

CADRE GÉNÉRAL D'APPLICATION DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES PÉCUNIAIRES

En vertu de l'article 115.13 de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE), de l'article 69.5 de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel (LCPN) ou de l'article 21 de la Loi visant l'augmentation du nombre de véhicules zéro émission au Québec afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et autres polluants (LVZE) (ci-après appelées «Lois »), des sanctions administratives pécuniaires peuvent être imposées par les personnes désignées par le ministre à toute personne, incluant le constructeur automobile visé par la LVZE, ou municipalité qui fait défaut de respecter ces lois ou leurs règlements, dans les cas et aux conditions qui y sont prévus. Cet article exige que le ministre élabore et rende public un cadre général d'application des sanctions administratives pécuniaires en lien avec les poursuites pénales.

Le présent cadre précise des orientations et des critères généraux guidant l'application du régime de sanctions administratives pécuniaires. Toutefois, la décision d'imposer une telle sanction relève des personnes désignées par le ministre à cette fin et il revient à ces dernières d'exercer la discrétion qui découle d'une telle désignation et de décider de l'opportunité ou non d'imposer une sanction lors de la constatation d'un manquement, en tenant compte des objectifs poursuivis et des différents critères énoncés au présent cadre.

1. Objectifs du cadre général d'application des sanctions administratives pécuniaires

- Énoncer des orientations et des critères généraux relativement à l'application du régime de sanctions administratives pécuniaires, en lien avec l'exercice d'une poursuite pénale, afin de guider, dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire, les personnes désignées pour imposer de telles sanctions.
- Favoriser l'équité et la cohérence.
- Permettre à la population ainsi qu'aux personnes et municipalités concernées d'être informées de ces orientations et critères généraux.

2. Critères généraux guidant le traitement des manquements

Lorsqu'un manquement aux Lois ou à leurs règlements est constaté, les principaux éléments qui sont habituellement pris en compte pour déterminer la mesure la plus appropriée considérant l'ensemble des circonstances propres à chaque dossier sont :

- la nature du manquement;
- la gravité objective du manquement;
- la gravité des conséquences réelles ou appréhendées du manquement notamment sur l'environnement, l'être humain ou sur le bon fonctionnement d'un instrument économique mis en place pour protéger l'environnement;
- la vulnérabilité du milieu touché ou susceptible d'être touché;
- les objectifs de la mesure de conservation applicable au milieu ou au territoire touché, ou susceptible d'être touché et ses caractéristiques fondamentales, de même que les objectifs de conservation du milieu ou territoire concerné;
- le caractère répétitif de ce manquement ou d'autres manquements aux Lois ou à leurs 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.

Outre la sanction administrative pécuniaire ou la poursuite pénale, le même manquement peut aussi faire l'objet d'autres mesures administratives ou de mesures judiciaires civiles à l'égard du contrevenant.

3. Poursuite pénale

3.1 Objectifs

Les objectifs poursuivis lorsqu'une poursuite pénale est priorisée sont généralement les suivants :

- Punir le contrevenant;
- Dénoncer publiquement un acte ou un comportement qui porte atteinte ou risque de porter atteinte à l'environnement ou à l'être humain, au bon fonctionnement des instruments économiques mis en place afin de protéger l'environnement ou à un objectif d'une mesure de conservation applicable au milieu ou territoire concerné;
- Exprimer la réprobation sociale;
- Permettre au tribunal d'imposer des peines qui tiennent notamment compte de la gravité de l'infraction et de ses conséquences;
- Permettre au tribunal d'émettre certaines ordonnances à l'égard du contrevenant afin de lui imposer des obligations spécifiques, en sus de la peine imposée.

3.2 Circonstances dans lesquelles la poursuite pénale est généralement priorisée

Le ministre priorise généralement la transmission du dossier au Directeur des poursuites criminelles et pénales pour faire sanctionner par le système de justice pénale une infraction aux Lois ou à leurs règlements lorsqu'il estime qu'il s'agit de la mesure la plus appropriée compte tenu des objectifs poursuivis et de l'ensemble des circonstances propres à chaque dossier.

