

PROJET DE LOI N° 89 (2010)

**LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA QUALITÉ DE
L'ENVIRONNEMENT AFIN D'EN RENFORCER LE RESPECT**

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR :

LE CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (CQDE)

ET

**LE REGROUPEMENT NATIONAL DES CONSEILS
RÉGIONAUX DE L'ENVIRONNEMENT (RNCREQ)**



**COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT
ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC**

17 FÉVRIER 2011

TABLE DES MATIÈRES

1. Présentation du CQDE.....	3-4
2. Présentation du RNCREQ.....	5
3. Commentaires généraux.....	6-10
Objectifs du Projet de loi n°89.....	7
Moyens proposés pour l'atteinte de ces objectifs.....	7-10
4. Commentaires particuliers (propositions d'amendements).....	11-15
5. Conclusion.....	15-16

1. Présentation du CQDE

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes intéressés par les aspects juridiques des enjeux environnementaux, le *Centre québécois du droit de l'environnement* (ci-après le « CQDE » ou le « Centre ») a été fondé en 1989. Depuis maintenant 15 ans, le CQDE joue un rôle actif au sein de la société québécoise en intervenant dans les débats environnementaux importants qui animent l'actualité.

Notamment, le CQDE participe aux consultations gouvernementales portant sur diverses réformes législatives et réglementaires. Cette implication a donné lieu à plus de quarante mémoires et analyses juridiques à l'attention de commissions parlementaires, du Sénat et des ministres concernés.

Le CQDE offre également des conférences en droit de l'environnement à l'intention des professionnels en environnement et du grand public. Il peut s'agir de cours sur des questions intéressant le citoyen, de séminaires sur des questions juridiques pointues ou de déjeuners-causeries sur les aspects juridiques de grands dossiers d'actualité.

Enfin, lorsque approprié, le CQDE agit devant les instances judiciaires pour favoriser le développement d'une jurisprudence progressiste dans les domaines juridiques liés à l'environnement. À cet égard, l'expertise du CQDE et de ses juristes en matière de droit de l'environnement a été reconnue par la Cour du Québec lorsqu'elle a accueilli une demande d'intervention du CQDE pour représenter l'intérêt public en précisant que

« [...] le Centre (CQDE) est un groupe possédant les connaissances et expertises particulières appropriées pour aider la cour et il est d'avis qu'il est dans l'intérêt de la justice d'accorder l'intervention. Est-il besoin de souligner que le procureur général consent à la demande d'intervention du Centre et que ce faisant, il manifeste son intérêt pour que ce groupe de juristes et d'autres personnes puissent éclairer le tribunal au mérite, lorsque ces questions seront décidées en finale. »¹

Cette reconnaissance de la compétence du CQDE par le procureur général du Québec et par la Cour du Québec confirme la vocation de notre organisme en droit québécois de l'environnement.

Encore plus récemment, la Cour suprême du Canada a accordé au CQDE le droit d'intervenir dans une affaire touchant le droit de l'environnement afin que notre organisme puisse présenter ses commentaires sur la juste interprétation de l'article 976 du *Code civil du Québec*, en matière de troubles de voisinage².

¹ *Goodfellow Inc. c. Goulet*, [1994] C.A.I. (C.Q.).

² *Ciment du Saint-Laurent c. Barette*, audition le 27 mars 2008; Coram: La juge en Chef McLachlin et les juges Bastarache, LeBel, Deschamps, Fish, Abella et Charron.

Depuis sa fondation, le CQDE dispense de l'information juridique à des citoyens et des groupes de protection de l'environnement, leur permettant de faire la lumière sur les dimensions juridiques des problèmes environnementaux auxquels ils font face.

Mission

Le *Centre québécois du droit de l'environnement*, un organisme à but non lucratif, s'est donné pour mission de promouvoir les outils juridiques et les pratiques environnementales responsables. Dans l'intérêt collectif, il privilégie le développement de modes de gestion de l'environnement qui placent l'action citoyenne au cœur des mécanismes de protection de la qualité de nos milieux de vie.

