réel, compte tenu de l'actuelle réglementation et des changements envisagés, notamment le projet de Loi sur la protection de l'environnement; c) cette proposition constitue une réaction excessive devant les désastres écologiques que font courir les accidents; d) cela pourrait décourager les provinces de combler les vides que présente leur propre réglementation.

7. Les raisons avancées par les représentants de l'industrie contre l'institution d'un nouveau crime sont les suivantes: a) le besoin ne s'en fait pas sentir sous le régime de la réglementation actuelle; b) un crime contre l'environnement ne se justifie pas

puisque la plupart des problèmes sont posés par la gestion des ressources; en outre, la négociation est un meilleur moyen de résoudre les conflits, selon l'étude faite par Andrew Thompson; c) le document d'étude publié par la Commission de réforme du droit sur "La détermination de la peine en droit de l'environnement " a été cité; d'après ses auteurs, "il est peu probable que le fait de classer une infraction comme étant criminelle aura pour effet d'élargir l'éventail des mesures sentencielles. En fait, le contraire peut aussi être vrai" (p.7); d) la crainte du risque double, autrement dit la possibilité de se voir accusé deux fois en cas d'incident de pollution, une fois selon le droit criminel et une autre en vertu de la réglementation en vigueur.

8. Les associations écologiques, les ONG juridiques et les universitaires qui formulent des réserves quant à l'institution d'un nouveau crime pensent que le Code criminel assure déjà la protection de la vie et de la santé des personnes contre les préjudices graves; à leur avis, si l'on ne protège pas l'environnement pour lui-même, il ne faut pas s'attendre à ce qu'un nouveau crime change grand-chose à la situation.

#### B. Le crime contre l'environnement comme tel:

1. Quelques provinces et organismes fédéraux se sont déclarés favorables au principe de la protection de l'environnement comme tel par l'institution d'un nouveau crime, même lorsque celui-ci n'a pas d'incidence sur la santé des gens. D'après eux, il faut protéger les écosystèmes fragiles, tel celui du Nord.

2. La plupart des représentants de l'industrie se sont opposés au fait de transformer en crime des activités n'ayant pas d'effets directs et immédiats, mais, au contraire, à long terme ou latents.

3. Les associations écologiques, les ONG juridiques et les universitaires favorisent la protection de l'environnement en soi par le biais du Code criminel; ils avancent, entre autres, les raisons suivantes: a) interdire en vertu du droit pénal un acte de pollution individuel ne constitue pas une protection efficace de l'environnement en général; b) instituer un nouveau crime n'améliorera pas notablement les choses si l'environnement comme tel n'est pas protégé, étant donné que le Code protège déjà les



êtres humains; c) les générations futures sont en droit d'hériter d'un environnement intact; d) les arbres devraient avoir qualité pour agir.

**C. Les dispositions actuelles du Code criminel:**

1. Un certain nombre de provinces ont estimé qu'il serait inutile d'instituer un nouveau crime si l'on tirait un meilleur parti des dispositions actuelles relatives à la négligence, à la nuisance et au méfait criminels, ou si elles étaient modifiées de façon à les rendre plus efficaces. Les seules lacunes constatées sont les suivantes: a) la pollution dangereuse pour la santé et la sécurité humaines; b) la pollution qui traverse les frontières; c) la protection de l'environnement en soi.

2. La plupart des associations écologiques, des ONG juridiques et des universitaires sont d'accord avec la Commission de réforme du droit pour reconnaître l'insuffisance des dispositions actuelles du Code criminel et préfèrent que soit institué un crime contre l'environnement, lequel constituera un facteur de dissuasion plus efficace que l'actuelle réglementation.

**D. Le projet de crime contre l'environnement, les lois et la réglementation du fédéral et des provinces**

1. Les recommandations formulées dans "Les crimes contre l'environnement" posent deux problèmes fondamentaux relatifs a) à la division des pouvoirs entre le fédéral et les provinces, leurs parlements et leurs administrations respectifs, et b) aux liens entre l'Administration et les autorités compétentes en droit pénal. Les organismes et autorités concernés devront faire preuve de beaucoup de prudence, d'un esprit de coopération et de consultation particulier pour résoudre ces problèmes institutionnels inter-reliés. L'espoir est grand de voir un article du Code criminel fédéral servir de critère national en matière de réglementation de l'environnement. Les différences actuelles que l'on constate dans les lois des provinces constituent une préoccupation commune, celle de voir les provinces dont la réglementation est moins sévère que celle des autres servir de dépôt d'ordures privilégié où remiser les déchets dangereux. Si, comme c'est le cas en République fédérale d'Allemagne, l'infraction prévue au Code criminel

consistait en une "violation d'un règlement ou d'un permis administratif", le nouveau crime pourrait alors être annulé en vertu de l'article 15 de la Charte, qui prévoit le droit à la même protection de la loi pour tous, la réglementation provinciale n'étant pas uniforme. Afin d'éviter une telle situation, la proposition du Code criminel pourrait être limitée, dans un premier temps, à la réglementation fédérale jusqu'à ce que toutes les provinces aient pu adopter un "code uniforme de la pollution". Une autre question posée est celle de savoir si le fait de se conformer à la loi constitue un moyen de défense; autrement dit, si aucun règlement n'a été violé, est-ce qu'un crime a été commis?

2. Même si le principe du partage des compétences en matière de protection de l'environnement entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces pose des problèmes d'ajustement, certaines provinces n'en accueillent pas moins favorablement l'idée de voir le fédéral les aider à faire respecter la loi. Il conviendra d'éviter les doubles poursuites et de ne pas laisser de trous dans le filet des lois. Trois questions en particulier ont été posées, celles de savoir si:

- i) le Code criminel fera état de lois ou de règlements dont la violation constituerait un crime;
- ii) dans le cas où deux infractions semblables coexistent en droit fédéral et en droit provincial, la suprématie de la Charte et de son article 15 relatif à l'égalité devant la loi pourra être tranchée par voie de négociation;
- iii) une poursuite intentée au fédéral devant une juridiction pénale aurait priorité sur celle d'une province, auquel cas la prescription pourrait jouer contre cette dernière.

3. Pour ce qui est du chevauchement et du double emploi, il a été jugé que le droit pénal constitue un apport et non un remplacement en ce sens qu'il renforce l'efficacité des lois en permettant de combler les vides et en offrant, en dernier recours, une autre possibilité de poursuivre en cas d'échec des autres tentatives. Un tel régime double, en matière de protection de l'environnement, permet à la législation fédérale et à sa contrepartie provinciale de coexister.

4. Néanmoins, certaines questions devront être réglées par voie de négociations fédérales-provinciales, soit:

- i) veiller, lors de la rédaction législative, à ce que la loi fédérale n'exclue pas la législation provinciale existante;
- ii) savoir si l'application des normes provinciales peut servir de moyen de défense contre une accusation d'infraction pénale; de plus, comment assurer une application égale de la règle pénale dans tout le Canada, même si la définition d'un crime perpétré contre l'environnement peut s'appliquer à la violation d'une loi de réglementation provinciale ou fédérale;
- iii) savoir qui aura la responsabilité des poursuites: le procureur général d'une province qui fait respecter le Code criminel, ou le Procureur général du fédéral qui fait respecter une loi fédérale relative aux infractions contre l'environnement.

5. Il s'est établi un consensus sur le fait que le Code criminel ne devrait servir qu'en cas de violations "graves" des lois de réglementation ou de pollution de l'environnement en général; toutefois, la question de la définition donnée par la loi, voire de la possibilité de définir des termes comme "grave", "flagrant" ou "dramatique", a été posée. Peut-on définir "flagrant" comme un acte constituant i) une déviation particulièrement large par rapport à une règle, ii) des infractions répétées à une règle, ou iii) les deux?

6. Le risque de voir le Code criminel supplanter l'actuel régime de responsabilité stricte et absolue, et donc de contrecarrer les efforts de réglementation, est réel, mais il a été rappelé que les nouvelles dispositions du Code ne serviraient qu'en dernier recours, lorsque tout autre effort aura échoué.

7. En résumé, bien que les réponses fassent généralement état du problème que posent le lien entre procédure pénale et procédure administrative et le partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, elles traduisent une vue

optimiste des choses selon laquelle ce problème pourrait être résolu par la voie de négociations et de consultations entre le fédéral et les provinces et, par la suite, grâce à la coopération des administrations et des autorités de droit pénal.

#### E. Les éléments du crime - le mens rea

1. Il est demandé de redéfinir les termes "intention", "insouciance" et "imprudence", ainsi que de clarifier la question de savoir si la simple imprudence entraînant de graves dommages devrait mettre en cause la responsabilité pénale.

2. La question de savoir si le mens rea devrait porter à la fois sur l'acte illégal et ses conséquences a suscité des réponses différentes: il a été souligné qu'une imprudence causée par inattention ou non pouvait causer des dommages de même importance; qu'un acte commis avec une intention coupable à un moment donné pouvait ne pas avoir de conséquences immédiates mais entraîner des dommages latents et à long terme. En conséquence, il est difficile d'établir la causalité en plus de la preuve de l'intention coupable et du dommage.

3. La détermination de la peine est vue comme une source de problèmes si elle se fonde sur un acte d'imprudence ou d'insouciance intentionnel ayant causé un grave dommage, car, quelle que soit l'intention coupable, l'étendue du dommage est souvent établie de manière fortuite en fonction du lieu où l'acte a été accompli. Par ailleurs, il a été avancé qu'un acte ayant entraîné la mort ou de graves blessures, même par simple imprudence, aurait des répercussions sur la responsabilité pénale.

4. Des représentants d'associations écologiques ont soutenu que le mens rea pouvait être implicite; par exemple, un acte de pollution qui violerait une norme réglementaire prescrite devrait être interprété comme ayant été commis intentionnellement. Une autre question a également été posée: étant donné qu'il n'est pas nécessaire de prouver l'intention coupable dans le cas des infractions réglementaires prévoyant soit la responsabilité stricte soit la responsabilité absolue (cf. R. c. Sault Ste Marie), est-ce que cela devrait l'être pour les crimes contre l'environnement fondés sur de graves violations de la réglementation?

5. De nombreux intervenants, notamment du secteur de l'industrie, ont déclaré que la condition du mens rea devrait être la même que celle des autres infractions prévues dans le Code criminel; ils ont en outre demandé qu'un dirigeant d'entreprise qui ferait diligence pour prendre des mesures, établir des moyens et des programmes visant à réduire les accidents écologiques éventuels et qui n'aurait pas consenti personnellement aux actes ayant causé de tels incidents, ou que des employés qui auraient appliqué avec diligence ces mesures et programmes, ne soient pas soumis aux nouvelles dispositions projetées.

6. Le souci de voir un article prévoyant des crimes contre l'environnement qui se substituerait aux poursuites en responsabilité stricte apparaît mal fondé d'après les commentaires soulignant que le recours à l'article du Code se ferait en dernier recours. Une preuve au-delà de tout doute raisonnable est nécessaire pour poursuivre dans le cas d'une infraction grave, qu'il s'agisse d'une infraction prévue dans le Code criminel, la loi projetée sur la protection de l'environnement ou une loi provinciale comme la Loi sur la protection de l'environnement, Partie X, de l'Ontario. Or, aux termes de la Charte, la charge de la preuve incombe à la Couronne, qui doit faire la preuve de la culpabilité d'une personne lorsque la liberté de cette dernière est en jeu. C'est ainsi que la majorité des répondants ont appuyé le principe d'imposer la charge de la preuve à la Couronne dans le cas de crimes contre l'environnement.

## Deuxième partie

### Comparaison des droits nationaux

#### Introduction:

1. Soucieux de combattre des omissions de plus en plus graves qui sont soit intentionnelles, soit dues à l'insouciance ou à l'imprudence, voire accidentelles et innocentes, les législateurs de nombreux pays voient dans les sanctions pénales un moyen accru de renforcer la réglementation administrative. Même si les autorités responsables de la protection de l'environnement préfèrent généralement négocier et marchander avec des pollueurs en puissance ou réels dont les activités industrielles sont utiles à la société, les législateurs, sous la pression de l'opinion publique, se sont tournés vers le droit pénal pour y trouver l'auxiliaire ou le "complice" de la réglementation administrative. Les sanctions pénales ne sont envisagées que comme ultime recours dans les cas les plus graves et flagrants de violations des normes et critères d'environnement que prescrivent habituellement des lois et des règlements ne relevant pas du droit pénal.

2. On trouve des articles relatifs à des infractions contre l'environnement dans a) le droit pénal fondamental d'un pays, b) une loi centrale sur la protection de l'environnement, ou dans un texte cadre de portée également très large, ou encore c) éparpillées dans des lois sur l'environnement ou d'autres textes réglementaires. Ces trois régimes sont décrits dans les pages qui suivent.

#### A. Les infractions contre l'environnement dans le droit pénal fondamental:

3. Ces infractions appartiennent à trois catégories. Dans la première, les articles d'origine du Code sont entièrement distincts et indépendants des lois et règlements administratifs. Aucune référence n'est faite à des normes figurant dans des règlements ou des permis administratifs. Voici un exemple:

- a) Les articles 180 et 181 du Code pénal d'Autriche sanctionnent la pollution volontaire ou par imprudence de l'eau ou

de l'air constituant un danger pour la vie et les membres des humains ainsi que pour les animaux domestiques ou le gibier; les articles 182 et 183 sanctionnent les actes qui, de façon volontaire ou imprudente, mettent en danger la faune et la flore par la diffusion de maladies ou de peste; les articles 171 et 172 sanctionnent les actes qui constituent un danger pour la vie et le corps ou les biens, dans une large mesure, par suite de radiation, d'actes et d'omissions, de tentatives et d'actes préparatoires, comme le fait d'avoir en sa possession des combustibles nucléaires; les articles 176 et 177, enfin, sanctionnent les actes mettant en danger la vie et le corps humains ou les biens, dans une large mesure.

- b) Pour le Code pénal du Portugal le fait de faire courir un danger à la collectivité et de mettre en danger la vie et la santé humaines ou des biens patrimoniaux constitue un crime.
- c) Au Japon, le fait de polluer l'eau potable ou les systèmes d'approvisionnement en eau ou d'y ajouter des substances empoisonnées constitue un crime aux termes du Code pénal, lequel prévoit de sévères sanctions lorsqu'il en résulte la mort ou des lésions corporelles graves.
- d) Aux Etats-Unis, quelques états (dont le New Jersey, New York, la Pennsylvanie), s'inspirant du Model Penal Code, ont introduit dans leur code pénal les crimes d'insouciance dangereuse et ceux qui causent ou font risquer des catastrophes.

4. Dans la deuxième catégorie d'infraction, le Code criminel prévoit une norme globale en instituant une infraction générale. Par exemple, en Espagne, le Code pénal interdit toute émission dans l'air, l'eau, le sol et la mer qui mette gravement en danger la santé des personnes ou qui restreigne gravement les conditions de vie des animaux, des forêts, des régions naturelles ou des récoltes. Une interdiction globale de cette nature ne couvre pas suffisamment les actes spécifiques, que les tribunaux interprètent comme n'étant pas assez graves. Le problème que pose cette formule tient au fait que, même si le code pénal prévoit une définition

simple de ce que représente une infraction en matière de pollution, elle ne peut couvrir les effets complexes, synergiques et cumulatifs sur l'environnement que peut avoir l'activité proscrite; son application est donc laissée à la discrétion, et à l'interprétation des tribunaux. De plus, une simple norme globale prévue dans un code pénal peut servir à réglementer l'ensemble du domaine de l'environnement par l'institution d'une seule infraction générale.

