



**LOI SUR LES CONTRAVENTIONS
ÉVALUATION
Rapport final**

Novembre 2010

**Division de l'évaluation
Bureau de la gestion de la planification stratégique et du rendement**



TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	i
1. Introduction.....	1
1.1. Contexte de l'évaluation	1
1.2. Portée et objectifs de l'évaluation.....	2
1.3. Structure du rapport	2
2. Description de la <i>Loi sur les contraventions</i>	3
2.1. Contexte historique	3
2.2. Aperçu de la <i>Loi sur les contraventions</i>	5
2.3. Cadres législatif et réglementaire.....	7
2.4. Fonds de mise en application de la <i>Loi sur les contraventions</i>	13
2.5. Gouvernance et ressources financières	14
3. Logique de la <i>Loi sur les contraventions</i>.....	17
3.1. Activités et extrants.....	17
3.2. Résultats attendus.....	18
3.3. Facteurs systémiques	20
4. Méthodologie	23
4.1. Examen des documents.....	23
4.2. Entrevues d'informateurs clés.....	23
4.3. Analyse	24
5. Principales constatations	25
5.1. Pertinence de la <i>Loi sur les contraventions</i>	25
5.2. Performance : efficacité	31
5.3. Performance : efficacité et économie.....	51
6. Conclusions et leçons tirées.....	53
6.1. Pertinence.....	53

6.2. Rendement	54
7. Recommandations et réponse de la direction.....	59

SOMMAIRE

Le ministère de la Justice Canada a entrepris l'évaluation de la *Loi sur les contraventions* afin de mieux comprendre les résultats atteints dans l'utilisation du système de délivrance de procès-verbaux de contravention prévu par la *Loi*. Cette évaluation est complémentaire aux évaluations déjà réalisées par le Ministère relativement au Fonds de mise en application de la *Loi sur les contraventions*, qui offre une aide en vue de la prestation de services dans les deux langues officielles. L'évaluation est également axée sur les objectifs de la Politique sur l'évaluation adoptée en 2009 par le Conseil du Trésor, qui a eu pour effet d'accroître l'étendue des activités devant être évaluées.

Le Parlement a adopté la *Loi sur les contraventions* en 1992, en vue d'établir un système de délivrance de procès-verbaux de contravention pour l'application de certaines infractions réglementaires fédérales désignées comme contraventions. On s'attend à ce que ce nouveau système permette de mieux distinguer les infractions criminelles des infractions réglementaires ainsi que de modifier ou d'abolir les conséquences légales d'une condamnation pour contravention.

Cette évaluation a donné lieu à l'examen de documents, d'études, de textes de loi et de la jurisprudence se rapportant aux infractions réglementaires. Elle a également donné lieu à des entrevues auprès d'une vaste gamme d'informateurs clés du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux et municipaux, d'organismes et d'agents d'application de la loi, de gestionnaires des tribunaux, d'avocats et d'autres intervenants.

Voici les principales constatations de cette évaluation :

1. Pertinence

La mise en œuvre intégrale et efficace de la *Loi sur les contraventions* représente un pas essentiel vers une application uniforme des infractions réglementaires fédérales au Canada. Un des résultats stratégiques recherchés par le ministère de la Justice Canada est un système de justice équitable, pertinent et accessible qui reflète les valeurs canadiennes. Une de ces valeurs est la primauté du droit qui exige des gouvernements qu'ils établissent un cadre réglementaire stable,

prévisible et ordonné. En l'absence de la *Loi*, il est peu probable qu'un tel cadre puisse être mis en œuvre pour les infractions réglementaires fédérales. Le défaut d'appliquer les infractions réglementaires fédérales pointerait un problème systémique que la mise en œuvre de la *Loi* aide à résoudre. Cette mesure est donc conforme au rôle du ministre de la Justice dans le contexte de la gestion du système judiciaire du Canada.

En l'absence du système de délivrance de procès-verbaux de contravention prévu dans la *Loi*, les autorités responsables de l'application de la loi font face à des obstacles structurels qui limitent leur capacité de bien remplir leur mandat. Exception faite de circonstances exceptionnelles, le processus de déclaration de culpabilité par procédure sommaire prévu dans le *Code criminel* n'est pas approprié pour appliquer les infractions réglementaires fédérales moins graves. En l'absence d'un système de délivrance de procès-verbaux, les agents d'application de la loi n'ont souvent pas d'autre choix que d'émettre un avertissement essentiellement inutile au lieu d'appliquer les infractions réglementaires fédérales.

Les constatations de l'évaluation montrent qu'il y aurait lieu d'élargir l'étendue des infractions désignées comme contraventions. Il y a peu de raisons d'exclure d'autres infractions réglementaires moins graves satisfaisant tout de même aux exigences générales de la *Loi* (p. ex., amende d'un montant limité, absence de peine d'emprisonnement). Un tel élargissement contribuerait à assurer l'atteinte des objectifs de la *Loi*. À cette fin, il se pourrait que le Ministère doive réviser les lignes directrices régissant actuellement la désignation d'infractions réglementaires fédérales comme contraventions. Ces lignes directrices limitent actuellement l'étendue des infractions pouvant être désignées comme contraventions. Étant donné que les agents d'application de la loi peuvent soit délivrer un procès-verbal de contravention, soit recourir à une déclaration de culpabilité par procédure sommaire, selon les circonstances, il serait peut-être bon d'élargir l'étendue que ces lignes directrices ont créées.

2. Rendement

2.1. Mise en œuvre à l'échelle du Canada

La mise en œuvre de la *Loi sur les contraventions* se fait à petits pas. Adoptée en 1992, cette loi a pour ainsi dire été mise en veilleuse jusqu'à ce que le Parlement la modifie en 1996 afin de permettre (entre autres dispositions) au gouvernement fédéral de conclure des ententes avec les gouvernements provinciaux en vue de l'utilisation de leurs régimes respectifs de poursuites. Le ministère de la Justice Canada a alors engagé des discussions avec les autorités provinciales, ce

qui mena à la signature d'accords avec sept provinces. La décision rendue par la Cour fédérale sur les droits linguistiques en 2001 a imposé une renégociation des accords en place et a ralenti la négociation de nouvelles ententes.

Théoriquement, la *Loi* est opérationnelle dans toutes les provinces sauf à Terre-Neuve-et-Labrador, en Saskatchewan et en Alberta. Ainsi, un peu plus de 80 % de la population du pays habite une province où le système de procès-verbaux de contravention peut être utilisé. Le Ministère négocie actuellement avec les autres provinces.

Que la *Loi* ne soit pas opérationnelle dans trois provinces représente un sujet d'inquiétude. On se retrouve dans une situation où un traitement différent, selon la province de résidence, est imposé lorsqu'un comportement violant une infraction réglementaire fédérale est observé. Ceci pourrait provoquer des risques légaux, particulièrement dans les provinces où la *Loi* n'est pas opérationnelle, car les délinquants s'exposent à des peines plus lourdes.

2.2. Délivrance de procès-verbaux

Au moment où cette évaluation a eu lieu, la majorité des procès-verbaux de contravention que délivraient les agents d'application de la loi avaient à voir avec les règlements associés à la conduite sur les terrains fédéraux (p. ex., vitesse, stationnement). D'autres secteurs de première importance à cet égard étaient ceux de la navigation de plaisance, des pêches, de la sécurité ferroviaire et de l'utilisation de véhicules commerciaux. Un certain nombre de facteurs décrits dans le présent rapport ont eu pour effet de retarder ou de limiter la délivrance de procès-verbaux de contravention.

2.3. Incidences de la *Loi*

Lorsqu'il sera mis en œuvre intégralement, le système de délivrance de procès-verbaux qui est institué par la *Loi sur les contraventions* fournira de meilleures armes aux agents d'application de la loi. C'est là un outil essentiel qui trouve sa place entre le simple avertissement et le dépôt officiel de chefs d'accusation dans le cadre de la procédure sommaire de déclaration de culpabilité du *Code criminel*. L'habileté d'émettre des procès-verbaux de contravention procure un outil beaucoup plus efficace aux agents d'application de la loi afin qu'ils puissent s'acquitter de leur mandat. Ceci leur permet particulièrement de passer le plus de temps possible « sur le terrain » à surveiller la conformité des aires protégées qui leur sont assignées. Déjà amplement utilisé pour les infractions réglementaires provinciales, le système de délivrance de procès-

verbaux de contravention permet aussi une application efficace des infractions réglementaires fédérales.

Au moment de cette évaluation, ce ne sont pas toutes les infractions fédérales désignées comme contraventions qui étaient appliquées d'emblée. Un certain nombre d'obstacles subsistent. Dans certains cas, des questions administratives ont dû être résolues avant que les agents d'application de la loi ne puissent délivrer des procès-verbaux de contravention. Cela explique certains retards dans l'utilisation du système de procès-verbaux en regard de la *Loi sur les pêches*. Dans d'autres cas, les agents d'application de la loi ont encore à composer avec des exigences rivales et peuvent être incapables d'accorder toute leur attention aux infractions réglementaires fédérales, notamment à celles qui sont désignées comme contraventions. Cette constatation vaut particulièrement pour les services de police qui ont d'abord à combattre les infractions criminelles. Signalons enfin qu'un certain nombre de ministères fédéraux n'ont pas encore complètement adopté la *Loi sur les contraventions* comme instrument de premier plan pour le traitement des infractions réglementaires dont ils sont responsables.

La mise en œuvre de la *Loi* a eu une incidence limitée sur l'appareil judiciaire. Il n'y a que peu de procès-verbaux de contraventions donnés par les agents d'application de la loi qui soient contestés en cour. En l'absence du système de procès-verbaux que prévoit la *Loi*, on peut douter que ces mêmes agents recourraient en réalité à la procédure sommaire de déclaration de culpabilité. Il est plus probable à cet égard qu'ils se limiteraient à servir des avertissements.

Si des procès-verbaux émis se trouvent contestés en cour, il reste qu'ils ne représentent qu'une fraction de toutes les contestations donnant lieu à des procès pour infraction réglementaire. Les procès en question sont donc d'une importance restreinte.

2.4. Efficience et économie

Nul doute que la *Loi* offre une approche rentable pour l'application des infractions réglementaires fédérales désignées comme contraventions dans la mesure où on peut supposer que ces infractions font bel et bien l'objet d'une application. Il est moins coûteux de servir des avertissements que d'émettre des procès-verbaux de contravention. Le problème réside toutefois dans le simple fait que les avertissements n'ont aucune réelle signification puisqu'ils n'ont pas de conséquences légales. Le seul autre moyen utile qui s'offre est de recourir à la procédure sommaire de déclaration de culpabilité, laquelle est dramatiquement moins efficace et plus dispendieuse que le système de procès-verbaux de contravention.

La *Loi* est source de nombreux bienfaits tant pour les agents d'application de la loi que pour les citoyens. Pour ce qui est des agents, la *Loi* instaure un outil des plus nécessaires puisqu'elle leur permet de s'attaquer d'emblée aux infractions réglementaires. En effet, la *Loi*, mais plus particulièrement le système de procès-verbaux qu'elle prévoit, leur permet de mieux se concentrer sur l'application des infractions, puisqu'ils n'ont plus à investir autant de temps dans les processus légaux liés à la procédure sommaire de déclaration de culpabilité. Quant aux présumés contrevenants, ils ont la possibilité de régler le cas immédiatement en se déclarant coupables et en acquittant l'amende. En particulier, le système de procès-verbaux leur évite de comparaître en cour, ce qui pourrait engendrer des coûts qui dépassent le montant de l'amende qu'ils auraient à payer.

En termes d'économie, l'évaluation présente une brève comparaison des coûts de la procédure sommaire de déclaration de culpabilité et du système de procès-verbaux de la *Loi sur les contraventions*. Par le biais de cette comparaison illustrative, il a été trouvé que le système de procès-verbaux de la *Loi sur les contraventions* est une approche bien plus économique pour les cours de justice que la procédure sommaire de déclaration de culpabilité.

1. INTRODUCTION

Ce document constitue le rapport final de l'évaluation de la *Loi sur les contraventions* (ci-après appelée aussi « la *Loi* »). Adoptée par le Parlement en 1992, la *Loi* institue un système de délivrance de procès-verbaux pour l'application de certaines infractions réglementaires fédérales désignées comme contraventions. Avec ce nouveau système, on prévoyait mieux distinguer les infractions criminelles des infractions réglementaires ainsi que modifier ou abolir les conséquences légales d'une condamnation pour contravention.

1.1. Contexte de l'évaluation

Deux facteurs sont principalement à l'origine de la présente évaluation. D'abord, le ministère de la Justice Canada a déjà complété deux évaluations du Fonds de mise en application de la *Loi sur les contraventions*. Le Ministère a créé ce fonds afin d'appuyer les gouvernements provinciaux dans la prestation de services relatifs aux contraventions fédérales dans les deux langues officielles. Les rapports d'évaluation produits traitaient de diverses questions de rendement du Fonds de mise en application, mais sans aborder la question plus fondamentale de savoir si la *Loi* atteignait les objectifs fixés. La présente évaluation devrait combler cette lacune.

Ensuite, le Ministère a mené cette évaluation dans un contexte révisé d'évaluation de programmes. En avril 2009, le gouvernement fédéral a adopté sa nouvelle Politique sur l'évaluation qui est venue étendre les activités et les programmes devant faire l'objet d'une évaluation¹. En voulant soumettre à un tel exercice une initiative législative de taille comme la *Loi sur les contraventions*, on va directement dans la nouvelle direction que le gouvernement fédéral entend tracer par sa nouvelle politique.

¹ Voir Secrétariat du Conseil du Trésor. (2009). *Politique sur l'évaluation*, section 6.1.8.

1.2. Portée et objectifs de l'évaluation

Cette évaluation étudie la mise en œuvre de la *Loi sur les contraventions* sur tout le territoire canadien. Elle s'attache à l'expérience vécue par les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que par les autorités chargées de l'application de la loi dans la mise en œuvre du système de délivrance de procès-verbaux de contravention prévu dans la *Loi*. Les objectifs de l'évaluation sont les suivants :

- mieux comprendre l'expérience vécue par les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que par les autorités chargées de l'application de la loi, au niveau de l'application des infractions réglementaires fédérales désignées comme contraventions;
- jauger les forces et les faiblesses de la *Loi* comme elle est actuellement conçue;
- voir dans quelle mesure la *Loi* atteint les objectifs fixés.

1.3. Structure du rapport

Le présent rapport se divise en six sections, introduction comprise. La section 2 décrit la *Loi sur les contraventions*. La section 1 expose la logique de cette loi, dont les effets attendus. La section 4 décrit la méthodologie utilisée pour cette évaluation. La section 5 décrit les constatations faites et la section 6 présente les conclusions et les leçons tirées.

2. DESCRIPTION DE LA LOI SUR LES CONTRAVENTIONS

L'adoption de la *Loi sur les contraventions* en 1992 a marqué d'une pierre blanche la longue démarche engagée en vue de mieux distinguer les infractions criminelles des infractions réglementaires. La *Loi* jette les bases de cette nouvelle approche et s'appuie directement sur deux dispositifs réglementaires. Dans cette section, nous décrirons cette loi, son objet, sa structure et le régime réglementaire qui l'accompagne.

2.1. Contexte historique

On convient depuis longtemps que les infractions criminelles (p. ex., vols, voies de fait) sont fondamentalement différentes des infractions réglementaires (p. ex., chasse aux oiseaux migrateurs sans permis fédéral) et que, à ce titre, les deux catégories commandent des traitements différents. Ayant une portée en constante évolution, l'infraction criminelle se réfère à un comportement qui non seulement est interdit par la loi, mais qui – aspect tout aussi important – viole aussi les valeurs fondamentales que cultive généralement la société. En 1976, la Commission de réforme du droit a dit sérieusement craindre que l'amalgame chaotique des infractions criminelles et réglementaires ne dilue en réalité la finalité première du droit pénal :

« En principe, le droit pénal concerne des actions qui présentent un caractère très répréhensible et qui violent les normes communes de décence et d'humanité. En pratique, quelques-unes seulement des infractions criminelles entrent dans cette catégorie. La grande majorité, c'est-à-dire plus de 20 000, ne sont pas des actions mauvaises en elles-mêmes mais des actions qu'on a jugé opportun de prohiber. Ces actions ont trait au commerce, à l'industrie et aux autres domaines qu'on doit réglementer dans l'intérêt général de la société; or, le recours aux prohibitions criminelles constitue une technique de réglementation bien connue et fort utile. Nous pouvons donc nous attendre à ce que l'on continue de façon permanente à faire appel à l'infraction réglementaire. Nous ne nous y opposons d'ailleurs pas. Ce que nous n'admettons pas, c'est le fait de diluer le message fondamental du droit pénal en mettant dans le même sac les actions répréhensibles et celles qu'on

prohibe pour la seule raison qu'il est opportun de le faire. En traitant le domaine pénal réglementaire aussi sérieusement que le *Code criminel*, on risque d'en venir à estimer que les crimes véritables ne sont pas plus graves que les simples infractions réglementaires. »²

Soucieuse de redresser ce système faussé dans sa structure, la Commission en a appelé à une meilleure distinction entre infractions criminelles et infractions réglementaires. « Le remède à cette situation réside dans le sens de la *modération*. Nous devons garder les infractions réglementaires à leur place et laisser au « véritable » droit pénal son rôle propre. »³ Elle a alors évoqué des régimes distincts pour les deux catégories : « Les crimes véritables appellent un régime criminel, les contraventions, un régime non criminel. »⁴

Le gouvernement fédéral n'a pas immédiatement donné suite à cette recommandation. Dix ans après, soit en 1986, la Commission a réitéré ses craintes et a recommandé un processus formel de différenciation des deux types d'infractions. En prônant l'adoption d'une nouvelle loi sur la procédure applicable aux infractions, la Commission a formé la vision globale qui sera plus tard reflétée dans la *Loi sur les contraventions*. Essentiellement, la Commission a proposé une double démarche consistant en une désignation formelle de certaines infractions réglementaires et en l'institution d'un système distinct pour leur traitement.

« Par ailleurs, toutes les infractions créées par le Parlement du Canada et punissables non de l'emprisonnement, mais plutôt d'une amende ou de la restriction d'un droit ou d'un privilège, seraient qualifiées de « contraventions ». On a retenu ce terme parce qu'il est souvent employé pour décrire les infractions de moindre gravité – celles qui ne sont pas des crimes. Comme le *Code criminel*, tel que le conçoit la Commission, serait exclusivement consacré aux « crimes » (soit les infractions punissables de l'emprisonnement), les contraventions seraient régies par un texte fédéral distinct du *Code criminel*. Elles serviraient principalement à la mise en œuvre des textes réglementaires fédéraux. »⁵

² Commission de réforme du droit du Canada. (1976). Rapport – Notre droit pénal. Ottawa, p. 11.

³ Ibid., p. 18.

⁴ Ibid., p. 20.

⁵ Commission de réforme du droit du Canada. (1986). Droit pénal – la classification des infractions, document de travail 54. Ottawa, p. 32.

La Commission a aussi pris acte de la précieuse expérience acquise par les administrations provinciales dans le traitement des infractions réglementaires. C'est pourquoi elle a recommandé que le traitement des « infractions » fédérales s'apparente au traitement assuré par les provinces :

« Le régime instauré dans une loi sur la procédure applicable aux contraventions pourrait être établi selon le modèle des lois actuellement en vigueur en Ontario et en Colombie-Britannique : respectivement le *Provincial Offences Act* (en français, *Loi sur les infractions provinciales*) et le *Offence Act*, qui portent toutes deux sur la procédure applicable aux infractions créées par l'assemblée législative provinciale. »⁶

Pendant la même période, le ministère de la Justice Canada initiait formellement un processus pour le traitement des infractions réglementaires fédérales. Il a tenu des consultations auprès de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et des divers ministères fédéraux s'occupant de l'établissement et de l'application des infractions réglementaires fédérales (p.ex., Environnement Canada, Pêches et Océans Canada, Défense nationale). Le Ministère a alors élaboré une proposition visant à établir une nouvelle catégorie d'infractions appelées contraventions. La nouvelle *Loi sur les contraventions* aurait trois objectifs :

- décriminaliser les infractions réglementaires mineures;
- retirer des tribunaux les causes non contestées;
- améliorer l'application des peines.

C'est ainsi que, en 1992, un système de délivrance de procès-verbaux de contravention a été instauré avec l'adoption de la *Loi sur les contraventions*.

2.2. Aperçu de la *Loi sur les contraventions*

La *Loi* habilite le gouvernement fédéral à désigner comme contraventions des infractions réglementaires fédérales pour qu'elles puissent être traitées par un système de délivrance de procès-verbaux au lieu de la procédure sommaire de déclaration de culpabilité issue du *Code criminel*.

⁶ Ibid.

En instituant un tel système de procès-verbaux, le gouvernement fédéral entend réduire le fardeau de l'appareil judiciaire et limiter les effets d'une condamnation pour contravention fédérale. Comme énoncé dans l'article 4, « la présente loi a pour objet :

- l'adoption d'une procédure de poursuite de contraventions qui tient compte de la distinction existant entre les infractions criminelles et les manquements aux lois ou règlements et qui s'ajoute à la procédure établie par le *Code criminel* pour la poursuite des contraventions et d'autres infractions;
- la modification ou l'abolition, à la lumière de cette distinction, des conséquences juridiques d'une condamnation pour contravention ».

Avant l'adoption de la *Loi sur les contraventions*, les autorités d'application de la loi devaient essentiellement suivre la procédure sommaire de déclaration de culpabilité en cas d'infractions réglementaires fédérales. Le paragraphe 34(2) de la *Loi d'interprétation* dit :

« (2) Sauf disposition contraire du texte créant l'infraction, les dispositions du *Code criminel* relatives aux actes criminels s'appliquent aux actes criminels prévus par un texte et celles qui portent sur les infractions punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire s'appliquent à toutes les autres infractions créées par le texte. »

Même dans les meilleures circonstances, on se trouve, avec la procédure sommaire, à utiliser systématiquement les ressources et le temps limités des tribunaux. Lorsqu'un inculpé désire plaider coupable à une infraction traitée par cette procédure, il doit d'abord comparaître en cour pour ce faire, ce qui exige du temps du juge (ou du juge de paix), du procureur et du personnel du tribunal. En d'autres termes, la procédure sommaire de déclaration de culpabilité paraît disproportionnée par rapport à la nature d'un grand nombre d'infractions réglementaires fédérales.

Somme toute, l'adoption de la *Loi sur les contraventions* n'a pas établi de nouvelles infractions fédérales ni aboli la procédure sommaire comme moyen d'application des infractions réglementaires fédérales. Elle a plutôt ajouté un moyen de traitement de certaines de ces infractions (celles désignées comme contraventions) lorsque les circonstances le justifient, ce qui devrait rendre l'exercice plus simple et plus efficace.

2.3. Cadres législatif et réglementaire

La *Loi* et ses règlements traitent de tous les aspects du domaine des contraventions, depuis la désignation comme contravention d'une infraction réglementaire fédérale jusqu'aux mesures d'application et aux poursuites qui s'ensuivent, sans oublier la question des conséquences d'une condamnation. Nous allons décrire ces divers aspects.

2.3.1. Création d'une contravention fédérale

La *Loi* habilite le gouvernement fédéral à produire des règlements désignant comme « contraventions » les infractions réglementaires fédérales⁷. C'est ainsi que le gouvernement fédéral a adopté le *Règlement sur les contraventions*⁸ qui énumère toutes les infractions réglementaires fédérales qui sont désignées comme contraventions.

La *Loi* habilite aussi le gouvernement fédéral à fixer le montant de l'amende rattachée à une contravention fédérale⁹. Dans tous les cas, celle-ci est inférieure à l'amende maximale qu'encourait le contrevenant si c'était la procédure sommaire de déclaration de culpabilité qui s'appliquait. Voici un exemple pour illustrer le principe. Suivant le *Règlement sur les canaux historiques* (adopté sous la *Loi sur le ministère des Transports*), il est interdit de « faire décoller un aéronef sur un chenal de navigation »¹⁰. Le gouvernement fédéral ayant désigné cette infraction fédérale comme contravention, l'agent d'application de la loi peut délivrer un procès-verbal de contravention à celui qui est accusé d'avoir enfreint cette disposition réglementaire. En cas de condamnation, l'intéressé aura une amende de 200 \$ à payer. Si pour diverses raisons l'autorité d'application de la loi avait opté pour la procédure sommaire de déclaration de culpabilité, l'intéressé serait passible d'une amende maximale de 400 \$.

Il est impossible d'énumérer toutes les infractions réglementaires fédérales qui ont été désignées comme contraventions. À ce jour, on compte près de 3 000 infractions découlant de plus de 20 lois fédérales et de plus de 45 dispositifs réglementaires. Le tableau 1 énumère toutes les lois fédérales instituant des infractions fédérales désignées comme contraventions; il précise le nombre de dispositifs réglementaires contenant des contraventions et cite un exemple de contravention pour chacune des lois en question.

⁷ Voir l'article 8.(1) de la *Loi sur les contraventions*.

⁸ *Règlement sur les contraventions*, DORS/96-313.

⁹ Voir l'article 8.c) de la *Loi sur les contraventions*.

¹⁰ Voir l'alinéa 17(1)a) du *Règlement sur les canaux historiques*.

Tableau 1 : Lois et règlements contenant des contraventions fédérales

Loi	Nombre de règlements	Exemple de contravention	Amende
<i>Loi maritime du Canada</i>	3	Bloquer la voie d'un transbordeur	100 \$
<i>Loi sur les Parcs nationaux du Canada</i>	12	Déranger un site archéologique ou une ressource historique	300 \$
<i>Loi sur la marine marchande du Canada</i>	4	Utiliser un bâtiment à propulsion mécanique ou électrique dont la puissance est supérieure à celle autorisée	100 \$
<i>Loi sur les espèces sauvages du Canada</i>	0	Détruire illégalement un œuf d'animal	150 \$
<i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement</i>	11	Ne pas présenter au ministre le « Rapport trimestriel sur la concentration de plomb dans l'essence produite au Canada ou importée pour utilisation ou vente au Canada » avec les renseignements requis	500 \$
<i>Loi sur le ministère des Transports</i>	1	Faire décoller un aéronef sur un chenal de navigation	200 \$
<i>Loi sur les pêches</i>	2	Utiliser comme appât, dans les eaux intérieures du Nouveau-Brunswick, du poisson vivant	200 \$
<i>Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État</i>	3	Stationner dans une zone interdite par écriteau à un aéroport mentionné à l'annexe I	25
<i>Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs</i>	2	Chasser des oiseaux migrateurs considérés comme gibier après avoir tué le nombre permis	200 \$ plus 50 \$ / oiseau
<i>Loi sur la capitale nationale</i>	3	Avoir un animal domestique sur le terrain de camping des plaines LeBreton	150 \$
<i>Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial</i>	1	Expédier illégalement des végétaux vivants par terre	100 \$
<i>Loi sur la défense nationale</i>	1	Entrer sans laissez-passer dans un secteur d'accès contrôlé	100 \$
<i>Loi sur la santé des non-fumeurs</i>	0	Ne pas informer les employés et le public de l'interdiction de fumer	500 \$
<i>Loi sur la radiocommunication</i>	1	Faire fonctionner un appareil radio sans une autorisation de radiocommunication	500 \$
<i>Loi sur la sécurité ferroviaire</i>	0	Pénétrer sur l'emprise d'une ligne de chemin de fer	100 \$
<i>Loi sur le parc marin du Saguenay-Saint-Laurent</i>	1	Mener des recherches scientifiques sans permis ou sans autorisation	400 \$
<i>Loi sur le transport par véhicule à moteur</i>	1	Conduire après avoir accumulé 15 heures de service sans avoir eu huit heures de repos consécutives	250 \$

Loi	Nombre de règlements	Exemple de contravention	Amende
<i>Loi sur la protection des eaux navigables</i>	0	Déposer toute matière ou déchet submersible dans des eaux interdites	250 \$
<i>Loi sur les télécommunications</i>	1	Modifier des marques apposées sur un appareil de télécommunication	500 \$
<i>Loi sur le tabac</i>	0	Vendre des cigarettes dans un emballage contenant moins de 20 cigarettes	500 \$
<i>Loi sur le transport des marchandises dangereuses</i>	0	Se livrer à la manutention de marchandises dangereuses sans y joindre les documents prévus par règlement	500 \$

2.3.2. Application des contraventions fédérales

La *Loi* ne vient pas changer *qui* applique les infractions réglementaires fédérales, mais plutôt *comment* les autorités d'application de la loi exécutent leurs mandats respectifs. Les policiers ou tout individu ou groupe légalement chargé d'administrer toute loi fédérale mentionnée au tableau 1 demeure l'autorité compétente.

