



Date de publication : Le 4 octobre 2023

Référence : *Struthers c. Canada (Environnement et Changement climatique)*, 2023 TPEC 9

**Numéro de dossier
du TPEC :** 0033-2022

Intitulé : *Struthers c. Canada (Environnement et Changement climatique)*

Demanderesse : Leigha Struthers

Défendeur : Ministre de l'Environnement et du Changement climatique
Canada

Objet de la procédure : Révision, au titre de l'article 15 de la *Loi sur les pénalités administratives en matière d'environnement*, LC 2009, c 14, art 126, d'une pénalité infligée en vertu de l'article 7 de cette loi relativement à la violation de l'alinéa 3.3(1)c) du *Règlement sur les réserves d'espèces sauvages* CRC, c 1609, pris en vertu de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*, LRC (1985), c W-9.

Date de l'audience : Le 6 septembre 2023 (tenue par vidéoconférence)

Comparutions :

Parties

Leigha Struthers

Ministre de l'Environnement et du
Changement climatique Canada

Avocats

Pour son propre compte

Emily Keilty (Avocate)

DÉCISION RENDUE PAR :

PAUL MULDOON

Aperçu

[1] Le 21 novembre 2022, Environnement et Changement climatique Canada (« ECCC » ou le « ministre ») a émis un procès-verbal au nom de madame Leigha Struthers (la « demanderesse ») lui reprochant d'être entrée dans une réserve nationale de faune (la « RNF »), en violation du [Règlement sur les réserves d'espèces sauvages](#) pris en vertu de la [Loi sur les espèces sauvages du Canada](#).

[2] ECCC soutient que les éléments de la violation ont été établis et que la demanderesse ne peut opposer aucun moyen de défense.

[3] La demanderesse a présenté une demande de révision auprès du TPEC. Elle ne nie pas être entrée dans la RNF, mais elle affirme ne pas avoir vu les panneaux d'interdiction d'entrée puisque ceux-ci sont imprimés d'un seul côté et font face à l'eau et que plusieurs personnes se trouvaient dans la RNF.

[4] Pour les motifs qui suivent, le Tribunal conclut que ECCC a établi les éléments de la violation. Le Tribunal conclut également que les moyens de défense invoqués par la demanderesse ne s'appliquent pas dans le contexte de la présente révision.

Contexte

[5] Les faits en l'espèce ne sont pas contestés.

[6] Le *Règlement sur les réserves d'espèces sauvages* (le « Règlement ») a été créé en vertu de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* afin de permettre la constitution, la gestion et la protection de RNF à des fins de recherche, de conservation et d'information. Les RNF sont constituées sous le régime de la Loi pour protéger et conserver les espèces sauvages et leurs habitats, notamment ceux des espèces en péril, des espèces en voie de disparition et des espèces préoccupantes. La baie Wellers, située dans le comté de Prince Edward, en Ontario, a été désignée comme RNF et son accès est interdit pour protéger les fragiles écosystèmes de la plage et des dunes et les délicats habitats fauniques, ainsi que pour réduire le risque de blessures que pourraient causer les munitions explosives non explosées (UXO) qui se trouvent sur le site. Des panneaux d'interdiction d'entrer dans la RNF sont affichés le long des limites de la RNF et à chaque point d'entrée. À l'heure actuelle, aucun permis d'accès n'a été délivré pour la RNF de la Wellers Bay.

[7] Le 31 juillet 2022, les agents de la faune Joshua Ladouceur et Drew Hartman se livraient à des activités d'application de la loi dans la RNF de la Wellers Bay. Ils étaient habillés en civil et conduisaient une embarcation banalisée afin de surveiller la conformité aux règles et détecter les entrées illégales dans la RNF. En après-midi ce jour-là, les agents ont observé un groupe de quatre personnes entrer dans la RNF et traverser la baie Wellers vers le lac Ontario. Les agents affirment que, lorsque le groupe est entré dans la RNF, il est passé près d'un panneau d'interdiction d'entrée qui n'était pas obstrué.