5. Dans la troisième catégorie d'infraction, le code pénal contient des articles spécifiques qui proscrivent la conduite interdite. C'est ainsi qu'en R.F.A., Suède et Suisse, est considérée comme criminelle toute conduite non autorisée, c'est-à-dire qui n'est pas permise ou autorisée par une autorité désignée en vertu d'une loi de réglementation et compétente en matière de réglementation des ressources en eau, de pollution atmosphérique, d'élimination des déchets, de radiation ou de zones naturelles.

6. En R.F.A., sept articles ont été ajoutés en 1980 au code pénal; ils sont regroupés dans une seule partie qui a pour titre "crimes contre l'environnement". Bien que seul l'article 330 constitue une disposition globale qui s'applique de façon générale aux activités mettant le plus gravement en danger l'environnement, les articles 324 à 329 prévoient des interdictions spécifiques et indépendantes pour chaque secteur d'activité relatif à l'environnement. Les dispositions pénales sont reliées à des violations de la réglementation actuelle, notamment en ce qui concerne l'élimination des déchets, l'énergie atomique, la pollution et le transport de substances dangereuses. Etant donné que les concepts et la terminologie servant à décrire les crimes trouvent leur origine dans la réglementation et que les accusations criminelles se fondent sur la violation de cette dernière, on dit que le droit pénal dispose d'un "complice administratif". La nouvelle partie du code consacrée aux crimes contre l'environnement sert en outre à harmoniser une réglementation éparse en matière d'eaux intérieures, de protection marine, d'élimination des déchets et de protection de la nature. Les nouveaux articles traitent de la pollution des eaux (art. 324), de la pollution atmosphérique et par le bruit (art. 325), de l'enlèvement non autorisé des déchets dangereux (art. 326), de l'exploitation non autorisée d'installations nucléaires et d'autres installations génératrices de pollution (art. 327), de la



manutention non autorisée de carburants nucléaires (art. 328), et des dangers que courent les zones qui ont besoin d'être protégées (art. 329).

7. La protection assurée s'inscrit dans une suite: l'eau est complètement protégée contre toute utilisation non autorisée; par contre, l'air et le sol sont moins bien protégés parce que les assauts dont ils sont l'objet dépendent davantage des conditions locales et des usages qui en sont faits. La preuve du dommage constitue un préalable à certains crimes. La plupart des nouveaux articles du code pénal allemand ne couvrent pas les secteurs d'activité relative à l'environnement où une disposition pénale serait incompréhensible sans renvoyer à une réglementation de droit administratif précise et où l'institution d'un crime ne constituerait qu'une protection indirecte de l'environnement.

8. Les trous du régime de réglementation, que ne comblent pas les articles 324 à 329, seront couverts par l'article 330 dans les cas graves. L'article 330, qui a pour titre "Actes dangereux graves perpétrés contre l'environnement", renforce la protection assurée par le droit pénal contre les dangers que courent les humains, l'eau, l'air et le sol en sanctionnant plus lourdement des activités particulièrement dangereuses comme les rejets de déchets de produits toxiques et les activités dangereuses dans les secteurs où le besoin de protection est particulièrement ressenti.

9. Entre les deux extrêmes que représentent l'application de la réglementation et la poursuite pénale se situe un code d'infractions mineures aux termes duquel des amendes sanctionnent les violations simples de permis; ces amendes peuvent être élevées, mais elle sont loin d'atteindre le montant des sanctions prévues dans le code pénal.

10. Lorsque des sanctions pénales viennent renforcer des règlements administratifs, les autorités en matière d'environnement jouissent généralement d'une grande latitude pour définir une infraction et préfèrent habituellement négocier plutôt que de recourir à des moyens de contrainte d'ordre administratif ou pénal. Selon les termes de l'expert allemand Günter Heine, de l'Institut de droit pénal Max Planck à Fribourg:

tant que les efforts visant à rendre l'actuel régime administratif plus contraignant et strictement exécutoire seront dénoncés comme un acte de braconnage de la part du droit pénal dans le domaine du droit administratif, les arguments sur l'uniformité du droit et les conflits de compétence éclipsent et évinceront les efforts de justice considérables entrepris dans le domaine de la réglementation de l'environnement.

On fait souvent valoir que la sanction pénale vise à compléter ou renforcer le régime de réglementation; on ne devrait pas y voir une atteinte au droit administratif ni un succédané des règlements. Les dispositions pénales, si on les applique en dernier recours, visent à compléter la réglementation, non à lui faire concurrence.

#### Les problèmes posés par l'infraction du troisième type:

11. Comme les autorités de réglementation administratives préfèrent négocier avec les pollueurs industriels ou individuels auxquels elles accordent des permis ou qu'elles régissent, c'est au régulateur qu'il revient généralement de définir les limites et les normes d'activité qui constituent ou non une infraction. En R.F.A., les tribunaux ont interprété l'absence d'intervention de la part du régulateur comme une approbation tacite de son activité polluante: le pollueur croyait que ses niveaux de pollution étaient acceptables; le tribunal ne put relever de faute pénale. En Suisse, une juridiction pénale est liée par le contrôle qu'un tribunal administratif effectue d'une ordonnance administrative menaçant de sanctions pénales. Si une personne ne s'est pas prévalu de son droit de faire réviser une ordonnance par un tribunal administratif ou si le tribunal administratif ne s'est pas encore prononcé sur la pertinence de l'ordonnance, la compétence d'une juridiction pénale est alors limitée aux violations patentes de la règle de droit, ce qui inclut l'excès ou l'abus de pouvoir discrétionnaire. On a souligné, dans des commentaires juridiques, qu'un contrôle aussi limité de la part des juridictions pénales sur les ordonnances administratives mine l'efficacité du droit pénal.

#### L'élément subjectif de l'infraction pénale - le mens rea:

12. La question de savoir s'il faut prouver le caractère intentionnel d'une infraction pénale est importante. Elle a été soulevée en R.F.A. dans des affaires où une disposition générale de droit pénal prévoit des sanctions en cas de violation de règlements ne relevant pas du droit pénal. On constate une érosion du principe de la culpabilité mentale. D'une part, la preuve est quasiment impossible à faire et, d'autre part, les autorités sont débordées de demandes de poursuites contre des crimes relatifs à l'environnement. Aussi les juristes allemands se tournent-ils vers la solution pratique du concept de responsabilité stricte.

### Les crimes, la responsabilité stricte ou absolue et les infractions mineures

13. Dans le but de prévenir la mise en danger de la vie et de la santé humaines ainsi que de l'environnement, certains pays ont introduit dans leurs lois des infractions "abstraites" imposant la responsabilité absolue. En Suisse, la Loi sur la protection de l'eau interdit explicitement d'introduire ou d'entreposer, directement ou indirectement, dans l'eau toute matière de nature à la polluer. En R.F.A., cette rigueur ne découle pas de la loi mais de l'interprétation que les tribunaux ont faite de l'article 324 du code pénal allemand, lequel couvre toutes les infractions relevant de la loi fédérale sur l'eau et de ses règlements.

14. En France, la règle en matière de violation du droit de propriété couvre la pollution des eaux de telle sorte que nul n'est besoin de faire la preuve du dommage (par exemple, un poisson mort) et qu'il s'agit bien là d'une infraction de responsabilité stricte.

15. En Australie, l'obligation de faire porter la charge de la preuve aux opérateurs de dépôts d'ordures crée virtuellement une infraction de responsabilité stricte puisqu'elle évite à la poursuite de faire la preuve du mens rea.

16. Au Japon, la loi sur les sanctions des crimes de pollution de l'environnement prévoit une présomption contre l'accusé quant à la cause de la mise en danger. Lorsqu'une personne a déversé une substance préjudiciable à la santé humaine en quantité suffisante pour mettre en danger la vie ou le corps des êtres humains et que le déversement, dans cette zone, d'une

substance de même nature a mis en danger la vie ou le corps, les dommages sont présumés avoir été causés par la substance déversée par la personne en question.

17. L'Australie, pour éviter les poursuites intentées pour cause d'infractions mineures, se repose sur la procédure pénale générale, alors que la Grande-Bretagne, la Suède et l'Ontario prévoient l'exclusion en cas de poursuites, par exemple, lorsqu'il est démontré que l'acte incriminé est une "bonne pratique agricole", auquel cas en R.F.A. on invoque l'utilité sociale comme moyen de défense.

#### **Responsabilité et obligation des autorités:**

18. Un organisme doté du pouvoir de délivrer des licences et des permis sous réserve d'absence de pollution verrait sa responsabilité engagée en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et en Suisse s'il remettait ces autorisations sans cette condition. Le fait de manquer au devoir de prudence engage la responsabilité des personnes juridiques, y compris les personnes morales, aux Etats-Unis, au Japon et aux Pays-Bas.

19. La possibilité de sanctionner un fonctionnaire existe en R.F.A. et l'abus d'autorité accompli sciemment et volontairement, même par omission, peut être sanctionné en Autriche. En Allemagne, en Autriche et au Japon, l'obligation de rendre compte d'une infraction, de porter des accusations et de poursuivre est imposée par les lois aux autorités.

#### **B. Les infractions contre l'environnement en régime centralisé de protection de l'environnement:**

20. Cette formule est semblable à la première en ce sens que les sanctions pénales prévues dans des lois sur l'environnement spécifiques peuvent être renforcées par les dispositions d'une loi de portée générale sur l'environnement dans les cas de violation grave entraînant un préjudice important ou la mise en danger.

21. Au Japon, par exemple, la Loi sur la punition des crimes de pollution de l'environnement prévoit des sanctions sévères qui s'ajoutent à celles que prévoient les lois de réglementation. La

sévérité des sanctions varie en fonction de la gravité du préjudice ou de la mise en danger et de la culpabilité mentale qui accompagne la conduite préjudiciable.

22. Le problème posé par une telle formule vient de ce que la définition de l'infraction est, d'une part, trop large et trop vague, l'infraction n'étant pas reliée à la violation d'une norme particulière en matière d'environnement, et, d'autre part, trop étroite car il faut qu'il y ait dommage ou mise en danger réel. D'aucuns font valoir que la loi, malgré son côté progressiste, ne fait qu'introduire une nouvelle intervention de l'Etat et n'a pas réussi à résoudre les difficultés que posent les problèmes de pollution. Selon les partisans de la loi, au contraire, elle joue un rôle très utile de dissuasion vis-à-vis des infractions graves.

**C. Les sanctions pénales dans les lois spécifiques sur l'environnement et autres lois de réglementation**

23. Un grand nombre de pays prévoient des sanctions pénales dans des lois spécifiques réglementant la pollution de l'environnement de différents milieux ainsi que dans de nombreuses autres lois de réglementation qui comprennent un ou plusieurs articles traitant de la prévention de la pollution.

24. En France, par exemple, chaque loi ou réglementation particulière relative à la protection de l'eau prévoit des infractions pouvant être ou non sanctionnées pénalement. Au Japon, les lois sur l'environnement qui régissent la pollution des divers milieux prévoient des infractions spécifiques sanctionnées par des amendes ou des peines d'emprisonnement de courte durée. On trouve la même situation au Canada, où coexistent un grand nombre de lois de réglementation émanant du fédéral et des provinces.

25. En résumé, ce système ne permet pas de se faire une idée générale des sanctions pénales relativement à la protection de l'environnement.

### Troisième partie

#### Résumé des solutions possibles

1. Quatre solutions s'offrent au gouvernement fédéral en réponse aux recommandations présentées par la Commission dans son document de travail. Il peut a) maintenir le statu quo et ne rien faire; b) introduire dans le Code criminel une nouvelle catégorie de crimes (comme le recommande la Commission) ou modifier les dispositions actuelles du Code, notamment l'article 202 (négligence criminelle), l'article 176 (nuisance publique), l'article 387 (méfait), les articles 77 à 79 (substances explosives), de façon explicite en vue de sanctionner des faits de conduite préjudiciable; c) étendre la portée actuelle des lois fédérales sur l'environnement afin de sanctionner plus sévèrement les violations graves (solution de la réglementation); d) adopter une loi spéciale sur les infractions contre l'environnement afin de sanctionner les actes de conduite préjudiciable ou dangereuse graves.

#### Le statu quo:

2. Actuellement, les lois sur l'environnement prévoient à la fois des infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité et des infractions hybrides punissables soit sur déclaration sommaire de culpabilité soit, au choix de la poursuite, sur mise en accusation. Certaines, parmi ces lois, prévoient également de lourdes sanctions pécuniaires (pouvant atteindre un million de dollars) et des peines de prison pouvant aller jusqu'à cinq ans. La raison principale avancée pour instituer un nouveau crime est qu'une condamnation pénale emporte la réprobation publique, ce qui est un des facteurs clés dans le fait que les gens respectent les lois. Les stigmates d'une condamnation restent, que la personne soit condamnée pour une infraction au Code criminel ou pour une infraction à une quelconque réglementation fédérale, puisque cette dernière donne également lieu à un casier judiciaire.

3. En dehors de la R.F.A., où le crime contre l'environnement est classé à part dans le code pénal allemand, et des quelques pays mentionnés dans la deuxième partie (l'Autriche et le Japon) qui possèdent des articles relatifs aux infractions en matière de pollution dans le code pénal, les lois spécifiques des Etats-Unis

sur la pollution de l'environnement et la loi japonaise sur les crimes de pollution de l'environnement ne figurent pas dans un code pénal. Nous ne sous-entendons pas que les infractions créées par ces lois ne suscitent pas la même réprobation sociale que ne le font les crimes relevant des codes pénaux.

4. Toutefois, les infractions provinciales ne portent pas les mêmes stigmates que les infractions au Code criminel.

5. En résumé, les résultats des consultations menées sur les recommandations présentées dans le Document de travail No 44 de la Commission de réforme du droit, les sondages, l'analyse comparée des lois d'autres pays sur les crimes contre l'environnement et les preuves empiriques, tout indique que le maintien du statu quo serait insuffisant pour dissuader les actes de pollution de l'environnement au Canada. Les raisons contre le maintien du statu quo sont, pour l'essentiel, les suivantes: a) les lois et règlements ne sont pas faits pour sanctionner une conduite véritablement criminelle; b) les dispositions actuelles du Code criminel en matière de négligence criminelle, de nuisance, de méfait, de substances dangereuses, de substances volatiles malfaisantes, etc. sont insuffisantes pour intenter des poursuites contre les infractions graves de pollution de l'environnement.