Vision

Dans la poursuite de sa mission, l'engagement du CQDE repose sur une vision pragmatique et progressiste du droit de l'environnement. De manière générale, le CQDE, seul organisme offrant une expertise indépendante, non partisane, en matière de droit de l'environnement au Québec, aborde ce domaine du droit à travers le prisme de la prévention et de la sensibilisation. Il privilégie ainsi les interventions axées sur l'information, de manière à favoriser l'action citoyenne et publique en amont des problématiques.

La vision du CQDE repose essentiellement sur quatre axes qui guident les représentants de l'organisme dans l'atteinte de sa mission. Ces axes sont :

- Prévention
- Précaution
- Subsidiarité
- Innovation

2. Présentation du RNCREQ

Présents aujourd'hui sur tout le territoire (sauf dans le Nord-du-Québec), les seize CRE interviennent en faveur de la protection et de l'amélioration de l'environnement à l'échelle de chacune des régions administratives du Québec. Par leurs actions, ils cherchent à favoriser l'intégration des préoccupations environnementales dans les processus de développement régional. Pour eux, ce développement doit se faire dans le respect de la capacité de support des écosystèmes, une condition essentielle au développement durable.

Les CRE sont des organismes autonomes, issus du milieu, reconnus comme des interlocuteurs privilégiés du gouvernement sur les questions environnementales. En 2010, les CRE comptent ensemble près de 2 000 membres. En tenant compte des réalités locales et régionales, les CRE privilégient l'action, la concertation, l'éducation, l'information, la sensibilisation et la veille environnementale pour atteindre leurs objectifs. Ils défendent des valeurs fondamentales comme la solidarité, l'équité et le respect.

Le RNCREQ : un réseau unique, un acteur influent dans le domaine de l'environnement au Québec

Fondé en 1991, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) a, quant à lui, pour mission de contribuer au développement et à la promotion d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques en leur nom. Le RNCREQ œuvre dans la plupart des grands dossiers environnementaux (changements climatiques, matières résiduelles, gestion de l'eau, énergie, forêts, agriculture, etc.)

Le RNCREQ se distingue des autres organismes environnementaux et tient un rôle de concertation unique au Québec par :

- un **réseau fort et structuré d'intervenants branchés** sur les enjeux locaux et nationaux,
- son enracinement dans le milieu et sa présence dans toutes les régions,
- son approche constructive axée sur les solutions,
- son rôle de veille, de vigie et de suivi continu **sur l'ensemble** des grands enjeux environnementaux québécois,
- son rôle de catalyseur/entremetteur ainsi que son rôle d'influence auprès des **décideurs** pour faire avancer les dossiers environnementaux,
- son réseau de **partenaires privilégiés et prestigieux** pour la réalisation de projets fédérateurs et mobilisateurs.

3. Commentaires généraux

D'entrée de jeu, le CQDE et le RNCREQ tiennent à exprimer au gouvernement leur satisfaction, et leur appui ferme, pour cette importante réforme que propose le Projet de loi n° 89 en matière de sanctions administratives et pénales dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE), pierre angulaire de la législation environnementale québécoise.

Des félicitations s'imposent certes de la part du milieu environnemental, en particulier à Mme Line Beauchamp, votre prédécesseur à la fonction de ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, qui a fait preuve, disons-le, de beaucoup de clairvoyance et d'audace pour initier et défendre ce projet de loi auprès de ses collègues, projet hautement technique et à forte saveur juridique qui comporte, on le verra, de nombreuses dispositions innovatrices en droit administratif et pénal québécois. Des félicitations également à vous, Monsieur le ministre, pour accepter de relever le défi que pose la poursuite de cette réforme législative majeure, si nécessaire lorsqu'on considère que les mesures actuellement prévues par la LQE en matière de sanction administrative et pénale sont demeurées à peu près inchangées depuis plusieurs décennies et que leur efficacité pour assurer le respect de la loi s'avère pour le moins relative, voire nettement insuffisante.