Les circonstances dans lesquelles la poursuite pénale est généralement priorisée sont les suivantes, sans toutefois s'y limiter :

- Les conséquences réelles ou appréhendées du manquement sont graves ou suffisamment importantes, notamment s'il est constaté 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 ou un territoire sensible ou visé par un objectif d'une mesure de conservation, notamment lorsque les dommages peuvent être irréversibles ou difficilement réversibles;
 - à des règles visant le bon fonctionnement d'un instrument économique ou mis en place afin de protéger l'environnement;
- Le non-respect d'une ordonnance du ministre ou du gouvernement;
- 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 civil;
- Une entrave au travail d'une personne dans l'exercice de fonctions visées par les articles : 119.1 ou 120.1 de la LQE, 66.4 et 69 de la LCPN et 16 de la LVZE;
- Une entrave répétée au travail d'une personne dans l'exercice de fonctions visées par les articles : 119 ou 120 de la LQE, 66, 66.1, 66.2 et 66.3 de la LCPN et 16 de la LVZE;
- Une activité est exercée à l'encontre d'une décision du ministre ou du gouvernement (autorisation refusée, révoquée ou suspendue);
- La personne a agi intentionnellement ou a fait preuve de négligence ou d'insouciance;
- Il y a production de déclarations, de renseignements ou de documents faux ou trompeurs;

- Plusieurs manquements aux Lois ou à leurs règlements ont été commis par le même contrevenant ou sont récurrents dans le temps.

Le Directeur des poursuites criminelles et pénales est responsable de prendre la décision d'intenter une poursuite pénale, laquelle est amorcée par la signification d'un constat d'infraction¹.

Généralement, lorsqu'un dossier d'infraction est transmis au Directeur des poursuites criminelles et pénales, une sanction administrative pécuniaire n'est pas imposée. Toutefois, notamment lorsque les conséquences réelles ou appréhendées du manquement sont connues tardivement, la poursuite pénale peut être exercée malgré l'imposition d'une sanction administrative pécuniaire pour le même manquement. Une telle sanction ne peut cependant être imposée si un constat d'infraction a été antérieurement signifié à la même personne ou municipalité pour le même manquement survenu le même jour et fondé sur les mêmes faits, conformément aux articles 115.14 de la LQE, 69.6 de la LCPN et 22 de la LVZE.

4. Sanctions administratives pécuniaires

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 les Lois et leurs règlements.

Les sanctions administratives pécuniaires visent généralement à permettre au ministre d'intervenir lorsqu'un manquement aux Lois ou à leurs 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 aux Lois ou à leurs règlements ou, le cas échéant, d'en dissuader la répétition.

4.2 Personnes désignées pour imposer des sanctions administratives pécuniaires

Les personnes qui ont été désignées par le ministre pour imposer des sanctions administratives pécuniaires sont les titulaires des fonctions suivantes :

- le sous-ministre adjoint au contrôle environnemental et à la sécurité des barrages ainsi que :
 - les directeurs généraux du Centre de contrôle environnemental du Québec;
 - les directeurs régionaux du Centre de contrôle environnemental du Québec.
- le sous-ministre adjoint au développement durable et à la qualité de l'environnement ainsi que :
 - le directeur des matières résiduelles.
- le sous-ministre adjoint au Bureau d'électrification et de changements climatiques ainsi que :
 - le directeur général de la réglementation carbone et des données d'émission;
 - le directeur du marché du carbone.

¹ À noter qu'une poursuite pénale peut aussi être amorcée par une municipalité devant la cour municipale, conformément à l'article 115.47 de la LQE, s'il s'agit d'une infraction à une disposition d'un règlement dont l'application est confiée aux municipalités.

Lorsqu'un manquement aux Lois ou à leurs règlements est constaté, il revient à ces personnes d'évaluer l'opportunité d'imposer une sanction administrative pécuniaire, seule ou en sus d'une ou de plusieurs des autres mesures administratives ou judiciaires disponibles, en tenant compte de l'ensemble des circonstances propres à chaque dossier. De même, lorsque la personne désignée évalue les différents critères prévus au présent cadre, notamment quant aux conséquences réelles ou appréhendées du manquement, cette 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.

4.3 Circonstances dans lesquelles les sanctions administratives pécuniaires sont généralement imposées

Une sanction administrative pécuniaire est généralement imposée lorsqu'un manquement aux Lois ou à leurs règlements est constaté et que les conséquences réelles ou appréhendées du manquement sont évaluées comme étant mineures ou modérées par la personne désignée pour imposer une telle sanction ou lorsqu'il y a entrave au travail d'une personne dans l'exercice de fonctions visées par les Lois.

