



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

LE CAS DU DISPOSITIF DE MISE EN ÉCHEC DE VOLKSWAGEN ET L'APPLICATION DE LA LOI CANADIENNE SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (1999)

**Rapport du Comité permanent de l'environnement et du
développement durable**

Francis Scarpaleggia, président

**JUIN 2021
43^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION**

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : www.noscommunes.ca

**LE CAS DU DISPOSITIF DE MISE EN ÉCHEC DE
VOLKSWAGEN ET L'APPLICATION DE LA LOI
CANADIENNE SUR LA PROTECTION DE
L'ENVIRONNEMENT (1999)**

**Rapport du Comité permanent
de l'environnement et du développement
durable**

**Le président
Francis Scarpaleggia**

JUIN 2021

43^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

AVIS AU LECTEUR

Rapports de comités présentés à la Chambre des communes

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

PRÉSIDENT

Francis Scarpaleggia

VICE-PRÉSIDENTS

Dan Albas

Monique Pauzé

MEMBRES

Yvan Baker

Chris Bittle

Laurel Collins

Matt Jeneroux

Lloyd Longfield

Cathy McLeod

Brad Redekopp

Raj Saini

Ya'ara Saks

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Taylor Bachrach

Chris d'Entremont

Ted Falk

Joël Godin

Michael Kram

Damien C. Kurek

John Nater

Marcus Powlowski

Peter Schiefke

GREFFIERS DU COMITÉ

Angela Crandall

Isabelle Dufour
Alexandre Roger

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Services d'information, d'éducation et de recherche parlementaires

Alison Clegg, analyste
Natacha Kramski, analyste
Ross Linden-Fraser, analyste
Sarah Yakobowski, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié l'application de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	1
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	3
LE CAS DU DISPOSITIF DE MISE EN ÉCHEC DE VOLKSWAGEN ET L'APPLICATION DE LA LOI CANADIENNE SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (1999)	7
Introduction.....	7
Survol de la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i> et de son application.....	7
La <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i>	7
La gestion des émissions des véhicules en vertu de la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i>	8
L'application de la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i>	9
Le Fonds pour dommages à l'environnement.....	11
L'application par des citoyens de la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i>	12
L'affaire du dispositif de mise en échec de Volkswagen.....	13
Aperçu de la poursuite d'Environnement et Changement climatique Canada contre Volkswagen Aktiengesellschaft	13
Les motifs du juge.....	15
Règlement des recours collectifs contre le Groupe Volkswagen Canada Inc. 16	
Les actions en justice contre Volkswagen aux États-Unis relativement aux dispositifs de mise en échec	16
Vues sur l'affaire Volkswagen au Canada et ses implications pour l'application de la <i>Loi canadienne de protection de l'environnement (1999)</i>	19
Transparence et participation du public dans l'affaire contre Volkswagen au Canada	19
La nature des accusations portées.....	22
Lourdeur de la peine payée par Volkswagen	23

L'utilisation des amendes à l'appui du développement d'infrastructures pour les véhicules électriques	25
Les conséquences sur l'environnement et la santé humaine des polluants émis par les véhicules non conformes dotés de dispositifs de mise en échec	26
L'incidence de l'affaire Volkswagen sur l'application de la <i>Loi canadienne de protection de l'environnement (1999)</i>	27
Certitude d'une condamnation et lourdeur des amendes	28
Le Fonds pour dommages à l'environnement.....	30
Une approche d'application de la loi fondée sur le risque	31
Ressources aux fins de l'application de la loi.....	32
L'application de la loi par des civils et la participation du public	34
Autres suggestions d'améliorations concernant la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i> et son application	36
Conclusion	38
ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS	39
ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES	41
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	43

SOMMAIRE

Du 9 décembre 2020 au 22 février 2021, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes (le Comité) a mené une étude sur l'enquête relative à l'utilisation, par Volkswagen, de dispositifs de mise en échec dans quelque 130 000 véhicules diesel importés au Canada et sur les poursuites liées à cette affaire. Dans ce contexte, le Comité s'est également penché sur l'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* ou LCPE, la principale loi du pays en matière de protection de l'environnement et de la santé humaine.

Des agents d'application de la loi d'Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) ont commencé à enquêter en septembre 2015 sur l'utilisation par Volkswagen de dispositifs de mise en échec dans certains véhicules diesel. Ces dispositifs prenaient la forme de programmes informatiques et permettaient aux véhicules de modifier les niveaux de contrôle des émissions dans certaines circonstances. Ainsi, les véhicules qui en étaient munis respectaient les normes nationales en matière d'émissions d'oxydes d'azote durant les essais sur les routes, mais produisaient des émissions beaucoup plus élevées dans des conditions de conduite normales.

Le 9 décembre 2019, le Canada a porté contre Volkswagen 60 chefs d'accusation concernant des infractions à la LCPE, soit 58 chefs relatifs à l'importation illégale de véhicules non conformes et deux chefs concernant la communication de renseignements trompeurs. Le 22 janvier 2020, Volkswagen a plaidé coupable à toutes les accusations et payé une amende de 196,5 millions de dollars, soit l'amende la plus lourde imposée à ce jour au Canada pour des infractions à caractère environnemental.

Les témoins ont décrit comment s'est déroulée l'affaire au Canada. Ils ont exprimé leurs vues au sujet de la chronologie et de la durée de l'affaire, des obstacles auxquels se sont butés les membres du public qui ont voulu y participer et de la transparence du processus. Ils avaient différentes opinions quant aux accusations qui auraient été les plus appropriées et à la façon dont celles-ci auraient dû être structurées, ainsi que sur la proportionnalité des conséquences pour Volkswagen compte tenu de la nature du crime. Enfin, les témoins ont présenté des renseignements sur les répercussions des polluants émis par les véhicules truqués sur l'environnement et la santé humaine.

Le Comité a également abordé la question des répercussions de l'affaire Volkswagen sur l'application de la LCPE. Les témoins ont exprimé des préoccupations au sujet de l'accessibilité des recours offerts aux civils dans la loi et s'interrogeaient à savoir si ECCC avait les ressources nécessaires pour enquêter sur les grands pollueurs et la volonté de

le faire. Certains témoins ont proposé que l'argent tiré des peines et amendes soit affecté, dans la mesure du possible, à des projets visant à atténuer les dommages causés par les infractions visées. D'autres ont parlé de la façon dont on pourrait utiliser ces sommes au Canada pour lutter contre la pollution de l'air et financer la mise en place d'infrastructures pour les véhicules zéro émission.

Par ailleurs, le Comité a appris qu'ECCC appliquait dorénavant une approche fondée sur le risque en matière d'application de la réglementation environnementale de façon à cibler les mesures d'application sur les infractions les plus graves. Il a également entendu que la probabilité d'une condamnation est un effet dissuasif plus grand qu'une amende, quel qu'en soit le montant.

L'étude a permis de relever plusieurs champs d'action prioritaires en vue d'améliorer l'application de la LCPE, par exemple, accroître la transparence, affecter en permanence des ressources adéquates pour les activités d'application de la loi, recourir davantage aux sanctions pécuniaires administratives et faciliter la participation du public aux enquêtes.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

À l'issue de leurs délibérations, les comités peuvent faire des recommandations à la Chambre des communes ou au gouvernement et les inclure dans leurs rapports. Les recommandations relatives à la présente étude se trouvent énumérées ci-après.

Recommandation 1

Le Comité recommande qu'Environnement et Changement climatique veille à ce que les enquêtes en vertu de la LCPE soient menées de manière transparente et perçues comme telle. 22

Recommandation 2

Le Comité recommande qu'Environnement et Changement climatique Canada, dans le but d'accroître la transparence des enquêtes au titre de la LCPE, améliore les mécanismes de participation du public et de communication de renseignements sur les enquêtes à la population..... 22

Recommandation 3

Le Comité recommande qu'Environnement et Changement climatique Canada fasse davantage appel aux sanctions administratives pécuniaires afin de renforcer l'application de la LCPE..... 29

Recommandation 4

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada augmente le montant minimal des sanctions administratives pécuniaires. 30

Recommandation 5

Le Comité recommande qu'Environnement et Changement climatique Canada envisage d'exiger, lorsque possible, que les sommes versées dans le Fonds pour dommages à l'environnement soient utilisées dans le cadre de projets visant à réparer les dommages environnementaux causés par l'infraction à l'origine de l'amende. 31

Recommandation 6

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada facilite la participation utile du public à l'application de la LCPE en prenant les mesures ci-dessous, qui sont adaptées des recommandations 30 à 34 du rapport produit par le Comité en 2017 et intitulé *Un environnement sain, des Canadiens et une économie en santé : renforcer la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* :

- modifier l'article 22 de la LCPE afin d'abaisser le seuil à respecter pour intenter une action en protection de l'environnement, en précisant que l'infraction présumée doit avoir causé une « atteinte » à l'environnement, au lieu d'une « atteinte importante » à l'environnement;
- modifier l'article 22 de la LCPE afin de faciliter la participation et la responsabilisation du public à l'égard de la mise en œuvre et de l'application de la LCPE en autorisant les actions en protection de l'environnement, en tant que procédures civiles fondées sur la prépondérance des probabilités, dans les circonstances suivantes :
 - le ou les ministres n'ont pas pris des mesures exécutoires précisées dans la loi ou ont failli à leur devoir en vertu de celle-ci;
 - une personne ou un organisme gouvernemental a porté atteinte, porte atteinte ou risque vraisemblablement de porter atteinte à la LCPE, y compris aux règlements, aux décrets et aux autres textes réglementaires afférents;
- envisager d'autoriser le recours à la médiation, aux arrêtés d'urgence et aux règles spéciales en matière de dépens (pour que les dépens ne soient pas imposés à quiconque intente de telles poursuites, à moins que ces dernières ne soient jugées futiles, vexatoires ou intentées de mauvaise foi) de manière à ce que des actions en matière de protection de l'environnement soient à la portée du public et, ainsi, que les Canadiens puissent, dans des circonstances adéquates et restreintes, jouer un rôle dans la mise en application de la LCPE sans en subir personnellement des dommages;

- **modifier la LCPE de manière à inclure des garanties pour veiller à ce que les actions en protection de l’environnement soient intentées de façon responsable, notamment exiger la présentation d’un préavis de 60 jours avant qu’une action aux termes de l’article 22 puisse être intentée, ne pas permettre le chevauchement avec des mesures d’application prises par le gouvernement et prévoir les modalités relatives au rejet anticipé des actions futiles, vexatoires ou de mauvaise foi; et**
- **conserver la disposition relative à la demande d’enquête prévue à l’article 17 de la LCPE, mais modifier la loi de sorte qu’il ne s’agisse plus d’une condition préalable pour intenter une action en protection de l’environnement..... 35**

Recommandation 7

Le Comité recommande qu’Environnement et Changement climatique Canada intensifie les essais routiers, incluant à l’aide de dispositif de télédétection afin d’accroître ses chances de découvrir des dispositifs de mise en échec. 37



LE CAS DU DISPOSITIF DE MISE EN ÉCHEC DE VOLKSWAGEN ET L'APPLICATION DE LA *LOI CANADIENNE SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (1999)*

INTRODUCTION

Du 9 décembre 2020 au 22 février 2021, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes (le Comité) a mené une étude sur l'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* ou LCPE, examinant particulièrement l'affaire de l'utilisation, par Volkswagen, de dispositifs de mise en échec dans des véhicules permettant l'émission d'oxydes d'azote (NO_x) à des niveaux supérieurs à ceux permis par la LCPE. Les témoins entendus par le Comité ont parlé notamment du fonctionnement et de l'application actuels de la LCPE; des améliorations qui pourraient être apportées à ce chapitre et des actions en justice intentées au Canada contre Volkswagen.