Cet appui du CQDE et du RNCREQ à la réforme proposée n'est évidemment pas le fruit du hasard, bien au contraire : de fait, l'essentiel des orientations de ce projet de loi en matière de sanction administrative et pénale correspond à celles issues des travaux entrepris depuis plusieurs années au sein du ministère pour moderniser la *Loi sur la qualité de l'environnement*, travaux auxquels le CQDE a eu le privilège d'être associé en 2005-2006 puisque plusieurs membres de son conseil d'administration et de son personnel y ont contribué étroitement. Plus fondamentalement, dans le domaine de la protection de l'environnement, devenue comme vous le savez une valeur sociétale fondamentale, il est particulièrement important que les sanctions administratives et pénales soient appropriées, justes et efficaces puisqu'elles ont pour finalité de prévenir et de sanctionner la commission d'infractions contre le bien-être public. Ainsi, pour être davantage en mesure d'assurer le respect de dispositions d'ordre public destinées à protéger la santé humaine et l'environnement, ces sanctions doivent tendre non seulement à mieux répondre aux objectifs, plus classiques, de dissuasion et de répression, mais elles doivent désormais tendre à satisfaire également aux objectifs plus larges de réparation et d'indemnisation des dommages écologiques causés par la perpétration d'infractions. Et c'est parce que nous avons la conviction que les éléments de réforme proposés par ce projet de loi vont précisément dans cette direction que nous l'appuyons, tant au regard des objectifs poursuivis que des moyens qui y sont prévus pour les atteindre.

Il nous tarde donc, Monsieur le ministre, de vous faire connaître notre compréhension de ces objectifs et moyens, lesquels, de façon générale, ont emporté notre adhésion et conditionneront notre soutien dans le futur.

Objectifs du Projet de loi n°89

Le CQDE et le RNCREQ sont d'accord pour dégager de l'ensemble des mesures proposées par ce projet de loi essentiellement cinq objectifs, qu'ils partagent d'emblée :

- 1° Accroître la conformité aux dispositions de la LQE et de sa réglementation ;
- 2° Rendre les sanctions pénales davantage proportionnées à la gravité des infractions aux dispositions de cette loi et de ses règlements ;
- 3° Disposer de sanctions plus diversifiées qui soient dissuasives, incitent à la prévention et permettent une correction rapide ;
- 4° Appliquer avec plus de rigueur le principe pollueur-payeur ;
- 5° Réaliser une indispensable harmonisation entre notre législation environnementale et celles du Canada, de nombreuses provinces canadiennes, dont l'Ontario, et de plusieurs pays de l'OCDE.

Moyens proposés pour l'atteinte de ces objectifs

Il nous faut maintenant faire état brièvement des principales mesures prévues par ce projet de loi qui, de l'avis du CQDE et du RNCREQ, sont essentielles à l'atteinte des objectifs mentionnés ci-dessus et, conséquemment, se doivent d'être maintenues absolument :

Mesures à caractère administratif

1° Instauration d'un régime de pénalités administratives

À l'instar d'autres législations environnementales récemment adoptées par les législatures d'autres provinces du Canada, dont l'Ontario en 2007-2008, l'Alberta en 2003, la Colombie-Britannique en 2005 et le Nouveau-Brunswick en 1997, de même que le Parlement canadien en 2009, sans parler des Etats-Unis et de nombreux pays de l'OCDE qui disposent déjà de ce genre de mesures depuis plusieurs années, le projet de loi propose d'instaurer un système de sanction pécuniaire de nature purement administrative, distinct du régime pénal et ayant une application indépendante et autonome que les tribunaux, dont la Cour suprême, ont à maintes reprises confirmé la validité. Nous souscrivons à cette mesure innovatrice qui permet une intervention rapide de l'Administration responsable pour assurer le respect de la loi en imposant une pénalité strictement financière au contrevenant, tenu d'en acquitter le paiement dans un très court laps de temps, et ce, selon un processus administratif clairement défini dans le projet de loi et qui tend à préserver les droits du justiciable. Rappelons ici quelques-unes des caractéristiques de ce système de pénalités administratives qui nous apparaissent particulièrement importantes :

- Les montants des pénalités, rattachées expressément aux quatre grandes catégories d'infractions identifiées dans la loi, sont fixes et relativement minimales (maximum de 2 000\$ pour les personnes physiques et de 10 000\$ pour les personnes morales), tout en couvrant l'ensemble de la loi et éventuellement de ses règlements (articles 115.10 et 115.11) ;
- Les pénalités sont imposées par la personne que désigne le ministre, selon des modalités procédurales bien définies dans la loi (article 115.15) ;
- Cumul possible des deux systèmes de peines : pénalité administrative et/ou amendes pénales, avec ou sans emprisonnement (article 115.13) ;
- Application du régime de preuve par prépondérance et admissibilité d'une défense de diligence raisonnable (par interprétation des articles instaurant le système) ;
- Réexamen possible de la décision imposant une pénalité administrative et ouverture d'un recours en contestation de cette décision devant le TAQ (articles 115.15 à 115.20) ;
- Délai de prescription de 2 ans après la contravention (article 115.14) ;
- Recouvrement des pénalités suivant un processus administratif simplifié et efficace dans la mesure où il évite quasi complètement la voie judiciaire (articles 115.21 à 115.26).