ECCC a présenté en preuve des photographies sur lesquelles on peut voir les personnes revenir du lac Ontario vers leur bateau. Les agents de la faune affirment que le groupe est revenu par le même chemin que celui emprunté pour entrer dans la RNF et qu'il est de nouveau passé devant le panneau d'interdiction d'entrée.

[8] Le 21 novembre 2022, l'agent Ladouceur a émis le procès-verbal n° N9300-7055 au nom de la demanderesse pour violation de l'alinéa 3.3(1)c) du Règlement, assorti d'une sanction de 200 \$. Le procès-verbal a été signifié par messenger et la date de prise d'effet de la signification est le 2 décembre 2022.

[9] La demanderesse a déposée la présente demande de révision le 23 novembre 2022.

Question en litige dans la présente révision

[10] La question en litige dans la présente révision est de savoir si ECCC a établi la responsabilité de la demanderesse et si un moyen de défense peut être opposé aux allégations formulées dans le procès-verbal.

[11] La demanderesse ne conteste pas le montant de la sanction, celui-ci étant le plus faible possible selon le règlement applicable.

Dispositions législatives et réglementaires applicables

[12] Les dispositions pertinentes de la [Loi sur les pénalités administratives en matière d'environnement](#) (LPAE) sont énoncées ci-dessous et la disposition réglementaire qui régit le calcul de la sanction est reproduite à l'annexe A :

7 La contravention à une disposition, un ordre, une directive, une obligation ou une condition désignés en vertu de l'alinéa 5(1)a) constitue une violation pour laquelle l'auteur — personne, navire ou bâtiment — s'expose à une pénalité dont le montant est déterminé conformément aux règlements.

11(1) L'auteur présumé de la violation — dans le cas d'un navire ou d'un bâtiment, son propriétaire, son exploitant, son capitaine ou son mécanicien en chef — ne peut invoquer en défense le fait qu'il a pris les mesures nécessaires pour empêcher la violation ou qu'il croyait raisonnablement et en toute honnêteté à l'existence de faits qui, avérés, l'exonéreraient.

(2) Les règles et principes de la common law qui font d'une circonstance une justification ou une excuse dans le cadre d'une poursuite pour infraction à une loi environnementale s'appliquent à l'égard d'une violation dans la mesure de leur compatibilité avec la présente loi.

20(1) Après avoir donné au demandeur et au ministre un préavis écrit ou oral suffisant de la tenue d'une audience et leur avoir accordé la possibilité de présenter oralement leurs observations, le réviseur ou le comité décide de la responsabilité du demandeur.

(2) Il appartient au ministre d'établir, selon la prépondérance des probabilités, que le demandeur a perpétré la violation.

(3) Le réviseur ou le comité modifie le montant de la pénalité s'il estime qu'il n'a pas été établi conformément aux règlements.

22 En cas de décision défavorable, l'auteur de la violation est tenu au paiement de la pénalité mentionnée dans la décision.

[13] Les dispositions pertinentes de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* et de son règlement sont les suivantes, et les dispositions qui régissent la constitution de la RNF de la Wellers Bay et la délivrance de permis autorisant à y exercer des activités sont reproduites à l'annexe A :

Lois sur les espèces sauvages du Canada (LRC, 1985, c W-9)

12 Le gouverneur en conseil peut, par règlement :

- a)** régir l'interdiction quant à l'accès, de manière générale ou pour une période ou un objet déterminés, à la totalité ou à une partie des terres dont la gestion est confiée au ministre ou des terres domaniales visées par un décret pris au titre du paragraphe 4(3);

Règlement sur les espèces sauvages (CRC, c 1609)

2 Dans le présent règlement,

[...]

réserve d'espèce sauvage Étendue de terres domaniales dont la description figure à l'annexe I. (*wildlife area*)

3.3 (1) Il est interdit d'entrer dans les réserves d'espèces sauvages ci-après, sauf en conformité avec un permis délivré en vertu de l'article 4 :

- c)** la Réserve nationale de faune de la Wellers Bay, décrite à l'article 6 de la partie IV de l'annexe I;

Les observations d'ECCC

[14] ECCC soutient que les éléments de la violation ont été établis. Il souligne que les agents de la faune ont vu la demanderesse et les autres personnes entrer dans une zone de la RNF signalée par des panneaux et surveillée par deux caméras de surveillance. La demanderesse a été filmée par l'une des deux caméras alors qu'elle revenait du côté du lac Ontario vers la baie Wellers, et l'agent Ladouceur a intercepté le groupe dès qu'il fut revenu au bateau. L'agent Ladouceur affirme que le bateau est resté au mouillage, à environ 25 verges des panneaux non obstrués d'interdiction d'entrée mentionnés ci-dessus, pendant environ 1 à 2 heures.

[15] ECCC affirme que la demanderesse s'est identifiée auprès de l'agent Ladouceur, qui l'a informée, ainsi que les trois autres personnes, de la réglementation applicable et du fait que les mesures d'application de la loi pouvaient aller jusqu'à l'imposition de sanctions administratives pécuniaires (SAP).

[16] ECCC déclare que le 31 août 2022, l'agent Hartman a vérifié auprès du service canadien de la faune, l'organisme gouvernemental chargé de délivrer les permis requis par la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*, si la demanderesse détenait un permis valide associé à la RNF de la Wellers Bay. Le 21 novembre 2022, l'agent Ladouceur a émis le procès-verbal n° N9300-7055 pour violation de l'alinéa 3.3(1)c) du Règlement, qui a été délivré à la demanderesse par messenger. La sanction infligée était de 200 \$, conformément à l'annexe 4 du [Règlement sur les pénalités administratives en matière d'environnement](#) (le « *Règlement PAE* »). Ce montant est celui prévu à l'annexe 4, selon l'auteur de la violation (colonne 1) et le type de violation commise (colonne 2).

[17] ECCC affirme que les déclarations des agents de la faune, les diverses photographies sur lesquelles on voit la demanderesse entrer dans la RNF de la Wellers Bay et l'admission de la demanderesse, qui a reconnu y être entrée, suffisent pour établir la violation. ECCC soutient en outre qu'aucun des moyens de défense énoncés à l'article 11 de la LPAE ne s'applique.

[18] ECCC affirme que la demanderesse est passée devant le panneau en entrant sur le site, qu'elle a traversé la colline jusqu'au lac Ontario de l'autre côté de la RNF, puis qu'elle est revenue à pied et qu'elle aurait certainement vu le panneau du côté du lac Ontario. Le ministre déclare que les panneaux sont raisonnablement visibles et que la demanderesse n'a fait aucun effort pour lire l'un ou l'autre d'entre eux.

[19] Selon ECCC, la signalisation est suffisante et il ne serait pas pertinent de clôturer le site ou d'installer un autre type de barrière en raison de la fragilité des espèces sauvages et de l'écosystème en général.

Les observations de la demanderesse

[20] La demanderesse admet avoir quitté le bateau sur lequel elle se trouvait, être entrée sur le site, avoir franchi la petite colline jusqu'au lac Ontario et être revenue sur le bateau. Elle dit avoir été sur le site pendant très peu de temps, aussi peu que dix minutes.

[21] Elle affirme ne pas avoir vu les panneaux et fait remarquer que ceux-ci sont imprimés d'un seul côté et sont orientés seulement vers l'extérieur. Par conséquent, si une personne marche sur la plage, les panneaux ne lui font pas face.

[22] La demanderesse fait valoir qu'il n'y a aucune barrière pour empêcher le public d'accéder au site et que rien n'indique qu'une personne qui entre sur le site est passible d'une sanction. Elle affirme que si le site était dangereux en raison de la présence de munitions ou de la nécessité de protéger les espèces menacées, le public devrait être clairement averti de ne pas s'en approcher ou y entrer.

[23] La demanderesse dit avoir trouvé déplaisant d'être interpellée par les agents de la faune et d'être informée qu'elle était passible d'une sanction, considérant que rien n'indiquait que le simple fait de marcher sur le site l'exposait à de telles mesures.

Analyse et conclusions

ECCC a-t-il établi les éléments d'une violation du Règlement pris en vertu de la Loi sur les espèces sauvages du Canada?