Lorsqu'un manquement se poursuit durant plus d'un jour, il constitue un manquement distinct pour chaque jour durant lequel il se poursuit et il peut faire l'objet d'une sanction administrative pécuniaire pour chaque jour.

Sous réserve de l'exception prévue à l'article 115.14 de la LQE, de l'article 69.6 de la LCPN et de l'article 22 de la LVZE relativement à la délivrance d'un constat d'infraction, il est possible d'imposer une sanction administrative pécuniaire même si une autre mesure de nature administrative ou judiciaire est mise en œuvre par le ministre pour le même manquement.

4.3.1 Manquements à conséquences mineures

De manière générale, lorsque les conséquences réelles ou appréhendées du manquement sont évaluées comme étant mineures par la personne désignée pour imposer une sanction administrative pécuniaire, une telle sanction n'est pas imposée si la personne ou la municipalité se conforme après qu'un avis de non-conformité lui ait été notifié.

Toutefois, une telle sanction peut être imposée, sans égard au retour à la conformité, si la personne désignée évalue qu'il s'agit de la mesure la plus appropriée compte tenu de l'ensemble des circonstances, notamment dans les cas suivants :

- Un manquement aux Lois ou à leurs 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 délai;
- Si plusieurs manquements commis par la même personne ou municipalité sont constatés le même jour.

4.3.2 Manquements à conséquences modérées

De manière générale, lorsque les conséquences réelles ou appréhendées du manquement sont évaluées comme étant modérées par la personne désignée pour imposer une sanction administrative pécuniaire, une telle sanction est imposée à la personne ou à la municipalité concernée, et ce, sans égard au retour à la conformité. La sanction est alors imposée afin de prévenir un autre manquement aux Lois ou à leurs règlements ou pour en dissuader la répétition.

4.3.3 Entrave au travail d'une personne

Une sanction administrative pécuniaire est généralement imposée par la personne désignée lorsqu'il y a entrave au travail d'une personne dans l'exercice d'une fonction visée par les Lois.

4.4 Modalités relatives à l'imposition d'une sanction administrative pécuniaire

4.4.1 Avis de non-conformité

La notification d'un avis de non-conformité est le moyen par lequel le ministre informe la personne ou la municipalité concernée lorsqu'un manquement aux Lois ou à leurs règlements est constaté. Il constitue un avis préalable à une éventuelle sanction administrative pécuniaire et il doit être notifié avant l'imposition d'une telle sanction. Dès la réception d'un tel avis, la personne ou la municipalité visée peut communiquer avec le ministère afin de soumettre ses observations quant au manquement constaté.

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 (ci-après appelé « TAQ ») et le délai pour exercer ce recours.

4.4.3 Montant de la sanction administrative pécuniaire

La détermination du montant d'une sanction administrative pécuniaire ne fait l'objet d'aucune discrétion de la part de la personne désignée pour imposer ou procéder au réexamen d'une telle sanction. Ce montant est fixé par les Lois ou leurs règlements, selon le manquement visé. Le tableau de la section 5.3 présente les montants associés à chacune des catégories de manquements.

4.4.4 Recours de la personne ou de la municipalité visée

La décision rendue par la personne désignée pour imposer une sanction administrative pécuniaire peut faire l'objet d'un réexamen par une personne désignée par le ministre à cette fin. Les personnes chargées du réexamen relèvent d'une autorité administrative distincte de celle de qui relèvent les personnes désignées pour imposer les sanctions administratives pécuniaires.

La demande de réexamen doit être faite par écrit dans les 30 jours de la notification de l'avis de réclamation. Le réexamen administratif est un processus administratif de révision interne qui se fait généralement sur dossier. Au cours de ce processus, la personne ou la municipalité concernée peut présenter ses observations ou produire tout document pour compléter son dossier. La demande de réexamen est traitée avec diligence. La décision en réexamen confirmant la sanction administrative pécuniaire peut être contestée devant le TAQ dans les 30 jours de sa notification.

