

EYB2015DEV2238

Développements récents en droit de l'environnement (2015), Service de la formation continue du Barreau du Québec, 2015

Robert DAIGNEAULT*

Sanctions administratives pécuniaires au Québec : où en sommes-nous trois ans plus tard ?

Indexation

Environnement ; Loi sur la qualité de l'environnement ; mesures administratives ; sanctions administratives pécuniaires

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ

INTRODUCTION

1. REGARD SUR LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES

1.1 Les SAP et le domaine particulier de l'environnement

2. LES SAP DANS LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT

2.1 Le point de départ : l'avis de non-conformité

2.1.1 Les situations pouvant donner lieu à une SAP

2.1.2 Restrictions à l'imposition de SAP

2.1.3 Manquements et infractions, une parenté

2.2 La décision : une sentence sans préavis... ou presque

2.2.1 Le contenu de l'avis de réclamation

2.2.2 Les personnes désignées

2.3 Le réexamen et la contestation

2.3.1 Le Bureau de réexamen des sanctions administratives pécuniaires

2.3.2 La demande de réexamen

2.3.3 La contestation devant le Tribunal administratif du Québec

2.3.4 Le réexamen en vaut-il la peine ?

2.4 Le Cadre général d'application des sanctions administratives pécuniaires

2.4.1 SAP ou recours pénal ?

- 2.4.1.1 La gravité objective
- 2.4.1.2 La gravité subjective et autres facteurs menant à une poursuite pénale
- 2.4.2 La discrétion d'imposer ou non une SAP
 - 2.4.2.1 Le Cadre général de 2012
 - 2.4.2.2 Le Cadre général de 2013
 - 2.4.2.3 Un contenu tronqué
 - 2.4.2.4 Des décideurs en quête de précisions
 - 2.4.2.4.1 La gravité des conséquences selon la directive
 - 2.4.2.4.2 Une directive qui se substitue au document officiel

3. TROIS ANS DE SANCTIONS ADMINISTRATIVES PÉCUNIAIRES

- 3.1 Une progression rapide
 - 3.1.1 Nombre et montants des sanctions
 - 3.1.2 Les manquements les plus fréquemment sanctionnés
 - 3.1.2.1 Les manquements d'ordre réglementaire
 - 3.1.2.1.1 Les règlements invoqués
 - 3.1.2.1.2 Les dérogations aux autorisations
 - 3.1.2.1.2 Les autres manquements apparentés
 - 3.1.2.2 Les manquements aux dispositions d'application générale
 - 3.1.2.2.1 L'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement
 - 3.1.2.2.2 Le 3e volet de l'article 20 de la Loi sur la qualité de l'environnement
 - 3.1.2.2.3 L'article 66 de la Loi sur la qualité de l'environnement

4. COMMENTAIRE

CONCLUSION

RÉSUMÉ

Après un retour sur le nouveau régime de sanctions administratives pécuniaires de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, l'auteur fait le bilan des trois premières années d'application du régime. En passant en revue les décisions du Bureau de réexamen des sanctions administratives pécuniaires, il trace un portrait des principaux arguments soutenus et tente d'en tirer des enseignements et des orientations sur la manière dont le régime est appliqué. En quantifiant en nombre et en valeur selon les années et les régions administratives du ministère du Développement durable, de l'Environnement et

* L'auteur est biologiste, Fellow administrateur agréé et avocat principal du cabinet Daigneault, avocats inc. L'auteur remercie mesdames Claire Boucher, LL.B., et Marie-Eve Boudreault, LL.B., de son cabinet, pour les travaux de recherche et de compilation à l'appui de cette étude.

de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC), il permet au lecteur de prendre la mesure de l'application du régime et de sa progression depuis son entrée en vigueur. Il commente aussi les quelques cas ayant fait l'objet d'une contestation devant le Tribunal administratif du Québec. L'auteur dégage les tendances que révèle le volume considérable de sanctions émises et s'interroge sur la finalité poursuivie par l'État dans la mise en oeuvre de ce régime, en relation avec le cadre général publié par le ministre en 2012.

INTRODUCTION

Au Québec, c'est le 1^{er} février 2012 qu'entraîne en vigueur le nouveau régime des sanctions administratives pécuniaires, introduit dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹ par la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'en renforcer le respect*². Ce régime s'inscrit dans une tendance répandue sur l'ensemble du territoire canadien. Pratiquement toutes les législatures au Canada ont adopté des dispositions instituant des régimes analogues au cours des dernières années³. Cependant, ces sanctions ne sont qu'un volet des changements que la loi modificative a apportés aux mesures punitives alors en vigueur dans la LQE. Elle a complètement refondu la majeure partie des sanctions administratives et pénales prévues dans la LQE, y compris le régime de responsabilité administrative et pénale des administrateurs et dirigeants d'organismes ou d'entreprises.

Dans ces pages, nous nous penchons essentiellement sur le régime des sanctions administratives pécuniaires. Elles entrent dans une catégorie à part et elles apparaissent nettement, au Québec du moins, comme le choix privilégié de l'Administration parmi les divers moyens à sa disposition pour veiller au respect de la LQE. Après trois ans d'application, il nous est apparu utile et instructif de faire le point. Comme nous le verrons plus loin, le recours aux sanctions administratives pécuniaires connaît une croissance impressionnante.

Comme l'expression l'indique, une sanction administrative pécuniaire (expression désormais connue et désignée au Québec par l'acronyme « SAP ») est une pénalité d'ordre financière imposée à un administré pour sanctionner un manquement à la loi ou à un règlement, constaté par un agent de l'Administration. Il ne s'agit pas d'une sanction de nature pénale, bien qu'elle présente plusieurs points communs avec une telle sanction⁴. Cependant, elle ne doit pas avoir pour but de punir⁵. Elle doit plutôt avoir pour rôle d'inciter le contrevenant à se conformer aux exigences de la loi et de le dissuader d'y

[1](#). RLRQ, c. Q-2, ci-après la « LQE ».

[2](#). Projet de loi 89 (2011, chapitre 20), que nous appellerons dans ces pages la « Loi 89 » ; c'est le paragraphe 1^o de l'article 62 de cette loi qui a fixé au 1^{er} février 2012 la date d'entrée en vigueur des nouveaux articles [115.13](#) à [115.28](#) de la LQE.

déroger à nouveau⁶. Toutefois, il n'y a pas toujours concordance entre l'intention du législateur et la lettre de la loi, ce qui peut fragiliser la validité constitutionnelle des dispositions instituant un tel régime.

Si le régime des SAP est entré en vigueur le 1^{er} février 2012, l'essentiel des dispositions introduites dans la LQE par la Loi 89 l'était déjà le 4 novembre 2011⁷. Ce décalage visait à permettre au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, ainsi qu'il se nommait alors (ci-après le « ministre »)⁸, d'élaborer le cadre général

3. Lois provinciales :

Alberta : *Environmental Protection and Enhancement Act*, RSA 2000, c. E-12, <<http://canlii.ca/t/52d7f>>, art. 237(1) ; **Colombie-Britannique** : *Environmental Management Act*, SBC 2003, c. 53, <<http://canlii.ca/t/520xn>>, art. 115 et 119 ; *Administrative Penalties (Environmental Management Act) Regulation*, BC Reg 133/2014, <<http://canlii.ca/t/529nh>> (voir la liste des lois qui sont touchées) ; **Nouveau-Brunswick** : *Loi sur l'assainissement de l'air*, LN-B 1997, c. C-5.2, <<http://canlii.ca/t/693fs>>, art. 31 ; *Règlement sur les amendes administratives*, Règl. du N-B 98-41, <<http://canlii.ca/t/nlfm>> (voir annexe A) ; **Ontario** : *Loi sur la protection de l'environnement*, LRO 1990, c. E.19, <<http://canlii.ca/t/q41c>>, art. 182.1 ; **Saskatchewan** : *Environmental Management and Protection Act*, 2002, SS 2002, c. E-10.21, <<http://canlii.ca/t/52bd1>>, art. 77(1) ; *Act Respecting the Management and Protection of the Environment, Repealing The Clean Air Act, The Environmental Management and Protection Act, 2002, The Litter Control Act and The State of the Environment Report Act and Making Consequential Amendments to Certain Acts*, 2010, c. E-10.22, <<http://www.qp.gov.sk.ca/documents/english/Chapters/2010/E10-22.pdf>>, art. 88(1) et 89(1) ; *Forest Resources Management Act*, SS 1996, c. F-19.1, <<http://canlii.ca/t/52d0q>>, art. 78(1) ; **Terre-Neuve-et-Labrador** : *Environmental Protection Act*, SNL 2002, c. E-14.2, <<http://canlii.ca/t/526r5>>, art. 106(1).

Lois fédérales :

Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), L.C. 1999, ch. 33, <<http://canlii.ca/t/69g3p>>, art. 280, 280.1 et 330 ; *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, L.C. 2001, ch. 26, <<http://canlii.ca/t/69g4n>>, art. 228-232.2 ; *Loi sur les pénalités administratives en matière d'environnement*, L.C. 2009, ch. 14, art. 126, <<http://canlii.ca/t/68x8l>>, art. 5 (selon cette loi, des SAP peuvent être émises en vertu de dix lois environnementales et de leurs règlements connexes, dont la *Loi sur les espèces sauvages au Canada*, L.R.C. (1985), ch. W-9, la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux*, L.R.C. (1985), ch. I-20, la *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*, L.C. 1994, ch. 22, la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* (L.C. 2000, ch. 32) et la *Loi sur le parc marin du Saguenay – Saint-Laurent*, L.C. 1997, ch. 37).

4. Jean PIETTE, « La sanction du droit de l'environnement par des pénalités administratives », dans Service de la formation continue, Barreau du Québec, vol. 352, *Développement récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2012, p. 325-357, à la p. 329.

5. Marie-Claude BELLEMARE et Jan-Martin LEBLANC, « La *Loi sur la qualité de l'environnement* et les sanctions administratives pécuniaires : où en sommes-nous ? », dans Collection Blais, vol. 18, *Droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2013, p. 1-72, à la p. 6.

6. Art. 115.13, al. 2, par. 1^o LQE.

7. Loi 89, *supra*, note 2.

8. Nous incluons dans le terme « ministre » les autres titres qu'il a portés par la suite, c'est-à-dire « ministre du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs » et actuellement « ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ».

d'application prévu à l'article [115.13](#) LQE (ci-après le « Cadre général ») et désigner les personnes chargées de procéder au réexamen des SAP conformément aux articles [115.17](#) et s. Ces personnes, appelées « agent de réexamen », forment le Bureau de réexamen des sanctions administratives pécuniaires, qui relève de la Direction du bureau de la sous-ministre au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (ci-après le « MDDELCC »)⁹. Dans ces pages, nous allons désigner le Bureau de réexamen des sanctions administratives pécuniaires par l'acronyme « BRÉSAP ».

Après trois ans, le régime des SAP dans la LQE a fait naître un volumineux corpus de quelque 300 décisions du BRÉSAP et a entraîné une vingtaine de décisions du Tribunal administratif du Québec (ci-après le « TAQ »). Il a aussi été commenté en Cour supérieure et en Cour d'appel dans l'affaire *Northex*¹⁰. Cette matière nous permettra de faire le point sur la portée et les effets de ce nouveau régime. Nous avons aussi procédé, à partir du registre établi en vertu de l'article [118.5.1](#) LQE, à une compilation des SAP imposées au cours des trois années d'application du régime. Sans prétendre nous lancer dans un exercice jurimétrique, nous avons dégagé des statistiques révélatrices de l'ampleur qu'a rapidement prise ce régime.

Notre analyse couvre trois années, mais inégales, pour des raisons pratiques. Il peut donc en résulter de légères différences entre le traitement statistique et les compilations administratives que peut en faire le MDDELCC. Pour annualiser les statistiques issues des données du registre, nous couvrons la période allant du 1^{er} février 2012 au 31 janvier 2015, soit trois années complètes. Compte tenu de la date où notre demande d'accès à l'information a été faite auprès du MDDELCC, les décisions du BRÉSAP que nous avons consultées couvrent la période allant du début du régime jusqu'au 31 décembre 2014. Pour ce qui est du TAQ, nous avons étudié toutes les décisions qui étaient publiées jusqu'au moment de terminer le présent texte, soit jusqu'en mars 2015.

Dans le texte qui suit, il faut donc conserver à l'esprit ces trois dates successives de fin de période, soit le 31 décembre 2014 pour les décisions du BRÉSAP, le 31 janvier 2015 pour les statistiques tirées du registre et le 31 mars 2015 pour les plus récentes décisions du TAQ en la matière.

1. REGARD SUR LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES

Dans notre droit, les sanctions administratives ne sont pas nouvelles, pas même dans le domaine de l'environnement, et elles ne sont pas seulement d'ordre financière.

⁹. <<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/ministere/Organigramme.pdf>>.

¹⁰. *Northex Environnement inc. c. Blanchet*, 2013 QCCS 2973, [EYB 2013-223879](#), j. François P. Duprat ; 2013 QCCA 872, [EYB 2013-223676](#), j. Marie-France Bich.

L'Administration peut sanctionner de diverses manières les personnes¹¹ qui ne se conforment pas aux obligations que leur dicte la loi. Lors de l'adoption, en 1972, de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le législateur avait déjà prévu certaines mesures d'ordre administratif, comme l'ordonnance ministérielle prévue à l'article [25](#) LQE. À l'époque, certaines de ces mesures pouvaient être contestées devant la Commission municipale du Québec, qui a cédé sa place, en cette matière, au TAQ avec l'entrée en vigueur, le 1^{er} avril 1998, des articles 537 à 541 de la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative*, 1997, c. 43, venue modifier les articles [96](#) à [98.2](#) LQE¹².

La consultation du registre établi en vertu de l'article [118.5](#) LQE¹³ nous montre cependant que ces mesures sont loin d'avoir été appliquées au rythme où le sont aujourd'hui les SAP. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la LQE, c'est-à-dire sur quelque 40 années, environ 650 ordonnances ou avis préalables d'ordonnance ont été émis (nous verrons que le nombre total de SAP, en trois ans seulement, est déjà presque du double). Et les avis préalables n'ont pas nécessairement abouti à l'émission d'une ordonnance, notamment dans les cas où le justiciable visé a choisi de se plier aux exigences du ministre pour éviter les contraintes attachées à une ordonnance. Toutes proportions gardées, les révocations d'autorisation¹⁴ ne sont pas légion non plus. Malgré les dizaines de milliers d'autorisations délivrées au cours de plus de 35 années de tenue du registre en vertu de l'article [118.5](#) LQE, on ne dénombre que quelque 450 révocations inscrites au registre depuis qu'il existe, c'est-à-dire depuis plus de 35 ans.

Avant que leur application ne soit étendue au domaine de l'environnement, les sanctions d'ordre pécuniaire étaient limitées aux domaines économique et fiscal, ou encore à l'exercice d'activités professionnelles réglementées¹⁵. M^e Patrick Michel¹⁶ a recensé les situations suivantes :

– la discipline interne d'une activité professionnelle ;

[11](#). Le mot « personne » dans la LQE est défini, au paragraphe 9^o de l'article [1](#), comme « une personne physique, une société, une coopérative ou une personne morale autre qu'une municipalité » ; le BRESAP a rendu à ce sujet des décisions contradictoires, excluant une société dans une décision, l'incluant dans une autre : Voir *infra*, note 97.

[12](#). Décret n^o 1524-97 du 26 novembre 1997, *G.O.Q.* 1997.2.7361.

[13](#). <<http://www.registres.mddelcc.gouv.qc.ca/ordonnances/index.htm>>.

[14](#). Au sens large, c'est-à-dire incluant les certificats d'autorisation, permis, permissions, etc.

[15](#). J. PIETTE, *supra*, note 4, p. 332.

[16](#). Patrick MICHEL, « Droit pénal et sanctions administratives pécuniaires : quelques considérations pour prévenir la confusion de genres et faciliter la cohabitation », dans *Conférence des juristes de l'État, XX^e conférence – Redéfinir la gouvernance publique*, Cowansville, Éditions Yvon Blais 2013, p. 544-545.

- la réglementation d'une industrie qui comporte des risques pour la santé et la sécurité du public ;
- la réglementation destinée à protéger le système économique et ses investisseurs ;
- la confiscation compensatoire équivalente à la valeur de biens importés non déclarés aux autorités douanières ;
- l'application du régime d'autodéclaration en matière fiscale ;
- la sanction des conditions assorties à un privilège octroyé par l'État, sous la forme d'un permis ou d'une autorisation ;
- les autres rapports entre l'État et l'administré qui peuvent être assimilés à un rapport de nature contractuelle, par exemple, quant à l'utilisation d'un service ou d'une ressource ou, encore, dans le domaine du respect des conventions collectives ou des relations de travail dans un secteur déterminé.

Il y a un lien logique et naturel entre le caractère financier ou lucratif d'un manquement à la loi et une sanction d'ordre financier. Un exemple courant de ce type de sanction est celui de cinq pour cent d'un solde d'impôts impayés, appliqué automatiquement par le fisc en cas de transmission tardive d'une déclaration de revenus annuelle. On peut aussi mentionner les sanctions imposées par les douaniers en cas d'introduction de biens non déclarés, ou encore les amendes imposées par des organismes professionnels aux personnes fautives exerçant une profession réglementée. Généralement, ce sont des cas où l'appréciation de la faute ne laisse place à aucune appréciation discrétionnaire (par exemple une marchandise non déclarée à la douane)¹⁷ et alors, ce qui est discrétionnaire, c'est le choix ou non du douanier de sévir. Si, au contraire, un jugement doit être formé sur l'existence même du geste fautif, la décision est généralement prise après que l'intéressé aura eu l'occasion d'être entendu (par exemple, une sanction imposée en vertu de l'article [273.1](#) de la *Loi sur les valeurs mobilières*)¹⁸.

1.1 Les SAP et le domaine particulier de l'environnement

Leur application dans le domaine de l'environnement marque le début d'une nouvelle ère. Comme le domaine de l'environnement se prête mal à une codification précise, la décision discrétionnaire d'imposer ou non une SAP sous-entend l'exercice d'une autre discrétion, celle de déterminer si une situation de fait donnée déroge ou non à la loi. De plus, la dimension économique n'entre plus vraiment en ligne de compte, encore qu'on

¹⁷. Art. 127.1 de la *Loi sur les douanes*, L.R.C. (1985), ch. 1 (2^e suppl.).

¹⁸. RLRQ, c. V-1.1 ; l'article [115.8](#) de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*, RLRQ, c. A-33.2, prescrit que « Le Bureau doit, avant de rendre une décision qui affecte défavorablement les droits d'une personne, lui donner l'occasion d'être entendue ».

puisse avancer que, pour certaines activités du moins, il pourrait y avoir un avantage économique à se soustraire à la LQE. Cette dimension est cependant absente de plusieurs des manquements auxquels s'appliquent les SAP en vertu de la LQE. On peut en effet déroger à une norme environnementale dans le cours d'activités bien ordinaires, voire banales.

Provoquer par inadvertance un refoulement d'essence au moment de faire le plein de son véhicule¹⁹, faire du bruit (c'est-à-dire émettre un son susceptible d'altérer la qualité de l'environnement et dont la présence serait susceptible de porter atteinte au confort de l'être humain)²⁰, faire chez soi des travaux paysagers dans ce qu'on croit être un milieu terrestre, mais qui serait un milieu humide visé par la LQE, voilà des gestes de la vie courante qui exposeraient une personne à une SAP en vertu de la LQE. Il en serait de même de la personne qui serait la victime involontaire d'un dépôt des déchets sauvages sur sa propriété et qui omettrait de prendre les mesures nécessaires pour que ces déchets soient stockés, traités ou éliminés dans un lieu autorisé²¹.

2. LES SAP DANS LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT

Les SAP, en droit québécois de l'environnement, ont été abondamment commentées par les juristes²², notamment sur ses grands principes. Nous allons dans ces pages entrer dans ses particularités, à la lumière de ses trois années d'application. Un retour sur ses composantes fondamentales et sur les dispositions législatives qui l'encadrent reste néanmoins nécessaire à la compréhension de notre propos.

Le régime des SAP institué par la Loi 89 est prévu aux articles [115.13](#) à [115.28](#) LQE. Ce sont les articles [115.23](#) à [115.28](#) qui prévoient les cas donnant ouverture à des SAP. Il faut aussi tenir compte des articles [115.48](#) à [115.57](#), qui portent sur le recouvrement par le ministre des montants qui lui sont dus, dispositions dont l'application ne se limite cependant pas aux SAP, mais à tout montant que le ministre est en droit de réclamer d'un administré.

¹⁹. Art. [138.7](#), par. 1^o, du *Règlement sur les matières dangereuses*, RLRQ, c. Q-2, r. 32 ; il s'agit, en plus, d'une sanction pratiquement imprescriptible, puisque le délai de prescription court à compter de la date à laquelle l'inspection ou l'enquête qui a donné lieu à la découverte du manquement a été entreprise, selon le 2^e alinéa de l'article [115.21](#).

²⁰. Paragraphe 1^o du 1^{er} alinéa de l'article [115.26](#) LQE, concernant le 3^e volet de l'article [20](#) LQE (pour des cas d'application, voir *infra*, notes 61 et 180-184).

²¹. Art. [115.25](#), par. 7^o LQE (pour des cas d'application, voir *infra*, notes 186-194).

²². J. PIETTE, *supra*, note 4 ; M.-C. BELLEMARE et J.-M. LEBLANC, *supra*, note 5 ; P. MICHEL, *supra*, note 16 ; Christine DUCHAÎNE et Nicolas DUBÉ, « Sanctions pénales, administratives ou ordonnances : en environnement, la diligence a bien meilleur goût ! », dans Service de la formation continue, Barreau du Québec, vol. 370, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2013, p. 187-352.

La LQE distingue les « manquements » et les « infractions », les premiers pouvant entraîner l'imposition d'une SAP, les secondes pouvant aboutir à une poursuite pénale. À l'origine, dans le projet de loi 89 tel que présenté en chambre²³, le régime des SAP et celui des sanctions pénales étaient le miroir l'un de l'autre. L'article 115.10 du projet de loi d'origine disposait en effet que :

115.10 Une personne désignée par le ministre à cette fin peut imposer une pénalité administrative lorsqu'elle constate qu'une personne ou une municipalité fait défaut de respecter l'une des dispositions ou obligations visées par les articles 115.28 à 115.31 de la présente loi.

Or, les articles 115.28 à 115.31 en question étaient justement les dispositions créatrices d'infraction (devenus, après débat en commission parlementaire, les articles [115.29](#) à [115.32](#) tels qu'on les retrouve dans la loi actuelle). Selon l'ancienne version, tout geste ou omission constituant une infraction à la loi pouvait donc être sanctionné aussi bien par une SAP que par une sanction pénale. Le risque était grand d'assimiler les deux régimes et ainsi faire basculer dans le domaine du droit pénal ce que le législateur voulait rattacher à celui du droit administratif.

L'article 115.10 est devenu l'article [115.13](#), dont le 1^{er} alinéa se lit comme suit :

115.13 (1^{er} alinéa) Des sanctions administratives pécuniaires peuvent être imposées par les personnes désignées par le ministre à toute personne ou municipalité qui fait défaut de respecter la présente loi ou ses règlements, dans les cas et aux conditions qui y sont prévus.

Les manquements pouvant donner lieu à une SAP sont de deux ordres. Certains font un renvoi direct à une disposition de la LQE, à la façon d'une disposition créatrice d'infraction. D'autres décrivent les manquements en des termes qui leur sont propres, sans référence à un article particulier de la LQE²⁴.

2.1 Le point de départ : l'avis de non-conformité

Le processus menant à une SAP est prévu aux articles [115.15](#) à [115.20](#) LQE. Il est plutôt simple. Il se limite à la constatation d'un « manquement », à l'émission subséquente d'un avis de non-conformité et, à l'étape suivante, c'est déjà l'imposition de la SAP elle-même :

115.15 Lorsqu'un manquement à une disposition de la présente loi ou de ses règlements est constaté, un avis de non-conformité peut être notifié à la personne ou

[23.](http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-89-39-1.html) <<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-89-39-1.html>>.

[24.](#) Voir *infra*, section 2.1.3.

à la municipalité en défaut afin de l'inciter à prendre sans délai les mesures requises pour remédier au manquement. Un tel avis doit faire mention que le manquement pourrait notamment donner lieu à une sanction administrative pécuniaire et à l'exercice d'une poursuite pénale.

L'article [115.15](#) LQE n'indique pas clairement que la SAP doit être précédée de l'avis de non-conformité (le législateur utilise le mot « peut »). C'est plutôt indirectement que le législateur le prévoit :

115.13 Des sanctions administratives pécuniaires peuvent être imposées par les personnes désignées par le ministre à toute personne ou municipalité qui fait défaut de respecter la présente loi ou ses règlements, dans les cas et aux conditions qui y sont prévus.

Pour l'application du premier alinéa, le ministre élabore et rend public un cadre général d'application de ces sanctions administratives en lien avec l'exercice d'un recours pénal et y précise notamment les éléments suivants :

5° les autres modalités relatives à l'imposition d'une telle sanction, notamment le fait que celle-ci doit être précédée de la notification d'un avis de non-conformité. (Nous soulignons)

L'avis de non-conformité est donc le point de départ du processus menant à l'imposition d'une SAP. Dans le Cadre général de 2013, le ministre précise qu'il « constitue un avis préalable à une éventuelle sanction administrative pécuniaire »²⁵. Nous estimons cependant que le MDDELCC ne rédige pas les avis de non-conformité d'une manière qui puisse constituer un tel avis préalable. Nous reproduisons ici le contenu type d'un tel avis, fondé sur plusieurs exemples que nous avons pu consulter. Dans l'exemple ci-après, il est adressé à une personne morale.