2 ° Attribution au ministre de nouveaux pouvoirs de sanction administrative

Nous sommes particulièrement en faveur du nouveau pouvoir d'ordonnance que le projet de loi propose d'accorder au ministre à l'article 115.2 et visant à faire cesser toute activité illégale, ou à en restreindre l'exercice, pour une période d'au plus 90 jours, s'il y a atteinte sérieuse à la santé publique ou à l'environnement. Selon notre compréhension, une telle ordonnance pourrait être prise non seulement par le ministre, ce qui, comme on le sait, peut causer des délais qui s'accommodent mal avec certaines situations d'urgence, mais également par toute personne désignée par le ministre, par exemple un fonctionnaire tel un directeur régional, ce qui permettrait de mettre fin temporairement à l'illégalité sur-le-champ, ou dans de très courts délais, lorsque les conditions d'application d'une telle mesure exceptionnelle sont rencontrées.

Nous ne saurions non plus passer sous silence les nouvelles sanctions administratives proposées par l'article 115.6, lequel octroie au ministre et au gouvernement de nouveaux pouvoirs de refus, de révocation ou de suspension de certificat d'autorisation, spécialement ceux prévus aux paragraphes 1°, 3° et 4°, respectivement fondés sur une

déclaration de culpabilité à une infraction à la LQE ou à l'un de ses règlements dont le demandeur ou le titulaire a fait l'objet antérieurement ainsi que sur le défaut de paiement d'une pénalité ou d'autres frais exigibles en vertu de cette loi : de telles sanctions nous apparaissent justifiées, moyennant cependant le respect de certaines garanties procédurales ainsi que nous le verrons plus loin.

Mesures à caractère pénal

1° Regroupement des infractions en 4 grandes classes, en fonction de leur gravité relative, et rehaussement des fourchettes d'amendes et des peines d'emprisonnement (articles 115.28 à 115.34)

Le CQDE et le RNCREQ accueillent très favorablement la restructuration des infractions en quatre grandes catégories, en fonction de la nature des obligations auxquelles on a contrevenu et de la gravité des conséquences sur l'environnement et la santé humaine, et, surtout, le rehaussement significatif des peines d'amendes et d'emprisonnement destinées à les sanctionner, les fourchettes d'amendes proposées s'échelonnant globalement de 1 000 \$ à 1 000 000 \$ pour une personne physique, et de 3 000 \$ à 6 000 000 \$ pour une personne morale. Quant aux peines d'emprisonnement, elles peuvent aller jusqu'à 3 ans pour une première infraction grave, et jusqu'à 5 ans moins un jour en cas de récidive. Cette augmentation des peines, quoique sévère à l'exemple de celle déjà effectuée dans la législation environnementale récente de l'Ontario et du Canada, trouve sa justification dans le fait que, faut-il le rappeler, la protection de l'environnement est devenue au XXI^e siècle une valeur sociétale fondamentale, qui ne relève plus du bon vouloir des intérêts privés et qu'en conséquence, il importe que le législateur confirme clairement l'importance que la société et lui-même accordent à l'environnement en attachant des conséquences pénales appropriées aux comportements qui portent atteinte à l'environnement et à la santé des personnes.

2° Prolongation du délai de prescription (article 115.45)

La prolongation à 5 ans du délai de prescription de base applicable en cas d'infraction aux dispositions de la LQE ou de ses règlements constitue à notre avis une nette amélioration du régime pénal : les faits constitutifs des infractions contre l'environnement peuvent en effet, dans un grand nombre de situations, demeurer méconnus très longtemps et leurs effets n'être que difficilement détectables et ne se révéler que progressivement, au terme par exemple d'enquêtes ou d'expertises complexes, longues et coûteuses, sans compter les contraintes importantes que posent fréquemment l'identification de leurs auteurs et les exigences d'une preuve hors de tout doute raisonnable de tous ces éléments.