#### **Le nouveau crime contre l'environnement du Code criminel:**

6. Même si dans l'éventuelle refonte du Code criminel on songe à des articles de rechange sur "la mise en danger" et le "vandalisme", le Document de travail No 44 de la C.R.D. conclut en ces termes: "La qualité de l'environnement est une valeur tellement fondamentale, unique et menacée que l'acte gravement dommageable ou dangereux sur le plan écologique (de nature à créer un risque pour la vie et la santé humaines) mérite d'être prohibé expressément par des dispositions nouvelles et distinctes qui seraient regroupées sous le titre "Crimes contre l'environnement". Cette conclusion suppose l'adjonction d'une troisième catégorie d'infractions, les "infractions contre l'environnement", aux deux catégories fondamentales qui figurent actuellement dans le Code criminel, à savoir les infractions contre les personnes et les infractions contre les biens (Document de travail de la C.R.D. No 44, p. 76).

7. Le Code criminel actuel pourrait être modifié de trois façons différentes:

- a) modification des articles actuels ou proposés;
- b) institution d'un nouveau crime générique contre l'environnement défini avec précision autour du terme de "désastre" ou de "catastrophe";
- c) création, selon les recommandations de la Commission, d'un nouveau crime dont la définition soit liée aux lois de réglementation fédérales ou provinciales, en cas de conduite transgressant gravement une loi de réglementation et présentant un grave danger pour la vie humaine, la santé ou l'environnement.

8. Les solutions 3 a) et 3 b) ne sont pas propices à l'expression claire, concise et précise du langage que l'on s'attendrait à trouver dans une disposition du Code criminel en raison a) de l'archaïsme des concepts inhérent à l'application de dispositions relatives à la négligence criminelle, la nuisance, le méfait, etc. à des dommages causés à l'environnement et b) de la difficulté d'établir des normes précises comme, par exemple, le seuil d'émissions acceptable, en vue de décrire les éléments d'un nouvel article générique portant sur un crime.

9. La solution 3 c), adoptée en R.F.A. en 1980, peut poser des problèmes dans le contexte du Canada. Si l'essentiel des dispositions relatives au crime se trouve dans des lois fédérales ou provinciales, la réglementation et l'établissement des normes, des limites d'émissions et des tolérances par l'Administration en seront conditionnées; il y aura donc inégalité devant la loi, ce qui contrevient à la Charte canadienne. Il existe en outre des trous dans la législation sur l'environnement, et cela aux deux niveaux, de sorte que des activités vraiment graves et dangereuses comme le dépôt illégal de déchets toxiques, le fait de causer des catastrophes ou d'en faire courir le risque, de mettre en danger par insouciance, etc. peuvent ne pas être considérées comme des crimes. Etant donné qu'actuellement la répression des infractions prévues au Code criminel sur le territoire du Canada est la responsabilité exclusive des provinces, il peut arriver qu'une



province, faute de procédure spéciale de consultation, poursuive un crime contre l'environnement sans en référer au gouvernement fédéral. Bien que l'expérience réalisée en R.F.A. ait connu du succès, il paraît difficile d'adapter le système de ce pays sans en examiner les mécanismes qui le sous-tendent. En R.F.A., ce sont les Länder (les  tats) qui appliquent et font respecter les lois f ederales, d'ordre pénal ou réglementaire; la poursuite n'a pas le pouvoir de décider de poursuivre ou non et les poursuites privées n'existent pas. De plus, les violations qui ne sont pas jugées graves ne sont pas des "infractions" au sens du droit pénal, mais des délits d'ordre administratif que l'on règle en imposant des sanctions civiles par le biais du code des infractions mineures allemand.

#### **La solution de la réglementation:**

10. Cette solution ferait appel à l'examen des lois f ederales sur l'environnement afin de voir s'il y a lieu d'y ajouter un nouveau crime, celui qui punirait les activités fortement préjudiciables ou génératrices de danger. Elle pourrait également signifier l'adoption de nouvelles dispositions législatives afin de combler les vides actuels. Les lois provinciales ne seraient pas touchées par cette solution, encore que le Parlement puisse adopter des textes législatifs de référence ou qui chevauchent les lois provinciales.

#### **Adoption d'une loi spéciale en matière d'infractions contre l'environnement:**

11. Le Japon a adopt e cette solution en 1970 afin de sanctionner plus sévèrement certains actes graves de pollution de l'environnement auxquels il eut à faire à la fin des années soixante. La Diète japonaise, après avoir adopt e ou modifi e plusieurs lois sur la protection de l'environnement ( en matière de pollution des eaux, de l'atmosphère, d'élimination des déchets, de substances chimiques, de pollution des sols, par le bruit et de protection de la nature), a adopt e une loi pour sanctionner les crimes de pollution de l'environnement ayant des effets néfastes sur la santé des personnes. Sous le régime de cette loi, est coupable d'infraction toute personne qui, dans le cours de ses activités professionnelles, sciemment ou faute d'avoir agi avec la

prudence nécessaire, cause un préjudice grave à la vie humaine ou à la santé ou les met gravement en danger pour avoir lâché des substances toxiques ou s'être livré à des activités dangereuses. Les contrevenants font face à des amendes ou à des peines de prison sévères allant de deux à sept ans, selon la gravité du préjudice causé, du danger qu'ils ont fait courir et du degré de culpabilité mentale. Cette loi est appliquée parcimonieusement comme le montrent les chiffres compilés par le ministère de la Justice (depuis 14 ans que cette loi a été adoptée, 9 personnes seulement ont été condamnées). Bien que la définition de l'infraction que donne la loi soit trop large et vague, car elle n'est pas liée à la violation des normes fixées par les règlements administratifs, et trop étroite à la fois puisqu'elle exige l'occurrence d'un danger réel, les fonctionnaires chargés de son application et les spécialistes du droit pensent qu'elle joue un rôle de dissuasion très utile en prévenant la perpétration des infractions graves.

12. Selon cette solution, le mandat des organismes compétents du gouvernement fédéral reste inchangé. Le Procureur général intentera les poursuites à la demande de ces organismes. Toutefois, dans l'éventualité - fort rare - où une infraction donnée n'entrerait dans le champ d'application d'aucune loi relative à l'environnement, le Procureur général du gouvernement fédéral pourrait poursuivre sans que d'autres ministères viennent s'interposer.

ANNEXE 1

Ministères et agences fédéraux

- Agriculture
- Consommation et corporations
- Environnement
- Pêches et océans
- Santé et bien-être social
- Affaires indiennes et du Nord
- Travail
- Transports
- Commission de contrôle de l'énergie atomique

ANNEXE 2

Ministères provinciaux

- Colombie-Britannique: Environnement, Procureur général
- Alberta: Environnement, Procureur général
- Saskatchewan: Environnement, Ministère de la Justice
- Manitoba: Environnement, Procureur général
- Ontario: Environnement, Procureur général
- Nouvelle Écosse: Environnement, Procureur général
- Nouveau Brunswick: Environnement, Ministère de la Justice
- Ile du Prince Edouard: Environnement, Ministère de la Justice
- Québec: Environnement, Ministère de la Justice
- Terre-Neuve: Environnement, Ministère de la Justice
- Territoire Yukon: Environnement, Ministère de la Justice
- Territoire du Nord-Ouest: Ministère de la Justice

ANNEXE 3

Organisations industrielles

- Association canadienne du camionnage (ACC)
- Association canadienne des fabricants de produits chimiques (ACFPC)
- Association pétrolière pour la conservation de l'environnement canadien (APCEC)
- Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers (ACPPP)
- Association minière du Canada (AMC)
- Association charbonnière canadienne
- Conseil des industries forestières (CIF)
- Fédération canadienne de l'agriculture (FCA)
- Chambre de commerce du Québec
- Ordre des ingénieurs du Québec
- Union de producteurs agricoles

ANNEXE 4

Organismes environnementaux non gouvernementaux

(OENG)

- Association canadienne du droit de l'environnement
- Conseil de l'environnement (Saguenay - Lac Saint-Jean)
- Conseil de la conservation de l'Ontario
- Environmental Law Centre (Edmonton)
- Fraser River Coalition (Vancouver)
- Fondation Greenpeace (Vancouver)
- Le Groupement pour un Québec vert
- Conseil de l'environnement du Manitoba
- Pollution Control Association of Ontario
- Pollution Probe (Toronto)
- Save Tomorrow - Oppose Pollution (STOP)
- The Sierra Club
- Southern Alberta Environmental Group (Lethbridge)
- Task Force on Churches and Corporate Responsibility
- West Coast Environmental Law Association

ANNEXE 5

Experts en droit et en protection de l'environnement

a) Universitaires:

- Charles Bourne, Université de la Colombie-Britannique, Faculté de droit
- Merritt Clifton, chroniqueur de l'environnement, Montréal
- Ray Côté, Université Dalhousie, Institut des études sur les ressources et l'environnement
- Donald Dewees, Université de Toronto, Faculté de droit
- Jacques Gagné, Université Laval, Faculté de droit
- Edgar Gold, Rod Northey et David Vanderzwaag, Université Dalhousie, Faculté de droit
- Terence Ison, École de droit Osgoode Hall, Université York
- Murray Rankin, Université de Victoria, Faculté de droit

b) Membres de l'Association du Barreau canadien (sections du droit de l'environnement, de la justice pénale ou générale) :

- Colin Campbell (justice pénale)
- Jill Flett (Alberta)
- Harry Poch (droit de l'environnement)
- Peter Wilson (Colombie-Britannique)

RÉSUMÉ DES COMMENTAIRES ET DES RÉACTIONS SUSCITÉS

PAR LE DOCUMENT DE TRAVAIL NO. 44 PUBLIÉ PAR LA C.R.D.

SUR LES CRIMES CONTRE L'ENVIRONNEMENT



**Résumé des commentaires et des réactions suscités  
par le Document de travail No 44 publié par la C.R.D.  
sur Les crimes contre l'environnement**

Des représentants: A) des Procureurs généraux et des ministères de l'Environnement, B) des ministères fédéraux, C) de l'industrie, D) des organismes environnementaux non gouvernementaux (OENG) et d'autres organisations non gouvernementales (ONG), notamment des établissements d'enseignement supérieur et des associations juridiques, ont présenté des commentaires et des réactions à l'égard des recommandations formulées par la Commission de réforme du droit dans son Document de travail n° 44, intitulé Les crimes contre l'environnement, lors d'une série d'ateliers tenus en 1986 à Vancouver, Edmonton, Toronto, Ottawa, Montréal et Dartmouth, de même que dans des documents adressés directement au ministère de la Justice.

Les réactions obtenues de la part de chacun des intervenants susmentionnés seront résumées sous les rubriques suivantes:

1. Les commentaires et réactions d'ordre général
2. Les améliorations suggérées aux définitions dans la proposition de la C.R.D. et les demandes de renseignements supplémentaires
3. La congruité des dispositions actuelles du Code criminel
4. Les crimes contre l'environnement en soi
5. Le rapport entre la nouvelle infraction prévue et les lois et règlements fédéraux et provinciaux
6. Les éléments constitutifs du crime/l'élément moral
7. La responsabilité des entreprises et du gouvernement
8. Les moyens de défense et d'atténuation
9. Les questions de procédure :
  - a) La communication de la preuve de l'accusé au poursuivant
  - b) Le renversement du fardeau de la preuve
10. Le procès par jury obligatoire à moins que le ministère public ne consente au procès par juge
11. Les poursuites par les représentants de l'Etat et par les particuliers

12. Les types de peines et de sanctions
13. La mise en application par des fonctionnaires spécialisés.

A. Les réactions des gouvernements provinciaux:

Des représentants du Procureur général ou du ministre de l'Environnement de la plupart des dix gouvernements provinciaux et des administrations territoriales du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest ont présenté des observations qu'il est possible de résumer sous les rubriques suivantes:

1. Commentaires et réactions d'ordre général:

Plusieurs représentants ont exprimé des doutes sur la nécessité de l'ajout d'un article au Code criminel sur les crimes contre l'environnement. Ces provinces préféreraient que l'on comble les lacunes dans la réglementation actuelle. Deux représentants ont suggéré que l'incrimination décevrait les attentes de la population. La possibilité que la nouvelle infraction engendre des annulations de dispositions législatives devenues incompatibles avec le Code fédéral préoccupait un représentant. Un autre s'inquiétait de voir la mise en application de la réglementation provinciale affaiblie ou même prescrite si les poursuites pénales avaient préséance.

Sept représentants se sont déclarés en faveur de la création d'un crime contre l'environnement; ils ont ajouté l'une ou l'autre des remarques ou réserves suivantes:

- i) Ce crime devrait être applicable aux infractions graves uniquement, comme outil de mise en application de dernier recours;
- ii) Sa mise en application devrait être réalisable et il devrait être effectivement appliqué;
- iii) L'institution de ce crime est largement appuyée par la population et elle communiquerait un message plus ferme que ne le font les règlements sur la

gravité des comportements nuisibles à l'environnement;

- iv) Une telle disposition pénale comblerait les lacunes actuelles dans la réglementation de la pollution transfrontière;
- v) Il existe un besoin pratique d'utilisation de cet outil supplémentaire contre les auteurs de pollution grave.

2. Les améliorations suggérées aux définitions dans la proposition de la C.R.D. et les demandes de renseignements supplémentaires :

De nombreuses demandes de clarification ont été formulées à l'égard de la définition de termes tels que "flagrante", "catastrophique", "violation grave", "gravement dommageable". Des expressions telles que "justification sociale supérieure" et "pollution tolérable et justifiable" ont été vues comme étant des termes chargés.

On s'est demandé si les modifications proposées au Code criminel constitueraient une ou plusieurs infractions, et de nombreux représentants ont requis que la formulation précise des articles du Code criminel soit fournie.

Avant que les crimes contre l'environnement ne soient considérés plus avant, plusieurs représentants voulaient obtenir davantage de renseignements sur le nombre de poursuites intentées en vertu des lois de réglementation en vigueur par les provinces et la réalisation d'une étude sur la nécessité de l'incrimination. D'autres outils d'application de la réglementation de l'environnement devraient être étudiés plus attentivement.

3. La congruité des dispositions actuelles du Code criminel

De nombreux représentants ont suggéré que l'on ait plus souvent recours aux dispositions actuelles du Code criminel sur la négligence criminelle, la nuisance et le méfait, ou qu'on les modifie afin de permettre une mise en application plus efficace. On considérait que les

seules lacunes actuelles du Code criminel auxquelles répondait la proposition de la C.R.D. étaient les suivantes: i) la mise en danger; ii) la pollution transfrontière; iii) la protection de l'environnement en soi. Selon un représentant, le Code criminel est destiné à avoir une application générale, et non pas propre à l'environnement, et l'on pourrait l'améliorer en y incluant l'infraction générale de la mise en danger de la santé et de la sécurité humaines.

4. Les crimes contre l'environnement en soi:

On a exprimé l'avis selon lequel les dommages à l'environnement qui seraient dévastateurs, particulièrement dans les écosystèmes fragiles comme celui du Nord, devraient donner lieu à des poursuites même s'ils n'entraînaient aucun effet sur la santé humaine. Un autre représentant a affirmé que si la disposition pénale proposée ne protégeait pas également l'environnement en soi, il n'était pas nécessaire de modifier le Code criminel puisque celui-ci protégeait déjà la santé et la sécurité de l'être humain. C'est là un domaine dans lequel le Code criminel pourrait s'appliquer, alors que la législation provinciale ne peut le faire. La protection de l'environnement en soi semble être un sujet de préoccupations dans le corps du texte du document de travail de la C.R.D., mais il n'en a pas été tenu compte dans les recommandations que la C.R.D. formule.