Ce rapport fournit des informations générales sur la LCPE et son application, ainsi que sur le cas du dispositif de mise en échec Volkswagen. Il présente ensuite des vues sur la façon dont l'affaire Volkswagen a été traitée au Canada et sur la façon dont l'application de la LCPE pourrait être améliorée.

Le Comité remercie les témoins de leur participation et il est heureux de présenter dans le présent rapport ses observations et recommandations au gouvernement du Canada.

SURVOL DE LA LOI CANADIENNE SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (1999) ET DE SON APPLICATION

La présente section fait un survol des dispositions pertinentes de la LCPE et décrit brièvement les mesures d'application prévues dans cette loi.

La Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)

Entrée en vigueur le 31 mars 2000, la LCPE vise à prévenir la pollution et à protéger l'environnement et la santé humaine par la prévention et la gestion des risques posés par les substances toxiques et autres substances nocives. La *Loi* prévoit une série



d'instruments et de mesures pour définir et évaluer les risques pour l'environnement et la santé humaine et les éliminer. La *Loi* constitue le fondement juridique pour des activités portant sur « l'évaluation et la gestion des risques liés aux produits chimiques, aux polymères et aux organismes vivants; les programmes relatifs à la pollution de l'air et de l'eau, aux déchets dangereux, aux polluants atmosphériques et aux émissions de gaz à effet de serre; l'immersion de déchets en mer; [et] les urgences environnementales¹ ». Au titre de la *Loi*, la ministre de la Santé a pour responsabilité de fournir des conseils au ministre de l'Environnement sur les aspects liés à la santé humaine.

La gestion des émissions des véhicules en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*

La LCPE régleme les émissions des véhicules routiers par l'entremise du *Règlement sur les émissions des véhicules routiers et de leurs moteurs (le Règlement)*. Elle régit également les émissions des moteurs utilisés pour des applications « hors route ». Le pouvoir de réglementer les émissions produites par les moteurs servant à propulser les grands navires, les avions et les trains est régi par d'autres lois fédérales, dont la *Loi sur la sécurité ferroviaire* et la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, qui relèvent plutôt de Transports Canada.

Le *Règlement* établit des normes de rendement en matière d'émissions pour les véhicules routiers, dont les automobiles, les camionnettes, les motocyclettes et les véhicules lourds, pour réduire leur apport en polluants atmosphériques. Il s'applique aux véhicules, aux moteurs et aux équipements qui sont fabriqués ou importés au Canada. La LCPE permet l'adoption de règlements de contrôle des émissions pris par d'autres pays, notamment les États-Unis (É.-U.), à la place de règlements canadiens. Le Canada applique les mêmes normes en matière d'émissions des véhicules légers que celles de l'Agence de protection de l'environnement des États-Unis (EPA) depuis l'année de modèle 2011².

Des modifications apportées au *Règlement* sont entrées en vigueur en 2015, l'harmonisant ainsi avec les nouvelles normes de l'EPA. Ces modifications instaurent des limites plus strictes en ce qui concerne les émissions de polluants atmosphériques produites par les nouveaux véhicules à passagers, les camionnettes et certains véhicules lourds. La mise en œuvre des modifications se fait de façon graduelle : elle a débuté

1 Gouvernement du Canada, *Guide explicatif de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement*.

2 *Loi Canadienne sur la protection de l'environnement (1999) : Règlement modifiant le Règlement sur les émissions de gaz à effet de serre des automobiles à passagers et des camions légers*, DORS/2014-207, 19 septembre 2014, dans Gazette du Canada, Partie II, 8 octobre 2014.

avec les modèles de l'année 2017 et se conclura avec ceux de 2025. Les modèles de véhicules antérieurs demeurent assujettis au règlement antérieur³. Le *Règlement* modifié vise à réduire de 13 % les émissions d'oxydes d'azote (NO_x) produites par les véhicules routiers d'ici 2030⁴.

L'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*

Comme l'indique la LCPE, le gouvernement du Canada a pour devoir d'appliquer la *Loi* « de façon juste, prévisible et cohérente⁵ ». Le Comité a appris qu'en 2020, la Direction générale de l'application de la loi d'Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) comptait environ 400 employés, dont 249 agents d'application portant l'uniforme. Ces agents sont « hautement qualifiés, ont étudié en chimie, en biologie ou dans d'autres domaines spécialisés et possèdent une expérience et des compétences considérables en matière d'application de la loi⁶ ». Les agents de cette direction effectuent des inspections afin de vérifier si les lois et règlements visant à prévenir la pollution, à protéger l'environnement et la santé humaine et à assurer la conservation des espèces sauvages, de leurs habitats et de la biodiversité sont respectés⁷.

Tant les activités pratiquées pour promouvoir l'observation de la loi que les mesures d'application servent à assurer une plus grande conformité avec la LCPE. Les premières, qui visent à accroître la sensibilisation et la compréhension des instruments de gestion des risques, comprennent la communication et la publication d'informations, ainsi que la consultation auprès des parties touchées par la LCPE.

Diverses mesures d'application peuvent être prises en réponse aux violations présumées de la LCPE et de ses règlements, y compris les suivantes :

- avertissements écrits;

3 Environnement et Changement climatique Canada [ECCC], *Foire aux questions – Règlement modifiant le Règlement sur les émissions des véhicules routiers et de leurs moteurs et d'autres règlements pris en vertu de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*.

4 ECCC, *Nous prenons des mesures pour contrer la pollution atmosphérique*.

5 *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* [LCPE], L.C. 1999, alinéa (2)(1o).

6 Chambre des communes, Comité permanent de l'environnement et du développement durable [ENVI], *Témoignages*, 22 février 2021, 1650 (Anne-Marie Pelletier, responsable de la mise en application de la loi, Direction générale de l'application de la loi, ECCC).

7 *Ibid.*



- contraventions dans le cas de certaines infractions désignées;
- ordres d'exécution en matière de protection de l'environnement, qui exige la prise de mesures pour mettre fin à une violation ou prévenir une telle violation;
- sanctions administratives pécuniaires, dont le montant est calculé en fonction de facteurs tels que la gravité de l'infraction et la récidive;
- poursuites (à la discrétion de la Couronne);
- mesures de rechange en matière de protection de l'environnement, le but étant de s'entendre sur les mesures que doit prendre l'accusé pour recommencer à respecter la Loi (et ce au lieu d'intenter des poursuites).

Les inspections ont pour but de recueillir des renseignements, au moyen de visites des lieux ou de vérification des documents, afin de s'assurer du respect de la loi. Les enquêtes, quant à elles, visent à rassembler des éléments de preuves et des informations concernant une infraction soupçonnée. Elles ont lieu lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la LCPE a été commise et que les autorités ont déterminé que des poursuites sont la mesure d'application appropriée.

Dans le cadre d'une inspection, les agents d'application de la loi peuvent :

- « entrer dans un local, ouvrir les contenants présents, examiner leur contenu et prélever des échantillons;
- effectuer des analyses et prendre des mesures;
- obtenir l'accès à des renseignements (y compris les données informatiques);
- immobiliser et détenir des moyens de transport;
- perquisitionner dans un lieu, y saisir et retenir des articles visés par l'application de la Loi;
- obtenir un mandat pour pénétrer dans des locaux verrouillés, abandonnés ou dont on a refusé l'accès et les inspecter;
- obtenir un mandat de perquisition;

- arrêter des contrevenants⁸ ».

Différentes sanctions s'appliquent en cas d'infraction à la LCPE. Les contrevenants peuvent devoir payer des frais de nettoyage ou renoncer aux profits réalisés par suite de l'infraction. La *Loi* établit également des critères dont les tribunaux doivent tenir compte dans la détermination de la peine, notamment les coûts de réparation des dommages causés à l'environnement. Parmi les sanctions les plus sévères, mentionnons l'imposition d'une amende d'un million de dollars par jour où l'infraction se poursuit, un maximum de trois années d'emprisonnement, ou encore ces deux peines cumulées. Enfin, les hauts dirigeants d'entreprise peuvent être poursuivis s'ils autorisent une infraction à la LCPE ou à un de ses règlements, ferment les yeux sur celle-ci ou y participent⁹.

Le Fonds pour dommages à l'environnement

Géré par ECCC, le Fonds pour dommages à l'environnement (FDE) sert à investir l'argent provenant des amendes, des ordonnances judiciaires et des contributions volontaires versées conformément à certaines lois fédérales sur l'environnement, dont la LCPE¹⁰. Par exemple, une amende de 2,9 millions de dollars a été versée au FDE après que le remorqueur *Nathan E. Stewart* s'est échoué à Edge Reef, près de Bella Bella en Colombie-Britannique, entraînant le rejet de plus de 100 000 litres de carburant diesel et de plus de 2 000 litres de lubrifiants, deux substances nocives pour les poissons et les oiseaux migrateurs¹¹. Depuis juin 2012, dix lois fédérales prévoient le versement direct des amendes dans ce fonds, et cinq autres lois offrent cette possibilité.¹²

Le FDE permet de financer des projets qui procurent des avantages écologiques, par exemple les projets de rétablissement de l'environnement naturel et de conservation des espèces sauvages; les initiatives contribuant à améliorer la qualité de l'environnement; les activités de recherche et développement sur le rétablissement et l'amélioration de l'environnement; et les projets d'éducation et de sensibilisation relatifs à la santé de

8 ECCC, *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) – Rappel annuel au Parlement – Période d'avril 2018 à mars 2019*, 2020, p. 67.

9 Gouvernement du Canada, *Guide explicatif de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement : chapitre 14*.

10 Gouvernement du Canada, *Fonds pour dommages à l'environnement*.

11 ECCC, *Kirby Offshore Marine Operating LLC est condamnée à payer 2,9 millions de dollars après avoir plaidé coupable à trois accusations d'infractions à des lois environnementales fédérales*, communiqué, 17 juillet 2019. D'autres condamnations qui ont mené à des versements au Fonds pour dommages à l'environnement sont énumérées dans le [Registre des contrevenants environnementaux](#).

12 ECCC, « [Volkswagen \(y compris le Fonds pour dommages à l'environnement\)](#) », *Application : comparution devant le Comité permanent*.



l'environnement naturel¹³. ECCC distribue généralement les fonds dans le cadre d'un processus concurrentiel, dans lequel les organismes peuvent présenter une demande pour des fonds pour réaliser des projets¹⁴. Dans le cas de l'amende de 2,9 millions de dollars versée au FDE après l'échouement du *Nathan E. Stewart*, le juge a ordonné que l'amende imposée soit « administrée au profit des Premières nations Heiltsuk aux fins de la restauration de l'habitat touché par les dommages environnementaux¹⁵ ».