Lors de la vérification réalisée le [date] par un inspecteur de notre direction régionale, nous avons constaté le manquement suivant :

[Description de l'omission ou du geste reproché, en quelques lignes]

[Mention de la disposition substantive de la loi, mais sans référence à la disposition créatrice d'infraction ou à celle prévoyant l'imposition d'une SAP]

Nous vous demandons de prendre sans délai les mesures requises pour remédier à ces manquements [ou encore, selon le cas, de cesser immédiatement les travaux non autorisés].

[Cette mention peut aussi comprendre une demande de soumettre dans un certain

[25](#). À la section 4.4.1.

délai un plan des mesures correctives]

Nous vous rappelons qu'un manquement à la *Loi sur la qualité de l'environnement* ou à l'un de ses règlements qui se poursuit durant plus d'un jour constitue un manquement distinct pour chaque jour durant lequel il se poursuit. Par conséquent, vous vous exposez à des sanctions pour chaque journée.

Pour toute information additionnelle ou pour porter à notre attention des observations quant à un manquement constaté, vous pouvez communiquer avec [nom du contact] au numéro de téléphone [***] ou à l'adresse courriel [***]@mddelcc.gouv.qc.ca.

Prenez note que le Ministère se réserve le droit d'utiliser toute mesure administrative ou judiciaire à sa disposition pour faire respecter la Loi et pour sanctionner les manquements constatés, et ce, même si vous vous conformez au présent avis.

Nous vous informons qu'en vertu de l'article [115.13](#) de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, une sanction administrative pécuniaire pourrait vous être imposée. Le montant de cette sanction est fixé par la Loi ou le règlement et, selon le manquement visé, il est de 1 000 \$, 1 500 \$, 2 500 \$, 3 500 \$, 5 000 \$, 7 500 \$ ou de 10 000 \$ pour une personne morale.

Comme on peut le lire, il ne s'agit pas d'un avis dans lequel le MDDELCC annonce son intention de prendre une mesure donnée. Il ne s'agit pas d'un document qui annonce une sanction et qui invite la personne concernée à faire des observations. Toutes les options restent ouvertes, y compris celle de ne pas sévir (on dit que le Ministère « se réserve le droit d'utiliser toute mesure administrative ou judiciaire à sa disposition »). À tel point que, bien que le manquement soit mentionné et que la disposition prétendument enfreinte de la LQE ou du règlement soit indiquée, le MDDELCC n'est pas en mesure d'indiquer à la personne concernée le montant de la SAP à laquelle elle s'expose, montant pourtant fixe selon la disposition visée. Au dernier paragraphe ci-dessus, il énumère tous les montants possibles de SAP prévus dans la LQE et ses règlements. Les options du Ministère resteront ouvertes quoi que fasse la personne visée (« même si vous vous conformez au présent avis »).

On n'invite pas cette personne à faire des observations malgré ce que mentionne le ministre dans le Cadre général. On se contente de donner les coordonnées d'un contact pour obtenir des informations.

Quoi qu'en dise le BRÉSAP, il ne s'agit pas, à notre avis, d'un avis préalable à une SAP, puisqu'on n'annonce pas l'intention d'imposer une telle sanction, l'avis n'est pas motivé et l'administré n'est aucunement invité à faire des observations. On lui dit simplement que, peut-être, il serait sanctionné et que cette sanction pourrait être n'importe quelle mesure administrative ou judiciaire à la disposition du Ministère. Pour le BRÉSAP, cependant,

l'avis est suffisant, ainsi qu'il l'exprime dans *Complast inc.*²⁶ :

D'ailleurs, l'avis de non-conformité transmis le 13 décembre 2012 comprenait la mention suivante :

Prenez note que, malgré le fait de vous conformer au présent avis, le Ministère se réserve le droit d'utiliser toute mesure administrative ou tout recours civil ou pénal à sa disposition pour faire respecter la Loi et sanctionner le ou les manquements constatés.

Ainsi, la Direction régionale pouvait valablement imposer à la demanderesse une sanction administrative pécuniaire même après que celle-ci ait procédé au ramassage des matières résiduelles présentes sur son terrain.

Il est vrai que, dans le cas d'une SAP, l'intensité de communication de l'Administration ne peut se comparer à celle qui serait applicable dans le cas d'une poursuite pénale.

Il importe de se rappeler que les principes de l'arrêt *Stinchcombe* ont été énoncés dans le contexte particulier d'une instance criminelle mettant en jeu l'innocence de l'accusé. La gravité des conséquences possibles d'une poursuite criminelle explique l'application d'une obligation de communication assez intense. En l'espèce, les décisions attaquées demeurent de nature purement administrative. On ne trouve pas ici de procès criminel et l'innocence des intéressés n'est pas en jeu. Les principes de l'arrêt *Stinchcombe* ne s'appliquent pas dans ce contexte administratif.²⁷

Elle peut également varier selon la nature et les conséquences d'une décision administrative : « Tout comme les principes de justice naturelle, la notion d'équité procédurale est éminemment variable et son contenu est tributaire du contexte particulier de chaque cas »²⁸. Dans une décision portant sur l'imposition d'une SAP, le TAQ rappelle que « les procédures menant à une décision prise dans l'exercice d'une fonction administrative doivent, en vertu des dispositions des articles 2 à 8 LJA, être conduites dans le respect du devoir d'agir équitablement »²⁹. Ce devoir d'équité comporte celui de respecter la règle *audi alteram partem*.

L'obligation de se conformer aux règles de justice naturelle et à celles de l'équité

²⁶. SAP n° 401008505 du 19 février 2013, décision du BRÉSAP n° 0117 du 9 septembre 2013, p. 3.

²⁷. Les juges LeBel et Fish, pour la majorité, dans *May c. Établissement Ferndale*, 2005 CSC 82, [EYB 2005-99265](#), par. 91.

²⁸. La juge L'Heureux-Dubé, pour la majorité, dans *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, 682.

²⁹. *Recyclage Sainte-Adèle c. Québec (Développement durable, Environnement, Faune et Parcs)*, 2015 QCTAQ 03862, juges administratifs Louis A. Cormier et François Boutin, par. 15.

procédurale s'étend à tous les organismes administratifs qui agissent en vertu de la loi [...]. Ces règles comportent l'obligation d'agir équitablement, notamment d'accorder aux parties le droit d'être entendu (la règle *audi alteram partem*).³⁰

2.1.1 Les situations pouvant donner lieu à une SAP

Les « cas » et « conditions » dont il est question au 1^{er} alinéa de l'article [115.13](#) LQE, et pouvant entraîner l'imposition d'une SAP, sont ceux énumérés aux articles [115.23](#) à [115.26](#) LQE. En outre, l'article [115.27](#) LQE permet d'étendre, par règlement, le régime des SAP aux manquements à des règlements pris en vertu de la LQE. Si un tel règlement prévoit que son application relève d'une municipalité³¹, cette dernière peut imposer une SAP, sauf si une personne désignée par le ministre a déjà émis une SAP relativement aux mêmes faits survenus le même jour.

Au même titre que la LQE sanctionne les infractions continues, elle sanctionne aussi les manquements continus. L'article [115.22](#) LQE édicte qu'un manquement est un manquement distinct pour chaque jour où il se poursuit.

Depuis le 18 juillet 2013, les règlements adoptés en vertu de la LQE comportent eux aussi des dispositions prévoyant l'imposition de SAP en plus des sanctions pénales. Là encore, malgré une terminologie différente, les dérogations passibles de l'une ou l'autre mesure sont essentiellement les mêmes. C'est l'article [115.27](#) LQE qui permet au gouvernement de prévoir l'imposition d'une SAP à un manquement d'ordre réglementaire :

[115.27](#) Le gouvernement ou le ministre peut, dans un règlement qu'il prend en vertu de la présente loi, prévoir qu'un manquement à l'une de ses dispositions puisse donner lieu à une sanction administrative pécuniaire. Il peut y prévoir des conditions d'application de la sanction et y déterminer les montants ou leur mode de calcul, lesquels peuvent notamment varier selon l'importance du dépassement des normes qui n'ont pas été respectées, sans toutefois excéder les montants maximums prévus par l'article [115.26](#). Ces montants maximums peuvent cependant être plus élevés dans le cas d'une sanction administrative pécuniaire prévue par un règlement pris en vertu du paragraphe 2^o de l'article [46.15](#).

Cependant, il faut noter qu'au-delà de cette possibilité donnée au gouvernement de prévoir des SAP dans un règlement, le législateur est allé plus loin et a contraint le

³⁰. La juge Arbour dans *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, [REJB 2002-27816](#), par. 75 (citations omises).

³¹. L'application du *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées*, RLRQ, c. Q-2, r. 22, relève des municipalités, ainsi que le prévoit l'article [86](#) LQE et l'article 88 de ce règlement ; toutefois, il ne prévoit pas l'imposition de SAP, du moins dans sa version en vigueur au moment d'écrire ces lignes.

gouvernement à mettre à niveau sa réglementation. C'est le 19 juin 2013 qu'ont été adoptés les règlements modificatifs, publiés dans la *Gazette officielle* le 3 juillet 2013³². C'est l'article 61 de la Loi 89 qui contraignait le gouvernement à cette mise à niveau :

61. Le gouvernement ou, le cas échéant, le ministre doit, par règlements adoptés avant le 30 juin 2013, réviser les règlements qu'il a adoptés en application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* avant cette date afin d'harmoniser les dispositions pénales prévues à ces règlements avec celles édictées par la présente loi et déterminer les dispositions de ces règlements dont le manquement peut donner lieu à l'imposition d'une sanction administrative pécuniaire, prévoir les conditions d'application d'une telle sanction et en fixer le montant ou le mode de calcul, conformément à cette loi.

2.1.2 Restrictions à l'imposition de SAP

L'article [115.21](#) LQE fixe à deux ans, à compter de la date du manquement, le délai de prescription pour imposer une SAP, sauf dans les cas de fausses représentations faites à une personne visée aux articles [119](#) à [120.1](#) LQE (inspecteur ou enquêteur), et sauf dans les cas de manquements relatifs à des matières dangereuses ou à l'article [20](#) LQE. Le délai de deux ans se calcule alors à compter de la date de l'inspection ou de l'enquête qui a permis de découvrir le manquement. Par comparaison, le délai de prescription, en matière pénale, est de cinq ans dans le premier cas et de deux ans dans les cas où le point de départ est celui de l'inspection ou de l'enquête qui a permis de découvrir l'infraction³³.

Une SAP ne peut être imposée à une personne pour un manquement, si un constat d'infraction a été signifié à cette personne pour une contravention à une même disposition, survenue le même jour et fondée sur les mêmes faits (art. [115.14](#) LQE). Enfin, selon le 2^e alinéa de l'article [115.16](#) LQE, « [i]l ne peut y avoir cumul de sanctions administratives pécuniaires à l'égard d'une même personne ou d'une même municipalité, en raison d'un manquement à une même disposition, survenu le même jour et fondé sur les mêmes faits ». Si plusieurs SAP sont applicables, la personne qui impose la SAP doit alors déterminer celle « qu'elle estime la plus appropriée compte tenu des circonstances et des objectifs poursuivis ». Par exemple un rejet de contaminant dans l'environnement qui contreviendrait aux normes fixées par le ministre dans une autorisation pourrait à la fois être considéré, selon l'ampleur de celui-ci, comme un manquement visé par le paragraphe 1^o du 1^{er} alinéa de l'article [115.24](#) LQE et un manquement visé par le paragraphe 1^o de l'article [115.26](#) LQE. Nous verrons que le Cadre général aborde ce point, du moins dans sa version de 2012³⁴.

[32.](#) Décrets n^o 652-2013-687-2013, *G.O.* 2013.2.2669.

[33.](#) Art. [115.42](#) LQE.

Contrairement à ce que la LQE prévoit quant aux infractions, un manquement attribuable à une personne morale n'entraîne pas nécessairement une sanction de l'administrateur ou du dirigeant. Il n'y a pas d'équivalent, pour les SAP, de l'article [115.40](#) LQE :

115.40 Lorsqu'une personne morale, un agent, mandataire ou employé de celle-ci ou d'une société de personnes ou d'une association non personnalisée commet une infraction à la présente loi ou à ses règlements, l'administrateur ou le dirigeant de la personne morale, société ou association est présumé avoir commis lui-même cette infraction, à moins qu'il n'établisse qu'il a fait preuve de diligence raisonnable en prenant toutes les précautions nécessaires pour en prévenir la perpétration.

Pour l'application du présent article, dans le cas d'une société de personnes, tous les associés, à l'exception des commanditaires, sont présumés être les administrateurs de la société en l'absence de toute preuve contraire désignant l'un ou plusieurs d'entre eux ou un tiers pour gérer les affaires de la société.

D'ailleurs, le BRÉSAP considère que, si un administrateur ou dirigeant est l'*alter ego* d'une personne morale, le fait de sanctionner et cette dernière et l'administrateur ou dirigeant équivaldrait au cumul des SAP, en dérogation au 2^e alinéa de l'article [115.16](#)³⁵.

La participation à un manquement n'est pas non plus sanctionnée. En matière pénale, l'infraction participative est prévue à l'article [115.38](#) LQE :

115.38 Quiconque accomplit ou omet d'accomplir quelque chose en vue d'aider une personne ou une municipalité à commettre une infraction visée par la présente loi ou ses règlements, ou conseille, encourage, incite ou amène une personne ou une municipalité à commettre une telle infraction, commet lui-même cette infraction.

Dans l'affaire *Municipalité de Sainte-Mélanie*³⁶, le MDDELCC reprochait à la municipalité d'avoir incité ou permis à un tiers de réaliser des travaux sans certificat d'autorisation. Le BRÉSAP a annulé la SAP au motif qu'il n'y a pas, pour les manquements, l'équivalent de l'article [115.38](#) LQE. L'avis de non-conformité, lequel ne fait pas qu'évoquer la possibilité d'une SAP, mais toute autre mesure à la disposition du MDDELCC, faisait expressément référence à l'article [115.38](#) et non à un manquement commis directement par la municipalité.

Le BRÉSAP a cependant associé le commettant à un manquement commis par un

[34](#). Voir *infra*, section 2.4.2.1.

[35](#). *Denys Duchesne et Pro-Mec Élite inc.*, décision n^o 0035 du 5 février 2013 (SAP n^{os} 400958510 et 400958419 du 21 août 2012).

[36](#). SAP n^o 400923197 du 22 juin 2012, décision du BRÉSAP n^o 0014 du 27 novembre 2012.

préposé, en se fondant sur les dispositions du *Code civil du Québec* (ci-après le « C.c.Q. »). Cette référence au C.c.Q. met en lumière l'hybridisme du régime de SAP, puisant aux règles du droit pénal, du droit administratif et du droit civil. Ainsi, dans *Nouvelle Autoroute 30 S.E.N.C.*³⁷, le BRÉSAP s'est fondé sur l'article [2101](#) C.c.Q. pour maintenir une SAP imposée au donneur d'ouvrage. Cet article s'énonce comme suit.

2101. À moins que le contrat n'ait été conclu en considération de ses qualités personnelles ou que cela ne soit incompatible avec la nature même du contrat, l'entrepreneur ou le prestataire de services peut s'adjoindre un tiers pour l'exécuter ; il conserve néanmoins la direction et la responsabilité de l'exécution.

La même disposition a été invoquée dans *Ville de Mascouche*³⁸. Dans ce cas, le MDDELCC avait également sanctionné l'entrepreneur, Construction G-Nesis inc.³⁹, et a rejeté l'argument du cumul des SAP. Le BRÉSAP a estimé par ailleurs que l'une ou l'autre personne peut être sanctionnée.

[L]a discrétion appartient à la Direction régionale de décider de sanctionner ou pas le donneur d'ouvrage, suivant les circonstances en présence. Mais, la sanction de l'un n'exclut pas l'autre.⁴⁰

Dans *Soylutions*⁴¹, le MDDELCC s'est appuyé sur l'article [1463](#) C.c.Q. pour engager la responsabilité de l'employeur, pour le manquement commis par son employé. Dans cette décision, le TAQ a retenu la responsabilité de l'employeur, mais son analyse se rapproche de l'application des règles de responsabilité du commettant en droit pénal. L'article [1463](#) a également été invoqué par le BRÉSAP dans *Meunerie Charlevoix inc.*⁴². Par contre, dans *Excavation René St-Pierre inc.*⁴³, le MDDELCC a adopté une position contraire à celle qu'il avait fait valoir dans *Soylutions*, en tentant cette fois d'écarter

37. SAP n° 400936143 du 9 novembre 2012, décision du BRÉSAP n° 0068 du 4 juillet 2013, p. 4.

38. SAP n° 400980539 du 14 février 2013, décision du BRÉSAP n° 0115 du 30 septembre 2013.

39. SAP n° 400980522 du 14 février 2013, décision du BRÉSAP n° 0112 du 30 septembre 2013.

40. *Thirau ltée*, SAP n° 401033903 du 18 juillet 2013, décision du BRÉSAP n° 0218 du 11 mars 2014, p. 4 (selon le registre, le donneur d'ouvrage, en l'occurrence Hydro-Québec, n'a pas eu de sanction).

41. *Soylutions inc. c. Québec (Développement durable, Environnement, Faune et Parcs)*, 2014 QCTAQ 05620, juges administratifs Suzanne Lévesque et Odette Laverdière, par. 65 (SAP n° 400954628 du 21 septembre 2012, décision du BRÉSAP n° 009 du 2 mai 2013).

42. SAP n° 401032844 du 12 août 2013, décision du BRÉSAP n° 0225 du 12 mars 2014 ; cette décision est contestée devant le TAQ.

43. *Excavation René St-Pierre Inc. c. Québec (Développement durable, Environnement et Lutte contre les changements climatiques)*, 2015 QCTAQ 02386, juges administratifs Odette Laverdière et Suzanne Lévesque (SAP n° 401009679 du 11 avril 2013 ; décision n° 0155 du BRÉSAP du 1^{er} octobre 2013), par. 57.

l'application des règles de droit civil relative à la responsabilité.

[65] En regard de l'applicabilité des règles de droit civil, l'intimé prétend que les actions posées par le contrevenant ne peuvent être appréciées et considérées qu'en fonction des dispositions législatives créant et encadrant le régime administratif des sanctions pécuniaires, à savoir l'article [115.13](#) LQE et le Cadre général d'application. Il s'agirait en quelque sorte d'un régime complet et étanche, totalement indépendant des autres règles de droit.

Dans cette affaire, le TAQ a reconnu que l'on pouvait invoquer une défense de diligence raisonnable à l'encontre d'une SAP.

2.1.3 Manquements et infractions, une parenté

Même si le législateur s'est soucié du choix des termes employés, en utilisant le mot « manquement » pour les SAP et le mot « infraction » pour les sanctions pénales, la disposition générale qui permet l'imposition de SAP, à savoir l'article [115.13](#) LQE, vise les cas de « défaut de respecter la présente loi ou ses règlements » et, bien entendu, dans la LQE, un défaut de respecter la loi ou ses règlements est aussi une infraction. D'ailleurs, ce même article, comme on le verra plus loin, confirme qu'un même « défaut » peut entraîner soit l'imposition d'une SAP, soit une sanction pénale et, si la terminologie utilisée est différente, l'examen des cas visés aux articles [115.23](#) à [115.26](#) LQE montre que les gestes susceptibles d'être sanctionnés restent en effet essentiellement les mêmes, à quelques exceptions près⁴⁴. Par rapport au texte d'origine du projet de loi 89, le législateur n'aurait donc fait qu'une modification cosmétique⁴⁵.

À titre d'exemple pour illustrer ce point, relativement à l'article [21](#) LQE, c'est l'article [115.25](#) LQE qui prévoit l'imposition d'une SAP :

[115.25](#) Une sanction administrative pécuniaire d'un montant de 1 000 \$ dans le cas d'une personne physique ou de 5 000 \$ dans les autres cas peut être imposée à toute personne ou municipalité qui :

1^o fait défaut d'aviser sans délai en cas de présence accidentelle dans l'environnement d'un contaminant, conformément à l'article [21](#).

Rappelons que l'article [21](#) LQE se lit comme suit :

[21](#). Quiconque est responsable de la présence accidentelle dans l'environnement d'un contaminant visé à l'article [20](#) doit en aviser le ministre sans délai.

⁴⁴. Par exemple, l'entrave à l'exercice des fonctions d'une personne désignée en vertu des articles [119.1](#) ou [120.1](#) LQE n'est pas un manquement pouvant donner lieu à une SAP ; c'est une infraction visée par le paragraphe 6^o de l'article [115.30](#) LQE.

⁴⁵. Jean PIETTE souligne le peu de différences entre les deux régimes, *supra*, note 4, p. 329.

La disposition créatrice d'infraction pour une contravention à l'article [21](#) LQE est l'article [115.31](#) LQE, au paragraphe 1^o :

[115.31](#) (extrait) Commet une infraction et est passible, dans le cas d'une personne physique, d'une amende de 5 000 \$ à 500 000 \$ ou, malgré l'article [231](#) du *Code de procédure pénale* (RLRQ, c. C-25.1), d'une peine d'emprisonnement maximale de 18 mois, ou des deux à la fois et, dans les autres cas, d'une amende de 15 000 \$ à 3 000 000 \$, quiconque :

1^o contrevient à l'article [21](#) [...]

On voit, à toutes fins utiles, qu'il s'agit de la même dérogation et elle est passible, au choix de l'Administration, d'une SAP ou d'une sanction pénale. Citons aussi le 2^e alinéa de l'article [115.24](#) LQE, relativement à une dérogation à l'article [31.48](#) LQE :

[115.24](#) (2^e alinéa) La sanction prévue par le premier alinéa peut également être imposée à toute personne ou municipalité qui :

1^o fait défaut de transmettre au ministre une attestation d'un expert, conformément à l'article [31.48](#).

L'article [31.48](#) LQE se lit comme suit :

[31.48](#) Dès l'achèvement des travaux ou ouvrages que nécessite la mise en oeuvre d'un plan de réhabilitation approuvé par le ministre, la personne ou municipalité tenue à leur réalisation doit transmettre au ministre une attestation d'un expert visé à l'article [31.65](#) établissant que ceux-ci ont été réalisés conformément aux exigences du plan.

L'infraction à l'article [31.48](#) LQE est prévue à l'article [115.30](#) LQE, au paragraphe 1^o :

[115.30](#) (extrait) Commet une infraction et est passible, dans le cas d'une personne physique, d'une amende de 2 500 \$ à 250 000 \$ et, dans les autres cas, d'une amende de 7 500 \$ à 1 500 000 \$, quiconque :

1^o contrevient [...] à l'article [31.47](#), [31.48](#) ou [31.58](#) [...]

Dans certains cas, les termes décrivant le manquement et l'infraction sont rigoureusement identiques, comme on peut le voir, par exemple, à la lecture des articles [115.26](#) et [115.32](#) LQE :

[115.26](#) Une sanction administrative pécuniaire d'un montant de 2 000 \$ dans le cas d'une personne physique ou de 10 000 \$ dans les autres cas peut être imposée à toute personne ou municipalité qui :

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

115.32 Commet une infraction et est passible, dans le cas d'une personne physique, d'une amende de 10 000 \$ à 1 000 000 \$ ou, malgré l'article [231](#) du *Code de procédure pénale*, d'une peine d'emprisonnement maximale de 3 ans, ou des deux à la fois et, dans les autres cas, d'une amende de 30 000 \$ à 6 000 000 \$, quiconque :

6^o refuse ou néglige de se conformer à une ordonnance qui lui a été imposée en vertu de la présente loi ou, de quelque façon, en empêche l'exécution ou y nuit. (Nous soulignons)

Certains manquements pouvant donner lieu à une SAP ne font pas de renvoi particulier à une disposition de la LQE. Par exemple, l'article [115.24](#), au paragraphe 3^o du 1^{er} alinéa, mentionne des cas qui peuvent viser plus d'une disposition.

115.24 (1^{er} alinéa) Une sanction administrative pécuniaire d'un montant de 500 \$ dans le cas d'une personne physique ou de 2 500 \$ dans les autres cas peut être imposée à toute personne ou municipalité qui, en contravention avec une disposition de la présente loi, fait défaut :

[...]

3^o de fournir une garantie ou de constituer une fiducie et de maintenir une telle garantie ou une telle fiducie pendant toute la période au cours de laquelle elle est requise.

2.2 La décision : une sentence sans préavis... ou presque

La SAP est imposée par la notification d'un « avis de réclamation »⁴⁶. On a vu qu'elle doit être précédée d'un avis de non-conformité, dont la teneur, on en conviendra à la lecture de l'exemple donné plus haut, est plutôt laconique. Nous verrons ici que la SAP l'est tout autant.

La notification se fait par poste ordinaire, de sorte que la détermination de la date où elle est reçue par l'intéressé dépendra du témoignage de ce dernier. Cette date marquera le point de départ du calcul du délai de 30 jours accordé pour demander le réexamen de la SAP.

2.2.1 Le contenu de l'avis de réclamation

L'utilisation de l'avis de réclamation comme véhicule juridique pour imposer une SAP fait en sorte que le montant réclamé se trouve ainsi traité de la même manière que toute autre somme due au ministre en vertu de la LQE. Un avis de réclamation, dans la LQE, est en effet un acte administratif ayant des effets juridiques précis et le 1^{er} alinéa de l'article [115.16](#) LQE prescrit que l'avis de réclamation doit être conforme à l'article [46](#), Art. [115.16](#), al. 1 LQE.

[115.48](#) LQE. Cet article et les articles [115.49](#) à [115.57](#) LQE donnent le détail du processus de contestation et de recouvrement de tout montant dû au ministre en vertu de la LQE, quelle qu'en soit la cause. Il peut par exemple s'agir de frais engagés par le ministre pour des mesures qu'il aurait prises en lieu et place d'un contrevenant⁴⁷.

Relativement au manquement constaté, l'avis de réclamation comporte essentiellement les mêmes renseignements que ce que contient l'avis de non-conformité, si ce n'est que, dans ce cas, on mentionne précisément la disposition qui permet d'imposer la SAP, à laquelle correspond le montant réclamé. Il doit être conforme aux prescriptions de l'article [115.48](#) LQE quant aux mentions obligatoires qui doivent y apparaître. Cependant, l'information relative au manquement qui est communiquée à l'administré est substantiellement la même que celle qui lui a été donnée dans l'avis de non-conformité, c'est-à-dire très sommaire.