5. Rapport entre la nouvelle infraction prévue au Code et les lois et règlements provinciaux:

La plupart des représentants se sont montrés préoccupés des écarts entre les dispositions législatives et réglementaires des provinces, ainsi que de la nécessité d'uniformiser, à l'échelle du pays, la réglementation en matière d'environnement. Pour parvenir à établir des normes nationales, on pourrait organiser des consultations entre le fédéral et les provinces, prévoir des rencontres de la Conférence sur l'uniformisation des lois du Canada et faire appel au Conseil canadien des

ministres des Ressources et de l'Environnement (CCMRE). Il ne devrait exister aucun refuge sûr pour le dépôt des déchets dangereux par suite de l'insuffisance de la réglementation dans certaines provinces. Un représentant a demandé si la proposition de la C.R.D. avait pour objet d'établir une Déclaration des droits en matière d'environnement. Un autre croyait que la modification proposée au Code criminel risquait de restreindre le pouvoir des législateurs provinciaux de déterminer les seuils optimaux de qualité de l'environnement et d'adopter des règlements provinciaux en vue d'assurer le respect de ces seuils.

La question du partage des compétences a été mentionnée par un représentant comme étant l'enjeu le plus important soulevé par le document de la C.R.D. Un autre a exprimé l'espoir que le problème du chevauchement des lois fédérales et provinciales serait résolu par le Groupe de travail Nielson. Puisque l'on proposait que les crimes contre l'environnement soient fondés sur la violation d'une loi fédérale ou provinciale, un représentant a demandé si le Code criminel ne pourrait que faire mention de lois ou de règlements précis dont la violation constituerait un crime. On prévoyait l'apparition de problèmes d'ordre constitutionnel: dans les cas où deux infractions analogues auraient été créées par les lois fédérales et provinciales, les questions de la primauté du texte fédéral et de l'égalité devant la loi en vertu de l'article 15 de la Charte se poseraient. On s'est inquiété de ce que des poursuites intentées par une province puissent être supplantées par les poursuites pénales du fédéral et se retrouver ensuite prescrites.

De nombreux représentants préféreraient que l'on ait recours à la réglementation provinciale, et que l'on modifie celle-ci pour combler les lacunes actuelles. Les textes réglementaires stipulant des sanctions pénales ou quasi pénales en marge du Code criminel devraient faire l'objet d'une mise en application plus stricte et de nouveaux règlements appliquant des contrôles de l'origine à la destination finale des substances chimiques

toxiques devraient être adoptés. Les règlements provinciaux sont adéquats et préférables pour les raisons suivantes: i) ils peuvent s'appliquer à toutes les formes de pollution; ii) ils offrent une gamme vaste et souple de recours, non seulement pour châtier, mais également pour prévenir la pollution, de sorte qu'une aide financière, par exemple, peut être offerte aux industries pour les aider à lutter contre la pollution; et iii) ils peuvent assurer un équilibre entre la dimension de l'environnement et la dimension socio-économique. Bien que la réglementation dans certaines provinces puisse être actuellement inadéquate, au moins une province possède déjà des règlements suffisamment stricts.

Certains représentants préféreraient le recours aux négociations pour résoudre les problèmes posés par la pollution de l'environnement, et l'un d'entre eux a affirmé que la modification proposée risquerait d'encourager les fonctionnaires gouvernementaux à faire appel à la nouvelle arme que représente l'incrimination plutôt qu'à travailler de concert avec l'industrie pour résoudre les problèmes.

On s'est montré préoccupé de ce que le partage des compétences risquerait d'entraîner un dédoublement des poursuites et, en dernière analyse, un affaiblissement de la mise en application. Il faudrait que la mise en application de la nouvelle disposition pénale instituant un crime contre l'environnement soit assurée à l'échelon provincial, en raison de la répartition constitutionnelle des pouvoirs accordant cette attribution aux Procureurs généraux des provinces. Par suite d'un manque de ressources, certaines provinces accepteraient volontiers une aide du fédéral pour les enquêtes et les poursuites, mais les provinces moins démunies pourraient fort bien s'opposer à une intervention fédérale. On s'est demandé si les autorités fédérales interviendraient dans les cas où un crime aurait été commis uniquement parce qu'un règlement provincial aurait été enfreint.

6. Les éléments constitutifs du crime: l'élément moral

La plus grande partie des débats sur les éléments constitutifs du crime a été axée sur l'élément moral. On a demandé la formulation d'une définition plus précise des termes "intention", "insouciance" et "imprudence". La recommandation n° 8 de la C.R.D. paraît limiter l'incrimination à "l'imprudence grave", mais cela ne se reflète pas dans le libellé proposé par la C.R.D. pour la nouvelle infraction. On s'est demandé si l'intention de l'accusé ou le mens rea aurait dû s'appliquer de façon générale tant à l'acte illégal qu'aux conséquences de cet acte. L'imprudence "par inadvertance" et l'imprudence "sans inadvertance" pourraient engendrer un même degré de dommages.

Il serait difficile de déterminer la peine en se fondant sur la culpabilité du contrevenant si le mens rea requis englobait l'insouciance et l'imprudence grave, mais il serait également difficile de le faire en fonction de la gravité des dommages. La preuve du lien de causalité est particulièrement difficile à établir dans les cas où les effets de la pollution sont latents ou se manifestent à long terme.

Dans la pratique, la plupart des incidents graves de pollution résultent d'accidents qui sont souvent causés par l'imprudence. Très peu de poursuites ont été engagées jusqu'à présent car aucun des éléments constitutifs d'un crime ne pouvait être prouvé, même en vertu de dispositions réglementaires quasi pénales. Actuellement, on ne compte aucune poursuite pénale en Colombie-Britannique, au Québec ni au Yukon, on n'en compte que deux au Manitoba (H.B.C. Mining Co., Flin Flon, et Simplot Chemical Co., Brandon), et quelques-unes en Ontario (Jetco, B.E.S.T. Electroplating).

Sur le chapitre des omissions, un représentant s'est montré préoccupé de ce que la proposition de la C.R.D. risquait de faire des crimes de certains types d'omissions.

7. La responsabilité des entreprises et du gouvernement:

Selon un représentant, la responsabilité individuelle doit être plus importante à l'égard des conséquences pour l'environnement. Puisque le Code criminel s'applique normalement aux individus qui commettent un acte illégal et non aux entreprises, il serait nécessaire de percer la voile qui protège les compagnies afin que le Code criminel soit en mesure d'exercer un effet de dissuasion.

En ce qui a trait à la responsabilité des autorités gouvernementales, on considérerait important de résoudre les conflits entre les instances qui accordent les permis et celles qui appliquent les lois. L'imputation de la responsabilité aux fonctionnaires qui autorisent une pollution grave pourrait empêcher ces autorités gouvernementales de passer outre aux conséquences des activités qu'elles doivent réglementer.

8. Les moyens de défense et d'atténuation:

Les représentants des gouvernements provinciaux n'ont formulé aucun commentaire sur les moyens de défense ou d'atténuation susceptibles d'être à la disposition des entreprises accusées.

9. Les questions de procédure:

- a) La communication de la preuve de l'accusé au poursuivant: En raison de la difficulté de prouver le lien de cause à effet dans les affaires qui ont trait à l'environnement, les modifications de la procédure en vue de permettre la communication de la preuve ont bénéficié d'un certain soutien. Un représentant a conseillé la prudence en ce sens que la communication de la preuve ne devrait être autorisée que lorsque le poursuivant serait en mesure de présenter des arguments probants qui en démontreraient l'absolue nécessité, comme l'a recommandé le rapport sur le crime érigé en industrie licite.



- b) Un représentant s'est également prononcé en faveur du renversement du fardeau de la preuve, affirmant que celui-ci était nécessaire dans les affaires relatives à l'environnement où le ministère public doit établir des faits connus uniquement de l'accusé. Il a été reconnu qu'à la lumière de la décision de la Cour suprême dans l'affaire R. c. Oakes, on ne dispose généralement pas de dispositions relatives au renversement du fardeau de la preuve.

10. Le procès par jury obligatoire à moins que le ministère public ne consente au procès par juge:

La plupart des représentants se sont opposés à la proposition voulant que le procès par jury soit obligatoire à moins que la Couronne et l'accusé ne consentent à un procès par juge siégeant seul, car les jurys étaient considérés comme présentant les inconvénients suivants: i) ils sont coûteux; ii) ils demandent beaucoup de temps; iii) ils sont exposés à la partialité s'ils sont constitués dans une ville mono-industrielle; et iv) ils ne sont pas en mesure de comprendre les complexes preuves techniques présentées dans les affaires relatives à l'environnement.

Comme solution de rechange, pour les affaires complexes liées à l'environnement, on a suggéré la constitution d'un tribunal de l'environnement.

Certains arguments ont été avancés en faveur des procès par jury: il n'est pas rare que les jurys entendent des causes complexes, ce type de procès dissuade de poursuivre en l'absence d'une preuve substantielle et, dans les cas où il y a soupçon de partialité, il est possible de demander un renvoi de l'affaire devant un autre tribunal.

11. Les poursuites par les représentants de l'Etat et par les particuliers:

On s'est inquiété de ce que les poursuites privées risquaient d'être futiles et que des groupes d'intérêts

pourraient faire usage du Code criminel comme arme additionnelle pour traduire les pollueurs industriels devant les tribunaux, sans égard pour la réglementation provinciale. Quelques représentants ont proposé qu'en conséquence, les poursuites soient intentées avec le consentement du Procureur général, de sorte que le gouvernement ne soit pas en butte à des pressions indues de mise en accusation avant que le fond d'une poursuite n'ait été soigneusement examiné.

12. Les types de peines et de sanctions:

Que ce soit en vertu de la réglementation provinciale ou du Code criminel tel que proposé, de nombreux représentants ont convenu de la nécessité d'imposer des sanctions plus efficaces et plus sévères, y compris des peines d'emprisonnement. Des affaires récentes telles que R. c. Jetco ont fait la preuve de l'efficacité de l'application de sanctions pénales en vertu de règlements provinciaux en marge du Code criminel. On s'est demandé si la C.R.O. proposait le statut d'acte criminel ou de délit punissable sur déclaration sommaire de culpabilité. Puisqu'il s'agit d'une sanction de dernier recours pour des infractions graves causant des "pertes catastrophiques" ou des "dommages graves", on supposait que les peines minimales correspondraient à celle d'un acte criminel: amendes non plafonnées et peines d'emprisonnement de cinq ans.

Parmi les sanctions non traditionnelles suggérées, on compte les ordonnances du tribunal exigeant d'une entreprise qu'elle procède au nettoyage des dégâts causés par un déversement ou mette en place des dispositifs de protection, et la mise en probation d'une entreprise comme le juge Bourassa l'a fait dans l'arrêt Pan-Artic Oil Co. (1982, T.N-O., décision non publiée), décision qui a cependant été infirmée par la Cour d'appel.

13. La mise en application par des fonctionnaires spécialisés:

Certains représentants appuieraient la disposition pénale proposée uniquement s'ils obtenaient l'assurance que sa mise en application serait efficace. Pour être en mesure d'appliquer efficacement la nouvelle infraction prévue au Code, les enquêteurs et les poursuivants dans le domaine des crimes contre l'environnement requerraient une formation spécialisée. Les enquêtes policières pourraient être complétées par les témoignages d'experts en produits chimiques toxiques. Si quelques provinces possèdent leur propre service de police, on s'est demandé de quelles autorités relèveraient les enquêtes dans les provinces dont les services policiers sont assurés par le gouvernement fédéral.

L'appui de certains à l'incrimination proposée était soumis au fait qu'elle contribue réellement et efficacement à la lutte contre la pollution. Si la disposition était inapplicable, les éléments requis étant impossibles à prouver, il n'y aurait pas lieu de créer un nouveau crime contre l'environnement. Plusieurs représentants ont affirmé qu'en l'absence d'une mise en application pertinente, le Code criminel ne serait pas plus efficace que les règlements provinciaux.

#### B. Les réactions des ministères du gouvernement fédéral

Jusqu'à présent, seuls les ministères fédéraux suivants ont présenté des observations sur le Document de travail de la C.R.D.:

- Agriculture
- Commission de contrôle de l'énergie atomique
- Consommation et Corporations
- Santé nationale et Bien-être social
- Affaires indiennes et du Nord
- Travail
- Expansion industrielle régionale
- Transports

#### 1. Les réactions générales:

La plupart des ministères considéraient que le ministère de la Justice était le mieux à même de commenter les questions juridiques soulevées par la proposition de la C.R.D., mais tous les ministères susmentionnés avaient des observations précises à formuler sur les questions de politique.

Trois ministères ont signalé que la proposition d'ajout au Code criminel n'empiétait pas sur leur propre mandat.

Cinq des ministères se sont montrés généralement favorables à la proposition de la C.R.D. de sanctionner les infractions écologiques les plus graves et de protéger ainsi l'environnement. Un ministère a affirmé que l'approche réglementaire pouvait s'avérer insuffisante pour la prévention des menaces graves à l'environnement posées par les activités au large des côtes dans le Nord, et que la nouvelle infraction prévue au Code pourrait servir de moyen de dissuasion de la pollution des eaux arctiques attribuable au transport, au forage pétrolier et gazier et aux autres activités anthropiques.

Trois ministères estimaient que le besoin pratique n'était peut-être pas suffisant pour justifier l'incrimination à la lumière des arrangements réglementaires actuels et des améliorations que l'on apportera dans l'avenir à la réglementation. Un ministère considérait la proposition de modification du Code criminel comme une réaction excessive aux infractions écologiques puisque la plupart des dommages causés à l'environnement sont attribuables à des accidents.

Deux ministères s'opposaient à l'institution d'un nouveau crime contre l'environnement, préférant que l'on apporte des modifications en vue d'accroître les peines et les amendes liées au coût du nettoyage dans le cadre de la réglementation actuelle, en vue de normaliser les lois provinciales existantes et de supprimer les avantages financiers inéquitables accordés aux industries qui, par exemple, ne sont pas responsables des coûts de nettoyage parce qu'elles sont établies dans des provinces où la réglementation est moins stricte qu'ailleurs. Un ministère a avancé que l'infraction criminelle pourrait dissuader les législateurs provinciaux de combler les lacunes dans leur propre réglementation.

Un ministère a insisté sur le fait que le gouvernement fédéral devrait réagir à la proposition de la C.R.D. à la lumière des résultats de son Projet sur l'observance des lois fédérales. Il faut établir une distinction entre les infractions criminelles et non criminelles dans les lois de réglementation fédérales. La proposition du P.O.L.F. prescrivait des sanctions pénales non seulement pour le crime contre l'environnement proposé par la C.R.D., mais aussi pour les autres violations des lois de réglementation, et stipulerait la décriminalisation des autres infractions. Les sanctions pénales devraient demeurer dans le cadre des lois de réglementation, de sorte que leur application continue d'être soumise à la discrétion de l'administrateur, plutôt que d'être dévolue à un Procureur général provincial.

Un ministère a affirmé qu'il n'était pas nécessaire de constituer un crime contre l'environnement puisque celui-ci était déjà prévu à l'article 54 de l'avant-projet de Loi sur la protection de l'environnement.

Mettant en balance la politique de modération vis-à-vis du recours au droit pénal et l'évolution des besoins de la société canadienne, un ministère a suggéré que l'on se reporte aux enquêtes révélant que la protection de l'environnement devient de plus en plus prioritaire dans l'esprit des citoyens. Par exemple, selon une enquête de l'O.C.D.E. réalisée en 1985 aux Etats-Unis et dans les pays de la Communauté économique européenne, 62% et 59% des répondants, respectivement, considéraient que "la priorité devrait être accordée à la protection de l'environnement, même si cela suppose une restriction de la croissance économique".

En résumé, les ministères du gouvernement fédéral étaient en faveur d'un accroissement de la protection de l'environnement par des moyens réglementaires pénaux et non pénaux. S'ils appuyaient en principe l'incrimination proposée pour la plupart des infractions graves, trois ministères ont déclaré qu'ils n'en voyaient pas la nécessité pratique. Tous les ministères ont réitéré leur appui à l'amélioration des régimes réglementaires actuels dans le but de protéger l'environnement.

C. Réactions de l'industrie:

Des représentants de treize organisations industrielles (voir l'annexe 1) ont présenté les observations résumées ci-dessous.

1. Commentaires et réactions d'ordre général:

En général, les représentants de l'industrie ont exprimé des craintes à l'égard de la dualité de poursuites, c'est-à-dire la possibilité qu'un incident donne lieu à deux accusations, l'une en vertu du droit pénal et l'autre, en vertu du régime réglementaire. Deux représentants ont cité l'étude d'Andrew Thompson qui concluait que dans les conflits relatifs à la gestion des ressources, les négociations étaient préférables; l'institution d'un crime contre l'environnement pourrait ne pas être appropriée. Les auteurs du Document d'étude de la C.R.D. intitulé La détermination de la peine en droit de l'environnement parvenaient à la même conclusion.

En résumé, quatre des représentants de l'industrie s'opposaient à la proposition de constituer un crime contre l'environnement soit par principe, soit parce qu'ils n'en voyaient pas la nécessité à la lumière du régime réglementaire actuel. Deux représentants appuyaient la proposition en principe, mais se préoccupaient du chevauchement des compétences ou des réglementations. Deux représentants étaient en faveur de la création d'un crime écologique pour les actes intentionnels graves ou l'imprudence grave, par exemple à l'égard des produits chimiques toxiques, mais l'un d'entre eux ne voulait pas que l'incrimination s'applique aux activités des entrepreneurs dans le secteur des ressources, soit en agriculture, en foresterie et en exploitation minière, où l'on modifie l'environnement dans le but d'assurer sa subsistance.

2. Les améliorations suggérées à la proposition de la C.R.D. et les demandes de renseignement supplémentaires:

Un représentant a dressé la liste des éléments de la pro-

position de "crime contre l'environnement" qui appelaient à son avis des éclaircissements ou des modifications : l'incertitude à propos des éléments constitutifs de l'infraction, les questions constitutionnelles, la preuve, la responsabilité et les motifs de défense, de même que les définitions imprécises de "persistant", "grave" et "catastrophique". Avant que la proposition de la C.R.D. sur cette nouvelle infraction soit considérée plus avant, un représentant a suggéré que l'on attende les résultats du projet du ministère de la Justice sur l'observance des lois fédérales.

3. La congruité des dispositions actuelles du Code criminel:

Aucun commentaire n'a été formulé sur les poursuites pour négligence criminelle, méfait ou nuisance en regard des affaires relatives à l'environnement, mais les représentants de l'industrie considéraient généralement que le Code devrait être maintenu dans sa forme actuelle, les autres dispositions légales étant adéquates et même, souvent, excessives ou faisant double emploi.

4. Les crimes contre l'environnement en soi:

Un représentant a soutenu qu'un incident ne devrait pas constituer un crime s'il n'était que dangereux pour l'environnement sans lui être, en définitive, dommageable. Un autre représentant a établi une distinction supplémentaire, affirmant qu'un incident ne devrait correspondre à un crime que s'il en résultait des dommages à la santé humaine ou mort d'homme. Il a été avancé que le crime ne devrait pas être appelé "crime contre l'environnement", mais que l'on devrait plutôt faire référence aux intérêts humains. La plupart des représentants de l'industrie s'opposaient à l'incrimination d'activités n'engendrant pas de répercussions immédiates et directes, mais ayant plutôt des effets latents ou à long terme.

5. Le rapport entre la nouvelle infraction prévue au Code et les lois et règlements fédéraux et provinciaux:

De nombreux représentants se sont montrés préoccupés de ce que la disposition proposée de crime contre l'environnement se fonderait sur la violation d'une loi de réglementation fédérale ou provinciale. Un représentant a affirmé que si son organisation était généralement en faveur de l'infraction proposée, il faudrait que la violation d'une loi soit grave afin de constituer une condition nécessaire - mais non suffisante - des poursuites pénales. Puisque les lois de réglementation provinciales ne sont pas uniformes, il y a risque que ce qui serait criminel dans une province ne le soit pas dans une autre. Un représentant favorable à la normalisation à l'échelle nationale a prévenu que les variations provinciales risqueraient d'engendrer un "exode" des industries polluantes vers les régions moins réglementées.

Un représentant a déclaré qu'un nouveau crime empiéterait sur la réglementation déjà en vigueur, qui est adéquate - et qui même, souvent, est excessive et fait double emploi. Le nouveau crime chevaucherait la législation provinciale existante en ce qui a trait aux déversements de produits chimiques toxiques, au transport des marchandises dangereuses et à la sécurité professionnelle. Il s'est également montré préoccupé de ce que le nouveau crime risquerait de supplanter le régime actuel de responsabilité stricte et absolue, ce qui irait à l'encontre des efforts de réglementation visant à protéger l'environnement.

#### 6. L'élément moral:

Sur le chapitre des éléments constitutifs du crime, la plus grande partie des débats a été axée sur l'élément moral. Certains représentants s'opposaient à l'inclusion de l'imprudence, affirmant que les dispositions actuelles du Code criminel sur la négligence criminelle étaient adéquates. D'autres ont affirmé que seule l'imprudence grave devrait constituer un crime. D'autres encore ont soutenu que l'imprudence, même grave, pourrait constituer un élément constitutif si elle entraînait la mort ou des lésions corporelles graves. Mais un représentant s'est opposé à une telle mise de l'accent sur le résultat d'un incident,



affirmant qu'en aucun cas, la notion de crime ne devrait se fonder sur l'importance des dommages, qui pourrait dépendre simplement de l'endroit où se produit l'incident. Cela limiterait les incitations à la sécurité, et ferait obstacle à la protection des transporteurs de marchandises dangereuses par les assureurs. Un représentant a demandé que l'affirmation suivante soit consignée au procès-verbal:

L'exigence de mens rea pour la nouvelle infraction proposée devrait être la même que celle requise pour les autres infractions au Code criminel. Cet élément moral devrait être tel que l'administrateur d'entreprise qui fait preuve de diligence raisonnable dans l'élaboration des politiques, des méthodes et des programmes afin de réduire au minimum les incidents environnementaux possibles et qui ne consent pas personnellement aux actions provoquant l'incident environnemental, ou encore les employés qui appliquent ces méthodes et programmes de façon diligente, ne soient pas assujettis à la nouvelle infraction proposée.

7. La responsabilité des administrateurs et employés d'entreprise:

De nombreux représentants de l'industrie ont insisté sur le fait que seule une personne commettant un crime du fait d'une inconduite volontaire ou d'une imprudence grave devrait être poursuivie pour un crime contre l'environnement. Il ne devrait pas y avoir responsabilité automatique de la direction ou des superviseurs. Un représentant a affirmé qu'il était difficile de mettre le doigt sur la ou les personnes en particulier qui avaient "permis" un acte de pollution.

Un représentant a avancé qu'un employé s'opposant à des pratiques environnementales illégales devrait bénéficier d'une protection juridique contre les mesures disciplinaires que l'employeur serait susceptible de prendre contre lui.

8. Les moyens de défense et d'atténuation:

De nombreux représentants ont proposé que l'on prévoie des moyens de défense et d'atténuation des peines pour les personnes accusées d'un crime contre l'environnement, dans les circonstances suivantes:

- a) lorsqu'il y a justification sociale supérieure,
- b) lorsque le gouvernement a autorisé ou permis les activités, et
- c) lorsqu'aucun dommage n'a résulté de l'activité.

9. Les questions de procédure:

Aucun commentaire n'a été reçu de la part de l'industrie sur les questions de la communication de la preuve de l'accusé au poursuivant ou du renversement du fardeau de la preuve.

10. Les procès par jury obligatoire à moins que le ministère public ne consente au procès par juge:

La plupart des représentants de l'industrie s'opposaient à la proposition voulant que les procès par jury soient obligatoires et étaient en faveur du droit de l'accusé de choisir le procès devant juge siégeant seul, et cela pour deux raisons principales:

- a) la complexité technique qui entre en jeu dans les affaires relatives à l'environnement;
- b) la difficulté de constituer un jury impartial dans les villes mono-industrielles.

12. Les types de peines et de sanctions:

Les représentants de l'industrie s'opposaient généralement aux peines non traditionnelles telles que les ordonnances

de prestation de services bénévoles, l'investissement des entreprises dans les recherches techniques sur la lutte contre la pollution et la stigmatisation des coupables.

La plupart des représentants de l'industrie préféraient le régime réglementaire préventif actuel aux sanctions pénales répressives. Une fois la pollution survenue, il est d'ordinaire difficile de réparer les dégâts; dans les affaires relatives à l'environnement, le dédommagement est souvent impossible. Un représentant a cependant affirmé que les sanctions devraient être axées sur la restauration de l'environnement plutôt que sur les amendes ou les peines d'emprisonnement.

13. La mise en application par des fonctionnaires spécialisés:

Un représentant a affirmé que pour la mise en application des crimes contre l'environnement comme des autres infractions réglementaires, il faudrait disposer de fonctionnaires spécialisés tels que ceux chargés de l'exécution, au fédéral, de la Loi sur le transport des marchandises dangereuses.

D. Les réactions des organismes environnementaux non gouvernementaux (OENG) et des autres organisations non gouvernementales (ONG) compétentes en droit de l'environnement

Des observations ont été reçues de représentants de 15 OENG (voir l'annexe 2) et de 12 experts non gouvernementaux en droit et en protection de l'environnement (voir l'annexe 3).

1. Commentaires et réactions d'ordre général:

En général, les OENG, les ONG à caractère juridique et les universitaires ont exprimé leur appui à la proposition de la C.R.D. et ont souligné que les agressions de l'environnement méritaient le blâme le plus sévère de la société, c'est-à-dire des poursuites en vertu du Code criminel. Les éléments précis avancés comportaient les suivants:

- 1) Parce que la disposition s'appliquerait aux cas graves, les dirigeants des entreprises et les autorités gouvernementales devraient tous pouvoir être poursuivis pour des crimes contre l'environnement, sans avoir la possibilité de se prévaloir de la justification sociale comme moyen de défense.
  - 2) Les commentateurs des milieux universitaires tendaient à réclamer davantage d'études sur le rapport entre l'infraction pénale proposée et les réglementations provinciales actuellement divergentes, sur la disposition d'égalité de protection de l'article 15 de la Charte, et sur les normes réglementaires de responsabilité stricte et absolue qui ne requièrent pas de prouver le mens rea. En général, cependant, ils s'unissaient aux OENG pour appuyer la proposition de la C.R.D., ou pour réclamer des mesures encore plus strictes contre les pollueurs graves de l'environnement.
2. Les améliorations à la définition proposée dans le projet de la C.R.D.:

Les représentants ont suggéré à l'unanimité que la proposition de la C.R.D. comporte une version préliminaire de l'article du Code dont la formulation serait précise et les définitions, claires. Les termes appelant une définition étaient les suivants: "événements", "catastrophe", "flagrante", "gravement dommageable", "violation grave" et "environnement". La plupart des représentants s'accordaient à dire que les notions de "flagrante" et de "catastrophe" étaient trop étroites et que "l'environnement" devrait être défini de façon plus vaste, de manière à inclure "l'environnement extérieur et intérieur" et, peut-être, "l'environnement psychologique" qui est de plus en plus perturbé non seulement par la pollution réelle par les produits chimiques toxiques, mais également par la préoccupation et la crainte stressantes à l'égard d'une pollution potentielle ou inconnue.

3. La non-congruité des dispositions actuelles du Code criminel:

Un représentant a affirmé que les dispositions actuelles du Code criminel visant les méfaits et la négligence criminelle devraient être appliquées intégralement, mais la plupart ont convenu que le Code criminel n'était pas adéquat et qu'il était préférable de créer un crime contre l'environnement car une nouvelle disposition d'incrimination aurait un meilleur effet dissuasif que la réglementation existante et le délai des poursuites ne serait pas limité comme il l'est dans le cadre des régimes réglementaires.

4. Les crimes contre l'environnement en soi:

Les représentants des OEGN et les universitaires ont convenu que la disposition pénale proposée devrait protéger non seulement la santé humaine, mais également l'environnement en soi contre les actes gravement dangereux ou dommageables. Le Code criminel protège déjà les animaux et, par conséquent, le "crime contre l'environnement" devrait s'étendre à la vie animale aussi bien qu'à la vie humaine, et même à l'environnement en général. Plusieurs représentants ont fait valoir des arguments en faveur de l'inclusion des dommages à la propriété privée, dont la C.R.D. n'a pas fait mention dans ses recommandations visant l'infraction proposée.

5. Le rapport entre la nouvelle infraction prévue au Code et les lois et règlements fédéraux et provinciaux:

On s'est demandé si, compte tenu des divergences en matière de législation de l'environnement, l'obligation de l'égalité de protection imposée par la Charte des droits pouvait être satisfaite par le texte d'incrimination proposé. Puisque la réglementation provinciale n'est pas uniforme, la nouvelle disposition pénale pourrait être annulée en vertu de l'article 15 de la Charte. La proposition de nouvel article du Code criminel devrait-

elle dans un premier temps être limitée à la réglementation fédérale, jusqu'à ce qu'un "Code uniforme en matière de pollution" puisse être adopté par toutes les provinces? On a formulé des demandes de clarification de la question suivante: un pollueur qui demeurerait en deçà des seuils ou des normes autorisés ou permis par la réglementation pourrait-il prétendre être exempt de toute poursuite pour crime contre l'environnement? Si aucun règlement n'était enfreint, se pourrait-il qu'il n'y ait pas crime?

Le document de la Commission de réforme du droit donne à penser que seule une violation "flagrante" d'un règlement constituerait un crime. Cela soulève la question de savoir si le terme "flagrante" sera défini comme: i) une déviation particulièrement importante par rapport à une disposition réglementaire, ii) des infractions répétées à une disposition réglementaire, ou iii) les deux à la fois. L'obligation du caractère flagrant de la violation a été critiquée comme étant trop étroite; cela aurait pour conséquence de n'assujettir que les catastrophes aux poursuites, alors que certains incidents de pollution habituelle peuvent également être suffisamment graves pour constituer un crime. Un représentant a affirmé que les normes réglementaires act de production de l'industrie qu'aux normes scientifiques ou médicales applicables à la santé humaine et à la qualité de l'environnement.

6. Les éléments constitutifs du crime: l'élément moral:

Sur le chapitre des éléments constitutifs du crime, la plus grande partie de l'attention a été accordée à l'élément moral. On considérait comme très difficile de prouver l'intention de provoquer des dommages à l'environnement, car l'absence de moyens adéquats de lutte contre la pollution est plus souvent attribuable à des facteurs économiques qui rendent la pollution partie intégrante du fonctionnement normal d'une industrie. On estimait donc que le mens rea pourrait être implicite: que la pollution enfreignant une autre norme réglementaire prescrite pourrait être réputée avoir été commise avec intention délictueuse. On a également soulevé la question suivante:

puisque la preuve du mens rea n'est pas nécessaire dans les infractions de type réglementaire qui stipulent une responsabilité stricte ou absolue (voir R. c. Sault Ste. Marie), devrait-elle être nécessaire pour les crimes contre l'environnement qui se fondent sur des infractions graves à la réglementation? Dans des poursuites pour crimes contre l'environnement, le ministère public aurait de la difficulté à prouver non seulement le mens rea, mais également les dommages et le rapport de cause à effet.

7. La responsabilité des entreprises et du gouvernement:

La plupart des représentants des OENG et des universitaires appuyaient la notion de responsabilité pénale de la direction des entreprises pour faute d'autrui. La responsabilité pénale des administrateurs, directeurs et superviseurs devrait être clairement établie dans le texte d'incrimination. Lorsqu'un incident de pollution grave met en cause une industrie dont l'employé a été imprudent, il devrait être possible de poursuivre la direction d'une entreprise qui:

- i) a intentionnellement enfreint des normes réglementaires, ou
- ii) a omis, sciemment ou par insouciance, d'informer ou de former adéquatement ses employés, ou
- iii) a fait preuve d'imprudence en matière de supervision.

Puisque bon nombre de dangers potentiels pour l'environnement sont assujettis à une réglementation gouvernementale et, également, aux opérations gouvernementales, un représentant s'est déclaré en faveur de l'affirmation de la C.R.D. selon laquelle les organismes gouvernementaux pourraient être responsables du caractère inadéquat de la réglementation, et a ajouté que la Couronne devrait également être tenue responsable si elle a causé un crime contre l'environnement ou y a participé. Ainsi, la responsabilité du gouvernement pourrait être engagée à deux

titres: pour avoir réglementé les entreprises d'une manière inadéquate et, également, pour avoir pris part à la perpétration d'un acte criminel.

8. Les moyens de défense et d'atténuation:

Un représentant a exprimé son opposition au recours à la justification sociale comme moyen de défense pour un crime contre l'environnement; il conviendrait de tenir compte de la justification sociale et des autres facteurs intervenants de la politique publique lors de la formulation des normes réglementaires, mais on ne devrait pas pouvoir s'en prévaloir pour se défendre d'un crime contre l'environnement.

9. Les questions de procédure : la communication de la preuve et le renversement du fardeau:

On s'accordait généralement à dire que puisque la protection de la société en matière de crimes contre l'environnement constitue une nécessité publique, il faudrait envisager d'apporter certaines modifications à la procédure actuelle pour venir en aide au poursuivant. En raison de la difficulté que posent la surveillance et la mesure constantes de l'environnement, de l'air et des cours d'eau, la source la plus rentable de preuve d'un crime contre l'environnement constitue les dossiers des entreprises industrielles. Ainsi, une fois que le ministère public a établi qu'il possède des souppçons raisonnables à l'égard de la perpétration d'un crime, il devrait être en mesure d'effectuer des interrogatoires sur faits et articles auprès de la compagnie en cause, tout comme dans les litiges au civil. L'obligation actuelle voulant que le ministère public doive avoir des motifs raisonnables de croire qu'un crime a été commis et en faire le serment par un affidavit justifiant un mandat de perquisition policière des dossiers de la compagnie était considérée comme trop stricte, dans la plupart des affaires relatives à l'environnement, pour permettre d'intenter des poursuites. Deux représentants ont convenu que la divulgation par un accusé dans des affaires relatives à l'environnement devrait être envisagée



avec soin et, de plus, que l'on devrait imputer le fardeau de la preuve de telle sorte qu'un accusé ait à réfuter des présomptions raisonnables avancées par le ministère public. Un commentateur universitaire a dit appuyer la communication de la preuve, mais non le renversement du fardeau. Un expert juridique a affirmé qu'il y avait déjà des précédents de communication de la preuve dans le Code criminel, par exemple les prélèvements sanguins obligatoires et les tests d'ivressomètre. Il estimait qu'il appartenait à la politique publique de déterminer si le besoin de la population d'être protégée contre les pollueurs l'emportait sur les restrictions actuelles de procédure du Code criminel.

10. Le procès par jury obligatoire à moins que le ministère public ne consente au procès par juge:

La proposition de la C.R.D. voulant que les procès par jury soient obligatoires à moins que la poursuite aussi bien que l'accusé ne consentent à un procès devant juge siégeant seul, a été généralement critiquée pour les raisons suivantes:

- a) les profanes auraient de la difficulté à évaluer les témoignages complexes sur le plan scientifique ou technique,
- b) les pressions économiques ou les préventions dans les régions mono-industrielles compromettraient l'impartialité du jury, et
- c) les procès par jury coûtent plus cher et demandent plus de temps que les procès devant juge siégeant seul.

Néanmoins, il a été reconnu que la proposition de la C.R.D. n'excluait pas la possibilité du procès devant juge; si l'accusé et la poursuite y consentent, cette solution pourrait être choisie.

11. Les poursuites par les représentants de l'Etat et par les particuliers:

De nombreux représentants d'OENG ont affirmé que les particuliers et les ONG devraient avoir la faculté d'intenter des poursuites. Les poursuites privées garantissent que le gouvernement et l'industrie agiront de la façon la plus responsable possible dans le domaine de l'environnement. Le pouvoir discrétionnaire des Procureurs généraux ou des autres hauts fonctionnaires d'intenter des poursuites devrait être limité. Les normes ne devraient pas se résumer à de simples directives au monde des affaires, aptes à être négociées par l'industrie et le gouvernement, mais devraient être clairement établies, et leur violation devrait engendrer des poursuites.

11.& Les poursuites par les représentants de l'Etat et la mise  
 13. en application par les fonctionnaires spécialisés:

On a soulevé la question des autorités appelées à mettre en application la nouvelle disposition pénale proposée : seraient-ce les Procureurs généraux des provinces, le gouvernement fédéral ou les fonctionnaires de l'environnement? On s'est montré préoccupé de ce que le Procureur général d'une province puisse ne pas exercer son pouvoir discrétionnaire d'intenter des poursuites pour crimes contre l'environnement. Un commentateur a fait valoir avec force que puisque les autorités provinciales et fédérales avaient jusqu'à présent éprouvé des réticences à faire appliquer la réglementation sur l'environnement, le Code devrait accorder aux autorités locales la faculté d'intenter ou de faciliter des poursuites contre les dirigeants des industries accusées et contre les particuliers dans des instances provinciales locales. Il a été convenu à l'unanimité que pour être efficace, la mise en application nécessiterait que l'on dispose de fonctionnaires expressément formés pour mener des enquêtes et intenter des poursuites.

12. Les peines et les sanctions:

On s'accordait généralement à dire que les pollueurs coupables d'actes criminels devraient nettoyer et réparer les

dommages qu'ils ont causés à l'environnement. Le dédommagement devrait être prévu comme sanction analogue à celles stipulées par les lois sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels. De plus, on a suggéré l'inclusion de peines non traditionnelles telles que les ordonnances de prestation de services bénévoles, l'investissement des sociétés dans la recherche technique et la lutte contre la pollution, ainsi que la stigmatisation des pollueurs et la divulgation de leurs actes criminels et de leurs peines.

LE DÉBAT SUR LES SOLUTIONS

## LE DEBAT SUR LES SOLUTIONS

### INTRODUCTION

1. La Commission de réforme du droit du Canada (Commission ou C.R.D.) déclare que certains actes de pollution nuisent à la vie, à la santé humaines et à l'environnement, ou les mettent en danger à un point tel qu'il faudrait les traiter comme des infractions criminelles, que ces infractions devraient être introduites dans le Code criminel et qu'elles ne soient considérées comme infractions aux termes dudit code que lorsque les actes incriminés contreviennent gravement à la législation fédérale ou provinciale.

### LES SOLUTIONS POSSIBLES

2. Bien que l'introduction d'un nouveau crime dans le Code criminel soit la seule solution que la Commission de réforme du droit ait recommandée, plusieurs choix s'offrent au gouvernement fédéral. Le présent document en aborde quatre, soit: a) maintenir le statu quo; b) créer un nouveau crime et l'introduire dans le Code criminel; c) recourir à la réglementation, c'est-à-dire étendre la portée des lois fédérales actuelles sur l'environnement afin de sanctionner sévèrement les infractions qui entraînent des préjudices ou des risques graves pour la vie, la santé ou l'environnement; d) instituer une infraction criminelle spéciale dans une loi de réglementation générale pour sanctionner les infractions graves prévues dans un certain nombre de lois sur l'environnement.

#### A. MAINTENIR LE STATU QUO

3. Avant toute discussion, il importe de se demander si le maintien du statu quo s'impose ou s'il est préférable de s'en écarter.

4. A l'heure actuelle, les lois sur l'environnement prévoient un certain nombre d'infractions sanctionnant les actes contrevenant à leurs dispositions. Aux termes des lois fédérales, certaines infractions sont punissables sur déclaration sommaire de culpabilité, alors que d'autres sont des infractions hybrides, autrement dit punissables sur déclaration sommaire de culpabilité ou, selon ce que décidera le poursuivant, sur mise en accusation. Ces lois n'indiquent pas la procédure à suivre pour porter une accusation dans le cas d'une infraction de ce dernier type; toutefois, dans le cas d'une infraction très grave ou répétée, il sera préférable d'agir par voie de mise en accusation. Elles ne prévoient pas non plus si une infraction grave doit entraîner une mise en danger grave avant de procéder par mise en accusation, ni n'indiquent la façon d'établir le degré de gravité d'une mise en danger.

5. La question de savoir si un acte criminel aux termes du Code criminel est moins grave parce qu'il n'est pas prévu dans ledit Code est un facteur important à prendre en compte. De nombreuses lois de réglementation prévoient des actes criminels sanctionnés par de lourdes amendes pouvant atteindre le million de dollars et assortis de peines de prison de cinq ans et plus. Une façon de souligner la gravité d'une infraction consisterait à hausser le plafond des peines d'emprisonnement selon la gravité de l'acte, laquelle pourrait être déterminée en fonction de l'importance des dommages éventuels. C'est cette formule que propose l'avant-projet de Loi sur la protection de l'environnement.

### Le crime, stigmata social

6. On peut se demander si le seul fait d'être condamné pour infraction au Code criminel vaut à son auteur l'étiquette de "criminel" et la réprobation sociale, ou si une condamnation pour avoir commis un acte criminel contrevenant à une loi de réglementation emporte également de tels stigmates. Il ressort clairement de la Loi sur les casiers judiciaires qu'une personne condamnée pour avoir commis une infraction prévue par une loi fédérale a un casier judiciaire. Aux termes de ladite Loi, "une personne déclarée coupable d'une infraction en vertu d'une loi du Parlement du Canada ou d'un règlement qui en découle peut présenter une demande de pardon à l'égard de cette infraction." Lorsqu'un pardon a été accordé la loi exige que le relevé de la condamnation soit classé à part des autres dossiers relatifs à des affaires criminelles. Il est à noter que l'on suit la procédure du Code criminel pour poursuivre les infractions prévues dans la réglementation fédérale.

#### Éléments de droit comparé

7. La République fédérale d'Allemagne (RFA) est le seul pays qui ait clairement établi la distinction entre l'infraction à la réglementation en matière d'environnement et le crime. En 1980, son code pénal a été modifié et prévoit désormais un crime spécial contre l'environnement. Le Japon dispose également d'un crime spécial contre l'environnement, mais dans une loi spéciale et non dans son code pénal. Toutefois, les accusations portées contre des infractions prévues dans la loi spéciale suivent la procédure du code pénal japonais, ce que fait le Canada dans le cas des infractions d'ordre réglementaire. Aux Etats-Unis, les lois fédérales ne prévoient pas de crime spécial contre l'environnement. Ces lois prévoient néanmoins, à l'instar des lois canadiennes correspondantes, toute une gamme de sanctions. Le *Resource Conservation and Recovery Act* prévoit cependant, en cas d'infraction grave, une amende pouvant atteindre un million de dollars et des peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans, ou les deux à la fois, la loi indiquant les cas où ces peines élevées doivent être imposées. (On retrouve des sanctions analogues dans la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz et dans l'avant-projet de Loi sur la protection de l'environnement).

8. Le fait que ces infractions ne soient pas prévues dans leur code pénal ne semble préoccuper ni les autorités fédérales du Japon ni celles des Etats-Unis. Les responsables japonais pensent qu'à toutes fins pratiques la loi spéciale réprimant les infractions contre l'environnement est une arme de dissuasion aussi efficace qu'elle le serait si elle faisait partie de leur code pénal. Aux Etats-Unis, où le principe général du crime contre l'environnement n'existe pas, les publications ne font aucunement état de l'absence de réprobation sociale lors de la violation des lois relatives à l'environnement.

### La situation dans le droit des provinces canadiennes

9. Les infractions commises contre les lois provinciales relatives à l'environnement sont punissables en vertu du code d'une province ou de la législation afférente. Ces lois varient d'une province à l'autre. Une activité considérée comme infraction dans telle province peut ne pas l'être dans telle autre. Les infractions provinciales ne constituent pas des infractions relevant du Code criminel. Les auteurs d'infractions provinciales ne sont pas envoyés dans les pénitenciers fédéraux, même s'il n'est pas certain qu'il y a une limite aux peines ou à la durée de l'emprisonnement qu'une province peut imposer en vertu de ses lois. Seules les personnes condamnées à une peine de prison de deux ans ou plus pour avoir commis des infractions d'ordre réglementaire ou relevant du Code criminel sont envoyées dans les pénitenciers. Les infractions prévues dans la réglementation provinciale ne sont pas stigmatisées de la même manière que les crimes relevant du Code criminel, et elles ne débouchent pas sur un casier "judiciaire". Si, ainsi que le recommande la Commission, le fait de contrevenir gravement aux lois fédérales ou provinciales sur l'environnement devait être considéré comme une infraction prévue dans le Code criminel, cela aurait sans aucun doute pour effet de transformer en crimes les infractions provinciales et d'imposer à leurs auteurs un "casier judiciaire".