D'autres projets financés par le FDE visent, par exemple, à restaurer et protéger l'habitat d'hirondelles au Québec; à protéger l'habitat d'une espèce d'une grenouille en voie de disparition en Colombie-Britannique; et à remettre en état des tourbières en Alberta¹⁶.

L'application par des citoyens de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*

En vertu des articles 17 à 21 de la LCPE, les citoyens peuvent demander au ministre de l'Environnement et du Changement climatique d'enquêter sur des allégations d'activités criminelles. Une fois ces allégations faites, le ministre doit enquêter et fournir au demandeur, tous les 90 jours, des mises à jour sur l'avancement de l'enquête et sur les mesures, le cas échéant, que le ministre a prises ou propose de prendre.

Aux termes de l'article 22, les personnes qui ont demandé une enquête peuvent intenter une action en protection de l'environnement devant un tribunal si le ministre n'a pas mené une enquête et n'en a pas fait rapport en temps voulu ou si la réponse à l'enquête n'était pas raisonnable.

Enfin, en vertu de l'article 23, il y a un délai de prescription de deux ans pour les actions de protection de l'environnement à partir du moment où le demandeur prend connaissance de l'infraction présumée.

13 Gouvernement du Canada, [Fonds pour dommages à l'environnement](#).

14 *Ibid.*

15 *R. v. Kirby Offshore Marine Operating LLC*, 2019 BCPC 185, par. 38 [TRADUCTION].

16 Gouvernement du Canada, [Fonds pour dommages à l'environnement : carte des projets](#). Veuillez aussi visiter cette page web pour une liste d'autres projets financés pour le Fonds pour dommages à l'environnement, en cours ou terminés.

L'AFFAIRE DU DISPOSITIF DE MISE EN ÉCHEC DE VOLKSWAGEN

S'appuyant sur des informations publiques et des témoignages entendus dans le cadre de l'étude, la présente section présente un survol des moments marquants de l'affaire des dispositifs de mise en échec de Volkswagen au Canada et aux États-Unis.

Aperçu de la poursuite d'Environnement et Changement climatique Canada contre Volkswagen Aktiengesellschaft

Le 22 septembre 2015, la Direction générale de l'application de la loi d'ECCC a lancé une enquête sur des allégations selon lesquelles le Groupe Volkswagen Canada Inc. (Volkswagen Canada) avait importé et vendu des véhicules équipés d'un moteur diesel quatre cylindres de marques Volkswagen et Audi, construits entre 2009 et 2015, qui étaient dotés d'un dispositif de mise en échec nuisant à l'efficacité du système de réduction de la pollution atmosphérique du véhicule¹⁷. Quelques jours plus tôt, l'EPA avait remis à Volkswagen Aktiengesellschaft (Volkswagen AG), à Audi Aktiengesellschaft (Audi AG) et au Volkswagen Group of America Inc. un avis d'infraction à la *Clean Air Act* parce qu'elles avaient utilisé des dispositifs de mise en échec¹⁸. Reposant sur un logiciel, ces dispositifs permettaient aux véhicules d'émettre environ 40 fois plus de polluants que ce que les normes d'émissions de NO_x autorisaient lors d'utilisation normale du véhicule tout en réduisant les émissions sous les seuils permis lors de conditions d'essai¹⁹.

Le 26 avril 2018, Volkswagen AG a été avisé que la société était visée par une enquête d'ECCC²⁰.

Le 9 décembre 2019, le gouvernement fédéral a porté contre Volkswagen AG, la société mère allemande de Volkswagen Canada, 60 chefs d'accusation concernant des

17 ECCC, *Le gouvernement du Canada ouvre une enquête sur l'utilisation présumée de dispositifs de mise en échec par Volkswagen dans le but de contourner la réglementation sur les émissions*, communiqué, 22 septembre 2015.

18 États-Unis [É.-U.], Agence de protection de l'environnement [EPA], *Learn About Volkswagen Violations* [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

19 *Ibid.*

20 *R. v. Volkswagen AG*, 2020 ONCJ 398, para. 58 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].



infractions à la LCPE²¹, liés à environ 130 000 véhicules non conformes qui avaient été importés au Canada²², soit :

- 58 chefs relatifs à l'importation illégale au Canada de véhicules non conformes à la réglementation sur les émissions des véhicules à l'encontre de l'article 154 de la LCPE, ce qui constitue une infraction en vertu de l'alinéa 272(1)a);
- 2 chefs d'accusation concernant la communication de renseignements trompeurs à ECCC, infraction prévue à l'alinéa 272(1)k) de la LCPE²³.

Volkswagen AG a comparu pour la première fois devant un juge le 13 décembre 2019. L'audience a été retardée lorsqu'un avocat représentant le groupe environnemental Ecojustice a présenté au juge une requête visant à demander qualité pour agir dans le dossier et ainsi présenter au juge une déclaration au nom de la collectivité avant le prononcé de la peine²⁴.

Le 22 janvier 2020, Volkswagen AG a plaidé coupable aux 60 chefs d'accusation concernant des infractions à la LCPE devant la Cour de justice de l'Ontario²⁵. L'avocat du Service des poursuites pénales du Canada (la Couronne) et la défense ont présenté une « recommandation conjointe » négociée au préalable, laquelle proposait la peine à imposer à Volkswagen AG. L'avocat de la Couronne a aussi présenté les déclarations au nom de la collectivité²⁶. Le juge d'instance de la Cour de justice de l'Ontario a rendu sa décision, présentant une partie de ses motifs de vive voix afin de faire en sorte que « les amendes soient payées le plus rapidement possible et que ces sommes soient utilisées dans l'intérêt public²⁷ ». Il a imposé à Volkswagen AG une amende de 196 500 000 \$, comme l'indiquait la recommandation conjointe, à payer dans un délai de 30 jours.

21 Gouvernement du Canada, [Volkswagen Aktiengesellschaft accusé d'infractions à la législation environnementale fédérale](#), communiqué, 9 décembre 2019.

22 ECCC, « [L'enquête sur Volkswagen](#) », *Renseignements généraux : Comparution devant le Comité permanent*.

23 *Ibid.*

24 ENVI, [Témoignages](#), 9 décembre 2020, 1535 (David Wright, procureur de la Couronne à la retraite en Ontario, à titre personnel).

25 *R. v. Volkswagen Aktiengesellschaft*, transcription de la peine prononcée par le juge Rondinelli, 22 janvier 2020, p. 83.

26 *Ibid.*

27 *Ibid.*

Les motifs du juge

Le juge d'instance a noté, dans ses motifs, le précédent concernant les recommandations conjointes selon lequel un juge du procès ne devrait pas écarter une recommandation conjointe relative à la peine, à moins que la peine proposée soit susceptible de déconsidérer l'administration de la justice ou qu'elle soit par ailleurs contraire à l'intérêt public²⁸.

À propos de la recommandation conjointe quant à la peine de Volkswagen AG et la Couronne, le juge a affirmé ceci : « Je ne peux pas faire abstraction du risque que les actions de [Volkswagen] AG aient causé du tort à l'environnement et à la santé des êtres humains²⁹. »

Il a ajouté :

L'amende proposée en l'occurrence donne de la légitimité au rôle qu'a le Canada de respecter ses obligations internationales en matière de protection de l'environnement. Il serait difficile d'interpréter le montant de l'amende comme le simple « prix à payer pour faire des affaires », même par rapport à la stature mondiale de l'entreprise ayant commis l'infraction. L'amende correspond approximativement à 26 fois l'amende la plus lourde ayant déjà été imposée au Canada pour des infractions à caractère environnemental³⁰. À mon avis, l'amende proposée annonce une nouvelle ère d'amendes substantielles en matière d'environnement et elle est suffisamment lourde pour avoir, comme il se doit, un caractère exemplaire et servir de moyen de dissuasion³¹.

Le juge a reconnu la vaste expérience des conseillers juridiques de la Couronne et de Volkswagen AG et tout le temps qu'ils ont mis à préparer la recommandation conjointe, affirmant qu'il jugeait la peine suffisante. Enfin, le juge a accepté la suggestion des parties voulant que les amendes portées au FDE servent à soutenir des programmes nationaux, provinciaux ou territoriaux et que les sommes soient réparties en fonction des émissions excédentaires de NO_x produites dans chaque province ou territoire, recommandant que l'on en fasse autant.

28 [R. v. Volkswagen AG](#), 2020 ONCJ 398, para. 70 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

29 *Ibid.*, para. 72 [TRADUCTION].

30 Voir : Gouvernement du Canada, [Amende de 7,5 millions de dollars à Bloom Lake General Partner pour infractions environnementales](#), communiqué, 22 décembre 2014.

31 [R. v. Volkswagen AG](#), 2020 ONCJ 398, para. 73 [TRADUCTION].



Règlement des recours collectifs contre le Groupe Volkswagen Canada Inc.

En décembre 2016, Volkswagen Canada a conclu une entente de règlement d'un montant maximal de 2,1 milliards de dollars, soit jusqu'à 20 000 \$ par véhicule, avec environ 105 000 propriétaires ou locataires canadiens de ses véhicules diesel équipés de moteurs de 2 litres. Dans le cadre de cette affaire, la société a également accepté de payer une pénalité de 15 millions de dollars pour ses affirmations trompeuses au sujet de la protection de l'environnement³² par suite d'une action intentée par le Bureau de la concurrence, un organisme d'application de la loi indépendant ayant pour mission de protéger les entreprises et les consommateurs canadiens.

En avril 2018, les tribunaux du Québec et de l'Ontario ont approuvé une entente de règlement nationale relative à un recours collectif mettant en cause Volkswagen Canada et les propriétaires ou locataires canadiens des quelque 20 000 véhicules avec moteur de 3 litres, d'une valeur maximale de 290,5 millions de dollars³³. Le Bureau de la concurrence a également conclu une entente avec Volkswagen Canada d'une valeur de 2,5 millions de dollars concernant les allégations fausses ou trompeuses liées à l'environnement³⁴.

Les actions en justice contre Volkswagen aux États-Unis relativement aux dispositifs de mise en échec

La section qui suit présente les actions en justice intentées aux États-Unis contre Volkswagen relativement aux dispositifs de mise en échec et les ententes de règlement dans ce pays.

L'EPA a pris connaissance des émissions causées par les véhicules diesel Volkswagen 2009-2015 en mai 2014, par suite de la publication d'une étude commandée par l'International Council on Clean Transportation (ICCT). Selon l'étude, une Jetta 2012 et une Passat 2013 émettaient de 10 à 40 fois plus d'émissions de NO_x que les niveaux permis, selon le type de conduite³⁵. Pendant plus d'un an suivant la publication de l'étude, Volkswagen a affirmé que ces résultats étaient attribuables à des problèmes

32 ECCC, « [Résumé de l'enquête de Volkswagen](#) », *Renseignements généraux : comparution devant le Comité permanent*.

33 *Ibid.*

34 *Ibid.*

35 Philip A. Brooks, directeur de la division de l'application de la loi dans le secteur aérien, agent d'application civile, EPA des États-Unis, [Notice of Violation](#), 18 septembre 2015 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

techniques et à des conditions d'essai imprévues. En décembre 2014, Volkswagen a procédé à un rappel volontaire, mais les tests de suivi de l'EPA n'ont révélé qu'une légère amélioration après la réparation apportée aux véhicules³⁶. Volkswagen a admis qu'il avait mis au point et en place un dispositif de mise en échec seulement lorsqu'il est devenu clair que l'EPA n'approuverait pas les certificats de conformité pour les véhicules diesel 2016 de la compagnie³⁷.