3° Fixation de facteurs aggravants à prendre en compte pour la détermination de la peine (article 115.40)

Nous accueillons avec un enthousiasme certain l'encadrement plus serré de l'exercice du pouvoir judiciaire que propose le législateur en fixant lui-même dans la loi les facteurs que le juge sera tenu de prendre en compte dans la détermination de la peine à imposer à un contrevenant, laquelle se doit d'être véritablement dissuasive au regard entre autres du niveau de gravité du dommage environnemental, de la responsabilité, du comportement ou de la capacité financière du contrevenant ainsi que des coûts supportés par la société.

4° Attribution aux juges de pouvoirs d'ordonnance additionnels (article 115.42)

Le CQDE et le RNCREQ jugent particulièrement intéressantes les mesures préventives et correctives que pourront dorénavant prescrire les juges en sus des amendes pécuniaires, notamment en ce qu'elles priorisent la remise en état du milieu endommagé par l'infraction, la mise en œuvre de mesures compensatoires, le versement d'une indemnité additionnelle pour réparer les dommages écologiques qui en sont résulté ou encore le versement de contributions au Fonds vert. Il s'agit là d'un message clair que désormais, il ne suffira plus à un contrevenant de s'en tirer avec le simple paiement d'une amende, mais qu'il pourra aussi avoir à supporter les coûts souvent beaucoup plus importants associés à la réhabilitation du milieu ou à l'indemnisation du dommage écologique.

5° Renforcement de la responsabilité pénale des dirigeants ou administrateurs (articles 115.35 et 115.39)

Le CQDE et le RNCREQ souscrivent d'emblée aux nouvelles règles proposées pour renforcer la responsabilité pénale des dirigeants ou administrateurs de personnes morales ou d'associations ou sociétés non personnalisées, règles qui, encore une fois, sont inspirées fortement des législations environnementales récentes de l'Ontario et du Canada. De fait, un nombre élevé des infractions commises en matière d'environnement le sont par des personnes morales, soit de petites, moyennes ou grandes entreprises, dont le but ultime est généralement la recherche du profit et qui agissent sous la direction et la surveillance de dirigeants et d'administrateurs. Dans ce contexte, toute amélioration de l'efficacité du régime de sanctions pénales, dont l'objectif prioritaire demeure ici de dissuader ces entreprises de porter atteinte à l'environnement, passe nécessairement par un renforcement de l'imputabilité pénale de leurs dirigeants et administrateurs, clairement fondée sur des obligations de prudence et de diligence à l'égard de la conduite des activités de ces entreprises, bref sur un devoir de prévention explicitement énoncé dans la loi, ce que propose précisément l'article 115.39.

4. Commentaires particuliers (propositions d'amendements)

Bien que, dans l'ensemble, nous considérons les mesures administratives et pénales proposées par le Projet de loi n°89 comme fondamentales et nécessaires, le CQDE et le RNCREQ estiment qu'il y a encore place à amélioration et tiennent donc à faire part à cette commission de plusieurs préoccupations ou recommandations d'amendement visant à bonifier ces mesures.

Concernant le régime de pénalités administratives

1° Politique d'application des sanctions administratives et pénales

Considérant que deux systèmes de pénalités coexisteront, soit les pénalités administratives relevant de l'Administration et les peines d'amendes et d'emprisonnement relevant des tribunaux judiciaires, et vu le renforcement des pouvoirs de sanctions administratives attribués au ministre, nous recommandons l'introduction d'un amendement au projet de loi afin de prévoir dans la LQE que le ministre sera tenu d'élaborer et de rendre publique une politique d'application des sanctions administratives et pénales prévues par cette loi, destinée entre autres à assurer la transparence des décisions et, surtout, une égalité de traitement et une équité procédurale pour tous les citoyens, peu importe la région qu'ils habitent.