Si l'avis de non-conformité décrivait plusieurs manquements survenus une même journée fondée sur les mêmes faits, la SAP ne fera mention que d'un seul manquement, généralement celui ayant la gravité objective la plus élevée (donc le montant de SAP le plus élevé)⁴⁸.

Une inspectrice de notre direction régionale a constaté que vous n'avez pas respecté la *Loi sur la qualité de l'environnement* ou l'un de ses règlements le [date], à [lieu] et un avis de non-conformité vous a été envoyé à cet effet.

Par conséquent, en tant que personne désignée par le ministre et conformément à l'article [115.13](#) de cette loi, je vous impose une sanction administrative pécuniaire de [montant] à l'égard du manquement suivant :

[Description de l'omission ou du geste reproché en quelques lignes]

[Mention de la disposition substantive de la loi, mais cette fois avec mention de la disposition créatrice prévoyant l'imposition d'une SAP]

Pour acquitter ce montant, veuillez libeller un chèque à l'ordre du **ministre des Finances et de l'Économie** et le transmettre, accompagné du bordereau de paiement ci-dessous [omis ici], à l'adresse qui y est mentionnée. Prenez note qu'à compter du 31^e jour suivant la date de réception du présent avis, le montant dû portera intérêt au taux prévu par le premier alinéa de l'article 28 de la *Loi sur l'administration fiscale*.

[47](#). Art. [113](#) LQE.

[48](#). Version de 2012 du Cadre général, p. 4 ; cette règle est disparue dans la version de 2013, mais réapparaît à la section 6, page 11, de la directive dont nous traitons à la section 2.4.2.4.2.

Conformément à la *Loi sur la qualité de l'environnement*, vous pouvez demander un réexamen de cette décision dans les 30 jours suivant la date de réception du présent avis selon les modalités indiquées au verso. Nous vous invitons également à prendre connaissance des autres renseignements importants qui y sont fournis.

[nom et titre de la personne désignée]

BORDEREAU DE PAIEMENT

[*****]

RENSEIGNEMENTS IMPORTANTS

La sanction administrative pécuniaire

La *Loi sur la qualité de l'environnement* permet aux personnes désignées par le ministre d'imposer une sanction administrative pécuniaire à toute personne qui ne respecte pas les dispositions de cette loi ou de ses règlements. Le cadre général d'application des sanctions administratives pécuniaires est présenté sur le site Web du Ministère (www.mddefp.gouv.qc.ca/lqe/index.htm).

La détermination du montant d'une sanction administrative pécuniaire n'est pas laissée à la discrétion du Ministère ; ce montant est fixé par la *Loi sur la qualité de l'environnement* ou par l'un de ses règlements, selon le manquement constaté.

Au besoin, vous pouvez conclure une entente de paiement du montant dû avec le ministre. À cet effet, vous pouvez communiquer avec la Direction des ressources financières et matérielles du Ministère au 418-521-3822.

À défaut d'acquitter la totalité du montant dû ou de respecter l'entente de paiement conclue, un certificat de recouvrement pourra être délivré, à l'un des trois moments suivants selon le cas : à l'expiration du délai de 30 jours prévu pour demander le réexamen de la décision ; à l'expiration du délai de 60 jours prévu pour contester la décision du réexamen devant le Tribunal administratif du Québec ; ou à l'expiration du délai de 30 jours suivant la décision de ce tribunal.

Une fois ce certificat de recouvrement délivré, tout remboursement qui vous est dû par le ministre du Revenu peut faire l'objet d'une retenue pour payer le montant que vous devez. Si nécessaire, sur dépôt du certificat de recouvrement au greffe du tribunal compétent, la décision définitive qui établit le montant dû au Ministère

deviendra exécutoire comme s'il s'agissait d'un jugement définitif et sans appel du tribunal et en aura tous les effets.

Soyez avisé qu'à défaut de payer le montant dû, le Ministère pourrait refuser de vous délivrer une autorisation en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* ou de ses règlements ou procéder à la modification, à la suspension ou à la révocation de toute autorisation déjà délivrée à votre égard.

Soyez également avisé que les faits à l'origine de la présente sanction administrative pécuniaire pourraient aussi donner lieu à une poursuite pénale.

Le réexamen de la décision

La *Loi sur la qualité de l'environnement* vous permet de demander le réexamen de la décision de vous imposer la présente sanction administrative pécuniaire. Ce réexamen est effectué par des personnes relevant d'une autorité administrative distincte de celle dont relèvent les personnes désignées pour imposer les sanctions administratives pécuniaires.

Si vous désirez exercer ce droit, vous devez transmettre une demande par écrit dans les 30 jours suivant la date de réception du présent avis en indiquant les motifs justifiant votre demande. Un formulaire est disponible à cette fin sur le site Web (www.mddefp.gouv.qc.ca/lqe/bureau-sap/index.htm) ou dans un bureau régional du Ministère. La demande de réexamen dûment signée peut être transmise par courriel (bureau.reexamen@mddefp.gouv.qc.ca) ou par la poste à l'adresse suivante :

Bureau de réexamen des sanctions administratives pécuniaires

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

Édifice Marie-Guyart

29^e étage, boîte 13

675, boulevard René-Lévesque Est

Québec (Québec) G1R 5V7

Vous aurez également le droit de contester la décision rendue à la suite de ce réexamen devant le Tribunal administratif du Québec.

Pour toute question relative à la procédure de réexamen, vous pouvez communiquer avec le Bureau de réexamen au numéro de téléphone suivant : 418-521-3861, poste 4693.

Le registre public des sanctions administratives pécuniaires

Veillez noter qu'en application de l'article [118.5.1](#) de la *Loi sur la qualité de*

l'environnement, votre nom ainsi que d'autres renseignements relatifs à la sanction administrative pécuniaire qui vous est imposée seront inscrits au registre que le Ministère est tenu de rendre public sur son site Web.

2.2.2 Les personnes désignées

Ce n'est pas le ministre lui-même, mais des personnes désignées par lui qui peuvent imposer des SAP (art. [115.18](#) LQE). C'est dans le Cadre général qu'on trouve la liste des fonctions dont les titulaires sont les personnes désignées pour imposer les SAP⁴⁹ (ci-après les « personnes désignées »).

Dans la version de juillet 2013 du Cadre général, le ministre a ajouté des titulaires de fonction à ceux qui apparaissaient dans la version originale de février 2012. Alors qu'à l'origine, les personnes désignées se limitaient aux directeurs régionaux du Centre de contrôle environnemental du Québec (ci-après le « CCEQ »), la liste est maintenant plus longue et comprend⁵⁰ :

- le sous-ministre adjoint à l'analyse et à l'expertise régionale et au Centre de contrôle environnemental du Québec ainsi que :
 - les directeurs régionaux du Centre de contrôle environnemental du Québec ;
- le sous-ministre adjoint aux services à la gestion et au milieu terrestre ainsi que :
 - la directrice générale des services à la gestion ;
 - le directeur de l'analyse et des instruments économiques ;
- le sous-ministre adjoint aux changements climatiques, à l'air et à l'eau ainsi que :
 - le directeur du Bureau des changements climatiques ;
 - le directeur des politiques de la qualité de l'atmosphère.

2.3 Le réexamen et la contestation

Un avis de réclamation peut être contesté devant le TAQ⁵¹. À la différence, cependant,

[49.](#) Art. [115.13](#), al. 2, par. 2^o LQE.

[50.](#) Section 4.2 du Cadre général de juillet 2013.

[51.](#) Art. [115.49](#) LQE.

des autres montants dus au ministre, ceux découlant de l'imposition d'une SAP font l'objet de règles de contestation particulières. Celui qui se voit imposer une SAP dispose de 30 jours⁵² à compter de la notification de la SAP pour en demander au BRÉSAP le réexamen. Le TAQ a déterminé récemment que ce délai n'est pas de rigueur⁵³. Il suffit alors de faire valoir des motifs raisonnables pour être relevé du défaut de le respecter. Le demandeur n'a pas à démontrer une impossibilité d'agir. Notons que seules les SAP imposées par les personnes désignées peuvent être l'objet d'un tel recours en réexamen. Celles éventuellement imposées par une municipalité pourront être contestées devant la Cour municipale compétente, selon ce qu'indiquera le gouvernement par règlement⁵⁴. Ce choix du législateur ajoute à la similitude entre le régime des SAP et celui des recours pénéaux. Dans un contexte purement administratif, si le législateur ne souhaitait pas que le TAQ en soit saisi, il aurait été plus logique qu'il prévoie qu'une contestation de SAP imposée par une municipalité soit entendue par la Commission municipale, organe administratif qui a d'ailleurs conservé certaines attributions en vertu de la LQE⁵⁵.

Si l'avis de réclamation type énoncé ci-dessus informe l'administré de son droit au réexamen, il ne fait aucunement mention de son droit de faire des observations ou de compléter son dossier, pourtant prévu à l'article [115.19](#) LQE. On ne lui communique par ailleurs aucun document, et il lui appartient alors d'en faire la demande, demande qui sera traitée comme une demande d'accès à l'information faite en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*⁵⁶. L'exercice de son droit d'accès à son dossier est donc restreint par les dispositions de cette loi et, notamment, aux délais inhérents. Que la demande soit adressée au BRÉSAP ou à l'unité administrative d'où provient la SAP, elle sera redirigée vers le responsable de l'accès aux documents du Ministère.

2.3.1 Le Bureau de réexamen des sanctions administratives pécuniaires

Le Bureau de réexamen des SAP regroupe les agents de réexamen que le ministre doit nommer en vertu de l'article [115.17](#) LQE :

⁵². Art. [115.17](#) LQE ; sur le site du MDDELCC, le BRÉSAP indique que les délais se calculent en jours civils entiers, y compris les jours fériés, <<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/LQE/bureau-sap/index.htm#8>> ; nous estimons toutefois que la règle relative à une échéance tombant un jour non juridique, prévue à l'article [7](#) du *Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25, devrait s'appliquer.

⁵³. *Recyclage Sainte-Adèle inc.*, supra, note 29.

⁵⁴. Art. [115.28](#), al. 2 LQE.

⁵⁵. Art. [34](#) LQE, en matière de tarification de services d'aqueduc et d'égout et art. [64.2-64.12](#) LQE, en matière de tarification de services d'élimination de matières résiduelles.

⁵⁶. RLRQ, c. A-2.1, ci-après la LAI.

115.17 Le ministre désigne les personnes chargées de réexaminer les décisions relatives aux sanctions administratives pécuniaires. Ces personnes doivent relever d'une autorité administrative distincte de celle de qui relèvent les personnes qui imposent de telles sanctions.

En créant ce bureau, le ministre s'assure de respecter l'exigence de l'article **115.18** LQE, prescrivant que les personnes chargées du réexamen des SAP ne doivent pas relever de la même autorité administrative que celle dont relève l'émetteur de la SAP. Il y a sans doute là aussi une volonté du ministre de veiller à cette équité, cette cohérence et cette uniformité, dont parle le TAQ, dans l'utilisation des mesures d'application de la LQE, « sur l'ensemble du territoire québécois »⁵⁷. En effet, si les SAP peuvent être imposées notamment par les directeurs régionaux du Centre de contrôle environnemental du Québec (ci-après « CCEQ ») et certains autres titulaires de fonction⁵⁸, le processus de réexamen, lui, est centralisé.

Les agents de réexamen du BRÉSAP ont rendu jusqu'ici plus de 300 décisions en réexamen et ont maintenu la SAP dans 85 % des cas environ. Les décisions du BRÉSAP, construites selon un modèle relativement uniforme, exposent la sanction, les faits, la position du demandeur et celle du Ministère. Une analyse suit, parfois sommaire mais souvent étoffée, notamment dans les décisions les plus récentes, puis c'est le dispositif.

2.3.2 La demande de réexamen

Le BRÉSAP met en ligne à la disposition des administrés un formulaire de demande de réexamen et un formulaire de demande de prolongation du délai pour faire la demande. La demande de réexamen se fait « à l'aveugle ». En effet, au moment de recevoir l'avis de réclamation, la personne concernée n'en sait guère plus que les quelques lignes décrivant le manquement et la mention de l'article de loi ou de règlement prétendument enfreint. Autrement, il doit s'en remettre à son propre dossier et à ce qui a pu lui être dit lors de la visite de l'inspecteur qui a fait les constatations ayant abouti à la SAP. En outre, ni l'avis de non-conformité ni l'avis de réclamation ne renseignent le contrevenant sur la qualification qui a été faite des conséquences du manquement allégué et des circonstances l'entourant, qui sont pourtant les facteurs qui sont considérés dans la décision d'imposer ou non une SAP, comme nous le verrons plus loin. Le demandeur ne sait pas quelle gravité a été attribuée aux conséquences de son manquement, ni si des facteurs aggravants ou atténuants ont été considérés.

57. Voir *infra*, section 2.4.

58. *Cadre général d'application des sanctions administratives pécuniaires*, juillet 2013, section 4.2.

Il est certes en droit de prendre connaissance de son dossier, puisque l'article [115.19](#) LQE lui permet de « compléter son dossier » :

[115.19](#) Après avoir donné au demandeur l'occasion de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier, la personne chargée du réexamen décide sur dossier, sauf si elle estime nécessaire de procéder autrement. Elle peut alors confirmer la décision qui fait l'objet du réexamen, l'infirmier ou la modifier.

Comme l'accès au dossier suit les règles d'accès à l'information, le MDDELCC dispose de 20 jours et même jusqu'à 30 jours pour donner suite à la demande⁵⁹. Il en résulte que si l'administré ne transmet pas sa demande d'accès à son dossier aussitôt la SAP reçue, il est peu probable qu'il reçoive communication de son dossier à temps pour faire sa demande de réexamen. Il peut néanmoins, dans la pratique, indiquer qu'il pourra compléter son dossier après en avoir pris connaissance, et le BRÉSAP suspendra en attendant le processus de réexamen. Dans l'intervalle, cependant, les intérêts sur le montant dû au ministre, qui commencent à courir à compter du 31^e jour suivant la notification de la SAP, ne seront pas suspendus. Ils ne le seront que lorsque le demandeur aura indiqué au BRÉSAP que son dossier est complet⁶⁰.

La lecture des décisions du BRÉSAP nous révèle que l'agent de réexamen procède à l'occasion à une enquête, en communiquant non seulement avec le demandeur, mais avec le MDDELCC, ou même avec des tiers. Les décisions ne permettent pas de conclure, cependant, si les résultats de l'enquête ont été communiqués au demandeur avant que le BRÉSAP ne rende sa décision. Dans une affaire mettant en cause l'émission de bruit contrairement aux dispositions du troisième volet de l'article [20](#) LQE⁶¹, le demandeur avait produit à l'appui de sa contestation un rapport d'un acousticien remettant en question la méthode de mesure utilisée par le MDDELCC. On peut lire le commentaire suivant de l'agent de réexamen dans une décision où il a confirmé la SAP :

La demanderesse conteste la méthode utilisée par le Ministère pour établir un dépassement de 5,4 dBA.

D'une part, il est vrai que l'ingénieur du MDDELCC ayant préparé l'expertise technique a obtenu une valeur de 50,4, en effectuant le calcul prescrit dans la note d'instruction 98-01, à partir d'un bruit résiduel en période nocturne et d'un bruit ambiant en période diurne. Questionné à cet égard, l'ingénieur nous a expliqué avoir

[59](#). Art. 47 LAI.

[60](#). <<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/LQE/bureau-sap/index.htm#10>>.

[61](#). *P. & B. Entreprises ltée*, décision du BRÉSAP n^o 190 du 7 juillet 2014 (SAP n^o 401006582 du 16 juin 2013), p. 5.

utilisé la mesure de bruit résiduel prise entre 4h45 et 6h00 plutôt que celle prise entre 9h06 et 10h35, car une longue période de temps s'est écoulée entre cette dernière mesure de bruit et celle du bruit ambiant prise entre 6h08 et 7h32.

La décision n'indique pas si le demandeur a eu l'occasion de réagir à cet argument de l'ingénieur du MDDELCC, mais si cela n'a pas été le cas, il y a à notre avis un manquement à la règle *audi alteram partem*.

Jusqu'ici, le laconisme des avis de non-conformité et de réclamation n'a pas été remis en question par le BRÉSAP ou le TAQ. Dans la décision 9113-0054 *Québec inc.*⁶², le BRÉSAP a fait le commentaire suivant relativement à l'avis de non-conformité :

L'avis de non-conformité transmis à la demanderesse est suffisamment clair et détaillé pour lui permettre de comprendre le manquement reproché.

Pour toute information additionnelle, l'avis de non-conformité invite clairement la demanderesse à communiquer avec l'inspecteur chargé du dossier.

Pour obtenir une copie complète de son dossier, la demanderesse a toujours la possibilité de présenter une demande d'accès à l'information en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

Cependant, le TAQ a indiqué dans une décision récente que l'administré doit être valablement informé des fondements de la SAP qui lui est imposée :

[89] Dans la présente affaire, le débat est cadré par les reproches factuels indiqués aux avis de non-conformité et de réclamation et à la décision du Bureau de réexamen. L'article [115.48](#) LQE prévoit d'ailleurs que l'avis de réclamation doit énoncer les motifs de son exigibilité.

[90] Il ressort du dossier que la requérante n'a pas été informée que l'avis d'infraction de 2006 constituait l'un des fondements de la sanction administrative pécuniaire. Il serait contraire à l'équité procédurale d'introduire ce nouveau manquement à ce stade des procédures devant le Tribunal.⁶³

L'administré est nettement en droit d'en savoir davantage que ce que lui indiquent les avis de non-conformité ou les avis de réclamation rédigés sur le modèle que nous avons vu plus haut. Le commentaire du TAQ au sujet d'un avis d'infraction antérieur qui n'aurait pas été communiqué au contrevenant laisse entendre que ce dernier devrait à tout le moins être informé des facteurs aggravants ayant mené à la décision d'imposer la

⁶². Décision n° 0231 du BRÉSAP du 14 juillet 2014 (SAP n° 401042229 du 19 septembre 2012), p. 5.

⁶³. *Excavation René St-Pierre Inc.*, *supra*, note 43.

SAP. De là, on peut conclure qu'il serait également en droit d'être informé de l'application qui a été faite des critères prévus au Cadre général. Nous y reviendrons.

2.3.3 La contestation devant le Tribunal administratif du Québec

Deux dispositions prévoient qu'un avis de réclamation peut être contesté devant le TAQ : les articles [96.1](#) et [115.49](#) LQE. Le premier vise la décision du BRÉSAP qui maintient une SAP et non pas l'avis de réclamation lui-même. Le deuxième vise l'avis de réclamation. Le délai pour ce faire est de 60 jours et il n'est pas non plus de rigueur⁶⁴.

Jusqu'ici, près d'une vingtaine de causes ont été décidées par le TAQ en application de l'article [96.1](#) LQE et elles portaient toutes sur des décisions du BRÉSAP et non sur l'avis de réclamation lui-même. Cependant, comme l'article [115.49](#) LQE permet de contester directement devant le TAQ un avis de réclamation, nous estimons qu'une demande de réexamen n'est pas un passage obligé :

115.49 (1^{er} alinéa) Un avis de réclamation ou, le cas échéant, la décision en réexamen confirmant l'imposition d'une sanction administrative pécuniaire peut être contesté par la personne ou la municipalité visée par cette décision devant le Tribunal administratif du Québec dans les 60 jours de sa notification.

Cette interprétation nous semble cohérente avec le but de notre système de justice administrative, qui vise à offrir à l'administré un mécanisme de contestation moins formel et plus complet que la révision judiciaire⁶⁵. Nous nous permettons ici de faire un parallèle entre ce double recours et les dispositions de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*⁶⁶ visant la contestation des décisions de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (ci-après la « CPTAQ »). Il est possible, dans certains cas précis, de demander à la CPTAQ la révision ou révocation d'une décision qu'elle a rendue⁶⁷, mais la décision peut aussi être portée directement devant le TAQ⁶⁸.

Nous avons répertorié, au moment d'écrire ces lignes, 18 décisions du TAQ en réexamen de décisions du BRÉSAP qui maintenaient des SAP. S'ajoute la récente décision *Recyclage Sainte-Adèle*⁶⁹ portant sur une décision du BRÉSAP refusant de relever un

⁶⁴. Art. [106](#) de la *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3.

⁶⁵. *Québec (Procureur général) c. Forces motrices Batiscan inc.*, 2003 CanLII 41711 (C.A.), j. Thérèse Rousseau-Houlé, André Rochon et Pierre J. Dalphond, par. 47.

⁶⁶. RLRQ c. P-41.1.

⁶⁷. *Ibid.*, art. [18.6](#).

⁶⁸. *Ibid.*, art. [21.1](#).

demandeur de son défaut de faire une demande de réexamen dans les 30 jours de la décision rendue. Ce corpus jurisprudentiel est encore jeune et on constate une évolution dans l'analyse faite par le TAQ. Bien que les décisions imposant des SAP soient maintenues dans une proportion comparable à celles rendues par le BRÉSAP, soit autour de 85 %, le TAQ examine aujourd'hui de près l'application par la personne désignée des critères du Cadre général. Il ne remet toutefois pas en question la discrétion exercée par la personne désignée, mais revoit l'appréciation des faits. Ainsi, dans l'affaire *9060-4190 Québec inc.*⁷⁰, tout en reconnaissant que des avis d'infraction antérieurs pouvaient être considérés, suivant en cela les enseignements de l'arrêt *Northex*⁷¹, le TAQ précise : « encore faut-il que ces avis antérieurs soient bien fondés ».

Le TAQ a le pouvoir de statuer à l'égard des intérêts courant alors que le recours est pendant devant lui⁷². Il peut par exemple les annuler si la SAP impose à une personne un fardeau financier trop considérable en rapport avec ses moyens.

[79] Il est évident [*sic*], selon les états financiers présentés par la requérante, que cette dernière à des moyens financiers limités. Les délais encourus par sa contestation ne devraient pas alourdir les charges financières auxquelles elle devra faire face par l'acquittement de la SAP. Par conséquent, en ce fondant sur les dispositions de l'article [115.49](#) de la LQE, le Tribunal annule les intérêts encourus sur le montant de la SAP durant la période où le recours de la requérante était pendant devant le Tribunal.⁷³

Autrement, les intérêts courent à compter du 31^e jour qui suit la notification de l'avis de réclamation⁷⁴. Le taux est celui prévu par le 1^{er} alinéa de l'article 28 de la *Loi sur l'administration fiscale*⁷⁵. Les intérêts sont suspendus si le BRÉSAP n'a pas rendu sa décision dans les 30 jours de la réception de la demande ou, le cas échéant, du délai requis par le demandeur pour présenter ses observations ou produire des documents⁷⁶.

69. *Recyclage Sainte-Adèle c. Québec (Développement durable, Environnement, Faune et Parcs)*, *supra*, note 29.

70. *9060-4190 Québec inc. c. Québec (Ministre du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs)*, 2014 QCTAQ 0857, juges administratifs Suzanne Lévesque et Odette Lacroix, par. 55 (SAP n° 400961633 du 20 novembre 2012, décision n° 0077 du BRÉSAP du 4 juillet 2013).

71. *Northex Environnement inc. c. Blanchet*, *supra*, note 10.

72. Art. [115.49](#), al. 2 LQE.

73. *Domaine Chez Bill (4209231 Canada Inc.) c. Québec (Développement durable, Environnement, Faune et Parcs)*, 2014 QCTAQ 08727, juges administratifs Gilles Reny et François Boutin (SAP n° 400949868 du 21 novembre 2012, décision du BRÉSAP n° 0072 du 17 juillet 2013).

74. Art. [115.48](#), al. 3 LQE.

75. RLRQ, c. A-6.002.

2.3.4 Le réexamen en vaut-il la peine ?

La proportion de SAP maintenues par le BRÉSAP dépasse les 85 %. Les probabilités apparaissent donc minces d'obtenir gain de cause à ce stade. De plus, l'exercice, sans être coûteux, contraint l'administré à procéder par voie d'accès à l'information pour prendre connaissance des détails de ce qu'on lui reproche. Le laconisme des avis de non-conformité et celui des avis de réclamation n'informent la personne sanctionnée que du geste posé (décrit en quelques lignes seulement) et de la disposition de la LQE ou d'un règlement qui aurait été enfreint. Rien sur la gravité du manquement, rien sur tout facteur aggravant. Pour en savoir plus, le demandeur doit, comme on l'a vu, passer par les rouages de la LAI.

Malgré ces tracas, la demande de réexamen reste un passage utile pour qui veut contester une SAP. En effet, une décision favorable reste possible, même si la très grande partie des SAP sont confirmées en réexamen. Ensuite, elle permet d'obtenir un minimum de détails qui aideront à préparer une contestation devant le TAQ en cas de décision défavorable. Enfin, la possibilité de contester directement une SAP, c'est-à-dire l'avis de réclamation devant le TAQ, reste une interprétation de l'article [115.48](#) LQE qui n'a pas encore été confirmée par les tribunaux.

En consultant le registre du MDDELCC, on se rend compte que les délais de traitement des demandes de réexamen s'allongent. De cinq à six mois qu'ils étaient en 2013, ils sont maintenant de neuf à onze mois. Pour les trois premières années d'application du régime, calculées à partir du 1^{er} février 2012, près de 550 demandes de réexamen ont été adressées au MDDELCC. De ce nombre, 292 avaient été traitées au 31 décembre 2014. Toutes celles visant des SAP imposées en 2012 ont été traitées et la majeure partie de celles imposées en 2013. Par contre, le réexamen de la grande majorité des SAP imposées après 2013 est toujours en cours. Cependant, la LQE prévoit que, si le Bureau de réexamen n'a pas rendu de décision dans les 30 jours de la réception de la demande de réexamen, ceux-ci sont suspendus jusqu'à ce que la décision soit rendue. Il faut en conclure que le législateur entrevoyait une procédure qui aille rondement.