En septembre 2015, l'EPA a signifié un avis d'infraction à la *Clean Air Act* à Volkswagen AG, à Audi AG et au Volkswagen Group of America Inc., soutenant que ces entreprises avaient installé des dispositifs de mise en échec sur les véhicules diesels équipés de moteur de 2 litres des années de modèle 2009 à 2015³⁸. En novembre 2015, elle a remis un deuxième avis d'infraction à la *Clean Air Act* à Volkswagen, à Audi et à Porsche, alléguant que de tels dispositifs avaient été installés sur les véhicules diesel équipés de moteur de 3 litres et des véhicules utilitaires sport³⁹.

En janvier 2016, le département de la Justice des États-Unis a déposé une plainte contre ces fabricants de véhicules en raison de présumées infractions à la *Clean Air Act*⁴⁰. En juin 2016, il a annoncé que Volkswagen⁴¹, accusé d'avoir triché à des tests d'émissions et trompé des clients⁴², serait tenu de dépenser jusqu'à 14,7 milliards de dollars américains en guise de réparation dans le cadre de deux ententes de règlement : l'une avec les États-Unis et l'État de Californie concernant des manquements à la *Clean Air Act*, au *California Health and Safety Code* et aux lois californiennes sur la concurrence déloyale, et l'autre avec la Federal Trade Commission pour « publicité trompeuse et déloyale » en lien avec la vente de près de 500 000 véhicules « au diesel propre » équipés d'un moteur 2,0 litres⁴³.

36 *Ibid.*

37 *Ibid.*

38 É.-U., EPA, [Learn About Volkswagen Violations](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

39 *Ibid.*

40 *Ibid.*

41 Dans l'affaire américaine, « Volkswagen » désigne collectivement Volkswagen AG, Audi AG, Dr. Ing. h.c. F. Porsche AG, Volkswagen Group of America, Inc., Volkswagen Group of America Chattanooga Operations, LLC, et Porsche Cars North America, Inc.

42 Département de la Justice des États-Unis, [Volkswagen to Spend Up to \\$14.7 Billion to Settle Allegations of Cheating Emissions Tests and Deceiving Customers on 2.0 Liter Diesel Vehicles](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT], communiqué, 28 juin 2016.

43 *Ibid.*



Les ententes de règlement prévoyaient trois catégories de dépenses⁴⁴ :

- 1) Rappel de véhicules : L'entreprise a dû mettre de côté 10,3 milliards de dollars américains pour le rachat des véhicules ou la réparation des systèmes d'émission (s'ils sont approuvés) de toutes les voitures non conformes; elle devait rappeler ou réparer au moins 85 % des voitures touchées pour éviter de nouvelles sanctions pécuniaires.
- 2) Programme de réduction des émissions : L'entreprise a dû verser 2,7 milliards de dollars américains sur trois ans, montant qui devait servir à financer des projets de réduction des émissions NO_x dans les régions des États-Unis où les véhicules ont été ou seront utilisés, afin d'atténuer les effets de la pollution qu'ils causent. Les États, les groupes autochtones et d'autres pouvaient demander à utiliser les fonds pour des projets de réduction des NO_x tels que la modernisation des moteurs des véhicules diesel⁴⁵.
- 3) Investissements dans les technologies à émission zéro : L'entreprise doit verser 2 milliards de dollars américains sur dix ans pour améliorer les infrastructures, l'accès et la sensibilisation afin de soutenir et de faire progresser les véhicules zéro émission⁴⁶.

Deux « règlements partiels » ont été conclus par la suite : l'un concernait les quelque 90 000 véhicules non conformes équipés de moteurs diesel de 3,0 litres, ce qui supposait le rachat de véhicules et un versement supplémentaire de 225 millions de dollars américains au programme de réduction des émissions, lequel est assorti d'un budget de 2,7 milliards de dollars américains; ainsi qu'une sanction civile distincte⁴⁷.

Selon l'EPA, le 11 janvier 2017, Volkswagen a également convenu de plaider coupable à trois chefs d'accusation relatifs à des actes délictueux graves et de payer une amende de 2,8 milliards de dollars américains⁴⁸. De plus, la société en est arrivée à plusieurs règlements distincts au civil relatifs à des infractions environnementales, douanières et

44 *Ibid.*

45 Agence de protection de l'environnement de l'Ohio, [\\$15 million in Volkswagen settlement grants available in 26 counties](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT], communiqué, 4 juin 2019.

46 Département de la Justice des États-Unis, [Volkswagen to Spend Up to \\$14.7 Billion to Settle Allegations of Cheating Emissions Tests and Deceiving Customers on 2.0 Liter Diesel Vehicles](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT], communiqué, 28 juin 2016.

47 É.-U., EPA, [Volkswagen Clean Air Act Civil Settlement](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

48 É.-U., EPA, [Learn About Volkswagen Violations](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

financières, et a accepté de payer 1,5 milliard de dollars américains en pénalités pour couvrir les plaintes portées par l'EPA ainsi que par l'Agence américaine des douanes et de la protection des frontières pour fraude douanière, entre autres.

VUES SUR L'AFFAIRE VOLKSWAGEN AU CANADA ET SES IMPLICATIONS POUR L'APPLICATION DE LA LOI CANADIENNE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (1999)

Les témoins ont présenté leurs vues disparates sur le déroulement de l'affaire des dispositifs de mise en échec de Volkswagen au Canada, plus particulièrement sur le temps mis pour porter des accusations, la transparence du processus, les accusations portées et le montant de l'amende.

Transparence et participation du public dans l'affaire contre Volkswagen au Canada

Muhannad Malas, gestionnaire de programme, Substances toxiques, chez Protection environnementale Canada, a indiqué que le gouvernement avait pris beaucoup de temps pour porter des accusations contre Volkswagen et poursuivre l'entreprise, qui avait pourtant admis sa culpabilité aux États-Unis⁴⁹. David Wright, procureur de la Couronne à la retraite en Ontario, a précisé que Volkswagen avait convenu d'un exposé conjoint des faits avec les États-Unis en 2017 dans le cadre de son entente sur le plaidoyer, et qu'il aurait donc été possible d'utiliser ce document en preuve pour monter un dossier au Canada et accélérer le traitement de l'affaire :

[L]'article 23 de la *Loi sur la preuve au Canada* permet aux tribunaux canadiens d'utiliser des décisions et des jugements rendus à l'étranger, et cela aurait certainement simplifié et facilité toute poursuite judiciaire. À ce jour, on ne peut toujours pas expliquer pourquoi il a fallu trois années supplémentaires pour que l'affaire soit portée devant un tribunal et qu'elle soit tranchée⁵⁰.

En revanche, Michael Enns, directeur général de la Direction de l'analyse des risques à ECCC, a déclaré que « l'aveu de culpabilité de Volkswagen aux États-Unis n'a pas pesé particulièrement sur une déclaration de culpabilité ou d'innocence au Canada. Bien sûr,

49 ENVI, *Témoignages*, 9 décembre 2020, 1540 (Muhannad Malas, gestionnaire de programme, Substances toxiques, Protection environnementale Canada).

50 *Ibid.*, 1610 (David Wright).



tout le monde était au courant et y a réfléchi, mais il n’y a pas eu d’approbation automatique des décisions américaines dans les tribunaux canadiens⁵¹. »

M. Malas a aussi parlé de son expérience : il a tenté de participer à l’enquête sur Volkswagen en présentant des demandes en vertu de l’article 17 de la LCPE, qui prévoit que tout particulier « peut demander au ministre l’ouverture d’une enquête relative à une infraction prévue par la présente loi qui, selon lui, a été commise⁵² ». Il a expliqué que le ministre avait ouvert une enquête en réponse à ses demandes, mais que très peu de renseignements lui avaient été transmis en guise de suivi et que ses demandes d’enquête sur des infractions plus importantes avaient été rejetées sous prétexte qu’une enquête était en cours. Par conséquent, aucun renseignement utile sur ces questions ne lui a été transmis. De façon générale, M. Malas a constaté que le processus n’apportait pas de réponses expliquant pourquoi l’enquête sur Volkswagen était aussi longue et n’offrait pas non plus un mécanisme efficace de participation aux membres du public⁵³.

À une question portant sur les dispositions relatives à la participation du public à l’application de la LCPE, Mark Winfield, professeur de la faculté de l’environnement et du changement urbain à l’Université York, a tenu les propos suivants :

La tentative d’introduire des dispositions permettant aux citoyens d’intenter des poursuites dans la LCPE de 1999, semblables à celles de la loi environnementale américaine, n’a pas porté ses fruits. La procédure n’a jamais servi, et elle est très complexe pour un citoyen. Il existe aussi une disposition de demande d’enquête. Encore ici, il n’y a pas beaucoup d’activité⁵⁴.

MM. Malas⁵⁵ et Wright ont également soulevé des questions quant à la transparence de l’affaire. Pour illustrer son point, M. Wright a expliqué le déroulement normal d’une action en justice intentée par le gouvernement fédéral :

Trois ou quatre semaines après que les accusations ont été portées contre lui, l’accusé comparait une première fois en justice. Le délai permet à la Couronne de préparer la divulgation, qui est communiquée à l’avocat de la défense à la première comparution.

51 ENVI, [Témoignages](#), 22 février 2021, 1735 (Michael Enns, directeur général, Direction de l’analyse des risques, ECCC).

52 Gouvernement du Canada, [Participation du public aux termes de la Loi canadienne sur la protection de l’environnement](#).

53 ENVI, [Témoignages](#), 9 décembre 2020, 1615 (Muhannad Malas).

54 ENVI, [Témoignages](#), 1^{er} février 2021, 1715 (Mark Winfield, professeur, Faculté des changements environnementaux et urbains, York University, à titre personnel).

55 ENVI, [Témoignages](#), 9 décembre 2020, 1540 (Muhannad Malas).

L'étape suivante est une rencontre officielle avant procès entre la Couronne et la défense. Si l'affaire est grave, il faut une conférence préparatoire au procès entre un juge, la Couronne et la défense, pour déterminer si on peut trancher l'affaire ou si on peut réduire le nombre de points litigieux pour faire gagner du temps au tribunal. On tranche ensuite la question ou on fixe une date au procès. Si l'affaire est tranchée, on prévient la victime avant le début de la plaidoirie. Normalement, il faut de trois à cinq mois pour trancher ce genre d'infractions⁵⁶.

Dans l'affaire Volkswagen, M. Wright a expliqué que les 60 chefs d'accusation au titre de la LCPE ont été portés le 9 décembre 2019 et qu'au moment de leur première comparution le 13 décembre 2019, la Couronne et la Défense étaient déjà prêtes à présenter une recommandation conjointe quant à la peine.