2° Régime de preuve et de responsabilité applicables

Le projet de loi ne prévoit actuellement rien quant à la nature de la preuve et du régime de responsabilité applicables dans le nouveau système de pénalités administratives dont il prévoit l'instauration. Même s'il est vrai que la nature administrative de ce système peut permettre de dégager ces éléments par interprétation, nous estimons ici qu'il s'agit d'un cas où il y a lieu d'appliquer le dicton à l'effet que ce qui va sans dire va souvent mieux en le disant, et recommandons donc de clarifier ces questions par un amendement au projet de loi qui introduit dans la LQE une disposition énonçant expressément l'application de la preuve civile par prépondérance de preuve.

3° Article 115.13

Nous comprenons mal le bien-fondé de l'exception prévue à l'article 115.13 au cumul d'une pénalité administrative avec des poursuites pénales et, à moins qu'on nous informe de l'existence d'une règle de droit la justifiant, nous considérons préférable d'en recommander la suppression afin que le cumul soit permis en tout temps.

4° Article 115.17

Devant l'importance que le processus de réexamen des décisions imposant une pénalité administrative offre un maximum de garantie d'équité procédurale malgré le fait

qu'il intervienne dans l'Administration alors que c'est un fonctionnaire de cette même Administration qui est à l'origine de la décision imposant la pénalité, nous recommandons d'amender l'article 115.17 du projet de loi pour baliser davantage les critères de désignation des personnes appelées à réexaminer les décisions et offrir ainsi de meilleures garanties d'indépendance et d'impartialité de ces personnes.

5° Article 115.19

Même si, aux termes de cet article 115.19, la décision en réexamen doit en principe être rendue avec diligence, nous sommes fortement préoccupés par le fait qu'une foule de facteurs, tout a fait indépendants du contrôle de la personne visée par l'imposition de la pénalité, peuvent retarder la prise de cette décision, et ce, alors même qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article 115.15, les intérêts continuent de courir sur le montant dû à titre de pénalité. Nous estimons qu'il s'agit là d'une source potentielle d'abus et d'injustice qu'il convient de prévenir ou de corriger, par exemple par un amendement à cet article 115.19 fixant un délai maximal à l'intérieur duquel devra être rendue la décision en réexamen et prévoyant la suspension des intérêts à l'expiration de ce délai si la décision n'est pas prise.

6° Article 115.27

L'article 115.27 prévoit la tenue d'un registre de renseignements concernant les pénalités administratives imposées et que ce registre aura un caractère public, ce qui est très bien puisqu'il nous apparaît essentiel que la collectivité puisse accéder à ces informations sur les personnes ou entreprises qui ont contrevenu aux dispositions de loi ou de règlement destinées à protéger l'environnement ou la santé de ses membres et qui, de ce fait se sont vu imposer une pénalité financière. Cependant, nous pensons que l'on peut faire mieux en matière d'accès à ces informations : nous recommandons en effet d'amender l'article 115.27 pour prévoir l'obligation de rendre accessible ce registre sur le site Internet du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.

7° Régime de pénalités administratives applicable aux municipalités

Si le régime de pénalités administratives constitue, on l'a vu, une mesure propre à offrir à l'Administration «*des sanctions plus diversifiées, qui soient davantage dissuasives, incitent à la prévention et permettent une correction rapide*», ce qui améliore donc sensiblement la conformité à la loi, nous ne voyons pas pourquoi en priver les municipalités qui sont tenues en vertu de la LQE d'appliquer des règlements pris sous l'autorité de cette loi, comme par exemple le *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées* (Q-2, r.8). Ceci est encore plus vrai pour la Ville de Montréal qui, en vertu des articles 118.3 et 124 de la LQE, assume seule la responsabilité du contrôle des sources de contamination situées sur son territoire relativement entre autres aux émissions de contaminants dans l'air, et ce, sur la base de sa propre réglementation et non pas de règlements pris en vertu de la LQE. Conséquemment, le CQDE et le RNCREQ recommandent fortement que le projet de loi

soit amendé pour prévoir que les pénalités administratives soient rendues applicables par les fonctionnaires des municipalités pour les infractions aux dispositions de règlements pris en vertu de la LQE, commises sur leur territoire et que ces municipalités ont le devoir légal d'appliquer, y compris, dans le cas de la Ville de Montréal, aux fins de l'application de sa propre réglementation sur son territoire lorsque celle-ci se substitue aux normes de la LQE et de ses règlements. Un tel amendement nous apparaît par ailleurs parfaitement cohérent avec les dispositions de l'article 115.46 qui reconnaît aux municipalités le pouvoir d'intenter des poursuites pénales pour ces mêmes infractions.