Les observations dans une demande de réexamen qui portent sur le montant d'une sanction administrative pécuniaire sont systématiquement rejetées si ce montant correspond à celui prévu par la loi ou le règlement relatif au manquement reproché. Ce montant n'est ni discrétionnaire ni négociable; il ne peut donc être réduit.

4.4.5 Intérêts

Le montant de la sanction administrative pécuniaire porte intérêts, au taux prévu par le premier alinéa de l'article 28 de la Loi sur l'administration fiscale (chapitre A-6.002), à compter du 31^e jour suivant la notification de l'avis de réclamation, sauf s'il est acquitté en totalité avant cette échéance.

La demande de réexamen et le recours devant le TAQ ne suspendent pas la comptabilisation des intérêts. Toutefois, si la décision en réexamen n'est pas rendue 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 pour produire des documents, les intérêts sont suspendus jusqu'à ce que la décision soit rendue. En outre, le TAQ peut statuer à l'égard des intérêts encourus alors que le recours est pendante devant lui.

4.5 Registre des sanctions administratives pécuniaires

Conformément à l'article 118.5.1 de la LQE, à l'article 69.21 de la LCPN et à l'article 56 de la LVZE, le ministre tient un registre public de renseignements relatifs aux sanctions administratives pécuniaires imposées par les personnes qu'il désigne à cette fin. Ce registre contient notamment les renseignements suivants : la date de l'imposition de la sanction et celle du manquement, la nature du manquement, le nom de la municipalité sur le territoire de laquelle le manquement est survenu, le nom de la personne visée et le montant de la sanction imposée. Ce registre contient aussi des renseignements relatifs aux recours exercés pour contester la décision.

Les Lois précisent que les renseignements contenus au registre ont un caractère public et impose au ministre l'obligation de les publier sur le site Internet du Ministère. Ce registre est accessible à l'adresse suivante :

www.registres.environnement.gouv.qc.ca/sanctions/recherche.asp

5. Catégorisation des sanctions administratives pécuniaires et pénales

5.1 Critères de catégorisation

Les montants des amendes et ceux des sanctions administratives pécuniaires sont fixés par les Lois et leurs règlements. Ils ont été déterminés en tenant compte de la nature des obligations et de la gravité objective des manquements à ces obligations. À titre indicatif, et sans être exhaustifs, les critères retenus pour cette catégorisation des manquements peuvent s'énoncer de la façon suivante :

- A+² : dispositions relatives au non-respect d'une norme d'émission d'une matière dangereuse prévue au Règlement sur les matières dangereuses ou au Règlement sur les halocarbures;
- A : dispositions relatives à l'émission de contaminants susceptibles de porter atteinte à l'environnement ou à l'être humain, dispositions relatives au non-respect d'une ordonnance ou d'une décision rendue en vertu des Lois ou de leurs règlements et autres dispositions de même nature. Quant à la LCPN, les dispositions relatives à une activité interdite dans un milieu naturel ou un territoire visé ou au fait de détruire ou d'endommager un bien en faisant partie;
- B+ : dispositions relatives aux interdictions absolues déterminées dans les règlements et autres dispositions de même nature;
- B : dispositions relatives à la réalisation d'activités ou de travaux sans les autorisations requises par les Lois ou leurs règlements ou liées au respect de certaines obligations spécifiques et autres dispositions de même nature. Les dispositions quant aux déclarations, renseignements ou documents faux ou trompeurs;

² Ces lettres sont utilisées uniquement pour désigner les différentes catégories de manquements afin d'en faciliter la compréhension. Il y a lieu de se référer aux dispositions spécifiques des Lois ou leurs règlements afin de déterminer le montant de la sanction administrative pécuniaire ou la peine applicable à un manquement donné.