M. Wright a expliqué que puisqu'il n'y a pas eu de conférence préparatoire inscrite au dossier, il était impossible d'accéder aux informations qui auraient normalement été disponibles au public :

Contrairement à l'usage auquel doit se plier tout autre accusé au Canada, Volkswagen a évité les comparutions répétées, la divulgation publique de la preuve, l'organisation, en public, d'une conférence préparatoire au procès avec la Couronne et d'une autre avec un juge et la Couronne⁵⁷.

M. Wright a ajouté plus tard que « [c]e n'est pas ce que nous devrions faire ou la façon dont la justice devrait être perçue. Le processus doit être clair et transparent, et la population doit comprendre que ces affaires suivent leur cours devant les tribunaux⁵⁸. »

Ben Sharpe, chercheur principal et responsable de la région canadienne au sein de l'International Council on Clean Transportation, a ajouté ce qui suit : « Il faudra plus de transparence pour déterminer comment le Canada a opté pour un règlement du dossier sensiblement plus indulgent qu'aux États-Unis⁵⁹. »

Par ailleurs, M. Wright a exposé ce qu'il considère comme l'absence de possibilités pour le public de participer aux instances :

Même si [ECCC] a été empêtré pendant des années dans un litige avec Ecojustice, sur la conduite illégale de Volkswagen, il n'a informé aucune des parties intéressées de la date du dépôt des accusations ni qu'un plaidoyer était en suspens le 13 décembre 2019.

56 *Ibid.*, 1535 (David Wright).

57 *Ibid.*

58 *Ibid.*, 1615.

59 *Ibid.*, 1545 (Ben Sharpe, chercheur principal et responsable de la région canadienne, International Council on Clean Transportation [ICCT]).



Aucune organisation écologiste ni aucun organisme de santé n'a eu le temps de préparer quelque type que ce soit de réponse, y compris une déclaration des répercussions sur la collectivité. Le 22 janvier 2020, contrairement aux dispositions impératives du *Code criminel*, la Couronne rejetait unilatéralement les déclarations des répercussions sur la collectivité⁶⁰.

Recommandation 1

Le Comité recommande qu'Environnement et Changement climatique veille à ce que les enquêtes en vertu de la LCPE soient menées de manière transparente et perçues comme telle.

Recommandation 2

Le Comité recommande qu'Environnement et Changement climatique Canada, dans le but d'accroître la transparence des enquêtes au titre de la LCPE, améliore les mécanismes de participation du public et de communication de renseignements sur les enquêtes à la population.

La nature des accusations portées

Les témoins ont commenté la structure des accusations portées dans l'affaire Volkswagen au Canada, présentant différents points de vue sur le bien-fondé de celles-ci.

L'avocate Ariane Gagnon-Rocque a expliqué que « [la LCPE] prévoit des infractions criminelles. Il est vrai qu'aucune accusation n'a été portée suivant le *Code criminel*, mais les accusations sont tout de même criminelles selon la [LCPE]⁶¹. » M. Wright, quant à lui, a souligné que la Couronne avait la « prérogative de porter des accusations de conspiration, sous le régime du *Code criminel*, comme aux États-Unis, et non les accusations moins graves prévues dans la [LCPE]⁶² ». Selon lui, on aurait dû porter des accusations en vertu du *Code criminel* :

Le complot en vue de commettre un acte criminel et la fraude sont deux accusations criminelles qui auraient très bien pu être portées. La Couronne aurait pu choisir cette option. On commence par des accusations criminelles, et ensuite, à une date ultérieure, compte tenu des choses complexes qui sont apparues ou des problèmes liés au temps ou à la divulgation ou de tout autre élément de ce genre, on peut toujours s'en remettre

60 *Ibid.*, 1540 (David Wright).

61 ENVI, [Témoignages](#), 1^{er} février 2021, 1655 (Ariane Gagnon-Rocque, avocate, à titre personnel).

62 ENVI, [Témoignages](#), 9 décembre 2020, 1535 (David Wright).

aux actes criminels prévus dans la [LCPE]. Il convient de recourir au *Code criminel* lorsqu'on est confronté à des crimes contre l'environnement extrêmement graves comme celui [résultant des] actions de Volkswagen⁶³.

De façon générale, les témoins ont convenu qu'il avait été nécessaire de « regrouper » les accusations, mais certains étaient préoccupés par leur formulation. M. Malas jugeait « troublant » que l'on ait regroupé sous une seule infraction l'importation de 10 269 Jetta non conformes⁶⁴. M. Sharpe a ajouté qu'« on semble avoir procédé de façon plutôt arbitraire en regroupant un si grand nombre d'accusations, contrairement à ce qui s'est passé aux États-Unis, et en Californie plus particulièrement. C'est l'une des raisons pour lesquelles le montant des amendes a été nettement inférieur au Canada, tant au total qu'en moyenne par véhicule⁶⁵. »

M. Wright a expliqué que « [l]e nombre d'accusations est totalement discrétionnaire. Ils ont choisi 60 accusations. Ils auraient pu en choisir 100 [...] ou même 128 000 s'ils le voulaient, mais c'est complètement déraisonnable⁶⁶. » Dans la même veine, M^e Gagnon-Rocque a affirmé ce qui suit :

[...] je pense que cela est lié au pouvoir discrétionnaire de la poursuite. C'est difficile de s'immiscer dans cet exercice du pouvoir discrétionnaire. Cela étant dit, la poursuite aurait-elle dû porter une centaine de milliers de chefs d'accusation? Non, absolument pas. Cela aurait été ingérable. On n'avait pas le choix de les regrouper d'une certaine manière⁶⁷.

Lourdeur de la peine payée par Volkswagen

Les conséquences financières pour Volkswagen d'avoir installé des mécanismes de mise en échec dans des véhicules importés au Canada ne se limitent pas aux amendes imposées par les tribunaux. Lors de l'audience de détermination de la peine le 22 janvier, le procureur de la Couronne a souligné que « l'amende de 196,5 millions de dollars s'ajoutait aux montants accordés dans le cadre de recours collectifs visant à dédommager les consommateurs canadiens de véhicules non conformes, notamment par le rachat des véhicules, jusqu'à un maximum atteignant près de 2,4 milliards de

63 *Ibid.*, 1615.

64 *Ibid.*, 1630 (Muhannad Malas).

65 *Ibid.*, 1630 (Ben Sharpe).

66 *Ibid.*, 1655 (David Wright).

67 ENVI, *Témoignages*, 1^{er} février 2021, 1640 (Ariane Gagnon-Rocque).



dollars⁶⁸ ». Il a également mentionné les amendes totalisant 17,5 millions de dollars payables par la société en application de la *Loi sur la concurrence*⁶⁹.

La plupart des témoins ont commenté le montant de l'amende imposée à Volkswagen par suite de son plaidoyer de culpabilité, jugeant celui-ci insuffisant. Ken Bondy, représentant national, Santé, sécurité et environnement, chez Unifor, a qualifié l'amende de « dérisoire⁷⁰ », se disant surpris que le gouvernement ait fait preuve d'autant d'« indulgence » envers Volkswagen même lorsqu'il est apparu qu'aucun emploi au Canada n'était en jeu⁷¹. M. Sharpe a observé que le montant de l'amende par véhicule était nettement inférieur à celui établi aux États-Unis⁷², et M. Wright a suggéré que l'on demande au procureur de la Couronne pourquoi l'amende était aussi peu élevée⁷³.

M. Winfield a lui aussi reconnu que la peine n'avait sans doute pas été assez sévère : « Le degré de sévérité des sanctions soulève effectivement des questions. Par exemple, avons-nous laissé l'entreprise s'en tirer un peu mieux étant donnée l'ampleur de l'affaire? C'est également attribuable en partie au fait qu'à ce jour, nous n'avions rien vu de comparable dans notre expérience avec la LCPE⁷⁴. »

En revanche, M^e Gagnon-Rocque a affirmé que l'amende était adéquate. Elle était d'avis que « les peines sont probablement appropriées dans les circonstances, malgré une grande disproportion entre les peines infligées au Canada et celles infligées aux États-Unis, ajoutant, Nous n'avons pas le même régime et il est difficile de se comparer. D'ailleurs, je ne pense pas que nous devrions le faire⁷⁵. » Elle a ajouté ce qui suit :

Je vous dirai honnêtement que je ne vois pas en quoi le cas de Volkswagen pose problème. Comme je l'ai mentionné, si l'on avait voulu punir Volkswagen beaucoup plus sévèrement, on aurait pu le faire. On aurait pu porter davantage de chefs d'accusation et demander que les amendes maximales soient imposées. Or, la poursuite ne l'a pas fait. Je pense que c'était un choix.

68 *R. c. Volkswagen Aktiengesellschaft*, transcription des délibérations du tribunal : prononcé de la peine, 22 janvier 2020, Toronto, Ontario. 19-12000724-00 [TRADUCTION].

69 *Ibid.*

70 ENVI, *Témoignages*, 1^{er} février 2021, 1610 (Ken Bondy, représentant national, Santé, sécurité et environnement, Unifor).

71 *Ibid.*, 1630.

72 ENVI, *Témoignages*, 9 décembre 2020, 1545 (Ben Sharpe).

73 *Ibid.*, 1625 (David Wright).

74 ENVI, *Témoignages*, 1^{er} février 2021, 1620 (Mark Winfield).

75 *Ibid.*, 1655 (Ariane Gagnon-Rocque).

Comme vous le savez peut-être, la poursuite dispose d'un pouvoir discrétionnaire. Pour ma part, je pense que cela fait partie des pouvoirs qu'on ne doit pas lui retirer. Il est clair que le poursuivant, soit le procureur de la Couronne qui a poursuivi Volkswagen, a validé l'entente à laquelle il était parvenu, probablement avec ses supérieurs. À mon avis, cette décision a été prise, et elle s'inscrit dans une culture où l'on n'applique pas les mêmes barèmes qu'aux États-Unis. Je dois dire que je m'en réjouis. Nous avons un système très différent du système américain et il ne faut pas chercher à le copier⁷⁶.

M. Winfield a fait l'éloge du processus d'application des règles en matière de protection de l'environnement aux États-Unis, parce que l'on s'attend dans ce pays à ce que des mesures d'application soient prises⁷⁷ : « [L]es États-Unis sont très différents de nous. L'agence américaine de protection de l'environnement, l'EPA, est beaucoup plus portée à faire appliquer la loi, tant ses dispositions pénales que civiles. On le constate dans l'affaire Volkswagen. Ça ne passe pas inaperçu⁷⁸. »

En outre, selon M^e Gagnon-Rocque, c'est la certitude que des poursuites soient intentées, et non la taille de l'amende, qui a un effet dissuasif :

Personnellement, une amende de plusieurs milliards de dollars m'impressionne peu. Je le serais beaucoup plus par la certitude que des poursuites criminelles vont être entreprises contre les contrevenants. Ce serait un changement plus porteur que d'augmenter le montant des amendes⁷⁹.

L'utilisation des amendes à l'appui du développement d'infrastructures pour les véhicules électriques

M. Bondy a indiqué que l'argent des amendes imposées à Volkswagen aurait pu servir à combler des lacunes nuisant à la multiplication des véhicules à zéro émission sur les routes du Canada, notamment pour le développement d'infrastructures, ce qui aiderait les fabricants de véhicules au Canada, comme General Motors, qui se sont engagés à produire uniquement des véhicules électriques d'ici 2035⁸⁰.