Concernant les nouveaux pouvoirs de sanction administrative attribués au ministre

Articles 8 et 115.6

Aux termes des dispositions du paragraphe 1° de l'article 115.6, le ministre ou le gouvernement peut refuser de délivrer un certificat d'autorisation, le suspendre ou le révoquer pour des motifs liés à des infractions environnementales graves pour lesquelles le demandeur ou le titulaire a été reconnu coupable antérieurement. Bien que nous soyons d'accord avec le principe de cette sanction, nous n'acceptons pas en revanche, comme le prévoit le paragraphe 4° de l'article 8 du projet de loi, que le législateur refuse à la personne visée par cette sanction le droit d'en contester la légalité ou l'opportunité devant le TAQ lorsqu'il s'agit d'une décision du ministre. De notre point de vue, il peut y avoir là matière à contestation, tant sur les questions de fait que de droit, de sorte qu'il convient de préserver entièrement le droit des justiciables de contester devant le TAQ toute décision prise par le ministre en vertu de l'un ou l'autre des motifs énoncés à l'article 115.6. Nous recommandons conséquemment d'amender le projet de loi pour supprimer purement et simplement le paragraphe 4° de l'article 8.

Concernant les nouvelles dispositions pénales

1° Article 115.31

Bien que nous soyons tout à fait favorables à la fixation de minima aux amendes pénales, ce qui est la règle dans l'ensemble de la législation québécoise, nous tenons cependant à vous faire part de nos préoccupations relativement aux amendes minimales fixées pour la classe d'infractions en principe les plus graves, soit celles prévues à l'article 115.31, à savoir une amende d'au moins 7 000\$ pour les personnes physiques et d'au moins 21 000\$ pour les personnes morales. En effet, il est admis que de telles amendes, pour être efficaces, se doivent d'être proportionnées à la gravité des conséquences ; au contraire, si les amendes minimales prévues par la loi sont disproportionnées au regard des circonstances, elles peuvent constituer un frein à la prise de poursuites. Considérant que cet article 115.31 sanctionne les infractions à l'article 20 de la LQE, lequel couvre une grande diversité d'actes ou de situations de gravité très variable, nous recommandons que le législateur réévalue attentivement les planchers d'amendes afin de s'assurer de leur adéquation et qu'ils ne génèrent pas d'effets pervers de nature à annihiler ou réduire l'efficacité de ces importantes sanctions pénales.

2° Article 115.40

Nous avons précédemment eu l'occasion d'exprimer tout le bien que nous pensons de la mesure proposée par l'article 115.40 qui permet au législateur d'encadrer davantage la discrétion judiciaire en fixant lui-même les facteurs aggravants que les juges seront tenus d'appliquer lors de la détermination des peines. À notre avis, il manque cependant à la liste prévue à cet article un important facteur aggravant, relié aux déclarations antérieures de culpabilité pour des infractions à des dispositions de lois ou de règlements à caractère environnemental, qu'il s'agisse de dispositions édictées par le Québec ou par toute autre autorité législative extérieure, fédérale ou d'une autre province, en autant qu'elles concernent la protection de l'environnement. Nous recommandons en conséquence l'ajout à l'article 115.40 d'une nouvelle disposition prévoyant que constitue un facteur aggravant toute déclaration antérieure de culpabilité dont a fait l'objet le contrevenant pour une infraction aux dispositions de lois ou de règlements visant la protection de l'environnement, qu'elles émanent du Québec ou d'une autre autorité législative ou réglementaire canadienne ou étrangère.