- C+ : dispositions relatives à des conditions liées à des approbations, autorisations, permissions, attestations, certificats ou permis accordés en vertu des règlements, s'il y a des conséquences appréhendées importantes sur l'environnement ou l'être humain ou sur le bon fonctionnement d'instruments économiques mis en place afin de protéger l'environnement, et autres dispositions de même nature;
- C : dispositions relatives à des conditions liées à des approbations, autorisations, attestations, accréditations ou certifications accordés en vertu des Lois ou de leurs règlements ou liées aux instruments économiques mis en place afin de protéger l'environnement. Dispositions relatives à l'entrave d'une personne autorisée à réaliser une inspection ou une enquête en vertu des lois, refuse de se conformer à l'un de ses ordres ou refuse de lui prêter assistance;
- D+ : dispositions relatives au refus ou défaut de fournir dans les délais prévus des avis, renseignements, rapports, études, évaluations, attestations, plans ou devis prévus aux règlements, s'il y a des conséquences appréhendées importantes sur l'environnement ou l'être humain ou sur le bon fonctionnement d'un instrument économique mis en place afin de protéger de l'environnement, et autres dispositions de même nature;
- D : dispositions de nature administrative, tels la tenue de registre, l'affichage ou la publication d'une information, d'un avis ou d'un document ou la transmission de rapports et autres dispositions de même nature. Quant à la LCPN, la disposition relative à l'interdiction dans le cas où une personne physique se trouve dans une réserve écologique sans y être autorisée;
- E : dispositions relatives aux normes environnementales applicables aux véhicules lourds.

5.2 Montants des amendes et autres peines

Les montants des amendes prévus par les Lois et leurs règlements ont été fixés en fonction des catégories établies. Le tableau qui suit présente les montants minimaux et maximaux des amendes associées à chacune d'elles.

Catégories		Personne physique	Administrateurs et dirigeants	Personne morale
A+ ³	Min	12 500 \$	25 000 \$	37 500 \$
	Max	1 000 000 \$	2 000 000 \$	6 000 000 \$
A	Min	10 000 \$	20 000 \$	30 000 \$
	Max	1 000 000 \$	2 000 000 \$	6 000 000 \$
B+	Min ⁴	10 000 \$	20 000 \$	40 000 \$
	Max	500 000 \$	1 000 000 \$	3 000 000 \$
	Min	8 000 \$	16 000 \$	24 000 \$
	Max	500 000 \$	1 000 000 \$	3 000 000 \$
B	Min ⁵	10 000 \$	20 000 \$	40 000 \$
	Min	5 000 \$	10 000 \$	15 000 \$
	Max	500 000 \$	1 000 000 \$	3 000 000 \$
C+	Min ⁶	6 000 \$	12 000 \$	25 000 \$
	Max	250 000 \$	500 000 \$	1 500 000 \$
	Min	4 000 \$	8 000 \$	12 000 \$
	Max	250 000 \$	500 000 \$	1 500 000 \$
C	Min	2 500 \$	5 000 \$	7 500 \$
	Max	250 000 \$	500 000 \$	1 500 000 \$
D+	Min ⁷	3 000 \$	6 000 \$	10 000 \$

³ Règlement sur les matières dangereuses et Règlement sur les halocarbures

⁴ Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre

⁵ Id.

⁶ Id.

⁷ Id.

	Max	100 000 \$	200 000 \$	600 000 \$
	Min	2 000 \$	4 000 \$	6 000 \$
	Max	100 000 \$	200 000 \$	600 000 \$
D	Min	1 000 \$	2 000 \$	3 000 \$
	Max	100 000 \$	200 000 \$	600 000 \$
	Min	200 \$	400 \$	400 \$
E⁸	Max	2 000 \$	4 000 \$	4 000 \$
	Min	1 000 \$	2 000 \$	2 000 \$
	Max	50 000 \$	100 000 \$	100 000 \$
	Min	1 000 \$	2 000 \$	3 000 \$
	Max	100 000 \$	200 000 \$	600 000 \$
	Min	2 000 \$	4 000 \$	4 000 \$
	Max	100 000 \$	200 000 \$	200 000 \$
	Max	100 000 \$	200 000 \$	200 000 \$

Les Lois et leurs règlements prévoient en outre une peine d'emprisonnement maximale de 18 mois qui peut être imposée pour les infractions de catégorie « B » ou « B+ » ou de 3 ans pour les infractions de catégorie « A » ou « A+ ».

5.3 Montants des sanctions administratives pécuniaires

Les montants des sanctions administratives pécuniaires sont fixés par les Lois et leurs règlements et ne font l'objet d'aucune discrétion. Ces montants ont été fixés en fonction de catégories décrites précédemment et le tableau qui suit présente les montants des sanctions administratives pécuniaires associés à chacune d'elles.

Catégories	Personne physique	Personne morale
A+ ⁹	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 \$

⁸ Règlement sur les normes environnementales applicables aux véhicules lourds (articles 17 à 20)

⁹ Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre