

ENVIRONNEMENT

4 MARS 2016

LE PROCESSUS DE DÉLIVRANCE DES AVIS DE NON-CONFORMITÉ ET DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES PÉCUNIAIRES EST CONTRAIRE AUX RÈGLES DE L'ÉQUITÉ PROCÉDURALE

Par Me Nicolas Dubé

Tout récemment, le Tribunal administratif du Québec (le « TAQ ») a conclu que le processus menant à la délivrance d'un avis de non-conformité et d'une sanction administrative pécuniaire (une « SAP ») à la société Énergie Valero inc. (« Valero ») contrevenait aux règles en matière d'équité procédurale¹.

De ce fait, le TAQ rappelle au Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (le « MDDELCC ») les manquements répétés à l'équité procédurale dont il fait preuve :

« À maintes reprises, le Tribunal a souligné le fait que le Ministère, de façon systématique, ne respecte pas les règles d'équité procédurale. »

Les règles applicables aux avis de non-conformité et aux SAP en matière d'équité procédurale

Il est clair que le processus d'imposition d'un avis de non-conformité et d'une SAP doit respecter les principes de l'équité procédurale. Les valeurs qui sous-tendent l'obligation d'équité procédurale relèvent du principe selon lequel les personnes visées doivent avoir la possibilité de présenter entièrement et équitablement leur position, et ont droit à ce que les décisions touchant leurs droits, intérêts ou privilèges soient prises à la suite d'un processus équitable, impartial et ouvert, adapté au contexte légal, institutionnel et social de la décision².

Pour juger de la conformité de la procédure suivie par le MDDELCC dans le cadre de l'émission d'un avis de non-conformité et d'une SAP, il faut se référer à la *Loi sur la qualité sur l'environnement* (la « LQE »), à la *Loi sur la justice administrative* (la « LJA ») ainsi qu'aux principes de *common law*.

La LQE, la LJA et les principes de *common law* nous enseignent qu'un administré susceptible de faire l'objet d'une décision, en l'occurrence une SAP, a le droit de présenter des observations et de compléter son dossier avant la prise de décision, ce qui implique nécessairement le droit de connaître les faits qui sont invoqués contre lui. Ainsi, pour être conforme, la SAP doit contenir les éléments essentiels devant constituer les fondements de la décision afin de permettre à l'administré de présenter une défense efficace en lien avec ces mêmes éléments. Autrement dit, la SAP doit être suffisamment claire pour que l'administré ne soit pas pris par surprise.

Toute décision, donc toute SAP, doit être précédée d'un avis. L'avis de non-conformité tient lieu d'avis préalable avant l'émission d'une SAP. Cet avis doit exposer la nature de la preuve contre l'administré

afin de lui permettre de la contrer. Évidemment, cette obligation est à contenu variable, mais elle vise au minimum à ce que l'administré connaisse les faits essentiels et déterminants de son dossier.

Or, de manière quasi systématique et comme ce fut le cas dans l'affaire *Valero*, les avis de non-conformité et les SAP ne sont pas suffisamment détaillés pour être conformes aux règles de l'équité procédurale. En effet, ils ne font aucunement mention de l'évaluation des conséquences réelles ou appréhendées engendrées par les manquements constatés par les inspecteurs et sont silencieux quant à la prise en compte de facteurs aggravants. Pourtant, il s'agit de faits déterminants dans la prise de décision eu égard à la sanction.

Force est de constater que le MDDELCC se contente, la plupart du temps, de faire un énoncé laconique des faits reprochés. Les rapports d'inspection ayant précédé l'émission des avis de non-conformité et des SAP ne sont, de manière générale, jamais transmis à l'administré. Il incombe à ce dernier d'obtenir le rapport d'inspection en communiquant directement avec l'inspecteur, lorsque son nom est mentionné dans l'avis de non-conformité ou la SAP, ou de formuler une demande d'accès à l'information au MDDELCC.

Cependant, comme le souligne le TAQ de manière fort à propos, cela revient à dire que le respect de l'équité procédurale repose désormais sur les épaules de l'administré. Une telle proposition est irrecevable, puisqu'elle dénature les principes formulés à la LQE, la LJA et ceux issus de la *common law*. L'obligation d'information revient à l'autorité administrative sans qu'elle ait à être sollicitée par l'administré.

L'effet de la violation de l'équité procédurale sur la SAP

Curieusement, le TAQ, invoquant le contexte de l'affaire *Valero*, n'a pas sanctionné cette violation aux règles de l'équité procédurale.

Il est vrai que le défaut d'observer les règles d'équité procédurale ne frappe pas la décision de nullité absolue dans tous les cas. La jurisprudence reconnaît le principe voulant qu'une violation de ces règles puisse être corrigée par un organisme administratif d'appel, comme le TAQ.

Dans l'affaire *Valero*, la société avait obtenu une copie complète de son dossier avant de présenter ses observations au Bureau de réexamen des sanctions administratives pécuniaires, à la suite d'une demande d'accès à l'information. Devant le TAQ, Valero a pu présenter tous ses moyens de droit et de fait à l'encontre de la preuve présentée par le MDDELCC.

Aux dires du TAQ, ce dernier possédait donc tous les éléments nécessaires pour rendre sa décision. Dans un tel contexte, le Tribunal n'a pas sanctionné la violation du MDDELCC aux règles de l'équité procédurale, la diligence de l'administré ayant compensé pour le manquement de ce dernier.

Cette décision est étonnante puisqu'elle a pour effet de faire reposer sur les épaules de l'administré le fardeau de corriger tout vice aux règles de l'équité procédurale lors de l'émission d'un avis de non-conformité ou d'une SAP. En effet, puisque le Bureau de réexamen des sanctions administratives pécuniaires n'est pas un organisme administratif d'appel et qu'il n'est par conséquent aucunement compétent pour remédier au problème, l'administré qui souhaite remédier à un tel vice procédural n'a d'autre choix que de s'adresser au TAQ, ce qui signifie des coûts importants.

Pourtant, et tel que mentionné précédemment, le TAQ indique clairement que l'obligation d'information revient à l'autorité administrative sans qu'elle ait à être sollicitée par l'administré. À notre avis, le fait d'obliger l'administré à s'adresser au TAQ pour obtenir réparation contrevient à ce principe. Nous constatons donc une contradiction dans la décision du TAQ.

Par ailleurs, doit-on comprendre de cette décision que si un administré ne demande pas à recevoir l'ensemble de son dossier, incluant le rapport d'inspection ayant précédé à l'émission de l'avis de non-conformité et de la SAP, le TAQ devra alors sanctionner la violation aux règles de l'équité procédurale?

Si l'on invoque une violation aux règles de l'équité procédurale au stade du réexamen administratif, le Bureau de réexamen des sanctions administratives pécuniaires maintiendra-t-il les décisions des fonctionnaires du MDDELCC malgré le fait que les avis de non-conformité et les SAP violent les règles de l'équité procédurale et qu'il n'a aucune compétence pour corriger ce vice?

Bref, nous sommes d'avis que le processus de délivrance des avis de non-conformité et des SAP devra être revu afin de pallier ce problème et afin d'éviter d'autres violations systématiques aux règles de l'équité procédurale. Peut-être est-il temps que cette question soit entendue et tranchée par un tribunal de droit commun.

RÉFÉRENCES

[1] *Énergie Valero Inc. c Ministère du Développement durable, de L'environnement et de la lutte contre les Changements climatiques*, 2016 CanLII 2014 (QC TAQ).

[2] *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817.