### Les raisons de ne pas maintenir le statu quo



10. Avant de conclure la discussion de cette solution, on pourrait se demander si, tout compte fait, nos lois fédérales et provinciales en matière d'environnement étant inefficaces au point de ne pouvoir réprimer sérieusement la conduite dommageable, il convient de maintenir le statu quo. En d'autres termes, il faut se demander si la qualité de l'environnement canadien s'est dégradée, ou se dégradera dans un avenir prévisible, au point de causer des dommages graves ou irréversibles, et pourquoi les lois sur l'environnement fédérales et provinciales ne peuvent venir à bout d'actes illégaux malgré l'augmentation de la sévérité des peines. La seule solution possible, dans ces conditions, consiste à instituer un nouveau crime dans le Code criminel ou une loi équivalente. Il ne faut pas perdre de vue que les plus grands pollueurs de la société sont les grandes entreprises industrielles. Les entreprises dangereuses peuvent causer d'énormes dommages. Pour que la dissuasion soit efficace il faudrait que l'entreprise et ses responsables puissent, l'une comme les autres, être tenus criminellement responsable. C'est à cette seule condition que la société parviendra à protéger efficacement les êtres humains et l'environnement. Certes, nos lois prévoient que l'on peut poursuivre la société et ses dirigeants. Il reste que, lorsque l'on a affaire à une grande société au sein de laquelle la responsabilité est diffusée entre ses nombreux administrateurs, il est difficile d'imputer le mens rea à l'un d'eux en particulier, alors que cet élément est essentiel pour faire condamner quelqu'un. Tant que cette difficulté n'aura pas été surmontée, transformer une infraction en crime ne protégera pas mieux la société, ce qui est, en fin de compte, le seul but qui compte.

**B. MODIFIER LE CODE CRIMINEL**  
**EN INSTITUANT UN NOUVEAU CRIME**

**Historique:**

11. Alors que la pollution, dans les années cinquante et soixante, causait des centaines de morts et des milliers de malades, les catastrophes écologiques de la nouvelle génération sont la cause de milliers de morts et de centaines de milliers de maladies. Les empoisonnements de Minamata et Itai Itai, qui provoquèrent des centaines de victimes et causèrent plusieurs centaines de maladies douloureuses, ont donné lieu à de fortes pressions de la part du public afin d'imposer des sanctions pénales aux pollueurs. Les désastres de grande envergure dont le monde a été le témoin au cours des dix dernières années, de Love Canal à Tchernobyl, en passant par Bhopal, sont imputables à un manque de précautions élémentaires de la part de leurs auteurs lors de l'élimination des déchets toxiques ou de l'exploitation d'installations dangereuses. Il s'ensuit que l'on exige de plus belle que l'on impose de lourdes sanctions tant à l'industrie qu'aux responsables de sa politique et de ses opérations.

12. C'est dans un tel contexte qu'il faut voir la recommandation de la Commission de transformer en crimes les actes illégaux et les omissions qui nuisent gravement aux êtres humains ou leur font courir de graves dangers. Les représentants de l'industrie reconnaissent que certains comportements, entre autres l'élimination illégale de déchets toxiques et la faute lourde commise dans l'exploitation d'installations dangereuses, sont tellement intolérables qu'ils devraient être considérés comme des crimes, car ils flétrissent l'image de l'industrie tout entière. Aussi désirent-ils se dissocier des éléments criminels qui infestent leur milieu. Ils sont d'avis que seules de sévères sanctions pénales parviendront à décourager les auteurs de tels actes.

### Les problèmes posés par cette recommandation

13. La recommandation faite par la Commission pose toutefois certains problèmes. Selon la Commission, il faudrait non seulement qu'une loi de réglementation fédérale ou provinciale ait été gravement enfreinte mais aussi que cette infraction débouche sur un préjudice ou un danger grave. Compte non tenu du problème posé par l'inégalité devant la loi, qui sera traité à part plus loin, la définition du terme "violation grave" fait problème, ce qui laisse planer un sérieux doute sur la question de savoir si une infraction a été ou non commise. De plus, les lois sur l'environnement, qu'elles soient fédérales ou provinciales, ne prévoient généralement pas de disposition générale interdisant toute forme de pollution. En outre, en vue de réaliser le développement de l'économie, un certain degré de pollution est expressément toléré, voire encouragé, selon les normes, tolérances et limites fixées par les autorités administratives. Les responsables de la réglementation de l'environnement, de leur côté, accordent de grandes facilités aux pollueurs éprouvant de la difficulté à respecter les normes et négocient souvent des objectifs et des dates plus réalistes. De telles décisions de la part de l'Administration introduiront un lien de "complicité" en droit pénal, ce dont il sera traité un peu plus loin, si les recommandations de la Commission sont acceptées, et feront planer une grande incertitude sur la question de savoir si une infraction a été commise ou non.

14. L'expérience de la R.F. d'Allemagne - bien qu'elle ne soit que de six ans -, dont le code pénal prévoit un crime contre l'environnement, et celle du Japon - qui a dix ans de plus -, lequel dispose d'une loi spéciale punissant les crimes de pollution contre l'environnement, sont à noter.

15. Aux termes des articles 324 à 329 du code pénal de la RFA, constitue un "crime contre l'environnement" une violation "non permise" ou une activité exercée sans le permis nécessaire, à savoir: la pollution de l'eau, art. 324; la pollution atmosphérique et par le bruit, art. 325; le rejet de déchets dangereux, art. 326; installations et combustible nucléaires non autorisés, art. 327 et 328; la mise en danger de zones naturelles protégées, art. 329. L'article 330, qui a pour titre "Mise en danger grave de l'environnement", étend la protection des êtres humains, de l'eau, de l'air et du sol en ce sens qu'il interdit les activités particulièrement dangereuses comme le dépôt de déchets toxiques et les activités préjudiciables à l'environnement dans les zones naturelles qui ont besoin d'être particulièrement protégées. Ces dispositions ont pour effet pratique de faire des autorités administratives chargées de l'application des règlements des "complices" du droit pénal, puisque les infractions prévues dans le code pénal se fondent sur des normes prescrites par les lois et règlements relatifs à l'environnement. Pour qu'une personne soit accusée de crime aux termes du code pénal, il faut préalablement établir qu'elle a enfreint un règlement ou un permis. Comme l'Administration fait preuve d'une certaine souplesse lorsqu'elle négocie le respect des règlements de la part des industries qu'elle réglemente, et comme la réglementation et les conditions d'obtention des permis peuvent varier, il importe de séparer le lien de "complicité" administrative du processus criminel, lequel exige un langage clair et certain et la poursuite obligatoire. Pour cette raison, le code d'infractions mineures constitue un relais ou une "zone grise" entre les deux sphères que sont le respect de la réglementation et la poursuite au criminel; aux termes de ce code, les contraventions relatives au permis sont sanctionnées par des amendes, parfois élevées, qui sont cependant loin d'égaliser la sévérité des peines de prison ou des amendes prévues dans le code pénal.

16. Les statistiques allemandes révèlent que les articles relatifs aux crimes contre l'environnement sont appliqués plus efficacement lorsque des enquêteurs et des procureurs affectés à la poursuite, formés à cet effet et disposant des moyens nécessaires, ont été prévus. Sur un total de 9 805 affaires d'environnement plaidées en 1984, 71,3 pour cent d'entre elles portaient sur la pollution des eaux prévue à l'article 324, alors que les affaires relatives à des crimes reliés aux déchets dangereux prévus à l'article 326 représentaient près de 20 pour cent. Par comparaison, avant 1980, 90 pour cent des infractions reliées à l'environnement étaient l'objet de poursuites intentées en vertu de la loi sur les ressources en eau, et 5 pour cent seulement d'entre elles l'étaient au titre de la loi sur l'élimination des déchets. Ce distinguo entre infractions est dû à la formation dispensée aux enquêteurs et aux procureurs de la poursuite depuis les changements introduits dans le code pénal en 1980.

17. Les accusations criminelles formelles ne reflètent qu'une fraction du nombre possible de plaintes portées contre une conduite propre à nuire à l'environnement. Selon des études empiriques effectuées au début des années 1980, avant l'entrée en vigueur du régime des infractions contre l'environnement, si 1/5e des poursuites seulement avaient été intentées à la suite du dépôt d'une plainte privée et 1/8e provenaient de plaintes déposées par une autorité de réglementation, les deux tiers des poursuites avaient pour origine une enquête effectuée par la police. On peut en déduire que si la police dispose des moyens techniques et de l'organisation nécessaires, le nombre des accusations portées pour des crimes contre l'environnement restera élevé, voire augmentera, alors qu'une administration portera rarement des accusations contre une industrie à laquelle elle octroie des permis. Les chiffres relevés pour le Palatinat rhénan révèlent que 4 pour cent de toutes les autorités policières enregistrent à elles seules plus de 50 pour cent des crimes, un poste de police représentant à lui seul 25 pour cent du nombre d'accusations portées. On peut en déduire que, pour le moment, un petit nombre seulement des autorités policières portent des accusations. Il est intéressant de noter que sur les 49 amendes imposées en 1982-83, 42 l'ont été dans un seul comté et que la moyenne des amendes n'était que de 74 DM. Les statistiques établies par la police entre 1975 et 1983 montrent que le nombre de suspects de crimes contre l'environnement est passé de 2 771 à

6 081. Toutefois, le nombre de poursuites judiciaires n'a pas suivi ce rythme, puisqu'il est passé, dans le même temps, de 1 011 à 1 651; cela peut refléter en partie la baisse correspondante du nombre de suspects accusés. Entre 1975 et 1983, le pourcentage des sentences imposées est tombé de 68 à 60 pour cent. Bien que le nombre des acquittements, durant cette période, ait évolué entre 9 et 5 pour cent, celui des poursuites suspendues ou retirées est passé de 23 pour cent en 1975 à quelque 35 pour cent en 1983.

18. Relativement aux sanctions et aux sentences, les chiffres indiquent que les tribunaux sont relativement peu enclins à punir les crimes contre l'environnement. Quelque 80 pour cent des affaires portées devant les tribunaux ont donné lieu à des verdicts de "non-culpabilité". (Rüther). Entre 1981 et 1983, 67 poursuites intentées en vertu des articles 324 à 330a du code pénal se sont traduites par des peines de prison, dont 26 sanctionnaient les infractions les plus graves pour avoir mis en danger et empoisonné aux termes des articles 330 et 330a. Seules 13 affaires ont donné lieu à des peines de prison de plus de neuf mois. Dans 70 pour cent d'entre elles les amendes n'ont pas dépassé 30 "taux quotidiens". Même dans le cas d'infractions faisant courir un danger grave, la moitié des amendes seulement ne dépassaient pas trente "taux quotidiens". Une "taux quotidien" d'amende représente le total du revenu quotidien du responsable d'un acte de pollution, en fonction de sa capacité de paiement. Etant donné que l'article 330 prévoit des peines de prison dans les cas de mise en danger grave, sauf lorsqu'elle résulte de la seule négligence, leur petit nombre révèle à quel point la poursuite parvient peu souvent à faire la preuve de l'intention.

19. Le problème que pose l'application de la loi peut être résolu par le biais de consultations accrues entre les autorités administratives et pénales et par la formation d'unités spéciales de police et de procureurs de la poursuite en matière d'environnement. En résumé, le "déficit d'application" qui est à la source des changements introduits en 1981 dans le code pénal ne s'aggrave pas lorsque l'expérience des nouveaux articles relatifs aux crimes contre l'environnement se traduit par une prise de conscience accrue du problème de la part des autorités, avec l'appui du public et des responsables politiques.

20. La loi adoptée par le Japon en 1970 pour punir les crimes relatifs à la pollution de l'environnement qui nuisent à la santé des personnes (loi No 142) - désignée ci-après sous le titre de loi sur les crimes de pollution de l'environnement - ne fait pas partie du code pénal japonais. Les responsables de son application et d'autres spécialistes du droit voient en elle une loi pénale puisque l'on recourt à la procédure pénale dans les poursuites intentées en cas d'infraction aux dispositions de cette loi. Elle a pour objet de fournir un moyen supplémentaire de résoudre les graves problèmes de pollution de l'environnement qui nuisent à la santé des personnes. Les sanctions qu'elle prévoit vont de l'amende de deux millions de yens, ou de deux années d'emprisonnement pour avoir mis la vie en danger par négligence, à celle de cinq millions de yens ou à sept années d'emprisonnement pour avoir sciemment causé la mort ou des blessures.

21. Les statistiques japonaises relatives aux poursuites indiquent que la loi sur les crimes de pollution de l'environnement a été utilisée avec parcimonie par les procureurs de la poursuite. Entre 1972 et 1979, 31 plaintes au total ont été déposées auprès de la police, et sept personnes seulement ont été condamnées; entre 1980 et 1985, 31 autres plaintes ont été portées mais deux personnes seulement ont été condamnées. Par ailleurs, au cours de ce même laps de temps un grand nombre de poursuites ont été intentées aux termes de lois de réglementation, lesquelles prévoient des peines beaucoup moins sévères. De l'avis général des spécialistes du droit, et même des fonctionnaires de ministères différents, la loi sur les crimes spéciaux joue un rôle très utile par l'appui et le renforcement qu'elle apporte aux moyens non coercitifs auxquels recourent les administrateurs pour faire respecter les lois.

### Le problème et ses éventuelles solutions

22. Une façon de résoudre le problème que posent les inégalités d'application de la règle pénale serait de prévoir un crime uniquement lorsqu'un individu ou une entreprise commettrait un acte de pollution de l'environnement enfreignant les normes, les prescriptions ou les interdits les plus rigoureux. Une telle solution peut poser des problèmes de définition, d'identification et de comparaison des normes, prescriptions ou interdits.

23. Une autre solution consisterait à instituer un crime générique, sans référence d'aucune sorte à des lois fédérales ou provinciales sur l'environnement, et à sanctionner toute activité dangereuse entreprise sans faire preuve de la prudence nécessaire et de nature à nuire à la vie humaine, à la santé et à l'environnement, ou à les mettre en danger. Cette solution présente, elle aussi, son lot de problèmes: le Code criminel, de fait, peut prévaloir contre des dispositions des lois fédérales ou provinciales prévoyant des infractions graves ou dont les conséquences peuvent être gravement dommageables; cette question peut être un sujet de préoccupation d'importance pour les ministères ou organismes chargés d'appliquer les textes.

#### Le problème de la poursuite

24. Un autre problème posé par la recommandation faite par la Commission est celui de savoir qui a compétence pour poursuivre. Dans l'actuel Code criminel la poursuite d'une infraction est confiée au Procureur général de la province concernée. S'il s'agit d'une infraction prévue dans le Code criminel, les pouvoirs du Procureur général ne seront pas altérés pour autant parce que cette infraction se retrouve dans d'autres lois fédérales ou provinciales. Le Procureur général d'une province pourrait donc porter une accusation, dans le cas d'une infraction aux lois fédérales sur l'environnement que le Code criminel considère comme un crime, de façon indépendante et sans en référer aux ministères fédéraux intéressés chargés de leur administration et de leur application, sauf si le Code criminel exige une action concertée.