M. Sharpe a signalé qu'une partie de l'argent des amendes payées aux États-Unis par Volkswagen a été réservé, entre autres, à l'amélioration des infrastructures pour les véhicules à zéro émission, faisant valoir qu'une telle solution aurait été gagnante pour

76 *Ibid.*, 1640.

77 *Ibid.*, 1645 (Mark Winfield).

78 *Ibid.*

79 *Ibid.*, 1700 (Ariane Gagnon-Rocque).

80 *Ibid.*, 1650 (Ken Bondy).



tout le monde au Canada⁸¹. Présentant le point de vue de l'ICCT, il a déclaré que « l'utilisation des fonds générés par ces amendes pour favoriser la transition vers la propulsion électrique représente un scénario optimal » étant donné tout le soutien politique et le financement à long terme nécessaire à ce virage⁸². Il a fait observer que le Canada prend du retard sur d'autres pays producteurs d'automobiles en ce qui concerne la transition vers les véhicules électriques et qu'il « doit donc faire tout son possible pour rattraper son retard en matière de production automobile⁸³ ».

Sans pour autant être en désaccord avec les utilisations possibles des fonds, M^e Gagnon-Rocque était d'avis qu'il doit revenir au juge de prendre des décisions portant sur l'utilisation de l'argent des amendes, et que les lois et règlements devraient demeurer muets à ce sujet⁸⁴.

Les conséquences sur l'environnement et la santé humaine des polluants émis par les véhicules non conformes dotés de dispositifs de mise en échec

Selon l'ICCT, les dispositifs de mise en échec utilisés par Volkswagen ont eu une incidence directe sur les émissions de NO_x des voitures diesel⁸⁵. Les NO_x sont produits par tous les moteurs à combustion interne et comprennent l'oxyde d'azote (NO) et le dioxyde d'azote (NO₂). Ces agents chimiques ont un certain nombre de conséquences sur l'environnement et la santé humaine.

Les NO_x ne sont pas des gaz à effet de serre, ce qui veut dire que ces émissions ont peu d'effet direct sur les changements climatiques. Par contre, les NO_x réagissent avec d'autres éléments chimiques présents dans l'atmosphère, créant des particules fines secondaires ainsi que de l'ozone troposphérique, puis provoquent le smog. La pollution par l'ozone peut avoir pour effet de réduire la biomasse et le rendement des cultures et des forêts, et les particules fines peuvent entraver le rayonnement solaire, diminuant la photosynthèse des plantes et réduisant la quantité de CO₂ que les plantes peuvent séquestrer⁸⁶. Techniquement, l'ozone présent dans la couche d'ozone est un gaz à effet

81 ENVI, *Témoignages*, 9 décembre 2020, 1610 (Ben Sharpe).

82 *Ibid.*

83 *Ibid.*

84 ENVI, *Témoignages*, 1^{er} février 2021, 1655 (Ariane Gagnon-Rocque).

85 ICCT, *Vehicle NO_x emissions: The basics* [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

86 ICCT, « *Vehicle NO_x emissions: The basics* », *How NO_x happens, and why you should care* [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

de serre, mais ses effets sont surtout bénéfiques, puisqu'il forme une couche qui empêche les rayons ultraviolets d'atteindre la surface de la Terre. Toutefois, à des niveaux moins élevés, l'ozone est dommageable pour la santé humaine, car il peut provoquer ou aggraver des maladies pulmonaires chroniques⁸⁷.

D'après l'ICCT, les chercheurs ont attribué 254 000 décès prématurés à la pollution par l'ozone à l'échelle mondiale en 2015⁸⁸. L'organisation a précisé que l'exposition à des particules fines peut provoquer des accidents vasculaires cérébraux, des cardiopathies ischémiques, des maladies pulmonaires obstructives chroniques, des cancers du poumon et des infections des voies respiratoires inférieures, et qu'elle a causé 4,2 millions de décès prématurés dans le monde en 2015. Un lien a été établi entre l'exposition à long terme au NO₂ et le développement de l'asthme et la susceptibilité aux maladies respiratoires; et l'exposition à court terme peut exacerber ces conditions et entraîner des symptômes respiratoires nécessitant une hospitalisation⁸⁹.

M. Malas a indiqué que les 128 000 véhicules Volkswagen au Canada munis d'un dispositif de mise en échec avaient émis des émissions équivalant à celle d'un parc de plus de quatre millions de véhicules conformes. Si on tient compte du fait que près de 15 000 Canadiens meurent chaque année des suites de la pollution atmosphérique, on « comprend bien à quel point ces émissions excédentaires peuvent être néfastes⁹⁰ ». Selon M. Sharpe, les émissions excessives des véhicules Volkswagen non conformes auraient entraîné le décès prématuré de milliers de personnes en Europe, où les véhicules diesel sont plus populaires⁹¹.

L'incidence de l'affaire Volkswagen sur l'application de la Loi canadienne de protection de l'environnement (1999)

Les témoins ont parlé des répercussions de l'affaire du dispositif de mise en échec de Volkswagen sur la LCPE et l'application de cette loi dans différents secteurs.

Les témoins ont indiqué que certains des changements qu'ils recommandent exigent uniquement des modifications aux politiques de mise en application de la loi, et non à la

87 United States Energy Administration Information, « [Is Ozone a greenhouse gas?](#) », *Frequently Asked Questions* [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

88 ICCT, « [Vehicle NO_x emissions: The basics](#) », *How NO_x happens, and why you should care* [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

89 Gouvernement du Canada, [Principaux contaminants atmosphériques : oxydes d'azote](#).

90 ENVI, [Témoignages](#), 9 décembre 2020, 1645 (Muhannad Malas).

91 *Ibid.*, 1640 (Ben Sharpe).



*Loi en soi*⁹². Selon M^e Gagnon-Rocque, les circonstances de l'affaire Volkswagen étaient exceptionnelles, et il est difficile de trouver un précédent pour effectuer des comparaisons⁹³. Elle a exhorté le Comité « à ne pas réformer en profondeur un système sur la foi d'un seul cas exceptionnel », et que la LCPE, même si elle doit pouvoir être appliquée à ce genre d'affaires, est le plus souvent invoquée dans des cas « moyens »⁹⁴. Selon M. Winfield, « les outils dont nous disposons sont plutôt bien », et le problème réside plutôt sur les plans de l'administration de la loi et des politiques d'ECCE⁹⁵.

Certitude d'une condamnation et lourdeur des amendes

Les témoins ont indiqué au Comité qu'il est important d'appliquer avec rigueur la LCPE⁹⁶. M. Malas a d'ailleurs affirmé que les « lois en matière d'environnement ne peuvent être efficaces que dans la mesure où on les applique » et que si les polluants sont tenus responsables de leurs actions⁹⁷.

Pour certains témoins, la probabilité pour un contrevenant de se faire prendre a un effet dissuasif plus important que les amendes ou les peines. Ben Sharpe a soutenu que :

le respect et l'application devraient être le fondement de tout programme de réglementation, qu'il s'agisse des véhicules, du nettoyage à sec [...] ou de la qualité de l'eau. De façon générale, mettre en place une réglementation rigoureuse ne suffit pas. Les gouvernements doivent vérifier que les fabricants et les entreprises font ce que nous attendons d'eux⁹⁸.

Les témoins ont indiqué qu'au Canada, la probabilité que des poursuites soient intentées est peu élevée : ECCE « entame bien peu d'enquêtes et porte peu d'accusations criminelles en vertu de la LCPE⁹⁹ » et « les véritables poursuites, même sous la forme adoucie de contraventions, [...] restent excessivement rares¹⁰⁰ », bien que les

92 ENVI, *Témoignages*, 1^{er} février 2021, 1605 (Ariane Gagnon-Rocque); *Ibid.*, 1610 (Ken Bondy); et *Ibid.*, 1710 (Mark Winfield).

93 *Ibid.*, 1655 (Ariane Gagnon-Rocque).

94 *Ibid.*

95 *Ibid.*, 1710 (Mark Winfield).

96 *Ibid.*, 1645.

97 ENVI, *Témoignages*, 9 décembre 2020, 1540 (Muhannad Malas).

98 *Ibid.*, 1625 (Ben Sharpe).

99 ENVI, *Témoignages*, 1^{er} février 2021, 1605 (Ariane Gagnon-Rocque).

100 *Ibid.*, 1635 (Mark Winfield).

avertissements soient plus nombreux¹⁰¹. M^e Gagnon-Rocque a souligné que pendant l'exercice 2016-2017, 2 721 avertissements ont été donnés, mais seulement 26 enquêtes pénales ont été lancées¹⁰². Cet accent mis sur les avertissements semble être conforme à la politique d'observation et d'application d'ECCC, qui prévoit que le but des mesures d'application de la loi est de faire respecter la LCPE dans les meilleurs délais tout en empêchant les récidives, et que l'on peut atteindre cet objectif en donnant des avertissements et en prenant des mesures autres que les actions en justice¹⁰³.

Selon M^e Gagnon-Rocque, « si les poursuites criminelles étaient perçues comme une menace réaliste et crédible, les personnes morales et physiques prendraient probablement davantage de mesures en amont pour se conformer à leurs obligations environnementales¹⁰⁴ ». Cette dernière a proposé qu'ECCC fasse davantage appel aux sanctions administratives pécuniaires qui, selon elle, « représentent un excellent compromis entre la simplicité et la rapidité de l'avertissement et le caractère punitif de la poursuite pénale¹⁰⁵ », ajoutant toutefois qu'il faudrait légèrement augmenter le montant minimal de ces sanctions¹⁰⁶. Donald Walker, directeur général de l'Application de la loi en environnement à ECCC, a dit que « depuis [la] mise en place [des sanctions administratives pécuniaires], on recourt moins à d'autres mesures d'application de la loi. C'est un moyen plus direct de régler les manquements dans un délai raisonnable¹⁰⁷. »

Recommandation 3

Le Comité recommande qu'Environnement et Changement climatique Canada fasse davantage appel aux sanctions administratives pécuniaires afin de renforcer l'application de la LCPE.

101 *Ibid.*; et *Ibid.*, 1700 (Ariane Gagnon-Rocque).

102 *Ibid.*, 1625.

103 Voir : Gouvernement du Canada, [Loi canadienne sur la protection de l'environnement : politique d'observation et d'application : chapitre 7](#).

104 ENVI, [Témoignages](#), 1^{er} février 2021, 1605 (Ariane Gagnon-Rocque).

105 *Ibid.*

106 *Ibid.*, 1700.

107 ENVI, [Témoignages](#), 22 février 2021, 1730 (Donald Walker, directeur général, Application de la loi en environnement, ECCC).



Recommandation 4

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada augmente le montant minimal des sanctions administratives pécuniaires.