[24] Selon l'article 20 de la LPAE, le réviseur décide de la responsabilité du demandeur et du montant de la SAP s'il estime que celui-ci n'a pas été établi conformément aux règlements. Il appartient à ECCC d'établir, selon la prépondérance des probabilités, que les éléments de la violation sont présents. L'article 11 de la LPAE souligne que les moyens de défense fondés sur l'« erreur de fait » et la prise de « mesures nécessaires » ne peuvent être invoqués. Comme il a déjà été souligné, la demanderesse ne conteste pas le montant de la SAP.

[25] Comme mentionné, la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* établit le pouvoir de créer, par règlement, des RNF à des fins diverses, notamment pour protéger des réserves d'espèces sauvages. Le Règlement, reproduit dans la présente décision, prévoit la création de la RNF de la Wellers Bay. Il interdit à quiconque d'entrer sans permis dans la RNF de la Wellers Bay. Le ministre a fourni des éléments de preuve non contestés selon lesquels la demanderesse n'avait pas de permis l'autorisant à entrer dans la RNF pour une quelconque raison.

[26] Parmi la preuve communiquée par le ministre, des rapports fournis par les agents de la faune font état de leurs observations directes selon lesquelles la demanderesse est entrée dans la RNF de la Wellers Bay le 31 juillet 2022. Les agents décrivent en détail les faits qu'ils ont observés lorsque la demanderesse a traversé la RNF, la teneur de leur discussion avec la demanderesse sur le site et les circonstances entourant l'émission du procès-verbal. De plus, le ministre a produit une série de photographies qui présentent

une estampille d'heure et de date et sur lesquelles on voit la demanderesse marcher dans la RNF.

[27] La demanderesse ne conteste pas qu'elle est entrée dans la RNF à la date et à l'heure indiquée dans la preuve.

[28] Le Tribunal conclut donc que le ministre a établi les éléments constitutifs de la violation de l'alinéa 3.3(1)c) du *Règlement sur les réserves d'espèces sauvages* pris en vertu de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*.

L'un ou l'autre des moyens de défense prévus par la LPAE est-il applicable en l'espèce?

[29] Ce que le Tribunal comprend de la principale observation de la demanderesse, c'est que la signalisation est inadéquate ou insuffisante, de sorte que la demanderesse n'a pas remarqué les panneaux ou que ceux-ci n'étaient pas assez nombreux pour attirer son attention. Dans sa demande de révision, la demanderesse déclare ce qui suit : [TRADUCTION] « J'ai décidé de traverser de l'autre côté de la plage par la colline de sable directement derrière le bateau et j'ai fait une saucette d'une durée totale de 4 à 5 minutes [...]. Il n'y avait pas de panneau sur la colline derrière nous, assez près du bateau pour être lisible, ni de l'autre côté de la plage pour indiquer le danger. Quand j'ai quitté le côté dangereux de la plage pour retourner au bateau, j'ai croisé un panneau, mais il était imprimé d'un seul côté, en fait du côté que je ne pouvais voir. Donc, lorsque je suis retournée au bateau, je n'ai pas vu le panneau du tout. » Plus loin dans le document, elle affirme qu'elle ne pouvait pas voir ce que le panneau indiquait à une distance de 20 à 30 pieds. Elle aurait seulement pu le lire à une distance de 10 pieds. Elle dit qu'elle aurait dû porter plus attention aux panneaux installés sur la plage, mais qu'ils n'étaient pas directement dans son champ de vision ou ne se trouvaient pas près du bateau.