Récemment, le TAQ a confirmé que la défense de diligence raisonnable était admise contre une SAP, malgré la plaidoirie au contraire du Procureur général⁷⁷. De fait, de très nombreuses décisions du BRÉSAP montrent que les défenses généralement admises en matière pénale le sont également contre les SAP. Lorsque le BRÉSAP a rejeté une défense, c'est qu'il a estimé que le demandeur n'avait pas fait la preuve de sa diligence, ou, par exemple, que son erreur de fait était attribuable à son défaut de se renseigner.

[76.](#) Art. [115.20](#), al. 2 LQE.

[77.](#) *Excavation René St-Pierre inc.*, *supra*, note 43.

Dans une affaire, *Denis Lambert excavation inc.*⁷⁸, il a même annulé une SAP à cause de la tolérance manifestée par le MDDELCC. Il s'agissait d'un milieu évoluant peu à peu vers un milieu humide et où des travaux se sont poursuivis d'année en année à la connaissance du Ministère.

Selon, n'importe quelle personne raisonnable, placée dans les mêmes circonstances, ayant été inspectée par la Direction régionale à plus d'une reprise pour les mêmes travaux, effectués sur le même lot, et ce, sans qu'aucun manquement à la Loi ne lui soit rapporté, était justifiée de croire qu'elle n'avait pas besoin de certificat d'autorisation pour poursuivre les mêmes activités.

Cependant, dans la grande majorité des cas, la défense, quoique admise, n'a pas été retenue.

2.4 Le Cadre général d'application des sanctions administratives pécuniaires

Le législateur a prévu l'élaboration par le ministre d'un Cadre général, sur lequel nous reviendrons. Il s'agit d'un ajout par rapport à la version d'origine de la Loi 89. Selon le TAQ, en plus des objectifs prévus à la LQE, « le cadre général a comme objet d'assurer l'équité, la cohérence et l'uniformité de l'utilisation des mesures d'application de la LQE sur l'ensemble du territoire québécois »⁷⁹. Une version informelle du Cadre général a d'abord été publiée en janvier 2012 par le MDDELCC⁸⁰, puis formalisée en février 2012, au moment de l'entrée en vigueur de l'article [115.13](#) LQE.

Une nouvelle version du Cadre général a été publiée en juillet 2013, passablement différente de la première. Cependant, le TAQ se fonde sur la version de 2012 pour les cas de manquements antérieurs à la version de 2013⁸¹ et, au moment d'écrire ces lignes, nous n'avons pas relevé de décisions fondées sur cette nouvelle version. Quant aux décisions du BRÉSAP que nous avons étudiées, elles n'appliquent pas cette règle et font tantôt référence à la version de 2012, tantôt à celle de 2013, sans égard à la date du manquement. Ainsi, dans la décision *Domaine de L'Horticulture de Chicoutimi inc.*⁸², le BRÉSAP tient compte de la date du manquement et se fonde sur la version de 2012 du

[78.](#) Décision n° 0061 du 26 juin 2013 du BRÉSAP (SAP n° 400967990 du 1^{er} novembre 2012).

[79.](#) *Soylutions inc.*, *supra*, note 41, par. 78.

[80.](#) C'était en fait le MDDEP, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.

[81.](#) *Beauchesne c. Québec (Développement durable, Environnement, Faune et Parcs)*, 2014 CanLII 29716 (QC TAO), 2014 OCTAQ 05949, juges administratifs Suzanne Lévesque et Odette Laverdière (SAP n° 400997328 du 11 janvier 2013, décision du BRÉSAP n° 0097 du 12 août 2013), note 13, par. 35.

[82.](#) Décision n° 0226 du 25 mars 2014 (SAP n° 401053669 du 16 septembre 2013), note 4, p. 3.

Cadre général, tandis que dans les décisions *Jean-Yves Landry*⁸³ et *Coopérative forestière Laterrière*⁸⁴, il se fonde sur la version de 2013 (qui est datée de juillet) pour décider de manquements constatés respectivement les 13 juin 2013 et 18 juillet 2012.

Nous abordons plus loin les différences entre les deux versions du Cadre général et nous tenterons d'en dégager les incidences sur les enseignements qui se dégagent de la jurisprudence qui s'est construite jusqu'ici en matière de contestation de SAP.

Dès sa toute première décision rendue sur une contestation de décision du BRÉSAP⁸⁵, le TAQ a commenté la portée du Cadre général :

[96] Bien que le document intitulé « Cadre général d'application des sanctions administratives pécuniaires » n'ait pas force de loi, il établit des paramètres dont le MDDEFP s'est doté afin de guider l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire et de sa prise de décision ; il s'agit d'un document disponible au public.

[97] La Cour d'appel⁸⁶ a récemment rappelé la valeur d'une directive balisant l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre dans le contexte de la délivrance d'un certificat d'autorisation en vertu de l'article [22](#) de la LQE :

(78) Le pouvoir du Ministre étant discrétionnaire, ceci signifie que la directive ne saurait être contraignante, autrement elle transformerait le pouvoir discrétionnaire en pouvoir lié. Il s'agit donc tout au plus d'un guide qui laisse au Ministre et à ses fonctionnaires le soin d'analyser, au cas par cas, les demandes d'autorisation des projets dans les milieux humides en conformité avec la loi et la réglementation applicables, et plus généralement, de porter un jugement sur leur acceptabilité environnementale.

2.4.1 SAP ou recours pénal ?

Comme on l'a vu plus haut, le 1^{er} alinéa de l'article [115.13](#) LQE permet aux personnes désignées d'imposer une SAP au contrevenant. Si un même défaut peut entraîner tantôt l'imposition d'une SAP et tantôt une poursuite pénale, comment alors départage-t-on le

[83](#). Décision n° 0228 du 16 avril 2014 (SAP n° 401058384 du 3 septembre 2013), note 3, p. 4.

[84](#). Décision n° 241 du 16 avril 2014 (SAP n° 401069254 du 20 septembre 2013), p. 6, où le BRÉSAP, sans mentionner expressément une version ou une autre du Cadre général, applique les critères de la version de 2013 relativement à un manquement antérieur.

[85](#). 9041-4848 *Québec inc. c. Québec (Développement durable, Environnement, Faune et Parcs)*, 2013 QCTAQ 11111, juges administratifs Diane Bouchard et François Boutin (SAP n° 400952174 du 27 août 2012, décision du BRÉSAP n° 0036 du 7 mars 2013).

[86](#). *Québec (Procureur général) c. Atocas de l'érable Inc.*, 2013 QCCA 1794, [EYB 2013-228029](#) (référence dans la décision).

tout ?

Le législateur a prévu un mécanisme pour encadrer l'exercice de ce choix par l'Administration : c'est le Cadre général qui, en principe, devrait nous fournir la réponse. Il impose au ministre d'élaborer le Cadre général « en lien avec l'exercice d'un recours pénal ». Les 2^e et 3^e alinéas de l'article [115.13](#) LQE en déterminent le contenu :

115.13 (1^{er} et 2^e alinéas) Pour l'application du premier alinéa, le ministre élabore et rend public un cadre général d'application de ces sanctions administratives en lien avec l'exercice d'un recours pénal et y précise notamment les éléments suivants :

1^o les objectifs poursuivis par ces sanctions, notamment inciter la personne ou la municipalité à prendre rapidement les mesures requises pour remédier au manquement et dissuader la répétition de tels manquements ;

2^o les catégories de fonctions dont sont titularisées les personnes désignées pour les imposer ;

3^o les critères qui doivent les guider lorsqu'un manquement est constaté, notamment la prise en compte de la nature de ce manquement, de son caractère répétitif, de la gravité de l'atteinte ou du risque d'atteinte qui en résulte et des mesures prises par la personne ou par la municipalité pour remédier au manquement ;

4^o les circonstances dans lesquelles le recours pénal sera priorisé ;

5^o les autres modalités relatives à l'imposition d'une telle sanction, notamment le fait que celle-ci doit être précédée de la notification d'un avis de non-conformité.

Ce cadre général doit présenter la catégorisation des sanctions administratives ou pénales telle que définie par la loi ou ses règlements. (Nous soulignons)

Les passages soulignés ci-dessus montrent que le législateur veut que l'administré soit informé sur ce qui peut l'exposer soit à une SAP, soit à une sanction pénale. Cet encadrement ne s'étend cependant pas aux sanctions administratives autres que les SAP, telles que la révocation d'une autorisation, l'émission d'une ordonnance ou une autre mesure du même ordre⁸⁷. Ce besoin du législateur d'encadrer le choix entre les deux régimes de sanction contribue à notre avis à rapprocher les SAP et les recours pénaux. Il y voit suffisamment de similitudes pour vouloir informer l'administré sur la manière dont se fera le choix entre ces deux mesures.

Ainsi, le paragraphe 4^o du 2^e alinéa de l'article [115.13](#) LQE prévoit que le Cadre général doit préciser « les circonstances dans lesquelles le recours pénal sera priorisé ». Le Cadre général de 2012 énonçait une série de critères généraux pour guider la décision

⁸⁷. *Northex Environnement inc.*, *supra*, note 10, par. 29-30.

d'utiliser les SAP ou les recours pénaux ou les deux en parallèle. Parmi ceux-ci, certains ont été rattachés par le TAQ aux circonstances entourant le manquement⁸⁸. Il s'agissait de son caractère répétitif, des mesures prises par le contrevenant pour y remédier ou réparer les dommages, de l'atteinte à l'autorité du Ministère ou du gouvernement et la conduite répréhensible du contrevenant.

La version de 2013 du Cadre général⁸⁹ énonce aussi une série de critères dits « généraux » permettant de déterminer la mesure « la plus appropriée considérant l'ensemble des circonstances propres à chaque dossier ». Ces critères sont les suivants :

- la nature du manquement ;
- la gravité objective du manquement ;
- la gravité des conséquences réelles ou appréhendées du manquement ;
- la vulnérabilité du milieu touché ou susceptible d'être touché ;
- le caractère répétitif de ce manquement ou d'autres manquements à la Loi ou à ses règlements ;
- le comportement du contrevenant avant ou après le manquement, dont les actions prises pour y remédier ou pour réparer les préjudices ou dommages causés ;
- les résultats recherchés ;
- l'historique environnemental du contrevenant. (Nous soulignons)

Les critères soulignés ci-dessus n'apparaissaient pas dans la version de 2012 du Cadre général. Par contre, les critères de « l'atteinte à l'autorité du ministère » et « la conduite répréhensible du contrevenant » qui y apparaissaient sont absents de la version de 2013. Le premier des deux critères retirés, on l'admettra facilement, risquait à l'évidence d'ouvrir la porte à des abus. Il y avait certes là une forte suggestion faite à l'administré de ne pas contester les positions prises par le Ministère, notamment s'il entendait contester les fondements d'un avis de non-conformité, c'est-à-dire exprimer son désaccord avec les constatations faites par le MDDELCC.

Dans l'affaire *Immeubles Champs-Bois inc.*⁹⁰, le BRÉSAP a d'ailleurs commenté ainsi l'argument du MDDELCC selon lequel il y avait eu atteinte répétitive à l'autorité du Ministère : « l'antipathie et la belligérance ne sont pas sanctionnables [*sic*] ». La SAP a

⁸⁸. *Beauchesne c. Québec (Développement durable, Environnement, Faune et Parcs)*, *supra*, note 81.

⁸⁹. À moins d'indication contraire, lorsque nous parlons du Cadre général, il s'agit de sa version à jour, c'est-à-dire celle de juillet 2013.

⁹⁰. Décision n° 0075 du 30 juillet 2013, p. 5 (SAP n° 400970556 du 27 novembre 2012).

été infirmée. Le MDDELCC avait aussi une autre manière de définir l'atteinte à son autorité, à savoir le fait de poser un geste non autorisé en toute connaissance de cause, une vision qui a été entérinée par le BRÉSAP, par exemple, dans *Chambre de commerce de Ferme-Neuve*⁹¹.

En toute connaissance de ses obligations, la demanderesse a choisi de procéder aux travaux sans autorisation ou en d'autres mots, en ne respectant pas l'autorité du Ministère. Il s'agit, à notre sens, d'un facteur aggravant qui a milité vers l'imposition de la sanction administrative pécuniaire.

Le critère de la « conduite répréhensible » risquait aussi d'ouvrir la porte à des abus fondés sur des jugements de valeur rattachés à la personne. La version de 2013 utilise le terme plus neutre de « comportement du contrevenant »⁹².

Quant aux critères liés à la gravité, ils visent deux choses distinctes, le manquement lui-même (c'est la gravité « objective » du manquement), d'une part, et ses conséquences réelles ou appréhendées, d'autre part.

2.4.1.1 La gravité objective

La gravité objective du manquement est la catégorisation qu'en fait le législateur. Elle correspond au montant de la SAP qu'a fixé le législateur (ou le gouvernement dans un règlement) pour l'imposition d'une SAP pour un manquement donné, montant qui n'est pas discrétionnaire, contrairement au quantum d'une amende pénale qui relève du juge. Cette absence de discrétion dans la détermination du montant de la SAP correspondant à un manquement fait contrepoids aux caractéristiques des SAP qui, autrement, les rapprocheraient du domaine du droit pénal⁹³.

Cette catégorisation est donnée dans un tableau dans le Cadre général, ainsi que l'exige le dernier alinéa de l'article [115.13](#) LQE :

115.13 (dernier alinéa) Ce cadre général doit présenter la catégorisation des sanctions administratives ou pénales telle que définie par la loi ou ses règlements.

Les catégories vont de la cote D à la cote A+ selon le montant de la SAP associé à un manquement :

⁹¹. Décision n° 0127 du 24 octobre 2013, p. 5 (SAP n° 401000325 du 14 mars 2013).

⁹². Dans l'affaire *Domaine Bonaventure inc.*, la preuve a révélé que certains propriétaires de la compagnie voyait des économies pour chaque année où ils n'avaient pas à mettre en place le système de traitement des eaux usées requis, décision n° 0240 du 23 avril 2014 (SAP n° 401074582 du 27 septembre 2013).

⁹³. Gaston PELLETIER, « Les sanctions administratives pécuniaires », dans *Conférence des juristes de l'État, XX^e conférence – Redéfinir la gouvernance publique*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2013, p. 511-528, à la p. 527.

Catégories	Personne physique	Personne morale ⁹⁴
A+ ⁹⁵	2 500 \$	10 000 \$
A	2 000 \$	10 000 \$
B+	1 500 \$	7 500 \$
B	1 000 \$	5 000 \$
C+	750 \$	3 500 \$
C	500 \$	2 500 \$
D+	350 \$	1 500 \$
D	250 \$	1 000 \$

Le critère de la gravité objective oriente toutefois le décideur vers une voie qui n'est pas nécessairement celle voulue par le législateur. En effet, quelle que soit cette gravité objective, le législateur prévoit que le recours approprié peut être une SAP, même dans les cas considérés comme les plus graves selon ce critère, du moins pour les cas où le défaut de respecter la loi peut donner lieu à une SAP. Nous donnons plus bas quelques cas qui ne donnent pas ouverture à une telle mesure⁹⁶. Dans les cas où un manquement peut y donner lieu, ce n'est pas parce qu'il serait de catégorie A ou A+ qu'une SAP serait moins justifiée et qu'il faille prioriser le recours pénal. Adopter une telle position serait ignorer le choix du législateur d'avoir prévu des manquements de gravité objective élevée donnant lieu à une SAP. D'ailleurs, la Cour d'appel, à propos du mot « priorisée » à l'article [115.13](#) LQE, considère que « cette priorité ne peut être absolue et il peut

94. C'est l'expression « personne morale » que l'on trouve dans le tableau figurant à la page 8 du Cadre général, mais il faut inclure dans cette expression les municipalités (qui ne sont pas des « personnes » au sens de la LQE), de même que les sociétés et les coopératives (qui sont des « personnes » au sens de la LQE, tandis qu'une municipalité comprend les communautés urbaines et les régies intermunicipales, *supra*, note 11 ; les mots « personne morale » dans le tableau sont sans doute à l'origine de la décision erronée rendue par le BRÉSAP dans l'affaire *Coentreprise Sintra-Grandmont*, décision n° 0010 du 19 novembre 2012 (SAP n° 400910295 du 3 mai 2012), où il déclare :

« La société en participation ne pouvant être assimilée à une personne morale et aucune peine n'ayant été prévue, nous sommes d'avis que la sanction administrative pécuniaire émise doit être annulée. »

Le BRÉSAP s'est cependant repris dans l'affaire *American Iron and Metal GP Inc.*, décision n° 0091 du 15 octobre 2013 (SAP n° 400944458 du 18 décembre 2012), où il a statué, à propos de *Fer et Métaux Américains S.E.C.*, que « la présente société en commandite est assimilable, pour le montant de la sanction à une personne morale [...] ».

95. Prévue à l'article 73 du *Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre*, RLRQ, c. Q-2, r. 46.1.

96. Voir *supra*, section 2.4.1.2.

certainement exister des circonstances qui permettent d'y passer outre »⁹⁷.

Du reste, on ne peut pas dire qu'une SAP serait inappropriée, puisque pour ces cas graves, le montant fixé par le législateur est justement plus élevé. Ce montant correspond même à l'amende minimum la plus élevée que prévoyait la LQE, avant que la Loi 89 ne l'augmente considérablement, pour une infraction commise par une personne physique, soit 2 000 \$, et il excède même ce qui était le minimum le plus élevé pour une personne morale, qui était de 6 000 \$⁹⁸.

2.4.1.2 La gravité subjective et autres facteurs menant à une poursuite pénale

La gravité des conséquences réelles ou appréhendées d'un manquement sur l'être humain ou l'environnement suppose une appréciation subjective. À cette fin, le Cadre général distingue, d'une part, les manquements qui engendrent des conséquences mineures ou modérées de ceux, d'autre part, dont les conséquences sont graves ou « suffisamment importantes » et pour lesquels les poursuites pénales sont priorisées.

Dans sa version de 2013, le Cadre général ne précise pas ce que l'on entend par des conséquences mineures ou modérées. Il ne précise que les conséquences graves ou suffisamment importantes :

une atteinte importante ou un risque élevé d'atteinte importante :

- à la santé ou à la sécurité de l'être humain ;
- à la qualité de l'eau, du sol ou de l'air, à la végétation ou à la faune, notamment lorsque les dommages peuvent être irréversibles ou difficilement réversibles ;
- à un milieu sensible, notamment lorsque les dommages peuvent être irréversibles ou difficilement réversibles ;
- à des règles visant le bon fonctionnement d'un instrument économique mis en place afin de protéger l'environnement.

Hormis le cas des « instruments économiques » mentionné ci-dessus, on voit qu'une atteinte « importante » (ou un risque élevé d'atteinte importante) sera considérée comme une conséquence grave si les dommages peuvent être irréversibles ou difficilement réversibles.

Selon le Cadre général, outre les cas où les conséquences réelles ou appréhendées sont qualifiées de graves ou de suffisamment importantes, les poursuites pénales seront également priorisées dans quelques autres cas, dont ceux-ci :

[97.](#) *Northex Environnement inc. c. Blanchet*, *supra*, note 10, par. 41.

[98.](#) Ancien article [106.1](#) LQE.

- les mesures adéquates n'ont pas été prises par le contrevenant pour remédier au manquement malgré l'imposition d'une ou de plusieurs sanctions administratives pécuniaires ou l'exercice d'autres mesures administratives ou judiciaires d'ordre civil ;
- plusieurs manquements à la Loi ou à ses règlements ont été commis par le même contrevenant ou sont récurrents dans le temps ;
- le contrevenant a agi intentionnellement ou a fait preuve de négligence ou d'insouciance.

S'ajoutent d'autres situations où, toujours selon le Cadre général, les poursuites pénales sont priorisées. Pour certaines cependant, le MDDELCC n'a pas à « prioriser » la poursuite pénale puisque, de toute façon, il ne s'agit pas de cas qui peuvent entraîner une SAP. Ces situations mentionnées dans le Cadre général sont d'une part les cas d'entrave au travail d'un enquêteur, c'est-à-dire une personne qui exerce les fonctions visées par les articles [119.1](#) ou [120.1 LQE](#) et ceux d'entrave « répétée » au travail d'un inspecteur exerçant les fonctions visées à l'article [120 LQE](#) et, d'autre part, les cas de production de déclarations, de renseignements ou de documents faux ou trompeurs.

Enfin, les autres cas où le Cadre général indique qu'une poursuite pénale est priorisée sont les suivants :

- non-respect d'une ordonnance du ministre ou du gouvernement ;
- une activité est exercée à l'encontre d'une décision du ministre ou du gouvernement (autorisation refusée, révoquée ou suspendue).

Dans ces cas précis, le choix du ministre semble s'opposer à celui du législateur. En effet, dans tous ces cas, la LQE prévoit qu'un manquement peut entraîner l'imposition d'une SAP aussi bien qu'un recours pénal. L'imposition d'une SAP pour le non-respect d'une ordonnance est prévue au paragraphe 9^o du 1^{er} alinéa de l'article [115.26 LQE](#). Le deuxième cas (activité à l'encontre d'une décision) est prévu aux paragraphes 8^o et 10^o du même alinéa. Ils font partie des manquements dans la LQE présentant le plus haut niveau de gravité objective, puisque ces manquements sont passibles des SAP les plus élevées : 2 000 \$ pour une personne physique⁹⁹, 10 000 \$ dans les autres cas. Comme nous le mentionnons plus haut, prioriser les recours pénaux dans les cas les plus graves n'est pas ce que prévoit le législateur. De plus, il faut se rappeler que les objectifs d'une SAP sont notamment d'inciter le contrevenant à se conformer aux exigences de la loi et de le dissuader d'y déroger à nouveau. Nous ne voyons pas pourquoi ces objectifs seraient mis à l'écart dans les cas de manquements graves. Au contraire, il nous semble

⁹⁹. Hormis le cas isolé du *Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre*, supra, note 95.

que ce seraient là des cas qui commanderaient tout autant un retour rapide à la conformité.

Il ne revient toutefois pas aux personnes désignées de décider si des poursuites pénales seront intentées. Ce n'est pas ce que prévoit la LQE. Ce pouvoir revient au Directeur des poursuites criminelles et pénales (ci-après le « DPCP »), ou encore à une municipalité dans les cas d'infraction à un règlement dont l'application est déléguée à la municipalité en vertu de la LQE¹⁰⁰. Ce pouvoir de poursuite de la municipalité est partagé avec le DPCP, à condition bien entendu d'éviter les cas de « double péril » ou « double jeopardy ». En effet, la LQE précise qu'il est du devoir d'une municipalité d'exécuter et de faire exécuter tout règlement adopté en vertu de la LQE dans les cas où le règlement l'indique, sauf si un règlement municipal portant sur les mêmes matières a été approuvé par le ministre¹⁰¹, mais la disposition n'enlève pas au DPCP sa compétence.

2.4.2 La discrétion d'imposer ou non une SAP

Si la gravité subjective des conséquences d'un manquement sert à guider le choix entre imposer une SAP ou tenter une poursuite pénale, elle sert aussi à déterminer si une SAP sera imposée ou si l'administré s'en tirera plutôt avec un simple avertissement, en la forme de l'avis de non-conformité. Avoir le choix des mesures, c'est également avoir celui de décider de sévir ou de ne pas sévir et le législateur dit bien que c'est dans le Cadre général qu'on doit trouver les précisions sur « les critères qui doivent les guider [les personnes désignées] lorsqu'un manquement est constaté » (paragraphe 3^o du 2^e alinéa de l'article [115.13](#) LQE). C'est ce que nous a rappelé récemment le TAQ dans la décision *Excavation René St-Pierre inc.*¹⁰² :

En cas de manquement, l'imposition d'une sanction administrative pécuniaire n'est pas automatique. En effet, l'article [115.13](#) LQE prévoit que le Ministre élabore et rend public un cadre général d'application des sanctions administratives pécuniaires, précisant notamment les différents critères qui doivent être pris en considération pour l'imposition d'une telle sanction.

S'il ne peut y avoir de SAP sans un manquement, il peut y avoir un manquement sans que l'imposition d'une SAP soit justifiée. Plusieurs facteurs doivent entrer en ligne de compte dans la décision d'imposer une SAP. L'article [115.13](#) LQE mentionne que les critères suivants doivent « notamment » guider les personnes désignées pour les

¹⁰⁰. *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales*, RLRQ, c. D-9.1.1, art. [13](#).

¹⁰¹. Art. [86](#) LQE.

¹⁰². *Excavation René St-Pierre Inc. c. Québec (Développement durable, Environnement et Lutte contre les changements climatiques)*, *supra*, note 43.

imposer :

- la nature du manquement ;
- son caractère répétitif ;
- la gravité de l'atteinte ou du risque d'atteinte qui en résulte ;
- les mesures prises par la personne ou par la municipalité pour remédier au manquement.

On peut voir dans cette énumération le souci du législateur de veiller à ce que l'administré sache clairement ce qui peut l'exposer à une SAP, et non pas seulement le fait d'être en défaut de respecter la LQE ou ses règlements. Le TAQ semble jusqu'ici s'être appuyé sur la version de 2012 du Cadre général, du moins c'est ce qui se dégage de la décision *Beauchesne*¹⁰³ dont il est question plus haut. Dans cette affaire, la date du manquement reproché était antérieure à la nouvelle version de 2013. Sans le dire explicitement, le TAQ nous semble avoir toujours adopté la même position dans ses autres décisions. Ainsi, dans *Soylutions*¹⁰⁴, décision rendue en 2014, le tribunal cite textuellement les critères du Cadre général de 2012 et non de celui de 2013. Notre analyse de la manière dont le TAQ a interprété le Cadre général jusqu'ici se situe donc dans le contexte de la version de 2012.

À l'examen des décisions rendues par le TAQ, on constate d'ailleurs que celui-ci procède à l'analyse des faits en fonction des critères du Cadre général, tout en attribuant une grande discrétion à celui qui décide d'imposer ou non une SAP¹⁰⁵. En particulier, il mentionne que, parmi les critères généraux énoncés dans le Cadre général¹⁰⁶, ce sont les trois premiers qui servent à déterminer la gravité des conséquences réelles ou appréhendées du manquement pour les distinguer de ceux concernant les circonstances entourant un manquement¹⁰⁷ :

- les conséquences réelles ou appréhendées du manquement sur l'environnement ou sur l'être humain (cela peut sembler redondant, mais c'est vraiment ce que disait le Cadre général de 2012) ;

103. *Beauchesne c. Québec (Développement durable, Environnement, Faune et Parcs)*, *supra*, note 81.

104. *Soylutions inc.*, *supra*, note 41.

105. *Ibid.*, par. 80, citant notamment les auteurs Marie-Claude BELLEMARE et Martin LEBLANC, de même que Jean PIETTE.

106. Il s'agit de la version de 2012, voir *supra*, section 2.4.2.1.

107. *Beauchesne c. Québec (Développement durable, Environnement, Faune et Parcs)*, *supra*, note 81, par. 91.

- la vulnérabilité du milieu affecté ou susceptible de l'être ;
- la nature du manquement.

2.4.2.1 Le Cadre général de 2012

Dans la version de 2012, le Cadre général fournissait au moins quelques indices visant à distinguer les conséquences mineures des conséquences modérées, tout en précisant qu'ils n'étaient pas limitatifs :

Généralement, les manquements à conséquences réelles ou appréhendées mineures sur l'environnement ou sur l'être humain présentent une ou plusieurs des caractéristiques suivantes ou similaires, sans toutefois s'y limiter :

- Aucune atteinte ou aucun risque significatif d'atteinte à la santé humaine, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain ;
- Aucune atteinte à la qualité de l'eau, du sol, de l'air, à la végétation ou à la faune, ou, s'il y a atteinte, celle-ci est de faible impact et réversible ;
- Le milieu affecté n'a généralement pas de caractère sensible.¹⁰⁸

Généralement, les manquements à conséquences réelles ou appréhendées modérées présentent une ou plusieurs des caractéristiques suivantes ou similaires sans toutefois s'y limiter :

- Risque peu élevé d'atteinte à la santé humaine ou à la sécurité de l'être humain ;
- Atteinte au bien-être ou au confort de l'être humain ;
- Atteinte réelle significative ou risque important d'atteinte à la qualité de l'eau, du sol, de l'air, à la végétation ou à la faune et conséquences réversibles en tout ou en partie ;
- Le milieu affecté n'a pas de caractère très sensible ou, s'il s'agit d'un milieu sensible, une faible superficie est affectée.¹⁰⁹

Le Cadre général de 2012 prévoyait aussi des facteurs aggravants (mais sans les nommer ainsi) dont le TAQ a tenu compte¹¹⁰. Ainsi, dans le cas des manquements mineurs, ces

[108.](#) À la p. 2.

[109.](#) À la p. 3.

[110.](#) Voir par exemple, dans *Beauchesne c. Québec (Développement durable, Environnement, Faune et Parcs)*, *supra*, note 81, où le TAQ souligne, par. 48, que « le requérant ne se conforme pas à la LQE, et ce, depuis plusieurs années et qu'il a eu tout le temps nécessaire pour effectuer les travaux correctifs avant l'inspection et l'avis de non-conformité de 2012 ».

facteurs étaient les suivants :

- Le manquement est récurrent dans le temps ;
- Un manquement de même nature a été constaté lors d'une inspection précédente ;
- L'historique du dossier montre que le contrevenant ne collabore habituellement pas pour se corriger ;
- L'historique du dossier montre que le contrevenant ne respecte pas l'autorité du Ministère.

Dans le cas de conséquences modérées, le Cadre général de 2012 prévoyait aussi des facteurs aggravants, mais la résultante n'était pas l'imposition d'une SAP (puisque un manquement modéré entraîne déjà, généralement, une telle sanction). Pour les manquements aux conséquences modérées, un facteur aggravant conduit à d'autres recours, pénaux ou civils, ou à d'autres mesures administratives. Ces facteurs aggravants sont les suivants :

- Le manquement est récurrent dans le temps ;
- Un manquement de même nature a été constaté lors d'une inspection précédente ;
- L'historique du dossier montre que le contrevenant ne collabore habituellement pas pour se corriger ;
- Le manquement porte atteinte à l'autorité du MDDEP ;
- Le manquement n'est pas corrigé malgré l'imposition d'une première sanction administrative pécuniaire.

Enfin, le Cadre général précise à sa manière la prohibition de cumuler les SAP pour des manquements liés aux mêmes faits le même jour.

2.4.2.2 Le Cadre général de 2013

Dans la version de 2013, si les conséquences d'un manquement sont mineures, le Cadre général mentionne deux situations qui font en sorte que la personne désignée imposera une SAP. Il s'agit d'un changement de cap important par rapport à la version de 2012.

Un manquement à la Loi ou à ses règlements de même degré de gravité objective, ou de gravité objective plus élevée, a été commis par la même personne ou municipalité ou par une entreprise dirigée ou administrée par un même dirigeant ou administrateur dans les cinq (5) ans précédant la constatation d'un nouveau manquement et ce manquement antérieur a fait l'objet d'une communication écrite de la part d'un représentant du Ministère ou d'un constat d'infraction à l'intérieur de ce délai¹¹¹ ;

Si plusieurs manquements commis par la même personne ou municipalité sont constatés le même jour.

Ce critère décidé par le ministre nous apparaît excessif, voire abusif, et contraire à l'intention du législateur. La période de cinq ans nous semble directement inspirée des nouvelles relatives à la prescription quinquennale applicable aux poursuites pénales intentées en vertu de la LQE¹¹². Quant aux manquements qui auraient été commis par une compagnie où oeuvre un même dirigeant ou administrateur, le ministre semble s'inspirer ici de l'article [115.7](#) LQE, qui lui permet de refuser de délivrer ou de renouveler une autorisation (ou prendre d'autres mesures analogues) si un administrateur, dirigeant ou actionnaire a eu ce statut dans une autre personne morale qui a été fautive. Dans ce cas, le ministre va même plus loin que le législateur car, à l'article [115.7](#), on ne peut remonter plus de deux ans en arrière pour une infraction à la LQE, alors que, dans le Cadre général, le ministre permet à la personne désignée de remonter cinq ans en arrière.

Or, il se trouve que le législateur a fait le choix de ne pas étendre aux SAP les motifs que le ministre peut invoquer relativement aux autorisations qu'il délivre ou qu'il a délivrées. Il se trouve aussi que le législateur a décidé qu'en matière d'infraction à la LQE, il ne ferait pas porter par l'administré les conséquences administratives d'infractions remontant à plus de deux ans. Il se trouve enfin que le législateur a limité à deux ans la prescription pour des manquements donnant lieu à des SAP, et à non cinq ans comme pour les infractions. Dans ce contexte, nous estimons que le ministre se trouve à se substituer au législateur par le truchement du Cadre général. À notre avis, les décisions qui mettent en application cette règle des manquements survenus jusqu'à cinq ans avant celui donnant lieu à la SAP comportent un vice manifeste que le BRÉSAP ou le TAQ devrait relever, si elles sont contestées.

Le contenu du Cadre général est important. Le TAQ en tient compte pour décider de confirmer ou d'infirmier une décision du BRÉSAP. L'absence, dans la version de 2013 du Cadre général, de critères servant à distinguer les conséquences mineures des conséquences modérées est d'autant plus discutable que le ministre a déterminé dans cette même version, et ce, en se substituant au législateur à notre avis, le niveau de discrétion dont jouissent les personnes désignées :

lorsque la personne désignée évalue les différents critères prévus au présent cadre, notamment quant aux conséquences réelles ou appréhendées du manquement, cette

111. Dans la décision n° 091, le BRÉSAP a appliqué le Cadre général de 2012, lequel ne fixait pas de limite de temps, contrairement à la version de 2013, et a ainsi retenu comme facteur aggravant un manquement survenu sept ans plus tôt ; cette position est discutable.

112. Art. [115.46](#), al. 1, par. 1° LQE.

évaluation est considérée comme relevant spécifiquement de son expertise particulière relativement au domaine concerné et de la discrétion qui lui est attribuée par le ministre.

D'abord, cette discrétion est une question de droit qui doit s'inférer des dispositions de la loi et des règles du droit administratif. Le BRÉSAP remet rarement en question la discrétion exercée par les personnes désignées dans leur décision d'imposer une SAP. Il se concentre surtout sur la preuve des faits pour déterminer s'il y a eu ou non un manquement. Le TAQ ne s'est pas ingéré non plus, jusqu'ici, dans l'appréciation qui est faite par la personne désignée de la gravité subjective du manquement.

Or, à notre avis, c'est principalement à ce niveau que devrait se faire le réexamen d'une SAP. En effet, dès que les conséquences d'un manquement sont qualifiées de « modérées », le BRÉSAP confirme la décision d'imposer une SAP, à moins qu'il y ait présence de facteurs atténuants et absence concomitante de facteurs aggravants. Ainsi, dans *Municipalité de Lac-Supérieur*¹¹³, le BRÉSAP est catégorique :

Cependant, aux termes du Cadre général d'application des sanctions administratives pécuniaires, les conséquences du manquement ayant été jugées modérées, cela ne permet pas d'éviter la sanction. (Nous soulignons)

Cependant, malgré cette règle apparemment immuable, l'avis de non-conformité ne précise jamais si les conséquences du manquement sont considérées comme mineures ou modérées, alors qu'il s'agit là du véritable déclencheur de la décision. Il en est de même de l'avis de réclamation. Ainsi, lorsque l'avis de non-conformité mentionne que le MDDELCC se réserve « le droit » d'utiliser toute mesure administrative à sa disposition, et ce, « même si vous vous conformez au présent avis », il serait certainement utile d'informer en toute transparence que, les conséquences du manquement étant qualifiées de « modérées », c'est ce qui se produira, ou alors dans le cas inverse, que les conséquences étant « mineures », un retour à la conformité ne donnera pas lieu à une SAP (sous réserve des facteurs aggravants, bien entendu).

Vu l'absence de critères établis dans la version de 2013 du Cadre général, peut-on prétendre au degré souhaité d'équité, de cohérence et d'uniformité de l'utilisation des mesures d'application de la LQE sur l'ensemble du territoire québécois ? Le CCEQ a de son côté éprouvé le besoin de combler ce vide en élaborant sa propre directive, approuvée par le sous-ministre adjoint dont il relève, mais qui ne concerne que les personnes désignées qui relèvent du CCEQ, une directive qui n'est pas assujettie aux règles de publicité régissant le Cadre général¹¹⁴.

[113](#). Décision n° 0227 du 31 mars 2014, p. 3-4 (SAP n° 401050040 du 4 septembre 2013).

[114](#). Art. [115.13](#), al. 2 LQE, qui impose au ministre de rendre public le Cadre général.

Quoi qu'il en soit, on a ici un régime qui ouvre la porte à des décisions portant atteinte au droit d'une personne et exercé de manière discrétionnaire, mais non pas sur le choix de sévir ou non (comme dans le cas d'un agent de douane). La discrétion du décideur s'étend à l'appréciation même de faits donnant ouverture à une SAP, incluant le degré de gravité des conséquences, un exercice qui devrait se faire dans le contexte d'une audition impartiale où l'administré devrait avoir la réelle possibilité de faire valoir ses droits. Le processus suivi en est bien loin.

Notons que les quelque 300 décisions du BRÉSAP que nous avons passées en revue portent sur des manquements dont les conséquences réelles ou appréhendées ont été déterminées comme étant « mineures » ou « modérées », du moins dans les cas où le niveau de gravité subjective a été mentionné dans la décision¹¹⁵. Ce n'est qu'à compter de décembre 2012 que le BRÉSAP commence à indiquer la gravité subjective telle que déterminée par le MDDELCC, et elle n'est systématiquement mentionnée que plus tard. Les décisions antérieures au 20 décembre 2012 sont muettes à ce sujet.

Le BRÉSAP s'est cependant rarement penché sur l'évaluation faite par le MDDELCC des conséquences du manquement. Dans *Environnement Viridis inc.*, où il est question d'épandage de matières résiduelles fertilisantes (ci-après « MRF ») sans certificat d'autorisation, là où le MDDELCC avait qualifié de modérées les conséquences du manquement, le BRÉSAP les a considérées mineures : « avec ou sans certificat, l'épandage de matières résiduelles fertilisantes provoque des odeurs »¹¹⁶. La SAP a cependant été maintenue, sous prétexte d'un facteur aggravant, à savoir que le vice-président de la compagnie « fait partie » d'une autre compagnie ayant des contrats d'épandage de MRF qui aurait reçu de nombreux avis de non-conformité pour des manquements de même gravité objective ou supérieure, depuis moins de cinq ans. Ce faisant, le BRÉSAP a appliqué un critère prévu au Cadre général dans sa version de 2013, alors que le manquement a été constaté alors que la version de 2012 était en vigueur.

Dans une autre affaire, *Michel Bourassa*¹¹⁷, en considérant la preuve disponible et notamment les faits tels qu'exposés par le contrevenant, le BRÉSAP a aussi qualifié de mineures les conséquences du manquement (nettoyage dans un fossé du réservoir d'une roulotte, et non la vidange des eaux usées), là où le MDDELCC les voyait modérées. Dans ce cas, en l'absence de facteurs aggravants et considérant le fait que le

115. Il l'est systématiquement dans les décisions récentes, mais la mention est plus souvent omise dans les premières décisions.

116. Décision n° 0214 du 30 avril 2014 (SAP n° 401061325 du 9 août 2013) ; cette décision est contestée devant le TAQ.

117. Décision n° 0312 du 6 novembre 2014 (SAP n° 401105913 du 4 février 2014).

contrevenant a rapidement nettoyé le fossé, le BRÉSAP a infirmé la SAP.

2.4.2.3 Un contenu tronqué

Dans le Cadre général de 2013, le ministre s'est limité, à quelques exceptions près (dont les cas où les recours pénaux seront priorisés, comme on l'a vu plus haut), à reprendre en ses propres mots plusieurs des termes de l'article [115.13](#) LQE. Or, quels que soient les mots choisis par le ministre, il va de soi que ce sont les termes de la LQE qui prévaudront. Le Cadre général de 2013 n'instruit donc pas l'administré alors que c'est sa fonction première, selon les termes de l'article [115.13](#) LQE.

Le paragraphe 1^o du 2^e alinéa de l'article [115.13](#) LQE prévoit que le Cadre général doit préciser « les objectifs poursuivis par ces sanctions, notamment inciter la personne ou la municipalité à prendre rapidement les mesures requises pour remédier au manquement et dissuader la répétition de tels manquements ». Sur ce point particulier, le ministre ne fait que paraphraser, à la section 4.1 du Cadre général, le texte de la loi :

4.1 Objectifs

L'imposition d'une sanction administrative pécuniaire constitue une mesure administrative dont dispose le ministre, en complémentarité avec les autres mesures administratives et judiciaires, afin de lui permettre d'assurer efficacement son rôle de surveillance et de contrôle du respect des obligations imposées par la Loi et ses règlements.

Les sanctions administratives pécuniaires visent généralement à permettre au ministre d'intervenir lorsqu'un manquement à la Loi ou à ses règlements est constaté afin :

- d'inciter la personne ou la municipalité visée à prendre sans délai les mesures requises pour se conformer ;
- de prévenir des manquements à la Loi ou à ses règlements ou, le cas échéant, d'en dissuader la répétition.

Quant aux autres modalités relatives à l'imposition d'une SAP dont il est question au paragraphe 5^o du 2^e alinéa de l'article [115.13](#) LQE, qui nous apparaît un élément important du régime, elles sont l'objet de la section 4.4 du Cadre général. Elle comprend les sous-sections suivantes :

4.4.1 Avis de non-conformité

4.4.2 Avis de réclamation

4.4.3 Montant de la sanction administrative pécuniaire

4.4.4 Recours de la personne ou municipalité visée

4.4.5 Intérêts

Dans cette partie du texte, à nouveau, on paraphrase la LQE. À titre d'exemple, nous comparons ici la section 4.4.2 portant sur l'avis de réclamation et les dispositions correspondantes de la LQE.

4.4.2 Avis de réclamation Une sanction administrative pécuniaire est imposée par la notification d'un avis de réclamation précisant le montant réclamé, les motifs de son exigibilité et le délai à compter duquel il porte intérêts. L'avis énonce également le droit d'obtenir un réexamen de la décision par une personne désignée par le ministre à cette fin, le délai pour demander un réexamen ainsi que le droit, le cas échéant, de contester la décision rendue par cette personne devant le Tribunal administratif du Québec et le délai pour exercer ce recours.	115.16 (1 ^{er} alinéa) Lorsqu'une personne désignée par le ministre impose une sanction administrative pécuniaire à une personne ou à une municipalité, elle lui notifie sa décision par un avis de réclamation conforme à l'article 115.48 . 115.48 Tout avis de réclamation doit énoncer le montant réclamé, les motifs de son exigibilité, le délai à compter duquel il porte intérêt, le droit de contester la réclamation ou, le cas échéant, la décision en réexamen devant le Tribunal administratif du Québec et le délai pour exercer un tel recours.
--	---

Le ministre précise que l'avis de non-conformité est le moyen par lequel l'administré est informé du manquement reproché. Il mentionne que l'administré peut ensuite « communiquer avec le ministère pour soumettre ses observations quant au manquement constaté ». Or, le texte que nous citons plus haut montre bien que l'on n'invite pas l'administré à faire des « observations ». De plus, si on l'informe du manquement, il n'est aucunement informé de la mesure qui pourrait lui être imposée. Aucune référence au Cadre général n'y est faite, aucune allusion à la gravité subjective du manquement, ni à la présence de facteurs aggravants.

Relativement aux autres modalités apparaissant dans le Cadre général (concernant l'avis de non-conformité, le montant de la SAP, le recours devant le TAQ et les intérêts sur le montant dû), on trouve peu de précisions et certaines, quant au recours de l'administré devant le TAQ, nous apparaissent *ultra vires*. Le Cadre général énonce en effet une règle qui devrait plutôt revenir au législateur : il précise les cas d'irrecevabilité d'une demande de réexamen. Par exemple, on écarte péremptoirement les demandes de réexamen

portant sur le fait que la SAP « a été imposée en sus d'une autre mesure à la disposition du ministre » ou « qu'une autre mesure aurait dû être imposée ». Ce faisant, le ministre lie la discrétion de la personne chargée de décider de la demande, qu'il a l'obligation d'étudier au mérite¹¹⁸. Par analogie, on peut citer ce passage des auteurs Comtois et Bellemare¹¹⁹, repris avec approbation par le TAQ¹²⁰ :

Un texte administratif, tel que le cadre général d'application, est subordonné à la loi et ne saurait lier à l'avance le décideur. Le cadre général d'application ne peut donc avoir pour effet, tant par sa formulation que par son application, d'aller à l'encontre des dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. (Nous soulignons)

Ce motif d'irrecevabilité priverait notamment l'administré d'un recours qui serait, par exemple, fondé sur l'article [115.14](#) LQE :

[115.14](#) Aucune décision d'imposer une sanction administrative pécuniaire ne peut être notifiée à une personne ou à une municipalité en raison d'un manquement à une disposition de la présente loi ou de ses règlements lorsqu'un constat d'infraction lui a été antérieurement signifié en raison d'une contravention à la même disposition, survenue le même jour et fondée sur les mêmes faits.

Il pourrait fort bien se trouver, en effet, une situation où les parties ne s'entendent pas sur les « mêmes faits », au sens de cet article, et que l'administré conteste une SAP parce qu'elle lui est imposée en sus d'une poursuite pénale¹²¹. Ainsi que le rappelle le TAQ, « [l]e pouvoir de déterminer quels sont les moyens de défense possibles à l'encontre d'une sanction administrative pécuniaire doit nécessairement découler de la loi et on ne peut déceler des dispositions de la LQE une quelconque délégation de pouvoir à cet effet »¹²².

On peut voir que l'administré n'en sait guère plus à lire le Cadre général qu'à lire la LQE. En fait, là où le document renseigne véritablement l'administré, c'est quant au paragraphe 2^o du 2^e alinéa de l'article [115.13](#) LQE :

[118](#). 9007-5193 *Québec inc. c. Ministre de l'Environnement*, 2006 QCCS 4527, [EYB 2006-108789](#), juge C. Cohen, confirmé en appel, 2007 QCCA 667, [EYB 2007-119413](#).

[119](#). Marie-Claude BELLEMARE et Suzanne COMTOIS, « Sanctions administratives, recours devant le Tribunal administratif du Québec et révision judiciaire », dans *Recours en droit de l'environnement*, fascicule 3, JurisClasseur Québec, Santiago, LexisNexis, 2014, 3/1-3/137.

[120](#). *Excavation René St-Pierre Inc. c. Québec (Développement durable, Environnement et Lutte contre les changements climatiques)*, *supra*, note 43, par. 64.

[121](#). Ce moyen a été invoqué dans l'affaire *Gestion Turboli inc.*, décision n^o 0052 du BRÉSAP du 25 juin 2013 (SAP n^o 400920886 du 18 octobre 2012).

[122](#). *Excavation René St-Pierre inc. c. Québec (Développement durable, Environnement et Lutte contre les changements climatiques)*, *supra*, note 43, par. 65.

2° les catégories de fonctions dont sont titularisées les personnes désignées pour les imposer

Comme on l'a vu plus haut, le ministre fournit effectivement la liste des personnes habilitées à imposer des SAP¹²³.

2.4.2.4 Des décideurs en quête de précisions

Pourtant, le MDDELCC est conscient de la nécessité d'établir des critères pour évaluer la gravité subjective d'un manquement aux conséquences mineures ou modérées, puisqu'il a élaboré de tels critères dans un document administratif interne, non prévu par le législateur celui-là. Il s'agit de la *Directive sur le traitement des manquements à la législation environnementale*¹²⁴ (ci-après la « directive »). C'est dans ce document que l'on retrouve ce qui est disparu du Cadre général et qui oriente vraiment le travail des personnes désignées dans l'exercice de leur pouvoir décisionnel d'imposer des SAP.

La directive existe depuis janvier 2012 et a été révisée en octobre 2013. Si le Cadre général est élaboré par le ministre, la directive, elle, ne peut pas lui être attribuée puisqu'elle est approuvée par un sous-ministre adjoint, à savoir le sous-ministre adjoint à l'analyse et à l'expertise régionales et au Centre de contrôle environnemental du Québec. Le 2^e alinéa de l'article 7 de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*¹²⁵ est clair :

7. Aucun acte, document ou écrit n'engage le ministre ni ne peut lui être attribué, s'il n'est signé par lui, par le sous-ministre, par un membre du personnel du ministère ou par un titulaire d'un emploi mais, dans le cas de ces deux derniers, uniquement dans la mesure déterminée par le gouvernement.

La directive ne peut donc avoir une portée équivalente au Cadre général, lequel aurait un statut *sui generis* qui en ferait plus qu'une simple directive administrative, mais sans pour autant avoir tous les attributs d'un acte normatif¹²⁶. De plus, alors que les personnes désignées ne se limitent pas aux directeurs régionaux du CCEQ, la directive ne s'adresse qu'au personnel du CCEQ :

La présente directive s'adresse à tous les gestionnaires et employés du CCEQ. Elle

123. *Supra*, section 2.2.2.

124. Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, Centre de contrôle environnemental du Québec, *Directive sur le traitement des manquements à la législation environnementale*, Québec, 16 janvier 2012, révisée le 10 octobre 2013.

125. RLRQ, c. M-30.001.

126. *Soylutions inc. c. Québec (Développement durable, Environnement, Faune et Parcs)*, *supra*, note 41, par. 85.

établit des règles quant à la manière de traiter les manquements aux lois et aux règlements qu'ils constatent.

La présente directive ne s'applique donc pas nécessairement aux manquements qui sont traités par d'autres unités administratives du Ministère. (Nous soulignons)

Avec une telle réserve, il est clair qu'on ne peut ériger la directive au rang de Cadre général, ce dernier devant s'appliquer aux SAP sans distinguer la titularisation de celui qui l'impose. Or, ici, c'est ce que fait la directive. Nous sommes d'avis qu'on ne peut ainsi prévoir des critères qui pourraient différer selon cette titularisation. On peut supposer qu'avec le retrait, dans la version de 2013 du Cadre général, des critères que contenait la version de 2012, le CCEQ ait senti lui-même le besoin de combler cette lacune. Mais la question demeure : pourquoi les a-t-on exclus du Cadre général ?

2.4.2.4.1 La gravité des conséquences selon la directive

À l'opposé du silence, à ce sujet, du Cadre général, la directive fournit au décideur de nombreux paramètres permettant de déterminer si les conséquences d'un manquement peuvent être considérées comme mineures ou modérées. Ils tiennent sur trois pages, à l'annexe 2 de la directive, comprenant le tableau suivant intitulé « Tableau d'aide pour déterminer le degré de gravité des conséquences réelles ou appréhendées d'un manquement ».

Critères Degré de gravité	Conséquences réelles ou appréhendées sur l'environnement ou l'être humain		Vulnérabilité du milieu touché ou susceptible d'être touché
	Atteinte à la santé humaine, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain	Atteinte à la qualité de l'eau, du sol, de l'air, à la végétation ou à la faune	
Grave	<ul style="list-style-type: none"> • Atteinte à la santé humaine ou à la sécurité de l'être humain • Risque élevé d'atteinte à la santé humaine ou à la sécurité de l'être humain 	<ul style="list-style-type: none"> • Atteinte importante ou risque élevé d'atteinte importante • Conséquences irréversibles ou pratiquement irréversibles 	<ul style="list-style-type: none"> • Milieu récepteur sensible
Modéré	<ul style="list-style-type: none"> • Risque peu élevé d'atteinte à la santé humaine ou à la sécurité de l'être humain • Atteinte au bien-être ou au confort de l'être humain 	<ul style="list-style-type: none"> • Atteinte significative ou risque d'atteinte significative • Conséquences réversibles en tout ou en partie 	<ul style="list-style-type: none"> • Milieu récepteur moyennement sensible • Milieu récepteur sensible dont la superficie touchée est relativement faible
Mineur	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune atteinte ou aucun risque d'atteinte • Très faible risque d'atteinte 	<ul style="list-style-type: none"> • Atteinte à faible impact • Aucune atteinte ou aucun risque d'atteinte • Conséquences complètement réversibles 	<ul style="list-style-type: none"> • Milieu récepteur peu sensible • Milieu récepteur moyennement sensible dont la superficie touchée est relativement faible

Pour les cas graves cependant, les critères suggérés dans la directive (à la section 3) sont quelque peu différents de ceux du Cadre général : on omet l'atteinte à un instrument économique, mais on fait intervenir la vulnérabilité du milieu touché ou susceptible d'être touché, un critère qui, dans le Cadre général, apparaît plutôt dans les « critères généraux guidant le traitement d'un manquement » (à la section 2). La directive ajoute aussi le facteur suivant : « Le comportement du contrevenant dénote un caractère frauduleux notamment pour obtenir des bénéfices économiques importants »¹²⁷. On semble ici revenir au critère de la « conduite répréhensible » que l'on trouvait dans le Cadre général de 2012, mais disparu dans la version de 2013, qui est celle présentement en vigueur.

On trouve aussi dans la directive la mention de facteurs atténuants, absents du Cadre général de 2013 (mais que l'on trouvait dans la version de 2012). Ce sont les suivants :

Le manquement en cause est fortuit ou accidentel.

Le contrevenant avait mis en place des mesures raisonnables de prévention pour protéger l'environnement, et le manquement est survenu à la suite d'une défaillance ou d'un bris exceptionnels.

Le contrevenant au moment de la constatation du manquement avait déjà pris des mesures pour corriger la situation.

Au sujet des facteurs atténuants et aggravants, voici de quelle manière la directive guide le décideur :

Le directeur régional peut décider de ne pas imposer une sanction administrative pécuniaire s'il y a des facteurs atténuants présents au dossier, notamment ceux qui sont énumérés à la section 4.

Si, au contraire, il y a présence de facteurs aggravants, le directeur régional peut envisager de faire mener une enquête pénale ou de recourir, au besoin, à une autre mesure.

2.4.2.4.2 Une directive qui se substitue au document officiel

Quelques décisions du BRÉSAP font d'ailleurs référence à la directive. À titre d'exemple de cas récents, dans l'affaire *Location Condo-Cam inc.*¹²⁸, relative à un manquement constaté le 21 octobre 2013, on peut lire :

L'historique au dossier révèle que la problématique de la présence non autorisée de

¹²⁷. Par. A de la section 3.1 de la directive, *supra*, note 124, p. 8.

¹²⁸. SAP n° 401091078 du 17 février 2014, décision du BRÉSAP n° 0338 du 28 novembre 2014.

matières résiduelles est connue depuis plusieurs années. Au sens de la Directive sur le traitement des manquements à la législation environnementale, il s'agit d'un facteur aggravant qui a milité vers l'imposition de la sanction. (Nous soulignons)

La décision *J.P. Doyon ltée*¹²⁹, au sujet d'un manquement constaté le 8 octobre 2013, est un autre exemple fondé sur la directive :

Enfin, malgré le fait que la demanderesse évoque son historique environnemental exemplaire, nous constatons qu'un avis d'infraction a été émis en janvier 2010 pour des manquements au *Règlement sur les matières dangereuses*. Au sens de la Directive sur le traitement des manquements à la législation environnementale, il s'agit d'un facteur aggravant qui a milité vers l'imposition de la sanction. (Nous soulignons)

D'autres décisions, pourtant contemporaines des précédentes, s'appuient plutôt sur le Cadre général. On peut relever, à titre d'exemple, la décision *Citerne Almac International inc.*¹³⁰, relative à un manquement constaté le 31 octobre 2013 :

Au sens du Cadre général d'application des sanctions administratives pécuniaires, une communication écrite relevant un manquement commis par une entreprise dirigée ou administrée par un même dirigeant ou administrateur dans les 5 ans précédant la constatation d'un nouveau manquement est un facteur aggravant qui milite vers l'imposition de la sanction. (Nous soulignons)

Ou encore la décision *6770398 Canada inc.*¹³¹, relative à un manquement constaté le 19 novembre 2013 :

De plus, malgré les prétentions du représentant de la demanderesse, la note d'instruction 98-02, au point 2.2, assujettit également l'ajout de nouveaux équipements de concassage et de tamisage au sens de l'article 2 du Règlement sur les carrières et sablières à l'obtention d'un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 de la LQE.

Le facteur aggravant est donc bien fondé et il est maintenu.

Aux termes du cadre général d'application, précité, lorsqu'il y a présence d'un facteur aggravant, la sanction est recommandée. (Nous soulignons)

Notons que, selon le registre du MDDELCC, aucune des quatre décisions ci-dessus n'a fait l'objet d'une contestation devant le TAQ. Elles sont donc finales.

[129.](#) SAP n° 401106468 du 4 février 2014, décision du BRÉSAP n° 0325 du 21 novembre 2014.

[130.](#) SAP n° 401086432 du 19 février 2014, décision du BRÉSAP n° 0336 du 5 décembre 2014.

[131.](#) SAP n° 401097971 du 9 janvier 2014, décision du BRÉSAP n° 0302 du 8 septembre 2014.

Pour les manquements postérieurs à juillet 2013, le TAQ aura à puiser à deux sources puisque c'est dans la directive du MDDELCC que se retrouvent les précisions que le ministre a retirées du Cadre général, une directive qui ne s'applique, comme on l'a vu, qu'au CCEQ et non aux personnes désignées appartenant à d'autres unités administratives du Ministère. Or, étant donné que le TAQ situe le Cadre général à un niveau plus élevé qu'une directive, sans lui reconnaître force de loi, ses décisions devraient être nuancées en fonction de cette différence de statut juridique.

3. TROIS ANS DE SANCTIONS ADMINISTRATIVES PÉCUNIAIRES

Tel que nous l'avons mentionné plus haut, le régime des SAP dans la LQE est assorti d'un registre tenu par le MDDELCC en vertu de l'article [118.5.1](#) LQE. Ce registre est problématique. Presque identique dans son contenu à un autre registre, celui-là prévu par l'article [118.5.2](#) LQE et visant les sanctions pénales, il rend publics les manquements allégués, stigmatisant le geste allégué et jetant ainsi l'opprobre sur les auteurs présumés des manquements. Par ce mécanisme, le législateur dote les SAP d'une particularité qui s'apparente à celle d'une sanction pénale et alimente le débat juridique sur la nature véritable d'une SAP¹³².

Le registre contient en effet les renseignements suivants, tel qu'il est prévu à l'article [118.5.1](#) LQE :

- la date de l'imposition de la sanction ;
- la date et la nature du manquement y ayant donné lieu, de même que les dispositions législatives ou réglementaires sur la base desquelles la sanction a été imposée ;
- le nom de la municipalité sur le territoire de laquelle le manquement est survenu ;
- si la sanction est imposée à une personne morale, son nom, l'adresse de son siège ou celle de l'un de ses établissements ou de l'établissement d'entreprise d'un de ses agents ;
- si la sanction est imposée à une société de personnes ou à une association non personnalisée, son nom et son adresse ;
- si la sanction est imposée à une personne physique, son nom, le nom de la municipalité sur le territoire de laquelle elle réside et, si le manquement est survenu dans le cours des activités de son entreprise, le nom de cette entreprise et son adresse ;
- le montant de la sanction imposée ;

[132](#). P. MICHEL, *supra*, note 16, p. 565.

- la date de réception d'une demande de réexamen, la date de la décision et son dispositif ;
- la date de l'exercice d'un recours devant le Tribunal administratif du Québec de même que la date et le dispositif de la décision rendue par ce tribunal, dès que ces renseignements sont portés à la connaissance du ministre ;
- la date de l'exercice de tout recours à l'encontre de la décision rendue par le Tribunal administratif du Québec, la nature de ce recours de même que la date et le dispositif de la décision rendue par le tribunal concerné, dès que ces renseignements sont portés à la connaissance du ministre ;
- tout autre renseignement que le ministre estime d'intérêt public.

C'est à partir de ce registre que nous avons pu compiler des statistiques révélatrices sur l'ampleur qu'a prise ce régime depuis son institution. Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, nous avons couvert les trois années allant du 1^{er} février 2012 au 31 janvier 2015 (période que nous avons appelée la « période de référence »).

3.1 Une progression rapide

Les données des mois de janvier et février 2015 montrent que le MDDELCC a imposé des SAP à un rythme de plus de trois par jour ouvrable¹³³. En 2012, c'était le nombre de SAP imposées en une semaine, c'est-à-dire cinq jours ouvrables. En 2013, ce rythme avait déjà plus que doublé, avec environ huit SAP par semaine, notamment avec l'introduction de dispositions relatives aux SAP dans les règlements. Les dispositions prévoyant des SAP pour des manquements aux règlements adoptés en vertu de la LQE sont entrées en vigueur le 18 juillet 2013, mais il faut attendre l'année 2014 pour voir un nombre substantiel de SAP imposées pour des manquements d'ordre réglementaire, soit un peu plus du tiers des SAP imposées.

Le rythme est ensuite passé à 12 par semaine en 2014. On en était à plus de 16 SAP par semaine au début de 2015, avant que le rythme fléchisse en mars avec un peu plus de deux SAP par jour (47 SAP pour 22 jours ouvrables)¹³⁴. Par comparaison, selon le registre tenu en vertu de l'article [118.5.2](#) LQE, les poursuites pénales se sont maintenues en nombre pendant la même période, à un rythme presque constant, représentant aujourd'hui la moitié du rythme d'imposition de SAP.

3.1.1 Nombre et montants des sanctions

[133](#). 3,3 SAP par jour, pour être plus précis, soit 59 en janvier 2015 et 73 en février 2015.

[134](#). Fondé sur les données des mois de janvier à mars, soit les données mensuelles complètes disponibles au moment d'écrire ces lignes pour 2015.

Pour la période de référence, nous avons dénombré au registre 1 245 SAP, dont une quarantaine seulement a été infirmée, dont trois par le TAQ, les autres l'ayant été par le BRÉSAP (plusieurs dossiers sont toujours pendants devant le BRÉSAP). Le montant total des sanctions imposées avoisine les cinq millions de dollars, soit 4 768 000 \$ précisément. Si l'on déduit les sanctions infirmées, le montant passe à 4 584 000 \$. Ces sommes doivent être déposées au Fonds vert¹³⁵.

En comparaison, un peu plus de 1 000 infractions à la LQE ou à ses règlements ont fait l'objet de constats au cours de la même période, pour des amendes réclamées totalisant un peu moins de trois millions de dollars. Sur ce millier de poursuites intentées, un peu plus de 200 ont abouti à une condamnation de l'inculpé, selon le registre du MDDELCC. Cependant, cet écart s'explique en bonne partie par le fait que plusieurs dossiers n'ont tout simplement pas encore fait l'objet d'un jugement, vu les délais inhérents au processus judiciaire.

Les condamnations pénales auront tout de même permis d'enrichir le Fonds vert de 2 319 500 \$ en perception d'amendes au cours de cette période, un chiffre cependant grossi exceptionnellement par les 750 000 \$ d'amende, montant auquel se sont ajoutés 61 342 \$ de frais de poursuite, imposés à la société Mines Wabush le 4 décembre 2014, sur plaidoyer de culpabilité à une infraction relative à des matières dangereuses¹³⁶. Sans cette condamnation, le total des amendes perçues aurait été d'un peu plus de 1 500 000 \$, soit le tiers environ des sommes perçues à titre de SAP (en présumant que le taux des décisions confirmant les SAP reste inchangé).

Toutefois, la comparaison doit être nuancée. Les poursuites pénales intentées l'ont été autant pour des infractions commises avant la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions pénales de la LQE (et non encore prescrites) que pour des infractions postérieures à cette date. Or, les infractions commises sous l'ancien régime demeurent sujettes aux peines qui y étaient alors prévues¹³⁷, de beaucoup inférieures aux peines que l'on retrouve aujourd'hui dans la LQE. Si le rythme d'émission de constats d'infraction, qui est de l'ordre de 340 chefs d'accusation par année, se maintient dans les années à venir et qu'il s'en trouvera de plus en plus qui porteront sur des infractions sujettes aux nouvelles peines, on peut tout de même s'attendre à une augmentation considérable des amendes pouvant être recouvrées à l'avenir pour des infractions à la LQE (advenant

135. Les paragraphes 5.1^o, 6^o et 7^o de l'article [15.4](#) de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, *supra*, note 125, prévoit que les montants provenant de l'imposition de SAP, les amendes de même que les frais de poursuite engagés par le ministre sont versés au Fonds vert institué en vertu de l'article [15.1](#) de cette loi.

136. N^o de dossier : 100400-1114518659.

137. Art. 60 de la Loi 89.

condamnation bien entendu).

L'imposition des SAP, en nombre, est loin d'être distribuée uniformément entre les directions régionales du MDDELCC. Il n'y a là rien d'étonnant, ne serait-ce qu'en considérant les différences entre les régions dans le nombre d'habitants ou dans le degré d'industrialisation, ou encore dans la densité d'autres sources possibles d'atteinte à l'environnement. Le plus grand nombre de SAP et le montant le plus élevé imposé proviennent de la direction régionale ayant le territoire le plus peuplé, soit la Direction régionale de Montréal, Laval, Lanaudière et Laurentides. Au cours des trois années écoulées depuis le 1^{er} février 2012, cette direction régionale a imposé 307 SAP, pour un total de 1 103 500 \$, montant à réduire à 1 046 000 \$ pour tenir compte d'une douzaine de SAP infirmées. Toutefois, si on tient compte de sa population¹³⁸, cette direction régionale se place en queue de peloton avec moins de neuf SAP, pour environ 0,06 \$ par tranche de 100 000 habitants.

Toutes proportions gardées, avec 59 SAP et 271 500 \$ imposés sur trois ans, c'est la Direction régionale de la Côte-Nord qui est en tête de peloton pour le nombre et les montants des SAP *per capita*¹³⁹. Par tranche de 100 000 habitants, la deuxième Direction régionale la plus « active » après la Direction régionale de la Côte-Nord est la Direction régionale Mauricie/Centre-du-Québec, avec, par tranche de 100 000 habitants, 46 SAP et 1,80 \$ de pénalités. De son côté, avec le territoire le moins peuplé de toutes les directions régionales du MDDELCC, la Direction régionale de la Côte-Nord a imposé l'équivalent de 62 SAP par tranche de 100 000 habitants. Le montant total imposé, calculé en fonction de la population, a été d'environ 3 \$ par 100 000 habitants, contre les 0,06 \$ de la Direction régionale de Montréal, Laval, Lanaudière et Laurentides. Ajoutons qu'aucune SAP imposée par la Direction régionale de la Côte-Nord n'a été infirmée, contre environ 14 % de celles de la Direction régionale de Montréal, Laval, Lanaudière et Laurentides.

3.1.2 Les manquements les plus fréquemment sanctionnés

3.1.2.1 Les manquements d'ordre réglementaire

Les manquements à des dispositions réglementaires, dont on a vu qu'ils peuvent faire l'objet de SAP depuis le 18 juillet 2013¹⁴⁰, forment un bloc hétérogène visant une

¹³⁸. Nous nous sommes fondé sur les données disponibles, au moment d'écrire ces lignes, sur le site de l'Institut de la statistique du Québec :
<http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/profils/region_00/region_00.htm>.

¹³⁹. 94 906 selon les mêmes données.

¹⁴⁰. *Supra*, section 2.1.1.

vingtaine de règlements différents. Les manquements à ces règlements ont, dans l'ensemble, entraîné l'imposition de 261 SAP sur un peu moins d'un an et demi. Les 1245 SAP que nous avons répertoriées à partir du registre couvrent la période de référence. Le nombre de SAP pour des manquements à des dispositions réglementaires représente donc maintenant, pris globalement, la part la plus importante des SAP imposées au rythme actuel.

C'est plutôt timidement qu'a commencé l'application des SAP à des manquements réglementaires. La première SAP imposée pour un tel manquement l'a été le 20 septembre 2013 par la Direction régionale de l'Estrie/Montérégie¹⁴¹. Au cours du dernier trimestre de l'année 2013, les SAP imposées pour des manquements à des dispositions réglementaires n'ont visé qu'une demi-douzaine de règlements, pour une trentaine de manquements en tout.

3.1.2.1.1 Les règlements invoqués

En 2014, les SAP imposées pour des manquements réglementaires ont visé 18 règlements différents, pour 204 SAP sur 606, un peu plus du tiers. Cependant, six règlements parmi les 18 sont à eux seuls à l'origine de 90 % de ces SAP pour l'ensemble de la période répertoriée. C'est le *Règlement sur les exploitations agricoles*¹⁴² (ci-après le « REA ») qui, avec 75 SAP, a entraîné l'imposition du plus grand nombre de SAP, soit plus de 40 % des sanctions imposées). Voici la liste de ces six règlements avec le nombre de SAP imposées pour chacun :

Règlement	Nombre de SAP
<i>Règlement sur l'assainissement de l'atmosphère</i> , RLRQ, c. Q-2, r. 4.1	22
<i>Règlement sur les carrières et sablières</i> , RLRQ, c. Q-2, r. 7	18
<i>Règlement sur l'incinération et l'enfouissement des matières résiduelles</i> , RLRQ, c. Q-2, r. 19	15
<i>Règlement sur les exploitations agricoles</i> , RLRQ, c. Q-2, r. 26	75
<i>Règlement sur les matières dangereuses</i> , RLRQ, c. Q-2, r. 32	22
<i>Règlement sur la qualité de l'eau potable</i> , RLRQ, c. Q-2, r. 40	29
Total	181

carrières et sablières, RLRQ, c. Q-2, r. 7 (exploitation de sablière sans certificat d'autorisation) ; elle n'a pas fait l'objet d'un réexamen par le BRESAP.

¹⁴². RLRQ, c. Q-2, r. 26.

Les autres règlements invoqués jusqu'ici à l'appui de SAP sont les suivants :

- *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2, r. 3 ;
- *Règlement sur les attestations d'assainissement en milieu industriel*, RLRQ, c. Q-2, r. 5 ;
- *Règlement sur le captage des eaux souterraines*, RLRQ, c. Q-2, r. 6 ;
- *Règlement sur les déchets solides*, RLRQ, c. Q-2, r. 13 ;
- *Règlement sur la déclaration des prélèvements d'eau*, RLRQ, c. Q-2, r. 14 ;
- *Règlement sur l'enfouissement des sols contaminés*, RLRQ, c. Q-2, r. 18 ;
- *Règlement sur l'entreposage des pneus hors d'usage*, RLRQ, c. Q-2, r. 20 ;
- *Règlement sur les entreprises d'aqueduc et d'égout*, RLRQ, c. Q-2, r. 21 ;
- *Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers*, RLRQ, c. Q-2, r. 27 ;
- *Règlement sur les lieux d'élimination de neige*, RLRQ, c. Q-2, r. 31 ;
- *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection*, RLRQ, c. Q-2, r. 35.2 ;
- *Règlement sur la qualité de l'eau des piscines et autres bassins artificiels*, RLRQ, c. Q-2, r. 39 ;
- *Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau*, RLRQ, c. Q-2, r. 42.1 ;
- *Règlement sur le stockage et les centres de transfert de sols contaminés*, RLRQ, c. Q-2, r. 46.

L'une des SAP imposées en vertu de ce règlement, qui a été maintenue par le BRÉSAP, laisse songeur. Il s'agit de l'affaire *René Martel*¹⁴³. On reprochait à cet agriculteur de 74 ans de ne pas avoir produit un bilan de phosphore comme l'exige le 2^e alinéa de l'article 35 du REA, qui se lit comme suit :

35. (2^e alinéa) Tout exploitant de lieu d'épandage visé par le paragraphe 2^o du deuxième alinéa de l'article 22 doit faire établir annuellement, sous la signature d'un agronome, un bilan de phosphore du lieu d'épandage en établissant le volume annuel de phosphore reçu de toute matière fertilisante, de même que le volume qui peut être épandu conformément à l'annexe I sur les terres disponibles.

Le 2^e alinéa de l'article 22 est le suivant :

[143.](#) SAP n^o 401077037 du 6 décembre 2013, décision n^o 0264 du BRÉSAP du 8 juillet 2014.

22. (2^e alinéa) Doivent établir un plan :

[...]

2^o les exploitants de lieux d'épandage dont la superficie cumulative est supérieure à 15 ha, exclusion faite des superficies en pâturage. Dans les cas de productions maraîchères ou de fruits, la superficie cumulative est réduite à 5 ha.

Le demandeur a fait valoir qu'il ne faisait aucun épandage de fertilisant et qu'en conséquence, il n'était pas assujéti à cette exigence. De son côté, le MDDELCC s'est rabattu sur une lecture pour le moins obtuse, on en conviendra, de la définition de « lieu d'épandage », à l'article 3 du REA : « lieu d'épandage : ensemble de parcelles géographiquement rapprochées, appartenant à un même propriétaire qui ne pratique pas l'élevage d'animaux ». Nous sommes d'avis qu'un lieu d'épandage doit d'abord être un lieu où il se fait de l'épandage, mais ce n'est pas l'avis du MDDELCC et le BRÉSAP lui a donné raison en s'appuyant sur un guide administratif du Ministère :

La position administrative du MDDELCC, inscrite au *Guide de référence du Règlement sur les exploitations agricoles*, indique que pour l'interprétation du deuxième alinéa l'article 22 [*sic*] : « Dans le cas où l'exploitant d'un lieu d'élevage ou d'épandage visé par le deuxième alinéa de cet article ne procède pas à l'épandage de matières fertilisantes sur ce lieu, le PAEF doit être produit pour ce lieu afin de confirmer qu'aucune matière fertilisante n'y est épandue ». ¹⁴⁴ (Nous soulignons)

Cette décision du BRÉSAP, fondée sur une « position administrative » du MDDELCC, n'a pas été contestée devant le TAQ. On peut comprendre qu'une personne de 74 ans soit réticente à se lancer dans un tel recours, le montant de la SAP pour un tel manquement étant de 750 \$. Il s'agit là toutefois, à notre avis, d'une illustration des risques d'abus associés à l'administration d'une justice expéditive comme celle du régime des SAP. Il y a eu nettement un manque de discernement, ici, selon nous.

3.1.2.1.2 Les dérogations aux autorisations

Après ce bloc hétérogène de SAP, ce sont les dérogations à l'article [123.1](#) LQE qui sont le plus souvent sanctionnées par une SAP, selon le registre du MDDELCC. Sur les 1 245 SAP imposées, nous en avons dénombré 281, soit près du quart, reliées à cet article, plus exactement son premier alinéa :

[123.1](#) (1^{er} alinéa) Le titulaire d'une autorisation délivrée en vertu de la présente loi est tenu d'en respecter les conditions lors de la réalisation du projet ou lors de la construction, de l'utilisation ou de l'exploitation de l'ouvrage.

[144.](#) *Ibid.*, p. 3-4.

Le registre du MDDELCC cite l'article [123.1](#) LQE pour les manquements aux conditions d'une autorisation, mais, plus strictement, c'est plutôt le paragraphe 1^o du 1^{er} alinéa de l'article [115.24](#) LQE qui prévoit l'imposition d'une SAP pour de tels manquements. La disposition ne fait pas référence à l'article [123.1](#) LQE, mais crée un manquement qui lui est propre :

115.24 (1^{er} alinéa) Une sanction administrative pécuniaire d'un montant de 500 \$ dans le cas d'une personne physique ou de 2 500 \$ dans les autres cas peut être imposée à toute personne ou municipalité qui, en contravention avec une disposition de la présente loi, fait défaut :

1^o de respecter toute condition, restriction ou interdiction liée à une approbation, une autorisation, une permission, une attestation, un certificat ou un permis accordé en vertu de la présente loi, notamment lors de la réalisation d'un projet, lors de la construction, de l'utilisation ou de l'exploitation d'un ouvrage ou lors de la cessation d'une activité.

Le bloc des manquements d'ordre réglementaire et celui des manquements aux conditions d'une autorisation regroupent des types de manquements davantage compatibles avec la nature distincte des sanctions administratives d'ordre financier dans notre système juridique. Il s'agit dans les deux cas de manquements à un cadre normatif particulier qui régit des champs d'activité précis, duquel le justiciable concerné doit le plus souvent avoir une connaissance plus fine que le citoyen ordinaire.

3.1.2.1.2 Les autres manquements apparentés

Nous rattachons aussi à ces catégories de manquement les cas relatifs aux dispositions de la section IV.2.1 du chapitre I de la LQE (réhabilitation des terrains contaminés) qui ont entraîné l'imposition de SAP, mais tout au plus une vingtaine en trois ans. Dans tous les cas, il s'est agi de manquements à des dispositions mettant en cause des activités appartenant à une catégorie désignée par règlement, c'est-à-dire mentionnée à l'annexe III du *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*¹⁴⁵ (ci-après le « RPRT ») ou relatives à des terrains où se sont exercées de telles activités. Ces sanctions ont été imposées en vertu du paragraphe 6^o de l'article [115.25](#) LQE.

L'une de ces affaires a été portée jusque devant le TAQ¹⁴⁶, mais sans succès. Il s'agit d'un cas de cessation d'une activité désignée par règlement, visée par l'article [31.51](#)

[145](#). RLRQ, c. Q-2, r. 37.

[146](#). *148942 Canada inc. c. Québec (Développement durable, Environnement, Faune et Parcs)*, 2014 CanLII 2686 (QC TAQ), 2014 QCTAQ 0160, juges administratifs Gilles Reny et François Boutin (SAP n° 400917588 imposée le 26 juillet 2012, décision du BRESAP n° 0022 du 20 décembre 2012).