Le Fonds pour dommages à l'environnement

Anne-Marie Pelletier, responsable de la mise en application de la loi à la Direction générale de l'application de la loi d'ECCE, a expliqué au Comité que les amendes de Volkswagen versées dans le FDE serviraient à financer des projets axés sur la qualité de l'air et l'adaptation aux changements climatiques¹⁰⁸. L'amende de 196,5 millions de dollars payée par Volkswagen représente près de la totalité du Fonds d'action et de sensibilisation pour le climat, dans le cadre duquel 206 millions de dollars sur cinq ans seront investis à l'appui de projets visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre au Canada¹⁰⁹.

Les témoins ont discuté du genre de projets qui devraient être financés à l'aide des sommes versées dans le FDE. M^e Gagnon-Rocque a proposé que l'on se serve de cet argent pour réparer les dommages causés à l'environnement par l'infraction ou, si ce n'est pas possible, pour mener des projets en lien avec l'infraction¹¹⁰. MM. Sharpe et Malas s'entendaient pour dire que des améliorations pourraient être apportées au FDE en veillant à ce que l'argent des amendes serve à financer des projets visant à réparer les dommages causés par l'infraction en cause¹¹¹.

Reconnaissant qu'il soit possible de lier « étroitement [l'amende] au type de dommage précis qui a été causé », M. Winfield estimait qu'il est bon d'accorder à la Couronne ou au juge le pouvoir de décider de l'affectation de ces fonds¹¹².

Recommandation 5

Le Comité recommande qu'Environnement et Changement climatique Canada envisage d'exiger, lorsque possible, que les sommes versées dans le Fonds pour dommages à

108 *Ibid.*, 1810 (Anne-Marie Pelletier).

109 Gouvernement du Canada, « [Le Fonds pour dommages à l'environnement et l'amende de Volkswagen AG](#) », *Protection environnementale et application de la loi : Comparution devant le Comité permanent de l'environnement et du développement durable – 4 novembre 2020*.

110 ENVI, [Témoignages](#), 1^{er} février 2021, 1630 (Ariane Gagnon-Rocque).

111 ENVI, [Témoignages](#), 9 décembre 2020, 1610 (Ben Sharpe); et *Ibid.*, 1705 (Muhannad Malas).

112 ENVI, [Témoignages](#), 1^{er} février 2021, 1620 (Mark Winfield).

l'environnement soient utilisées dans le cadre de projets visant à réparer les dommages environnementaux causés par l'infraction à l'origine de l'amende.

Une approche d'application de la loi fondée sur le risque

Les témoins ont indiqué que les audits relatifs à l'application de la LCPE réalisés par le commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD) pouvaient aider à cerner les améliorations à apporter en matière d'application de la loi¹¹³. M. Malas a mentionné certaines des observations issues d'audits datant de 2009, 2011 et 2018, notamment le fait qu'ECCC n'avait pas hiérarchisé les risques dans l'allocation de ses ressources et l'existence de problèmes liés aux ressources et au financement¹¹⁴. MM. Malas et Winfield ont tous deux souligné l'observation de l'audit de 2018 selon laquelle le ministère semblait cibler les nettoyeurs à sec, qui sont pour la plupart des petites et moyennes entreprises, pour leurs activités d'application de la loi¹¹⁵. M. Malas a noté que 70 % des condamnations entre 2014 et 2017 concernaient des nettoyeurs à sec¹¹⁶. En revanche, il y avait relativement peu d'actions d'application de la loi visant des installations industrielles plus grandes, qui pourraient avoir plus de ressources pour se défendre devant les tribunaux¹¹⁷. M. Enns a souligné qu'en réponse aux recommandations récentes issues de l'audit du CEDD, plus particulièrement la nécessité de bien établir les priorités en fonction des risques, ECCC mettait en œuvre une approche fondée sur le risque¹¹⁸. Une telle approche consiste à évaluer la probabilité qu'une infraction soit commise et les répercussions ou dommages que cette infraction pourrait causer, et ce dans le but de cibler les pires formes de violations de la réglementation environnementale. Pour évaluer ces répercussions, la Direction de l'application de la loi examine, par exemple, la menace que fait peser un produit chimique donné tout au long de son cycle de vie, y compris ses interactions avec d'autres substances chimiques, les dangers pour l'environnement et le potentiel de bioaccumulation. Elle détermine la probabilité qu'une infraction soit commise en se fondant sur la probabilité qu'une entreprise ne se conforme pas à la loi et ses antécédents en matière d'infractions criminelles¹¹⁹. ECCC a lancé le processus

113 ENVI, *Témoignages*, 9 décembre 2020, 1555 (Muhannad Malas); ENVI, *Témoignages*, 1^{er} février 2021, 1605 (Mark Winfield); et ENVI, *Témoignages*, 22 février 2021, 1705 (Michael Enns).

114 ENVI, *Témoignages*, 9 décembre 2020, 1555 (Muhannad Malas).

115 *Ibid.*, 1700; et ENVI, *Témoignages*, 1^{er} février 2021, 1615 (Mark Winfield).

116 ENVI, *Témoignages*, 9 décembre 2020, 1700 (Muhannad Malas).

117 ENVI, *Témoignages*, 1^{er} février 2021, 1615 (Mark Winfield).

118 ENVI, *Témoignages*, 22 février 2021, 1705 (Michael Enns).

119 *Ibid.*, 1815.



d'évaluation fondée sur le risque il y a environ deux ans et a entrepris des inspections en fonction de l'analyse des risques¹²⁰. M. Enns a précisé qu'« [i]l n'est pas facile d'examiner les produits chimiques et les polluants et leurs interrelations pour choisir les entreprises à cibler, mais nous le faisons, et je crois que nous le faisons aussi bien que n'importe qui dans le monde¹²¹ ».

ECCC a également mis au point une politique de réinspection en réponse aux recommandations du CEDD, et ces réinspections visant à vérifier la conformité représentent un certain pourcentage des inspections de l'organisme¹²².

M. Winfield a toutefois souligné que même si plusieurs règlements ont été pris en vertu de la LCPE, « les activités d'application de la loi effectuées par le ministère semblent viser une liste assez courte de ces règlements », et qu'on s'efforce peu d'appliquer les autres règlements¹²³.

M. Winfield a également souligné qu'il n'y a « pratiquement pas d'information » sur les activités d'application des règlements relevant d'accords administratifs ou d'accords d'équivalence avec les provinces. Il a noté le cas des usines de pâtes et papiers, qui font depuis longtemps l'objet d'ententes qui ne sont pas vraiment appliquées, ajoutant qu'il y a lieu de s'inquiéter des nouvelles ententes administratives et d'équivalence portant sur l'électricité produite à l'aide de charbon et le méthane de sources industrielles¹²⁴.

Ressources aux fins de l'application de la loi

Certains témoins se sont dits inquiets du peu de ressources et de fonds réservés à l'application de la LCPE¹²⁵. Le nombre d'inspections et d'enquêtes a diminué dans les dernières années. ECCC a effectué 4 915 inspections au cours de l'exercice 2014-2015 et moins chaque année suivante, pour atteindre un minimum de 1 608 inspections au cours de l'exercice 2018-2019. Le nombre d'enquêtes commencées pendant chaque

120 *Ibid.*, 1705.

121 *Ibid.*, 1810.

122 *Ibid.*

123 ENVI, *Témoignages*, 1^{er} février 2021, 1605 (Mark Winfield).

124 *Ibid.*, 1615.

125 ENVI, *Témoignages*, 9 décembre 2020, 1555 (Muhannad Malas); et ENVI, *Témoignages*, 1^{er} février 2021, 1645 (Ariane Gagnon-Rocque).

exercice a également diminué au cours de cette période, passant de 60 à 16¹²⁶. M. Malas se demandait si les responsables d'ECCE étaient « capables et désireux de s'attaquer aux grands pollueurs », citant l'affaire Volkswagen comme un bon exemple¹²⁷. M. Enns a répondu que, dans le cas des dispositifs de mise en échec de Volkswagen, ECCE avait « toutes les ressources nécessaires pour mener une enquête approfondie et exhaustive et ensuite pour faire une recommandation au Service des poursuites pénales du Canada¹²⁸ ».

M^{me} Pelletier a assuré le Comité qu'une diminution du nombre d'enquêtes n'est pas nécessairement représentative de l'ampleur du travail accompli¹²⁹. Les enquêtes plus complexes, par exemple celles en milieu rural ou éloigné ou pour lesquelles il est nécessaire de recueillir des échantillons et des données ou de procéder à des analyses, peuvent être longues¹³⁰.

Donald Walker a expliqué que la Direction de l'application de la loi a pour responsabilité de s'assurer « d'utiliser le plus efficacement possible les ressources » à sa disposition, ce qui explique l'adoption d'une approche axée sur les risques en matière d'application de la loi. Le ministère évalue à la fois les répercussions et la probabilité de la non-conformité au moment de décider de la manière dont il utilisera ses ressources humaines¹³¹.

Au cours des dernières années, la Direction de l'application de la loi a réalisé des investissements en matière de recrutement et de formation pour assurer une utilisation plus efficace des ressources¹³². Elle s'efforce d'embaucher des personnes qui « ont des antécédents diversifiés et à caractère scientifique » et une connaissance détaillée des techniques policières. On offre une formation au chapitre « des exigences détaillées des règlements de la LCPE, de la nature et de l'étendue des cas de non-conformité et des outils disponibles pour assurer la conformité¹³³ ». M^{me} Pelletier a expliqué qu'ECCE avait

126 ECCE, [Rapport annuel de 2018 à 2019 sur la Loi canadienne sur la protection de l'environnement](#); ECCE, [Rapport annuel de 2017 à 2018 sur la Loi canadienne sur la protection de l'environnement](#); ECCE, [Rapport annuel de 2016 à 2017 sur la Loi canadienne sur la protection de l'environnement](#); ECCE, [Rapport annuel de 2015 à 2016 sur la Loi canadienne sur la protection de l'environnement](#); et ECCE, [Rapport annuel de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement \(1999\) pour la période d'avril 2014 à mars 2015](#).

127 ENVI, [Témoignages](#), 9 décembre 2020, 1700 (Muhannad Malas).

128 ENVI, [Témoignages](#), 22 février 2021, 1700 (Michael Enns).

129 *Ibid.*, 1710 (Anne-Marie Pelletier).

130 *Ibid.*, 1710 (Donald Walker).

131 *Ibid.*

132 *Ibid.*, 1710 (Michael Enns).

133 *Ibid.*



élaboré un plan pour établir les priorités en matière d'enquêtes. La mise en œuvre de ce plan ne permettra pas nécessairement d'augmenter le nombre d'enquêtes, mais celles-ci cibleront davantage les situations qui correspondent à un niveau de risque élevé, ce qui se révèle souvent « beaucoup plus complexe¹³⁴ ».

L'application de la loi par des civils et la participation du public

Selon les témoins, les mécanismes d'application de la loi par des civils et de participation du public prévu dans la LCPE ne sont pas efficaces. M. Malas a parlé de la demande qu'il a présentée lui-même au ministre de l'Environnement et du Changement climatique en vertu de l'article 17 de la LCPE dans le but de faire ouvrir une enquête sur les infractions commises par Volkswagen parce qu'il n'y avait pas eu de progrès dans l'affaire après près de deux ans. Or, le ministre n'a lancé qu'une des quatre enquêtes demandées. M. Malas a reçu à douze reprises des renseignements sur l'enquête dans les trois années qui ont suivi, mais ceux-ci en disaient peu, selon lui, sur les progrès du gouvernement :

[Ces rapports] ne contenaient aucune information sur l'état d'avancement de l'enquête. Souvent, on m'y indiquait simplement que des agents recueillaient des éléments de preuve et, dans de nombreux cas, on y fournissait un délai prévu pour l'achèvement de l'enquête. La plupart du temps, les délais fournis dans ces 12 rapports n'étaient pas respectés¹³⁵.