[30] Comme je l'ai mentionné, le paragraphe 11(1) de la LPAE précise que l'auteur présumé de la violation ne peut invoquer en défense le fait qu'il a pris les mesures nécessaires pour empêcher la violation ou qu'il croyait raisonnablement et en toute honnêteté à l'existence de faits qui, avérés, l'exonéreraient. Cette disposition montre que la loi habilitante vise à créer un régime de responsabilité absolue. Dans la décision *Bell Canada c. Canada (Environnement et Changement climatique)*¹, le Tribunal a résumé ce régime de la manière suivante :

[21] Enfin, la [LPAME](#) et le [RPAME](#) érigent un régime de responsabilité absolue. Le Parlement a atteint cet objectif en spécifiant à l'article 11 de la [LPAME](#) que l'auteur présumé d'une violation « ne peut invoquer en défense le fait qu'il a pris les mesures nécessaires pour empêcher la violation ou qu'il croyait raisonnablement et en toute honnêteté à l'existence de faits qui, avérés, l'exonéreraient » (“A person, ship or vessel named in a notice of violation does not have a defence by reason that the person or, in the case of a ship or vessel, its owner, operator, master or chief engineer (a) exercised due diligence to prevent the violation; or (b) reasonably and honestly believed in the existence of facts that,

¹ [Bell Canada c. Canada \(Environnement et Changement climatique\)](#), 2022 TPEC 6.

if true, would exonerate the person, ship or vessel”). Ainsi, la défense de diligence raisonnable est exclue d’emblée. Les règles et principes de la common law continuent néanmoins de trouver application, mais seulement « dans la mesure de leur compatibilité avec » la [LPAME](#) (“to the extent that it [would be] not inconsistent with this Act”).

[22] Comme le juge Dickson (comme il l’était à l’époque) a remarqué dans [R. c. Sault Ste. Marie, \[1978\] 2 RCS 1299](#), à la page 1310, le résultat est la possibilité de « condamnation sur la simple preuve que le défendeur a commis l’acte prohibé qui constitue l’actus reus de l’infraction. Aucun élément moral n’est nécessaire. On ne peut plaider que l’accusé n’a commis aucune faute. Il peut être moralement innocent sous tous rapports et malgré cela être traité de criminel et puni comme tel ». Les commentaires de la Cour d’appel fédérale dans [Doyon c. Canada \(Procureur général\), 2009 CAF 152](#) décrivent très bien ce contexte général:

[27] En somme, le régime de sanctions administratives pécuniaires a importé les éléments les plus punitifs du droit pénal en prenant soin d’en écarter les moyens de défense utiles et de diminuer le fardeau de preuve du poursuivant. Une responsabilité absolue, découlant d’un *actus reus* que le poursuivant n’a pas à établir hors de tout doute raisonnable, laisse au contrevenant bien peu de moyens de disculpation.

[23] Des conséquences importantes peuvent en découler, mais la volonté du Parlement à cet égard semble être claire, à tout le moins selon nos décisions antérieures : voir, à titre d’exemple, [F. Legault c. Canada \(Environnement et Changement climatique\)](#); [R. Legault c. Canada \(Environnement et Changement climatique\), 2021 TPEC 1](#).²

[31] Dans le cadre de la présente révision, le Tribunal accepte que la demanderesse n’aie pas vu les panneaux et qu’elle n’avait donc pas connaissance qu’elle entrait dans une RNF et que, ce faisant, elle violait le règlement applicable. Toutefois, j’ai examiné les documents fournis par le ministre et les photographies montrant l’emplacement, la taille et le texte des panneaux. J’ai également examiné un certain nombre de photographies montrant le bateau duquel la demanderesse est partie et la proximité des panneaux lorsqu’elle a traversé la RNF. Selon la preuve qui a été présentée, le Tribunal est convaincu qu’elle est entrée dans la RNF et que la signalisation était appropriée dans les circonstances. Je conviens avec ECCC qu’il n’est pas possible de bloquer physiquement l’accès au site puisqu’il s’agit d’un important habitat d’espèces sauvages. En résumé, la signalisation est présente et évidente. Le Tribunal reconnaît, comme le soutient la demanderesse, que des panneaux à double face seraient préférables afin que les avertissements soient plus clairs. Toutefois, le Tribunal conclut que la demanderesse n’a pas démontré que, même si les panneaux avaient été à double face, le résultat de cette affaire aurait été différent.

² [Ibid.](#), aux para. 21-25.

[32] Bien que la demanderesse n'ait pas soulevé la question expressément, je souligne qu'il est de jurisprudence constante que le Tribunal n'a pas le pouvoir de réviser l'exercice du pouvoir discrétionnaire des agents d'application de la loi, et je souscris au raisonnement exposé dans la jurisprudence³.