LQE. La compagnie exploitante avait omis de procéder à la caractérisation du terrain prescrite par le 1^{er} alinéa de cet article. Ce qui étonne dans cette affaire, c'est que la cessation d'activité remontait à avril 2011, alors que le manquement allégué aurait été constaté le 11 avril 2012. Or, selon le 1^{er} alinéa de l'article [31.51](#) LQE, le délai pour effectuer l'étude de caractérisation est de six mois, ce qui fait qu'en novembre 2011, l'infraction était accomplie et le MDDELCC avait d'ailleurs émis un avis d'infraction le 7 novembre 2011. Le manquement était donc antérieur à l'entrée en vigueur du régime des SAP. Le Ministère a semblé voir un tel manquement comme un manquement continu. La contrevenante n'a toutefois pas soulevé la prescription, mais a plutôt plaidé des difficultés financières et aussi sa bonne volonté en intervenant rapidement lors d'une fuite, défenses qui ont été rejetées. Le BRÉSAP avait maintenu la SAP. Or, l'obligation d'effectuer une étude de caractérisation prévue à l'article [31.51](#) LQE est assortie d'un délai. Nous considérons que l'on doit alors appliquer le raisonnement du juge Proulx dans une affaire pénale où il était question de déterminer si une infraction était une infraction continue si l'obligation était assortie d'un délai.

Si je conclusais, comme le juge de la Cour supérieure, que les infractions en l'occurrence sont des infractions continues, force serais-je de conclure qu'une fois le délai imparti expiré, plus jamais l'appelante ne pourrait échapper à son état de criminalité même en fournissant les chaussures de sécurité. En effet, une fois le délai imparti écoulé, l'appelante ne pourrait plus jamais donner suite à l'avis de correction dans le délai imparti.¹⁴⁷

Le BRÉSAP a semblé s'être ravisé par la suite sur la question du moment où survient le manquement lorsqu'une personne fait défaut d'effectuer une étude de caractérisation en vertu d'une disposition de la section IV.2.1 du chapitre I de la LQE¹⁴⁸. Cette fois, c'est le défaut d'avoir effectué une étude de caractérisation lors d'un changement d'utilisation au sens du dernier alinéa de l'article [31.53](#) LQE qui était à l'origine de la SAP. Le changement d'utilisation avait eu lieu vers 2006-2007. Le BRÉSAP a refusé de considérer qu'il s'agissait d'un manquement continu visé par l'article [115.22](#) LQE, vu qu'il était antérieur à l'entrée en vigueur de la LQE. Le défaut d'effectuer une étude de caractérisation dans le délai prescrit serait donc un événement accompli au moment où l'échéance du délai survient et ne constituerait pas un manquement continu.

Cependant, dans une décision plus récente, *Autos usagées de Québec inc.*¹⁴⁹, portant,

¹⁴⁷. *Société des alcools du Québec c. Syndicat des employés de magasins et de bureaux de la Société des alcools du Québec*, [EYB 1995-59320](#), par. 42 (C.A.).

¹⁴⁸. *CSBS Holding inc.*, décision n° 0066 du 25 juin 2013 du BRÉSAP (SAP n° 400966584 du 2 novembre 2012).

¹⁴⁹. SAP n° 401091534 du 2 décembre 2013, décision du BRÉSAP n° 250 du 28 mai 2014.

comme dans l'affaire *148942 Canada*¹⁵⁰, sur l'article [31.51](#) LQE, la possibilité que le manquement soit survenu avant qu'entre en vigueur le régime des SAP transparaît des faits allégués, dont un avis d'infraction qui aurait été envoyé en 2011 au contrevenant. La prescription n'a pas été soulevée et la décision du BRÉSAP est silencieuse sur la date précise de la cessation définitive des activités.

Une autre affaire concernant aussi l'article [31.51](#) LQE nous amène à nous interroger, comme nous l'avons fait au sujet de l'affaire *Martel*¹⁵¹, sur l'objectif poursuivi par le MDDELCC en imposant une SAP dans un cas semblable. Il s'agit de l'affaire *Scierie Blondeau inc.*¹⁵². La contrevenante avait cessé définitivement l'exploitation d'une scierie, une activité désignée à l'annexe III du RPRT, en octobre 2011. Cette fois, la prescription ne pouvait pas jouer, puisque le délai de six mois prévu à l'article [31.51](#) LQE arrivait à échéance vers le mois d'avril 2012 et qu'à ce moment, le régime des SAP était en vigueur. La particularité de ce dossier est qu'à cette date, le contrevenant avait informé le MDDELCC de son intention de vendre sa scierie. Cette option l'aurait rendu admissible à l'obtention, de la part du ministre, d'une prolongation de délai, expressément prévue au 1^{er} alinéa de l'article [31.51](#) LQE « dans l'éventualité d'une reprise d'activités », mais l'inspectrice du Ministère ne l'avait pas informé de cette possibilité. Le BRÉSAP, en maintenant la SAP, relève plutôt, comme facteur aggravant, le fait que Scierie Blondeau ait reçu un premier avis de non-conformité et a fait défaut, malgré tout, d'effectuer une étude de caractérisation du terrain. Le BRÉSAP conclut en ces termes :

Idéalement, la Direction régionale aurait dû informer M. Blondeau de cette possibilité. Idéalement, M. Blondeau aurait dû entreprendre des démarches sérieuses pour connaître les possibilités qui s'offraient à lui.

Cela étant dit, aucun délai n'a été accordé et nous ignorons même s'il l'aurait été compte tenu qu'il s'agit d'un délai discrétionnaire qui peut être assujéti à certaines conditions.

Ce commentaire assez cassant ne cadre pas avec la finalité du régime des SAP, à notre avis.

Si nous restons dans le vaste secteur des activités « réglementées », mentionnons que quelques SAP ont été imposées à des détenteurs d'attestation d'assainissement délivrée en vertu de la section IV.2 du chapitre I de la LQE. Il s'agissait de manquements aux

[150.](#) *Supra*, note 146.

[151.](#) *148942 Canada inc. c. Québec (Développement durable, Environnement, Faune et Parcs)*, *supra*, note 143.

[152.](#) SAP n° 401057775 du 31 juillet 2013, décision du BRÉSAP n° 206 du 23 avril 2014 (la décision du BRÉSAP est erronément datée du 23 avril 2013).

articles [31.23](#) LQE (non-respect de normes ou autres obligations rattachées à l'attestation) et [31.28](#) LQE (omission de demander le renouvellement d'une attestation). Treize SAP ont été imposées en trois ans en vertu de ces dispositions.

On peut enfin rattacher avec ces manquements ceux relatifs aux articles [32](#) LQE (autorisation relative à un appareil pour la purification de l'eau¹⁵³ ou un dispositif de traitement des eaux usées)¹⁵⁴ et [33](#) LQE (obligation de desservir un terrain de camping par un système d'aqueduc et un système d'égout autorisé)¹⁵⁵. Une quarantaine de SAP ont ainsi été imposées pour des manquements à ces dispositions, dont une quinzaine à des exploitants de terrains de camping.

Pour compléter le tableau quant aux SAP imposées dans des cas que l'on peut qualifier de « réglementés » (auxquels nous assimilons le cas des détenteurs d'autorisation), ajoutons l'article [45.1](#) LQE (prélèvement et échantillonnage d'eau mise à la disposition du public), l'article [31.75](#) LQE (prélèvement d'eau non autorisé) et l'article [70.9](#) LQE (obligation de détenir un permis relatif aux matières dangereuses), qui n'ont donné lieu qu'à cinq SAP en tout sur trois ans. Finalement, une SAP a été imposée dans un cas d'entrave au travail d'une personne visée à l'article [119](#) LQE (inspecteur du MDDELCC) et une autre au refus de se conformer à une ordonnance du ministre¹⁵⁶.

Il s'agit de manquements qui rejoignent à première vue la notion d'« activité réglementée » ou s'en rapprochent. On a vu que plus de 640 SAP ont ainsi été imposées, soit 51 % de l'ensemble des SAP imposées au cours de la période répertoriée, alors que pourtant, l'entrée en vigueur du régime réglementaire de SAP est survenue près de 18 mois après celle des articles [115.23](#) à [115.26](#) LQE. Il est davantage compatible avec la

153. À titre d'exemple d'installation non autorisée d'un appareil de purification de l'eau (en tant qu'exploitante d'un établissement saisonnier, la requérante aurait pu se limiter à installer des pictogrammes montrant que l'eau n'est pas potable au lieu d'agir sans autorisation) : *Kiltelchine Corporation c. Québec (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques)*, 2014 QCTAQ 11432, juges administratifs François Boutin et Diane Bouchard (SAP n° 400966210 imposée le 24 avril 2013, décision du BRESAP n° 0159 du 28 novembre 2013).

154. À titre d'exemple d'une modification non autorisée d'un système de traitement d'eaux usées (bassin d'équilibrage) : *Yale c. Québec (Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs)*, 2014 QCTAQ 04584, juges administratifs Gilles Reny et François Boutin (SAP n° 400951186 imposée le 24 avril 2013, décision du BRESAP n° 0033 du 5 février 2013).

155. Comme l'article [33](#) LQE s'applique non seulement à l'établissement, mais aussi à l'exploitation d'un terrain de camping, la compagnie a été déclarée en défaut même si le terrain de camping avait été établi avant l'entrée en vigueur de la LQE : *Groupe J.A.P.A. inc. c. Québec (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques)*, 2015 CanLII 7452 (OC TAQ), 2015 QCTAQ 02146, juges administratifs François Boutin et Gilles Reny (SAP n° 401074655, décision du BRESAP n° 0239 du 14 avril 2014).

156. Dans ces deux derniers cas, respectivement en vertu du paragraphe 4^o du 2^e alinéa de l'article [115.24](#) et du paragraphe 9^o du 1^{er} alinéa de l'article [115.26](#) LQE.

nature d'une SAP que ces manquements constituent maintenant la principale source de droit des SAP imposées au Québec. Avec une réserve importante cependant, celle de l'interdiction édictée par l'article [8](#) du *Règlement sur les matières dangereuses*¹⁵⁷, qui n'a été sanctionnée par le MDDELCC que dans un seul cas¹⁵⁸. La nature du manquement sanctionné est décrite comme suit au registre :

Avoir émis, déposé, dégagé, rejeté ou permis l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet d'une matière dangereuse dans l'environnement, à savoir du diesel, des huiles moteurs usées et des huiles hydrauliques, contrairement aux prescriptions de l'article [8](#).

La sanction d'un tel manquement est prévue au paragraphe 1^o de l'article [138.7](#) LQE :

[138.7](#) Une sanction administrative pécuniaire d'un montant de 2 000 \$ dans le cas d'une personne physique ou de 10 000 \$ dans les autres cas peut être imposée à quiconque :

1^o émet, dépose, dégage, rejette ou permet l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet d'une matière dangereuse dans l'environnement ou dans un système d'égout, contrairement aux prescriptions de l'article [8](#) ;

L'ennui c'est que les « prescriptions de l'article [8](#) » n'existent pas. L'article [8](#) du *Règlement sur les matières dangereuses* s'énonce en effet comme suit :

[8](#). Il est interdit d'émettre, de déposer, de dégager ou de rejeter une matière dangereuse dans l'environnement ou dans un système d'égout, ou d'en permettre l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet, à moins que l'opération ne soit réalisée en conformité avec la *Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre Q-2).

L'article [8](#) ne précise pas ce que signifient les termes « opération [...] réalisée en conformité avec la *Loi sur la qualité de l'environnement* ». S'agit-il d'une opération autorisée par un permis conformément à l'article [70.9](#) LQE, alors que ce ne sont pas toutes les opérations impliquant des matières dangereuses qui sont assujetties à un tel permis ? S'agit-il d'une opération assujettie à l'article [22](#) LQE, alors qu'encore là, ce ne sont pas toutes les opérations qui sont assujetties à cet article, ne serait-ce qu'en vertu des exemptions prévues aux articles [1](#) à [4](#) du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*¹⁵⁹ ? Vise-t-on l'article [20](#) LQE par les termes « en

[157](#). RLRQ, c. Q-2, r. 32.

[158](#). *Acier Bouffard inc.*, SAP n° 401096273 du 9 janvier 2014, maintenue par le BRÉSAP dans la décision 305 du 22 septembre 2014, mais qui n'a pas été ensuite contestée devant le TAQ (ferraille, diesel et huiles usées échappés des rebuts).

[159](#). RLRQ, c. Q-2, r. 3.

conformité avec la Loi » ? Si c'est le cas, ce ne peut être le 2^e alinéa *in fine* puisque la Cour d'appel a statué que cette partie de l'article 20 LQE ne vise pas les cas où il existe une prohibition réglementaire. S'agit-il alors de la prohibition visée au 2^e volet de l'article 20 LQE ? Dans ce cas, l'article 8 du *Règlement sur les matières dangereuses* n'en serait pas une puisqu'il n'édicte pas une prohibition, mais permet la libération de matières dangereuses dans l'environnement résultant d'une opération réalisée en conformité avec la LQE. Quels sont alors les paramètres dont se sert le décideur pour constater le manquement ? Dans un tel cas, le justiciable est entièrement à la merci du jugement du fonctionnaire chargé d'émettre la SAP, sans égard au Cadre général. Et le manquement est pratiquement imprescriptible.

Il nous paraît abusif d'étendre à des manquements à de telles dispositions un régime qui permet de sanctionner une personne avant même qu'elle ait eu l'occasion de faire des représentations et sans même qu'on lui ait fourni un minimum d'information lui permettant de faire valoir ses droits. Contrairement à toutes les autres sanctions prévues dans la LQE, une SAP est imposée sans l'avis préalable prévu à l'article 5 de la *Loi sur la justice administrative*¹⁶⁰, du moins à la lecture des avis de non-conformité que nous avons consultés. Ainsi que nous le soulignons plus haut, ces avis ne respectent pas les règles d'équité procédurale et de justice naturelle devant guider l'exercice d'un pouvoir administratif de sanctionner un justiciable.

3.1.2.2 Les manquements aux dispositions d'application générale

Ceci nous amène à l'autre moitié des manquements sanctionnés, à savoir ceux relatifs aux dispositions d'application générale de la LQE, notamment aux articles 20 et 22, deux dispositions fondamentales, dont les termes ont une portée et un sens très larges, sans pour autant entraîner une imprécision d'ordre constitutionnel.

Il ressort clairement de cette brève revue des interdictions relatives à la pollution au Canada que nos législateurs ont préféré adopter une démarche générale, évitant ainsi une codification exhaustive de chaque situation entraînant l'interdiction de polluer. Une telle démarche dans le domaine de la protection de l'environnement ne surprend pas, étant donné que la nature de l'environnement (sa complexité et la vaste gamme des activités qui peuvent en causer la dégradation) ne se prête pas à une codification précise. Les lois sur la protection de l'environnement ont donc été rédigées d'une façon qui permette de répondre à une vaste gamme d'atteintes environnementales, y compris celles qui n'ont peut-être même pas été envisagées par leurs rédacteurs.¹⁶¹

¹⁶⁰. RLRQ, c. J-3.

¹⁶¹. Le juge Gonthier, pour la majorité, dans *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 1 R.C.S. 1031, par. 43.

Constater un manquement à de telles dispositions est intrinsèquement matière à débat, mais ce débat est absent du processus d'imposition des sanctions administratives pécuniaires. Dans un tel régime, la sanction est d'abord imposée et les explications suivent. Et on a vu qu'en plus de la constatation du manquement, l'évaluation de ses conséquences ajoute à la subjectivité qui conditionne l'exercice du pouvoir décisionnel, lui-même discrétionnaire, sans compter l'appréciation des facteurs aggravants et atténuants. Et l'administré ne peut faire valoir ses droits qu'une fois la sanction imposée. Pour cette raison, nous estimons que l'imposition de SAP à une personne pour des manquements aux dispositions d'ordre général de la LQE, de portée universelle par surcroît, risque d'ouvrir la porte à l'arbitraire et à des abus.

3.1.2.2.1 L'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*

Sommairement, l'article [22](#) LQE exige d'obtenir au préalable du ministre un certificat d'autorisation, selon son 1^{er} alinéa, pour entreprendre une chose dont il peut résulter une libération de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement ou encore, selon son 2^e alinéa, lorsque des travaux sont faits ou des activités entreprises dans des milieux dits « hydriques » (lac ou cours d'eau) ou certains milieux « humides » (étang, marais, marécage ou tourbière), selon la typologie définie dans la *Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique*¹⁶². La portée très large de l'article [22](#) LQE n'est pas étrangère à ce que cette disposition soit, dans son ensemble, c'est-à-dire sans en distinguer les deux volets (les 1^{er} et 2^e alinéas), la disposition ayant entraîné à elle seule le plus grand nombre de SAP pour les trois premières années d'application du régime, et ce, à un rythme qui croît d'année en année¹⁶³.

Nous avons dénombré 376 SAP imposées au cours de la période de référence pour de tels manquements, bien davantage que les SAP imposées à des titulaires d'autorisation en défaut d'en respecter les conditions (281 SAP, dans ces cas, comme on l'a vu plus haut). Si on répartit les SAP selon les deux premiers alinéas de l'article [22](#) LQE, on a le tableau suivant :

Alinéa de l'article 22	Nombre de SAP
Premier	222
Deuxième	135

¹⁶². RLRQ, c. M-11.4.

¹⁶³. 68 pour les 11 mois de 2012, 136 et 158 respectivement pour les 12 mois de 2013 et 2014 et, si le rythme de 14 SAP en un mois pour janvier 2015 se maintient, c'est environ 170 SAP qui seront imposées en 2015 pour des manquements à l'article [22](#) LQE.

C'est le paragraphe 2^o du 1^{er} alinéa de l'article [115.25](#) LQE qui permet de sanctionner un manquement à l'article [22](#) LQE :

[115.25](#) Une sanction administrative pécuniaire d'un montant de 1 000 \$ dans le cas d'une personne physique ou de 5 000 \$ dans les autres cas peut être imposée à toute personne ou municipalité qui :

[...]

2^o fait une chose ou exerce une activité sans obtenir préalablement toute approbation, autorisation, permission, attestation ou tout permis ou certificat, dont le certificat d'autorisation requis en vertu de l'article [22](#) ou [31.1](#) ;

L'article [22](#) LQE est si largement rédigé que pris au pied de la lettre et à titre d'exemple, il exigerait de quiconque d'obtenir un certificat d'autorisation avant d'utiliser un véhicule à moteur à combustion. En effet, personne ne contestera qu'une personne entreprend l'exercice d'une activité susceptible de libérer des contaminants dans l'environnement au moment d'utiliser une automobile ou un camion autre qu'électrique (en fait, non seulement « susceptible » d'une telle libération de contaminant, elle en libère incontestablement ; il y a d'ailleurs un *Règlement sur les normes environnementales applicables aux véhicules lourds*¹⁶⁴ adopté en vertu de la LQE). En même temps, personne n'irait jusqu'à prétendre que l'article [22](#) LQE puisse avoir une telle portée, celle d'exiger d'obtenir un certificat d'autorisation avant d'utiliser un véhicule automobile. C'est là qu'entre en jeu l'exercice d'interprétation d'un tribunal « fondé sur l'expérience », conformément aux enseignements de la Cour suprême dans l'arrêt *Canadien Pacifique*¹⁶⁵. Où alors tracer la limite qui fait en sorte que certaines activités échapperont à l'exigence du certificat d'autorisation et d'autres non ? S'agit-il d'un cas d'application de la règle *de minimis* ? Sûrement pas dans le cas d'un véhicule à moteur à combustion dont les gaz d'échappement, non seulement contribuent au smog urbain et aux émissions de gaz à effet de serre, mais sont même reconnus pour être mortels en cas d'exposition prolongée.

Cette rédaction large de l'article [22](#) peut donner lieu à des abus si la disposition n'est pas interprétée en se fondant sur les enseignements de la Cour suprême dans *Canadien Pacifique*. La situation est complexifiée par la manière dont se fait l'octroi de certificats

[164](#). RLRQ, c. Q-2, r. 33.

[165](#). *Ontario c. Canadien Pacifique ltée, supra*, note 161.

d'autorisation en vertu de cet article. Les dédales administratifs en ont placé plus d'un en situation de dérogation à la loi. Ils ont été sanctionnés. Ainsi, dans *Béton provincial ltée*¹⁶⁶, l'entreprise s'est retrouvée sans certificat d'autorisation, à cause d'une pratique contestable du MDDELCC de faire émettre des certificats d'autorisation de durée limitée pour l'exploitation de carrières et de sablières. Dans cette affaire, le certificat était valide jusqu'au 1^{er} mai 2012 et, dès le 1^{er} janvier 2011, elle soumettait au MDDELCC une demande de renouvellement. Le Ministère a toutefois demandé des renseignements additionnels et, pour avoir tardé à les soumettre, la compagnie a vu son dossier de demande fermé administrativement. Elle fut par la suite sanctionnée pour avoir continué son exploitation sans certificat d'autorisation.

Dans *Ville de Saint-Hyacinthe*¹⁶⁷, un imbroglio administratif a, là aussi, fait en sorte qu'une exploitation se fasse sans le certificat d'autorisation prévu à l'article 22 LQE. Il s'agissait d'une plateforme de biométhanisation, pour laquelle la Ville détenait un certificat d'autorisation temporaire. Le MDDELCC a d'abord indiqué à la Ville qu'elle pouvait se limiter à demander une modification au certificat existant pour continuer ses activités, puis il s'est ravisé pour lui indiquer qu'il fallait faire une nouvelle demande de certificat d'autorisation. Les délais inhérents à la démarche ont placé la Ville en défaut.

Dans *Environnement Viridis inc.*¹⁶⁸, une compagnie a été sanctionnée pour avoir omis de demander un certificat d'autorisation avant de procéder à l'épandage de matières résiduelles fertilisantes. Cette compagnie avait obtenu jusqu'ici 342 certificats d'autorisation ! La lourdeur du processus pour ce genre d'activité a fait en sorte que le Ministère a décidé de procéder par avis de projet, plutôt que par certificat d'autorisation, quelques mois après que la compagnie a été sanctionnée. Le BRÉSAP a néanmoins maintenu la sanction pour avoir, sans certificat d'autorisation, exercé une activité qui allait être ensuite dispensée d'un certificat d'autorisation.

Parfois, le manquement est attribuable à une erreur de fait, en particulier lorsque l'activité touche un milieu hydrique ou un milieu humide. Ainsi, dans les affaires *Plastiques Anchor ltée*¹⁶⁹, *Société du parc industriel et portuaire de Bécancour*¹⁷⁰, et *Guylaine Fournier et Martin Bouillon*¹⁷¹, les contrevenants ont plaidé avoir ignoré qu'il

[166.](#) Décision n° 0198 du 29 janvier 2014 du BRÉSAP (SAP n° 401041889 du 18 juillet 2013).

[167.](#) Décision n° 0188 du 9 juin 2014 du BRÉSAP (SAP n° 401036097 du 4 juillet 2013) ; cette décision est contestée devant le TAQ.

[168.](#) *Supra*, note 116.

[169.](#) Décision n° 0107 du 29 novembre 2013 du BRÉSAP (SAP n° 400993588 du 14 février 2013).

[170.](#) Décision n° 0136 du 5 novembre 2013 du BRÉSAP (SAP n° 401015376 du 15 février 2013).

[171.](#) Décision n° 0194 du 16 janvier 2014 du BRÉSAP (SAP n° 4010055025 du 9 août 2013).

y avait présence d'un milieu humide ou que ce qu'ils croyaient être un fossé était un cours d'eau, le BRÉSAP a maintenu les SAP, sous prétexte que ces personnes auraient dû se renseigner, notamment auprès du MDDELCC. Pourtant, dans *Gilles Maranda*¹⁷², le contrevenant avait justement consulté les cartes topographiques du ministère des Ressources naturelles sur la présence d'une tourbière et disposait en plus d'un plan d'aménagement forestier et aucun de ces documents ne montrait la présence de tourbière. Même qu'après la visite d'une inspectrice du MDDELCC, il a constaté que les cartes de ce ministère n'indiquaient pas non plus de tourbière. Malgré tout, le BRÉSAP a maintenu la sanction. Un coup de pelle lui aurait suffi, selon le BRÉSAP.

3.1.2.2.2 Le 3^e volet de l'article 20 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*

Le 3^e volet de l'article [20](#) LQE a été à l'origine de 83 SAP imposées sur les trois mêmes années. Cet article se lit comme suit (c'est le passage souligné qui est dit « 3^e volet ») :

[20](#). Nul ne doit émettre, déposer, dégager ou rejeter ni permettre l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant au-delà de la quantité ou de la concentration prévue par règlement du gouvernement.

La même prohibition s'applique à l'émission, au dépôt, au dégagement ou au rejet de tout contaminant, dont la présence dans l'environnement est prohibée par règlement du gouvernement ou est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens. (Nous soulignons)

Les manquements à cet alinéa sont ceux qui exposent le contrevenant aux SAP les plus lourdes prévues dans la LQE, à savoir 2 000 \$ pour une personne physique et 10 000 \$ dans les autres cas, ce qui correspond aux amendes pénales en vigueur avant la Loi 89. Nous avons vu qu'un seul règlement prévoit un montant plus élevé¹⁷³.

En lien avec l'article [20](#) LQE, mentionnons, pour terminer ce survol des SAP imposées, le cas des manquements à l'article [21](#) LQE. Il s'agit de l'omission d'aviser sans délai le ministre dans les cas de présence accidentelle dans l'environnement d'un contaminant visé à l'article [20](#) LQE. Le manquement est prévu au paragraphe 1^o de l'article [115.25](#) LQE. Une douzaine de SAP ont été imposées pour de tels manquements au cours des trois ans écoulés depuis le 1^{er} février 2012.

La prohibition prévue à l'article [20](#) est exprimée en termes très larges. On avait déjà tenté, avant cet arrêt, de la faire invalider parce que trop vague, mais cet argument a été

[172](#). Décision n^o 0259 du 25 juin 2014 du BRÉSAP (SAP n^o 401079225 du 27 novembre 2013).