M. Malas a qualifié le processus de « très déroutant », estimant qu'il était « contraire à l'esprit de la LCPE, qui prévoit un mécanisme permettant aux gens de participer à l'application de la loi¹³⁶ ».

Par ailleurs, un particulier qui estime que l'on n'a pas procédé à une enquête ou que les mesures prises à la suite de celle-ci ne sont pas raisonnables peut tenter une action en protection de l'environnement contre la personne ou l'entreprise ayant commis l'infraction. M. Malas a toutefois décrit les dispositions régissant ce processus comme « trop pénibles et [...] encombrées de barrières insurmontables », étant donné que le particulier doit démontrer que l'infraction a causé une atteinte importante à l'environnement, sans compter qu'il s'expose à des dépens importants si l'action

134 *Ibid.*, 1710 (Anne-Marie Pelletier).

135 ENVI, *Témoignages*, 9 décembre 2020, 1615 (Muhannad Malas).

136 *Ibid.*

échoue¹³⁷. Par conséquent, il a dit, aucune action en protection de l'environnement n'a été lancée ou n'a abouti¹³⁸.

M. Malas a exhorté le Parlement à adopter les recommandations formulées par le Comité en 2017 dans le but d'améliorer la participation du public à l'application de la LCPE.

Pour sa part, M. Winfield a suggéré que les membres du public font peut-être plutôt appel au processus de pétitions environnementales du CEDD¹³⁹, au lieu de présenter une « demande d'enquête » en vertu de la LCPE, un processus qui n'a jamais servi et qui est compliqué d'un point de vu citoyen, car le ministre concerné est tenu de répondre à ce genre de pétitions¹⁴⁰.

Recommandation 6

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada facilite la participation utile du public à l'application de la LCPE en prenant les mesures ci-dessous, qui sont adaptées des recommandations 30 à 34 du rapport produit par le Comité en 2017 et intitulé Un environnement sain, des Canadiens et une économie en santé : renforcer la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) :

- **modifier l'article 22 de la LCPE afin d'abaisser le seuil à respecter pour tenter une action en protection de l'environnement, en précisant que l'infraction présumée doit avoir causé une « atteinte » à l'environnement, au lieu d'une « atteinte importante » à l'environnement;**
- **modifier l'article 22 de la LCPE afin de faciliter la participation et la responsabilisation du public à l'égard de la mise en œuvre et de l'application de la LCPE en autorisant les actions en protection de l'environnement, en tant que procédures civiles fondées sur la prépondérance des probabilités, dans les circonstances suivantes :**

137 ENVI, *Témoignages*, 9 décembre 2020, 1540 (Muhannad Malas).

138 *Ibid.*

139 Tout résident canadien peut envoyer une pétition au commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD) concernant une question environnementale liée au développement durable relevant du mandat du gouvernement fédéral. Le CEDD transmet ensuite la pétition au ministre concerné, qui doit répondre à la pétition dans un délai de 120 jours.

140 ENVI, *Témoignages*, 1^{er} février 2021, 1715 (Mark Winfield).



- le ou les ministres n'ont pas pris des mesures exécutoires précisées dans la loi ou ont failli à leur devoir en vertu de celle-ci;
- une personne ou un organisme gouvernemental a porté atteinte, porte atteinte ou risque vraisemblablement de porter atteinte à la LCPE, y compris aux règlements, aux décrets et aux autres textes réglementaires afférents;
- envisager d'autoriser le recours à la médiation, aux arrêtés d'urgence et aux règles spéciales en matière de dépens (pour que les dépens ne soient pas imposés à quiconque intente de telles poursuites, à moins que ces dernières ne soient jugées futiles, vexatoires ou intentées de mauvaise foi) de manière à ce que des actions en matière de protection de l'environnement soient à la portée du public et, ainsi, que les Canadiens puissent, dans des circonstances adéquates et restreintes, jouer un rôle dans la mise en application de la LCPE sans en subir personnellement des dommages;
- modifier la LCPE de manière à inclure des garanties pour veiller à ce que les actions en protection de l'environnement soient intentées de façon responsable, notamment exiger la présentation d'un préavis de 60 jours avant qu'une action aux termes de l'article 22 puisse être intentée, ne pas permettre le chevauchement avec des mesures d'application prises par le gouvernement et prévoir les modalités relatives au rejet anticipé des actions futiles, vexatoires ou de mauvaise foi; et
- conserver la disposition relative à la demande d'enquête prévue à l'article 17 de la LCPE, mais modifier la loi de sorte qu'il ne s'agisse plus d'une condition préalable pour intenter une action en protection de l'environnement.

Autres suggestions d'améliorations concernant la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* et son application

Selon M. Sharpe, un « solide programme réglementaire de surveillance des émissions des véhicules exige la réalisation de tests dans une large gamme de conditions de fonctionnement et des mesures précises de protection contre les truquages », ce qui comprend les échappatoires créées par des algorithmes logiciels¹⁴¹. Il a ajouté que la

141 ENVI, *Témoignages*, 9 décembre 2020, 1545 (Ben Sharpe).

téledétection offrait un moyen de recueillir des données sur les émissions des véhicules dans le monde réel, établissant un lien entre cette technologie et les activités de surveillance de la conformité et d'application de la loi¹⁴². Stéphane Couroux, directeur de la Division des transports au sein de la Direction de la protection de l'environnement d'ECCC, a expliqué que le ministère choisit chaque année, aux fins de tests, des véhicules afin d'assurer un éventail le plus large possible et de mettre l'accent sur ceux qui sont le plus susceptibles de dépasser les limites d'émissions prévues par la réglementation. Les responsables de ce programme ont commencé à utiliser des appareils portables de mesures des émissions pour les essais routiers. Lorsque les données indiquent qu'un véhicule ne respecte pas la réglementation, l'information est transmise à la Direction de l'application de la loi d'ECCC¹⁴³.

Recommandation 7

Le Comité recommande qu'Environnement et Changement climatique Canada intensifie les essais routiers, incluant à l'aide de dispositif de téledétection afin d'accroître ses chances de découvrir des dispositifs de mise en échec.

Selon M. Winfield, il est important de rendre les règlements plus rigoureux pour tenir compte de l'évolution des technologies et des pratiques. Il a noté que l'Allemagne et la Californie le font, mais que le Canada ne semble pas mettre à jour ses règlements très souvent¹⁴⁴.

De nombreux témoins ont indiqué que le rapport de 2017 du Comité sur la réforme de la LCPE offrait des recommandations utiles et de bonnes suggestions quant aux moyens d'améliorer la *Loi* et son application¹⁴⁵. Dans un mémoire présenté conjointement au Comité, Action cancer du sein du Québec et le Women's Healthy Environments Network ont insisté sur le fait que les recommandations formulées en 2017 « représentent un minimum de ce qui devrait être fait en ce qui concerne la LCPE¹⁴⁶ ». M. Malas, lui aussi, appuyait fortement ces recommandations, estimant qu'elles « peuvent servir de modèle à la modernisation de la LCPE et à son adaptation au XXI^e siècle, car nos lois en la

142 *Ibid.*, 1600.

143 ENVI, *Témoignages*, 22 février 2021, 1720 (Stéphane Couroux, directeur, Division de transports, Énergie et transports, ECCC).

144 ENVI, *Témoignages*, 1^{er} février 2021, 1645 (Mark Winfield).

145 En juin 2017, ENVI a produit le rapport intitulé *Un environnement sain, des Canadiens et une économie en santé : renforcer la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* à la suite d'une étude de la LCPE. Ce rapport contient 87 recommandations.

146 *Mémoire pour ENVI : Mise en application de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, mémoire présenté à ENVI, février 2021.



matière datent de 1999¹⁴⁷ ». Il a réduit ces recommandations à trois priorités : la protection des populations vulnérables et la reconnaissance du droit à un environnement sain; la nécessité de procéder à l'évaluation holistique des risques posés par les produits chimiques; et la possibilité pour le public de participer à la prise de décisions et à l'application de la loi¹⁴⁸.

CONCLUSION

Le Comité s'est penché sur l'enquête relative à l'installation, par Volkswagen, de dispositifs de mise en échec visant à contourner la réglementation en matière d'émissions et les actions en justice intentées contre la société. Gardant cette affaire à l'esprit, le Comité a également examiné comment est appliquée la LCPE, qui constitue la principale loi canadienne de protection de l'environnement et de la santé humaine.

ECCC a déjà commencé à adopter une approche fondée sur le risque en matière d'application de la loi. L'étude a permis de relever d'autres priorités y compris améliorer la transparence, faciliter la participation du public aux enquêtes, affecter l'argent des amendes de façon appropriée et veiller à assurer des ressources suffisantes pour les activités d'application de la loi.

147 ENVI, [Témoignages](#), 9 décembre 2020, 1605 (Muhannad Malas).

148 *Ibid.*

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Le tableau ci-dessous présente les témoins qui ont comparu devant le Comité lors des réunions se rapportant au présent rapport. Les transcriptions de toutes les séances publiques reliées à ce rapport sont affichées sur la [page Web du Comité sur cette étude](#).

Organismes et individus	Date	Réunion
À titre personnel David Wright, procureur de la Couronne à la retraite en Ontario	2020/12/09	10
International Council on Clean Transportation Ben Sharpe, chercheur principal et responsable de la région canadienne	2020/12/09	10
Protection environnementale Canada Muhannad Malas, gestionnaire de programme Substances toxiques	2020/12/09	10
À titre personnel Me Ariane Gagnon-Rocque, avocate	2021/02/01	11
M. Mark Winfield, professeur Faculté des changements environnementaux et urbains, York University	2021/02/01	11

Organismes et individus	Date	Réunion
Unifor Ken Bondy, représentant national Santé, sécurité et environnement	2021/02/01	11
Ministère de l'Environnement Stéphane Couroux, directeur, Division de transports Direction générale de la protection de l'environnement Michael Enns, directeur général Direction de l'analyse des risques Sheldon Jordan, directeur général Application de la loi sur la faune Anne-Marie Pelletier, responsable de la mise en application de la loi Direction générale de l'application de la loi Hannah Rogers, directrice exécutive, Application de la loi en environnement Direction générale de l'application de la loi Donald Walker, directeur général Application de la loi en environnement	2021/02/22	13

ANNEXE B

LISTE DES MÉMOIRES

Ce qui suit est une liste alphabétique des organisations et des personnes qui ont présenté au Comité des mémoires reliés au présent rapport. Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez consulter la [page Web du Comité sur cette étude](#).

Action cancer du sein du Québec

Women's Healthy Environments Network

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents (réunions n^{os} 10, 11, 13, 20, 30 et 40) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
Francis Scarpaleggia