Conclusion

[33] ECCC s'est acquitté du fardeau qui lui est imposé au paragraphe 20(2) de la LPAE et a établi, selon la prépondérance des probabilités, que la violation de l'alinéa 3.3(1)c) du *Règlement sur les réserves d'espèces sauvages* a été perpétrée. De plus, le montant de la SAP a été établi conformément au *Règlement PAE*.

Décision

[34] Le procès-verbal est maintenu et la demande de révision est rejetée.

Demande de révision rejetée

« Paul Muldoon »

PAUL MULDOON
RÉVISEUR

³ Voir : *Ibid.*, aux para. 89-90.

ANNEXE A – Dispositions législatives et réglementaires applicables

Règlement sur les pénalités administratives en matière d'environnement, DORS/2017-109

4 (1) Le montant de la pénalité applicable à une violation de type A, B, ou C est calculé selon la formule suivante :

$$W + X + Y + Z$$

où :

W représente le montant de la pénalité de base prévu à l'article 5;

X le cas échéant, le montant pour antécédents prévu à l'article 6;

Y le cas échéant, le montant pour dommages environnementaux prévu à l'article 7;

Z le cas échéant, le montant pour avantage économique prévu à l'article 8.

5 Le montant de la pénalité de base applicable à une violation est celui prévu à la colonne 3 de l'annexe 4 ou de l'annexe 5, selon l'auteur et le type de violation commise figurant, respectivement, aux colonnes 1 et 2 de cette même annexe.

Règlement sur les réserves d'espèces sauvages, CRC, c 1609

Permis

4 (1) Le ministre peut, sur demande, délivrer à une personne ou un organisme public un permis l'autorisant à exercer une activité visée aux articles 3 ou 3.3 si :

a) dans le cas où l'activité proposée a pour but de promouvoir la conservation ou la protection d'espèces sauvages ou de leurs habitats :

(i) d'une part, l'activité proposée est susceptible de présenter des avantages pour leur conservation ou protection qui l'emportent sur les effets négatifs qu'elle est susceptible d'avoir sur les espèces sauvages ou leurs habitats,

(ii) d'autre part, il n'existe aucune solution de rechange à l'activité proposée susceptible de présenter des avantages identiques ou équivalents pour leur conservation ou protection et d'avoir des effets négatifs moins importants sur les espèces sauvages ou leurs habitats;

b) dans les autres cas :

(i) d'une part, l'activité est susceptible d'avoir des effets négatifs sur les espèces sauvages ou leurs habitats qui ne compromettent pas leur conservation, compte tenu des mesures visées à l'alinéa (2)d),

(ii) d'autre part, il n'existe aucune solution de rechange à l'activité proposée permettant au demandeur d'atteindre le même résultat et susceptible d'avoir des effets négatifs moins importants sur les espèces sauvages ou leurs habitats.

ANNEXE-I – Réserves d'espèces sauvages, Partie IV – Ontario

6 Réserve nationale de faune de la Wellers Bay

Toutes les parties de terrain, dans le comté de Prince Edward, township de Hillier, qui peuvent être plus précisément décrites comme suit :

Premièrement, les parties identifiées comme îles Baldhead et Fox, la partie nord de la péninsule Baldhead ou île Green, qui couvre 40 acres, et les 40 acres de la partie sud de cette péninsule, dans un acte signé par Tom S. Farncomb et Weneita Weddell et Sa Majesté le Roi du chef du Canada, Georges VI, acte déposé au bureau d'enregistrement à Picton, au numéro 8433.

Deuxièmement, la partie de terrain identifiée comme partie du lot 13, Stinson Block, dans un acte signé par Charles Henry Twells et Sa Majesté le Roi du chef du Canada, acte déposé à ce bureau, au numéro 8585.

Troisièmement, la partie de terrain identifiée comme une partie du lot 13, Stinson Block, dans un acte signé par Norman Keith Kent et Sa Majesté la Reine du chef du Canada, acte déposé à ce bureau, au numéro 9320; ces parties de terrain couvrent ensemble environ 100 acres.