3° Article 115.42

Nous demandons que les nouveaux pouvoirs d'ordonnance attribués aux juges par l'article 115.42 soient rendus plus efficaces par les amendements suivants :

- a) aux sous-paragraphes *d* et *e* du paragraphe 5°, ajouter une précision à l'effet qu'il doit s'agir de dommages *écologiques* (et non de dommages à des biens, propriété d'individus ou d'entreprises) ;
- b) ajouter un nouveau paragraphe 7° permettant au juge d'ordonner au contrevenant de publiciser auprès de la population et des victimes de l'infraction ainsi que, le cas échéant, auprès des actionnaires ou sociétaires de la personne morale responsable de l'infraction, les faits constitutifs de l'infraction, les sanctions pénales et les mesures de prévention ou de réparation imposées, selon les modalités que le juge estimera indiqué ;
- c) ajouter un nouveau paragraphe 8° conférant au juge un pouvoir de nature résiduaire à l'effet qu'il peut ordonner au contrevenant de prendre toute autre mesure qu'il estime indiqué pour assurer la conformité à la loi.

4° Article 115.46

L'attribution aux municipalités du pouvoir d'intenter des poursuites pénales pour les infractions commises aux règlements pris en vertu de la LQE et qu'elles ont le devoir d'appliquer soulève une question dont la réponse ne nous semble pas évidente : si une

municipalité fait défaut d'intenter une telle poursuite, les droits de poursuite par ailleurs conférés en vertu de l'article 9 du *Code de procédure pénale* continuent-ils de s'appliquer ? À notre avis, il y aurait lieu que le législateur apporte à l'article 115.46 une précision pour dissiper tout doute ou difficulté sur cette importante question.

5° Article 115.47

Nous recommandons que le projet de loi soit amendé pour prévoir que le registre des déclarations de culpabilité dont l'article 115.47 prévoit la création et le caractère public soit rendu accessible sur le site Internet du MDDEP.

6° Loi sur la confiscation, l'administration et l'affectation des produits et instruments d'activités illégales (L.R.Q., chapitre C-52.2)

Nous recommandons que la *Loi sur la qualité de l'environnement* soit ajoutée à l'annexe de la loi précitée (chapitre C-52.2) de manière que les mesures prévues par cette loi, dont la confiscation civile, soient rendues applicables aux biens qui proviennent ou qui sont utilisés lors d'activités exercées en contravention aux dispositions de la LQE ou de ses règlements. Il y aurait également lieu de modifier l'article 25 de la loi précitée (chapitre C-52.2) afin que le produit de l'aliénation de ces biens puisse être versé au Fonds vert.

CONCLUSION

Le CQDE et le RNCREQ ne sauraient terminer leurs commentaires sur le Projet de loi n° 89 sans rappeler l'importance de mener à terme rapidement cette réforme majeure des sanctions administratives et pénales destinées à renforcer le respect de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et d'effectuer dans les meilleurs délais la révision de l'ensemble de la réglementation prise en vertu de cette loi en vue d'en harmoniser les dispositions avec celles proposées par le présent projet de loi, particulièrement pour ce qui concerne le rehaussement des peines d'amende : il s'agit là d'une question de cohérence fondamentale !

Le CQDE et le RNCREQ ne sauraient non plus passer sous silence la nécessité de revoir également l'ensemble des lois dont l'application relève de la responsabilité du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, afin encore là, et en parfaite cohérence, d'en harmoniser les dispositions avec celles du présent projet de loi, en particulier pour ce qui a trait au rehaussement des fourchettes d'amendes et des autres mesures de nature pénale ou administrative prévues par ce projet de loi qui pourraient leur être rendues applicables. On pense entre autres à la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, à la *Loi sur les pesticides* et à la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*.

Enfin, pourquoi s'arrêter en si bon chemin dans la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* : après avoir réalisé au fil des ans d'importantes révisions de pans entiers de cette loi, que l'on pense notamment aux dispositions portant sur la gestion des matières résiduelles (1999-2000), sur les sols contaminés (2002-2003), sur les changements climatiques (2009-2010), sur la gestion de l'eau (2009-2010), et maintenant sur les sanctions pénales et administratives (2010-2011), il reste au moins une importante modernisation à réaliser, peut-être la plus fondamentale, soit celle des deux régimes d'autorisation respectivement prévus aux articles 22 et 31.1 et suivants de cette loi, entre autres sur le plan de la transparence, de l'accès à l'information environnementale et de la participation de la population aux décisions des autorités en matière d'environnement. Le CQDE et le RNCREQ offrent donc au gouvernement, et plus spécialement au ministre responsable de cette loi, leur entière collaboration pour mener à bien cette modernisation, qui a déjà trop tardé.