25. En raison du nombre de ministères et d'organismes concernés par la protection de l'environnement et du nombre de lois qu'ils administrent, il est de plus en plus difficile de coordonner une poursuite. Les avis divergent quant à la gravité des infractions ou du dommage, ou encore du danger qu'une infraction fait courir. Les ministères et organismes publics qui administrent des lois fédérales préfèrent, en règle générale, traiter une violation comme une infraction aux lois qu'ils administrent plutôt que comme un crime. La procédure se complique du fait que des particuliers ou des groupes ont le droit - bien établi - d'intenter des poursuites contre les auteurs d'infractions. Un poursuivant privé peut voir la gravité d'un acte, d'un dommage ou du danger couru d'un oeil très



différent. Le poursuivant privé, sauf s'il en est empêché par arrêt des procédures ou par d'autres moyens, peut poursuivre son action de façon indépendante du ministère du Procureur général d'une province et des ministères du gouvernement fédéral.

### Les solutions éventuelles

26. Une coopération étroite entre les autorités provinciales chargées de poursuivre et les ministères ou organismes fédéraux visés, responsables de l'administration des lois fédérales en matière d'environnement, peut permettre de surmonter les divergences d'opinion. Le Procureur général d'une province, eu égard à une poursuite privée, peut utiliser les pouvoirs que lui confère le Code criminel pour arrêter les poursuites, les casser ou en prendre le relais, ou encore intervenir de la manière qu'il juge appropriée. Le droit d'un poursuivant privé d'entamer des poursuites peut être soumis à la condition de remettre au Procureur général de la province un avis d'intention de porter une accusation. C'est ainsi que les lois sur la protection de l'environnement des Etats-Unis, par exemple, qui autorisent les "procès des citoyens"; prévoient qu'un préavis de soixante jours soit donné à l'Administrateur de l'Agence de protection de l'environnement (Environmental Protection Agency). Lorsqu'un ministère du gouvernement fédéral ou un organisme public administre une loi, on peut obtenir sa collaboration effective si le code prévoit son concours pour poursuivre les auteurs de crimes contre l'environnement. D'un point de vue politique, ces solutions peuvent ne pas être intéressantes.

27. Il convient de noter que sous le régime du Grundgesetz (loi fondamentale ou constitution) de la R.F. d'Allemagne les lois adoptées par le Bundestag sont appliquées, contrôlées et mises en oeuvre par les Länder (états) et qu'au Japon, sous le régime de la loi fondamentale (constitution), les lois adoptées par la Diète sont mises en oeuvre, contrôlées et appliquées par les préfectures (provinces). Un tel système pourrait être adopté au Canada pour appliquer les lois sur l'environnement, particulièrement dans une province disposant de moyens d'application bien établis.

28. On ne trouve dans aucun des trois pays cités de droit de poursuite privée. Les citoyens ne peuvent que déposer une plainte,

la fonction de poursuivre étant confiée aux pouvoirs publics par la loi. Toutefois, les procureurs de la poursuite, en République fédérale d'Allemagne comme au Japon, n'ont pas le choix de poursuivre ou non lorsqu'une plainte est bien fondée.

29. Au Canada, en revanche, la responsabilité des provinces dans l'application du droit criminel est reconnue par la loi. Le gouvernement fédéral peut également déléguer aux provinces l'application de certaines lois fédérales, et certaines lois fédérales confèrent expressément le pouvoir d'application à des fonctionnaires nommés par la province.

### Le besoin de prévoir une partie spéciale dans le Code

30. La Commission recommande également que l'on place le crime contre l'environnement dans une partie spéciale du Code criminel. Elle en est arrivée à faire cette recommandation après avoir procédé à l'analyse des articles pertinents du Code criminel [articles 202 (négligence criminelle), 176 (nuisance publique), 387 (méfait), 77 à 79 (substances dangereuses) et 174 (substances volatiles malfaisantes)] et de la jurisprudence. Elle en conclut que ces articles sont d'une portée trop étroite, que leur but est très différent de celui de la protection de la vie humaine, de la santé et de l'environnement et qu'il serait impossible d'affirmer clairement et avec force la valeur fondamentale que représente un environnement sûr si l'on se contentait de les modifier.

31. La Commission adopte la même position et avance les mêmes raisons relativement à l'infraction de mise en danger qu'elle présente dans le Document de travail No 46 portant sur "l'omission, la négligence et la mise en danger", qui en était au stade de l'avant-projet lorsqu'elle a publié le Document de travail No 44 (Les crimes contre l'environnement). Le Document de travail No 46 recommande la création d'une infraction générale de mise en danger limitée aux actes causant le risque de mort ou de lésions corporelles graves. Il est toutefois suggéré que l'infraction générale de mise en danger ne remplace pas la nuisance publique et les autres infractions de mise en danger, mais les complète.

32. Depuis, la Commission a publié le Rapport No 30, *Pour une nouvelle codification du droit pénal*, qui prévoit un crime général de

mise en danger (cf. chap. 10, para. 10(1)). Le Rapport énonce que la Commission proposera la création d'un crime de mise en danger de l'environnement sous le titre consacré aux Crimes contre l'ordre naturel.

33. Il semblerait, d'après l'infraction générale de mise en danger recommandée dans le Rapport, qu'elle pourrait prévoir les infractions causant le risque de mort ou de blessures graves de toutes les façons, ce qui inclut la pollution de l'environnement; toutefois, du point de vue de la condamnation, il y aurait sans doute lieu de préciser le type d'activités (comme les infractions pour conduite imprudente, explosion, etc.) afin que le tribunal puisse imposer la sentence et la durée de la peine appropriées.

34. La République fédérale d'Allemagne, sur les trois systèmes étrangers présentés dans le présent document, ne possède pas d'infraction générale de mise en danger, mais dispose de plusieurs articles traitant d'activités de mise en danger. Les modifications apportées en 1980 au code pénal allemand ont institué un crime spécial contre l'environnement ainsi qu'une infraction de mise en danger pour acte de pollution interdit. Le Japon ne dispose pas, lui non plus, d'infraction générale de mise en danger dans son code pénal, mais celle-ci est présumée dans le cas de crimes relatifs à la pollution et à l'empoisonnement de l'eau potable (articles 142-146). Toutefois, la loi sur les crimes de pollution de l'environnement sanctionne à la fois le dommage réel et la mise en danger; cette dernière infraction est cependant passible d'amendes et de peines d'emprisonnement moins lourdes que dans le cas d'un dommage réellement causé. Aux Etats-Unis, les tentatives d'institution d'un crime de mise en danger par imprudence au niveau fédéral ont été infructueuses; quelques états, néanmoins, dont le New Jersey, New York et la Pennsylvanie, suivant sur ce point le code pénal type (*Model Penal Code*), ont introduit dans leur code pénal des crimes de mise en danger par négligence et des crimes pour avoir causé ou risqué de causer des catastrophes.

### Les solutions possibles

35. Il semblerait y avoir deux solutions. La première consisterait à s'appuyer sur l'infraction générale de mise en danger proposée dans le Rapport No 30, les actes incriminés étant

définis avec précision en vue d'imposer les sanctions appropriées. La deuxième serait de prévoir une disposition explicite, ainsi que le recommande le Document de travail No 44, sur la mise en danger par suite d'activités polluantes, pour la raison avancée par la Commission dans ce même document, à savoir que la pollution de l'environnement, parce qu'elle est en soi un phénomène spécial, unique et technico-scientifique, exige un traitement spécial (p. 33).

### C. LA REGLEMENTATION COMME SOLUTION

36. Si l'on tient compte du fait que le Parlement et les législatures provinciales, dans le cadre de leurs compétences respectives, peuvent adopter des lois pour protéger la vie humaine, la santé et l'environnement, ainsi que du fait qu'il existe, aux deux paliers de gouvernement, suffisamment de textes législatifs ponctuels, il y a une autre solution possible pour appliquer la recommandation de la Commission. Il suffirait de faire le point sur les lois fédérales en matière de protection de l'environnement afin de déterminer s'il y a lieu d'instituer une infraction spéciale pour sanctionner les activités gravement dommageables ou pouvant mettre en danger.

37. S'il est établi que les lois fédérales doivent être modifiées, les ministères fédéraux et les organismes chargés de les administrer devront coopérer. La solution de la réglementation fédérale laisserait aux provinces le soin de renforcer leurs lois sur l'environnement comme elles l'entendent, et peut-être de suivre l'exemple du fédéral. Elle pourrait également conduire à l'uniformisation des lois provinciales.

38. Les lois provinciales ne peuvent toutefois pas instituer des "actes criminels" ou des "crimes". Elles peuvent néanmoins, en dehors du Code criminel, instituer et faire respecter ce que l'on appelle des "infractions provinciales". Il pourrait s'ensuivre une limite constitutionnelle quant à la durée de la peine d'emprisonnement que ces lois sont en droit d'imposer. Par ailleurs, le gouvernement fédéral pourrait traiter telle activité interdite par la loi d'une province comme un crime fédéral en recourant à une loi soigneusement libellée, en adoptant une loi de référence ou par le biais du chevauchement des compétences.

## Examens

39. Comme nous l'avons déjà vu, les lois fédérales relatives à l'environnement sont ponctuelles et ne prévoient pas d'infractions générales pour acte de pollution. Les infractions sanctionnent uniquement les contraventions à des conditions, normes, tolérances, permis ou interdits donnés. La seule exception semble être celle du paragraphe 33(2) de la Loi sur les pêcheries aux termes duquel le dépôt de substances délétères dans les eaux fréquentées par les poissons constitue une infraction; il prévoit cependant qu'il n'y a pas infraction si le dépôt est autorisé par un règlement édicté en vertu de la Loi sur les pêcheries ou d'une autre loi fédérale applicable à ces eaux, ou si le dépôt est fait conformément à ce règlement ou cette loi. Dans cet article, la seule pollution des eaux fréquentées par les poissons constitue une infraction, sauf si des règlements l'autorisent.

40. Sous le régime de la réglementation, seuls les actes contrevenant aux lois relatives à l'environnement constitueront des infractions. Ces lois n'interdisent que des types particuliers de pollution ou d'activités particulières dont les conséquences sont dommageables ou mettent en danger. Il est inévitable que ces lois présentent des trous, qu'elles ne prévoient pas des activités pouvant causer d'énormes dommages ou mettre en danger les êtres humains et l'environnement. Le fait de se défaire illégalement de substances toxiques ou dangereuses et de faire preuve d'insouciance (ou de négligence) dans l'exploitation d'installations ou d'établissements commerciaux dangereux a provoqué des désastres dans plusieurs pays, comme aux Etats-Unis (Love Canal), en Inde (Bhopal) ou en URSS (Tchernobyl). Il est nécessaire de contrôler ces activités en adoptant de nouvelles lois, comme, par exemple, la directive de "Seveso" (1982) de la Communauté économique européenne, le Toxic Catastrophe Prevention Act (1985) du New Jersey, le Hazardous Substances Bulk Storage Act (1986), le Hazardous and Acutely Hazardous Substances Act (1986), le Environmental Accident Prevention and Response Act (1986) adoptés par l'état de New York. Les lois des états du New Jersey et de New York prévoient des sanctions pénales très sévères.

41. Ces activités font partie des recommandations faites par la Commission mais ne peuvent être incluses dans la solution de la réglementation, laquelle prévoit de modifier les lois actuelles sur la protection de l'environnement. La plupart de ces activités sont actuellement régies par des lois provinciales; or celles-ci sont limitées par la constitution, comme il a déjà été dit, en ce sens qu'elles ne peuvent transformer des infractions en actes criminels ou en crimes.

### Les solutions possibles

42. De tels désastres industriels relèvent clairement des lois pénales, que le crime soit prévu dans le Code criminel ou dans des lois de réglementation fédérales. En outre, de nombreuses infractions ponctuelles inscrites dans les lois fédérales dépendent peut-être des dispositions du Code criminel lorsque des dommages ont été causés ou s'il y a eu risque de dommages, comme cela s'est vu au ministère de la Justice des Etats-Unis, lors des poursuites intentées contre les auteurs d'infractions contre l'environnement, qui a dû s'en remettre aux articles généraux du code fédéral traitant du complot, de la présentation inexacte des faits, de la dissimulation de faits matériels et de la fraude.

43. La solution de la réglementation entraînera d'importants changements dans un certain nombre de lois actuelles et l'adoption de nouvelles lois.

### D. L'ADOPTION D'UNE LOI SPECIALE PREVOYANT DES INFRACTIONS CONTRE L'ENVIRONNEMENT

44. Une autre solution à prendre en compte consisterait à adopter une loi spéciale qui prévoie que causer la mort ou des blessures graves ou mettre gravement en danger la vie ou la santé du public en libérant des substances toxiques ou par suite d'activités dangereuses, sciemment, de façon insouciante ou à la suite d'une faute lourde, constitue un crime. Une telle loi couvrirait toutes les activités, réglementées ou non, comme le dépôt illégal de déchets toxiques (les "pollueurs du clair de lune"), qui fait l'objet de la grande majorité des poursuites pénales actuelles intentées en vertu des lois (fédérales) américaines en matière d'environnement (où l'on craint que le crime organisé n'ait mis le

piéd) et des nouvelles dispositions du code pénal allemand de 1980. [Le rejet illégal de déchets constitue aussi l'infraction la plus fréquente au Japon, même si les poursuites ne sont intentées qu'en vertu des lois de réglementation et non de la loi sur les crimes de pollution de l'environnement.] Cette loi spéciale pourrait prévoir en outre les cas où l'exploitation d'établissements industriels a été menée de façon insouciant ou négligente, que ceux-ci relèvent de la compétence du fédéral ou d'une province.

45. Les infractions graves qui ont entraîné la mort ou des blessures graves, ou qui en ont fait courir le risque, pourraient être punies selon les dispositions de la loi spéciale, qu'une autre loi du fédéral ou d'une province ait été enfreinte ou non.

46. La loi spéciale pourrait être établie sur le modèle de la loi japonaise sur les crimes de pollution de l'environnement (voir annexe). De plus, cette loi peut prévoir une infraction pour avoir causé, sciemment ou par négligence, un désastre entraînant une perte d'usage importante de l'environnement. C'est cette infraction que la Commission de réforme du droit propose d'instituer dans son Document de travail No 44 et dans le volume 2 de son Rapport No 30 *Pour une nouvelle codification du droit pénal*. Si l'activité ayant entraîné un préjudice est aussi une infraction aux termes d'une loi de réglementation fédérale, la loi spéciale pourrait prévoir que des poursuites soient intentées au titre de la loi fédérale, et non de la loi spéciale. Une disposition de cette nature laisserait intact le mandat du ministère chargé d'administrer les lois de réglementation mais, si ces dernières ne prévoient pas une telle infraction, le gouvernement fédéral disposerait alors de la loi spéciale pour poursuivre l'auteur de l'infraction.

DEPT. OF JUSTICE  
MIN. DE LA JUSTICE

JUN 15 1987

LIBRARY BIBLIOTHÈQUE  
CANADA