[173](#). Voir *supra*, note 95.

rejeté¹⁷⁴. La Cour suprême a définitivement mis fin à tout débat sur la portée de l'imprécision d'une telle disposition. Cependant, la lecture de l'arrêt *Ontario c. Canadien Pacifique*¹⁷⁵ montre à quel point des dispositions ainsi rédigées contraignent à un effort d'interprétation considérable lorsque vient le moment de les appliquer à certaines situations. Cette grande place laissée à l'appréciation subjective du tribunal n'est pas propice, à notre avis, au recours à un régime délégué de sanction comme le sont les SAP.

L'application des SAP aux manquements au 3^e volet de l'article [20](#) LQE est très discutable pour les mêmes raisons et, *a fortiori*, parce qu'ils sont visés par l'article [115.26](#) LQE, c'est-à-dire les sanctions les plus lourdes, et aussi et surtout parce que la sanction de ces manquements est à toutes fins utiles imprescriptible¹⁷⁶. Il y a une différence très nette entre la constatation d'un manquement au 1^{er} ou au 2^e volet, qui sont des dispositions claires, et un manquement au 3^e volet. Dans le premier cas, si la libération du contaminant excède la quantité ou la concentration déterminée par règlement, il s'agit d'un manquement objectif qui n'a pas à faire l'objet d'une interprétation par le décideur qui doit déterminer s'il impose ou non une SAP. Le 2^e alinéa *in limine* est également clair. Si la présence du contaminant est prohibée, il ne doit pas se retrouver dans l'environnement. La discrétion du décideur, dans ces deux cas, porte uniquement sur le choix de sanctionner ou non le manquement en s'inspirant du Cadre général élaboré par le ministre, un peu comme le douanier à la frontière, qui a le pouvoir de confisquer un bien non déclaré, mais ne le fait pas toujours. Le bien est déclaré ou il ne l'est pas, la discrétion du douanier ne se situe pas à ce niveau.

Lorsqu'il s'agit de déterminer si la présence d'un contaminant (et non le contaminant lui-même) est susceptible d'un des effets mentionnés dans la disposition, l'exercice n'est pas aussi aisé. L'évolution même des normes applicables aux activités réglementées en est la démonstration. Lorsque le législateur adopte une norme, ou même le ministre au moment de délivrer un certificat d'autorisation, la démarche n'est pas simple. Les longues années qu'a durées la préparation de l'actuel *Règlement sur l'assainissement de l'atmosphère* le démontrent, sans compter la remise en question des normes antérieures dans ce règlement. Lorsque le législateur, le gouvernement ou le ministre adopte une norme, on présume que la libération d'un contaminant en deçà de cette norme n'est pas susceptible de l'un des effets mentionnés au 3^e volet de l'article [20](#) LQE. Comme le rappelait la Cour d'appel dans l'arrêt *Alex Couture inc.*, le législateur n'est pas censé permettre et interdire en même temps¹⁷⁷. C'est également ce que confirme l'article [19.1](#) [174](#). *P.G. du Québec c. Noranda Inc. (Mines Noranda Ltée)* (1989), 4 C.E.L.R. (N.S.) 158 (C.Q.).

[175](#). *Ontario c. Canadien Pacifique ltée*, *supra*, note 161.

[176](#). Art. [115.21](#), al. 2 LQE.

[177](#). *Alex Couture Inc. c. Piette*, [1990] R.J.Q. 1262 (C.A.).

LQE :

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

En reconnaissant un droit à la qualité de l'environnement « dans la mesure prévue par la présente loi, les règlements, les ordonnances, les approbations et les autorisations délivrées en vertu de l'un ou l'autre des articles de la présente loi », le législateur confirme que les normes réglementaires ou encore celles que le ministre peut fixer en délivrant un certificat d'autorisation¹⁷⁸ déterminent le seuil en deçà duquel la présence d'un contaminant dans l'environnement ne sera pas susceptible d'un des effets visés au 2^e alinéa de l'article **20** LQE. De même, les critères élaborés dans une directive ou une politique, comme la *Note d'instruction 98-01* du MDDELCC pour le bruit, ou encore les critères de contamination relatifs aux eaux de surface ou aux eaux souterraines peuvent servir à « calibrer » l'application du 3^e volet de l'article **20** LQE¹⁷⁹, mais sans qu'il s'agisse là d'une règle absolue. Après avoir appliqué la *Note d'instruction 98-01* comme si elle avait force de loi, le BRÉSAP s'est lui-même distancé de cette application stricte dans *Roland Boulanger et cie ltée*¹⁸⁰.

Cette norme ne saurait s'appliquer de la même façon sur l'ensemble du territoire québécois et ne saurait davantage s'appliquer dans l'abstrait. Elle requiert une analyse multifactorielle, qui dépend des circonstances et d'un exercice de conjugaison d'intérêts immanquablement variés (et même variables) ainsi que de facteurs et d'éléments scientifiques, économiques et sociaux changeants, dont la preuve doit être faite. En somme, selon la Cour d'appel, il s'agit d'une prohibition à géométrie variable, mais qui demeure essentiellement conjoncturelle.

Dans les affaires *Immeubles Goyette inc.*¹⁸¹, *P. & B. Entreprises ltée*¹⁸² et *Verreault*¹⁷⁸. En réalité, c'est indirectement que le ministre qui les fixe, en amenant le demandeur à déterminer les normes qui permettront ensuite au ministre d'autoriser son projet.

179. *Texaco Canada inc. c. Communauté urbaine de Montréal* (22 juillet 1994), C.Q. Montréal, n^{os} 500-02-023766-913 et 500-02-025519-914, J.E. 94-1242, [EYB 1994-75753](#), conf. *Ville de Montréal-Est c. Texaco Canada inc.* (12 septembre 2001), C.A. Montréal, n^o 500-09-001343-946, J.E. 2001-1762, [REJB 2001-26432](#), n^o AZ-50100100.

180. Décision n^o 0243 du 28 octobre 2014 du BRÉSAP (SAP n^o 401076063 du 2 octobre 2013), p. 8.

181. Décision n^o 0207 du 6 février 2014 du BRÉSAP (SAP n^o 401055837 du 29 juillet 2013) ; décision contestée devant le TAQ.

*Navigation*¹⁸³, le BRÉSAP a appliqué la *Note d'instruction 98-01* sans faire l'analyse multifactorielle qui s'impose. Il était même allé plus loin. Dans *Béton St-Georges, div. de Sintra inc.*¹⁸⁴, aucune mesure de bruit n'a été prise et le BRÉSAP a exprimé l'avis suivant au sujet de la norme objective de la *Note d'instruction 98-01*.

Mais le *Cadre général d'application des sanctions administratives pécuniaires* permet aux directions régionales une évaluation subjective de l'inconfort de l'être humain qui trouve son fondement en dehors de cette norme objective existante.

Dans de telles conditions, laisser à la personne chargée d'imposer une SAP le rôle unilatéral d'évaluateur de la susceptibilité de l'effet pour un contaminant donné dans un lieu donné l'amène à un niveau de discrétion autre que celui qu'il est censé détenir. Bien entendu, il se trouve des situations tellement claires que le manquement au 3^e volet de l'article [20](#) LQE ne suscitera aucun débat. Mais le paragraphe 1^o du 1^{er} alinéa de l'article [115.26](#) LQE ne fait aucune distinction. Compte tenu du fait que dans bien des cas, les conséquences d'un manquement au 3^e volet de l'article [20](#) sont qualifiées de modérées, l'imposition d'une SAP devient automatique.

3.1.2.2.3 L'article 66 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*

L'article [66](#) LQE est une autre disposition d'application générale de la LQE qui est à l'origine d'un grand nombre de SAP, soit 132 au cours de la période de référence¹⁸⁵. Il se lit comme suit :

66. Nul ne peut déposer ou rejeter des matières résiduelles, ni permettre leur dépôt ou rejet, dans un endroit autre qu'un lieu où leur stockage, leur traitement ou leur élimination est autorisé par le ministre ou le gouvernement en application des dispositions de la présente loi et des règlements.

Dans le cas où des matières résiduelles ont été déposées ou rejetées dans un lieu non autorisé, le propriétaire, le locataire ou tout autre responsable de ce lieu est tenu de prendre les mesures nécessaires pour que ces matières résiduelles soient stockées, traitées ou éliminées dans un lieu autorisé.

C'est le paragraphe 7^o du 1^{er} alinéa de l'article [115.25](#) LQE qui permet de sanctionner un

[182.](#) Décision n^o 0190 du 7 juillet 2014 du BRÉSAP (SAP n^o 401006582 du 16 juillet 2013) ; décision contestée devant le TAQ.

[183.](#) Décisions n^{os} 0031 et 0070 du 3 juin 2013 du BRÉSAP (SAP n^{os} 400941651 et 400978361 du 30 juillet 2012) ; décisions contestées devant le TAQ.

[184.](#) Décision n^o 0065 du 28 octobre 2013 du BRÉSAP (SAP n^o 400977689 du 16 novembre 2012) ; décision contestée devant le TAQ.

[185.](#) Voir *supra*, section 3.

manquement à l'article [66](#) LQE :

[115.25](#) Une sanction administrative pécuniaire d'un montant de 1 000 \$ dans le cas d'une personne physique ou de 5 000 \$ dans les autres cas peut être imposée à toute personne ou municipalité qui :

[...]

7° fait défaut de respecter les obligations prévues à l'article [66](#) relativement au dépôt et au rejet des matières résiduelles.

Toutefois, selon le registre du MDDELCC, les SAP imposées ont principalement visé des manquements au 2^e alinéa de l'article [66](#) LQE, soit 110 SAP sur le total de 132. Les termes de l'article [115.25](#) LQE sont ambigus. L'obligation mentionnée à cet alinéa concerne le « dépôt » de matières résiduelles. S'agit-il de l'obligation implicite qu'impose le 1^{er} alinéa de l'article [66](#) LQE de les déposer dans un endroit autorisé ou de l'obligation de prendre des mesures pour que des matières résiduelles déposées dans un lieu non autorisé soient stockées, traitées ou éliminées dans un lieu autorisé, ainsi que le prévoit le 2^e alinéa ? Une seule affaire, sur les 132 visant l'article [66](#) LQE, a été amenée devant le TAQ¹⁸⁶. La question de l'interprétation de l'article [115.25](#) LQE n'y a cependant pas été soulevée.

Le 2^e alinéa de l'article [66](#) vise le responsable du terrain où a eu lieu un dépôt illégal de matières résiduelles et non l'auteur du dépôt. C'est ainsi d'ailleurs que le BRÉSAP l'applique, comme dans *2912970 Canada inc.* et *2912988 Canada inc.* :

Cette obligation n'est aucunement rattachée à l'auteur du dépôt, mais au responsable du terrain sur lesquels les matières sont déposées.¹⁸⁷

Il peut cependant en résulter des situations pour le moins iniques, lorsque la personne sanctionnée est la victime d'un dépôt sauvage de déchets. Imposer une SAP à une telle personne ne nous semble en effet pas conforme à l'objectif poursuivi par le législateur. Le BRÉSAP ne s'en formalise pas cependant, s'étant exprimé en ces termes dans l'affaire *Entreprises J. G. Guimond inc.*¹⁸⁸ :

Il semble évident que la demanderesse a, en quelque sorte, été victime de citoyens qui se sont servis, de façon déplorable, de son terrain à titre de dépotoir. Cependant, la loi est formelle, les propriétaires de terrain doivent agir pour rectifier la situation et

[186](#). *Démolition A&A Inc. c. Québec (Développement durable, Environnement, Faune et Parcs)*, 2015 CanLII 12529 (QC TAQ), 2015 QCTAQ 02764, juges administratifs François Boutin et Gilles Rény (SAP n° 401047778 imposée le 17 juillet 2013, décision du BRÉSAP n° 0199 du 6 février 2014).

[187](#). SAP n° 400996386 du 7 février 2013, décision n° 0103 du BRÉSAP du 12 août 2013.

[188](#). SAP n° 400950446 du 29 novembre 2012, décision n° 0073 du BRÉSAP du 26 juin 2013, p. 3-4.

les circonstances évoquées par la demanderesse pour ne pas avoir agi plus tôt ne peuvent constituer des motifs valables pour annuler la sanction administrative pécuniaire.

Notons que dans l'affaire *Démolition A&A inc.*, décidée par le TAQ¹⁸⁹, le responsable du terrain était également l'auteur du dépôt de matières résiduelles.

Le BRÉSAP lit le 2^e alinéa de l'article [66](#) comme autorisant le MDDELCC à sanctionner la personne de son choix, à cause des mots « le propriétaire, le locataire ou tout autre responsable de ce lieu ». Dans l'affaire *91703 Canada inc.*¹⁹⁰, le BRÉSAP a maintenu une SAP contre le propriétaire d'un terrain loué à un tiers qui y exploite un écocentre, en assimilant l'état de propriétaire et responsable du lieu. Pourtant, le MDDELCC avait également imposé une SAP au locataire qui ne l'a pas contestée¹⁹¹. Le BRÉSAP s'est exprimé comme suit :

En tant que propriétaire du site, la demanderesse a des responsabilités. En effet, l'obligation au deuxième alinéa de l'article [66](#) de la LQE n'est aucunement rattachée à l'auteur du dépôt, mais au responsable du terrain sur lesquels les matières résiduelles ont été déposées.

Même si la demanderesse assure avoir exigé, à plusieurs reprises, au locataire du site de nettoyer le terrain, et ce, sans succès, elle se devait de prendre les moyens nécessaires, en tant que propriétaire des lieux, afin que les matières résiduelles soient éliminées vers un lieu autorisé.¹⁹²

En faisant suivre les mots « propriétaire » et « locataire » par les mots « tout autre responsable » (nous soulignons), le législateur n'attribue pas, à notre avis, au propriétaire la responsabilité du lieu. Il s'agit tout au plus d'une présomption. Si la propriété est louée, la responsabilité du lieu devrait normalement passer au locataire. Si le locataire a été sanctionné, c'est donc qu'il a été considéré comme le responsable du lieu par le MDDELCC.

Notons que, dans *Ferme Normand Paquette inc.*, le BRÉSAP s'est dit d'avis que l'obligation prévue au 2^e alinéa de l'article [66](#) naît dès que les matières résiduelles sont déposées¹⁹³. On ne retrouve pourtant pas à l'article [66](#) les mots « sans délai » que l'on

¹⁸⁹. *Démolition A&A Inc. c. Québec (Développement durable, Environnement, Faune et Parcs)*, supra, note 186.

¹⁹⁰. SAP n^o 401021779 du 4 juillet 2013, décision n^o 0186 du BRÉSAP du 10 décembre 2013 ; cette décision est contestée devant le TAQ.

¹⁹¹. *9148-6811 Québec inc.*, SAP n^o 401021767 du 4 juillet 2013.

¹⁹². *Supra*, note 190, p. 4.

retrouve dans quelques dispositions de la LQE (art. [21](#), [31.23](#), [31.44](#), [31.47](#), [31.52](#), [31.60](#), [53.18](#) et [95.4](#)). Il a par ailleurs refusé de reconnaître que les démarches de l'administré en vue de faire autoriser le dépôt soient considérées comme une mesure satisfaisant au 2^e alinéa de l'article [66](#) LQE¹⁹⁴. Cette position est discutable, d'autant plus que, dans cette affaire, la démarche en vue d'obtenir un certificat d'autorisation a été amorcée en novembre 2011, soit avant même que le régime des SAP ne soit en vigueur et que la demande avait été remplie trois semaines avant l'émission de l'avis de non-conformité. Il nous semble que de faire autoriser le dépôt des matières résiduelles à l'endroit où il a été fait est certes un moyen de faire en sorte « que ces matières résiduelles soient stockées, traitées ou éliminées dans un lieu autorisé », selon les termes mêmes de l'article [66](#) LQE.

Plus haut¹⁹⁵, nous avons fait état du fait qu'un peu plus de la moitié des manquements sanctionnés rejoignent à première vue la notion d'« activité réglementée » ou s'en rapprochent. Cela vaut lorsque l'on reporte les sanctions imposées sur les trois ans de la période que nous avons couverte. Mais si l'on tient compte des données les plus récentes, alors que le régime des SAP réglementaires est maintenant bien établi, c'est environ 60 % des SAP qui visent maintenant des manquements commis dans l'exercice d'activités ou la commission de gestes « réglementés ». Cela dit, le nombre de SAP en vertu des dispositions plus générales de la LQE continue néanmoins de croître, quoique moins rapidement que l'autre groupe.

4. COMMENTAIRE

Il ressort de cette revue de trois années d'imposition de sanctions administratives pécuniaires en vertu des nouvelles dispositions de la LQE, que ce régime est clairement devenu l'outil par excellence de l'Administration pour assurer le respect des dispositions de cette loi. Cependant, l'expérience de ces trois années montre que ce régime demeure en phase de rodage et des ajustements seront tôt ou tard nécessaires. En particulier, le Cadre général d'application prévu à l'article [115.13](#) LQE devra être repensé afin de fournir aux personnes désignées un réel encadrement, ce que, manifestement, ce document ne leur fournit pas actuellement. Le fait que le CCEQ adopte une directive interne reprenant une bonne partie de ce que contenait la version initiale du Cadre général, celle de 2012, démontre la nécessité de fournir cet encadrement. Cela étant, le Cadre général ne doit pas servir à donner aux SAP une portée plus grande que ce qu'a voulu le législateur. À ce sujet, le critère voulant qu'un manquement de même gravité ou de gravité supérieure survenu jusque cinq ans auparavant, et même commis par une

[193](#). SAP n° 400941128 du 25 juillet 2012, décision n° 030 du BRÉSAP du 25 juillet 2013, p. 4.

[194](#). *Ibid.*

[195](#). Voir *supra*, à la section 3.1.2.1.

compagnie liée, nous apparaît excessif. Il ne se justifie pas à la lumière de la volonté exprimée par le législateur à travers l'ensemble des dispositions de la LQE prévoyant soit des sanctions administratives, soit des sanctions pénales, soit des sanctions civiles (injonction). De plus, il suffit que le manquement ait donné lieu à une communication du MDDELCC. Or, un avis d'infraction ne constitue absolument pas la preuve d'un manquement. Faire ressurgir plusieurs années plus tard des manquements non vérifiés ou non vérifiables prive à notre avis l'administré de son droit à une défense pleine et entière. L'omission de contester un avis d'infraction ou d'y répondre ne signifie pas que l'administré en admet les faits. Avant le 1^{er} février 2012, les avis d'infraction n'avaient pas l'effet juridique que leur donne aujourd'hui le Cadre général.

Il est préoccupant, par ailleurs, que le Cadre général soit appliqué au pied de la lettre par le BRÉSAP. En effet, même s'il est prévu à l'article [115.13](#) LQE, ce document demeure un guide. Et cela signifie qu'il ne doit pas être appliqué comme une norme. Le BRÉSAP devrait s'autoriser une plus grande marge de manoeuvre dans son application. Nous sommes d'avis que son rôle ne doit pas se limiter à examiner si la personne désignée a ou non respecté le Cadre général, mais l'agent de réexamen devrait aller plus loin et se demander si, malgré le fait que la décision rendue respecte le Cadre général, elle répond bel et bien aux objectifs du régime et, surtout, que cette décision fasse véritablement oeuvre utile.

Ainsi, sanctionner une personne pour le défaut d'obtenir un certificat d'autorisation dont elle sera éventuellement dispensée, ou une autre qu'on n'aura pas informée de son droit de demander un délai pour effectuer une étude de caractérisation malgré des communications avec cette dernière, ou encore appliquer à la lettre un guide administratif pour sanctionner une personne qui ne fait pas d'épandage pour son exploitation d'un lieu d'épandage, nous apparaissent des mesures sans aucun lien avec l'objectif poursuivi. À notre avis, le BRÉSAP devrait s'autoriser de la même discrétion que la personne désignée. Placée à un autre niveau, au sein d'une instance centralisée, sa perspective est nécessairement différente de celle de la personne désignée. Et le législateur a voulu qu'il en soit ainsi, en prescrivant que la personne procédant au réexamen ne relève pas de la même unité administrative que la personne désignée. On s'attend donc à un certain recul de la part de l'agent de réexamen.

L'examen des faits qui sont détaillés dans les quelques centaines de décisions du BRÉSAP que nous avons passées en revue montre néanmoins que le régime a des effets bénéfiques. Il est de nombreux cas où des personnes qui faisaient ouvertement fi du respect de la loi se sont mises au pas après l'imposition d'une SAP. Mais l'étude de l'ensemble des décisions rendues montre aussi que les risques de dérapage sont réels. Pour bien des dispositions de la LQE, la marge d'appréciation des personnes désignées

est beaucoup trop grande. Il y a un premier jugement qui est porté sur les faits eux-mêmes, sur le degré de preuve disponible, mais aussi sur la qualification en droit des faits observés. Y a-t-il ou non manquement ? S'il s'agit d'une échéance à respecter, la détermination du manquement ne devrait généralement pas poser de problème, encore qu'on a vu que le MDDELCC tend à voir une infraction continue là où le manquement survient à un moment précis, et nous visons ici les cas de défaut de s'acquitter d'une obligation dans un délai prescrit. À ce premier niveau de discrétion, s'ajoute celui de l'évaluation des conséquences du manquement. Or, il s'agit à notre avis de l'étape la plus importante puisque c'est elle qui déterminera ensuite le choix de la mesure à prendre, y compris celui de ne pas en prendre.

Or, le régime des SAP est lourd de conséquences. À l'heure actuelle, l'administré qui ne conteste pas une SAP se trouve invariablement à signer un abonnement à long terme au régime des SAP. En effet, la SAP qui lui aura été imposée deviendra un facteur aggravant entraînant presque automatiquement une nouvelle SAP en cas d'un nouveau manquement, même aux conséquences mineures, et ce, à tout moment au cours des cinq années suivant l'imposition de la première SAP. Le choix de ne pas contester une SAP devient donc davantage le choix de poursuivre ou non ses activités avec constamment, au-dessus de la tête, une épée de Damoclès. Les manquements aux conséquences mineures auront désormais le même effet que les manquements aux conséquences modérées. La manière dont le régime est appliqué, à un rythme sans cesse croissant comme on l'a vu, ne contraint pas seulement à contester les SAP sans égard à la faible amplitude du montant de la sanction, mais également à répondre à tout avis de non-conformité.

L'imposition de SAP à des activités ou à des gestes réglementés cadre mieux avec la nature d'un régime administratif de sanctions. Quant aux dispositions d'application plus générale, elles laissent trop de place, à notre avis, à l'interprétation. L'application du régime de SAP aux articles [20](#), [21](#) et [22](#) LQE, mais aussi à toute autre disposition laissant une large place au jugement du fonctionnaire chargé d'imposer la sanction, excède ce qui, à notre avis, doit relever d'un tel régime, *a fortiori* lorsque le régime écarte les règles fondamentales d'équité procédurale et de justice naturelle. En effet, le régime des SAP est appliqué selon le mode « frapper d'abord, interroger ensuite ». Dans un tel contexte, il faut non seulement que le régime lui-même soit clairement balisé dans son application, mais que les manquements sujets à sanction soient également très clairement exprimés, et non pas seulement dans les termes généraux utilisés actuellement dans les avis de non-conformité ou de réclamation.

CONCLUSION

Le régime de sanction administrative pécuniaire institué par la Loi 89 procède

incontestablement de bonnes intentions et il a indéniablement son utilité. L'examen des décisions rendues montre un retour rapide à la conformité des contrevenants les plus récalcitrants. Mais cela ne justifie pas d'écarter les principes fondamentaux de justice naturelle et d'équité procédurale. Il s'agit de valeurs juridiques fondamentales.

Afin de rendre le processus plus conforme à ces principes, certaines mesures peuvent d'ores et déjà être mises en place, et en particulier, augmenter la transparence dans le processus décisionnel. Un avis de non-conformité est un document important. Il est le déclencheur d'un processus aux conséquences importantes, surtout à long terme. La rédaction laconique de ces avis ne dessert pas ce rôle important qu'ils doivent jouer. Nous sommes d'avis qu'un avis de non-conformité correctement rédigé doit au moins indiquer à l'administré la gravité des conséquences attribuées au manquement allégué, telle qu'évaluée par la personne désignée et les motifs de cette évaluation. Ce sont des informations qui influenceront considérablement les gestes qui seront ensuite posés. Un manquement aux conséquences mineures, on en conviendra, ne nécessite pas le même degré d'attention ou de promptitude à réagir qu'un manquement aux conséquences modérées ou graves.

Nous considérons aussi que la personne désignée doit aller plus loin dans l'avis de non-conformité que de simplement faire allusion à toutes les mesures possibles dont dispose le MDDELCC pour forcer un retour à la conformité ou sanctionner le défaut. Si le manquement peut donner lieu à une SAP, celle-ci est chiffrable. L'avis de non-conformité, selon le ministre, doit être un avis préalable. Il est donc préalable à une décision que l'on s'apprête à prendre et cette décision ne doit pas être qu'hypothétique. Or, lorsque l'administré est informé de la décision, celle-ci est déjà prise. Il est déjà sanctionné.

Une prochaine étape doit consister à revoir le Cadre général et ses balises, et surtout, aller plus loin que simplement reprendre les termes de la LQE en d'autres mots et, surtout, y intégrer un niveau de détail au moins aussi imposant que ce que l'on retrouve dans la *Directive sur le traitement des manquements à la législation environnementale*. Il faut par ailleurs des critères qui permettent à l'administré d'avoir une idée plus sûre de la manière dont ses faits et gestes seront évalués. L'expérience des trois années écoulées ne doit pas être évaluée uniquement à l'aune des sommes que ce régime permet d'engranger dans le Fonds vert, mais aussi à celle des nombreuses personnes qui, parmi toutes celles pour qui la SAP était justifiée, voire nécessaire, pourraient avoir été injustement traitées.