Dans le cadre d'un système de procès-verbaux de contravention, l'agent d'application de la loi verbalise en portant l'information prescrite sur le procès-verbal et délivre celui-ci à la personne physique ou morale qui est présumée contrevenante. À celle-ci s'offre la possibilité notamment de plaider coupable et d'acquitter l'amende imposée ou de plaider non coupable et de demander à être entendue au tribunal. L'avantage évident avec le système des procès-verbaux est que la personne qui ne conteste pas l'accusation dont elle fait l'objet peut simplement payer l'amende prescrite. Ainsi, le personnel judiciaire consacre un minimum de temps et de ressources à la réception et au traitement de ces paiements. Le greffier, le procureur et le juge (ou le juge de paix) ne sont pas impliqués dans ce cas.

2.3.3. Application des lois provinciales

Pour instituer un système de procès-verbaux pour l'application des contraventions fédérales, le gouvernement fédéral a dû s'assurer de l'existence et de la disponibilité d'un tel système. Dans cette perspective, la *Loi* offre deux possibilités.

D'abord, elle énonce diverses dispositions détaillant comment les contraventions fédérales pourraient être appliquées au moyen d'une nouvelle structure fédérale. Ces articles de la *Loi*

traitent de l'établissement et de la délivrance de procès-verbaux ainsi que de leur contenu, de l'introduction des poursuites judiciaires, des options à la disposition des défendeurs, des procédures du procès, de la production de la preuve et de la détermination de la peine. Ces articles datent de 1992, mais ils ne sont pas encore entrés en vigueur¹¹. Pour les mettre en œuvre, il faudrait en fait mettre en place une nouvelle procédure fédérale qui ferait largement appel aux administrations provinciales disposant déjà de leurs propres structures de traitement des infractions provinciales. En d'autres termes, il y aurait alors deux systèmes parallèles aux finalités semblables (poursuite par voie de procès-verbaux), mais aux systèmes de procès-verbaux quelque peu différents.

Le Parlement a choisi une autre voie. En 1996, il a modifié la *Loi* afin d'habiliter le gouvernement fédéral à se servir des régimes de poursuites provinciaux en place pour le traitement des contraventions fédérales. Comme l'énonce le paragraphe 65.1(1) de la *Loi*, « (...) le gouverneur en conseil peut, par règlement, prévoir que les lois d'une province – avec leurs modifications successives – en matière de poursuite des infractions provinciales s'appliquent, avec les adaptations nécessaires, aux contraventions (...) ». C'est sur ces bases que le gouvernement fédéral a adopté le *Règlement sur l'application de certaines lois provinciales*. Jusqu'à présent, celui-ci a permis d'intégrer au cadre d'application des contraventions fédérales les régimes de poursuites en place dans les diverses provinces sauf en Saskatchewan et en Alberta. Tant que les régimes de ces deux provinces n'y seront pas intégrés, les infractions fédérales désignées comme contraventions qui auraient été commises en Saskatchewan et en Alberta seraient uniquement traitées par la procédure sommaire de déclaration de culpabilité.

En utilisant les régimes provinciaux de poursuites en place pour les contraventions fédérales, on se trouve à opérer de nouvelles ponctions sur ces systèmes et à ajouter à leurs coûts. C'est pour une meilleure gestion que la *Loi* permet au ministre de la Justice Canada de conclure une entente avec chaque province¹². Ces accords portent sur l'administration et l'application de la *Loi* et traitent de toutes les questions de poursuites, d'imposition d'amendes et de partage des sommes reçues en sanctions pécuniaires et en frais dans le cadre de la *Loi*.

Dans la pratique, les autorités d'application de la loi commencent à se servir d'un régime provincial seulement après intégration de la loi provinciale suivant le *Règlement sur l'application de certaines lois provinciales* et après conclusion d'une entente avec le gouvernement provincial. Là où ces deux conditions ne sont pas réunies, les infractions fédérales

¹¹ Voir l'article 86 de la *Loi*.

¹² Voir l'article 65.2 de la *Loi*.

désignées comme contraventions continuent à relever de la procédure sommaire de déclaration de culpabilité. À ce jour, le gouvernement fédéral remplit ces deux conditions pour toutes les provinces sauf Terre-Neuve-et-Labrador, la Saskatchewan et l'Alberta (voir le tableau 2).

Tableau 2 : Mise en œuvre de la *Loi sur les contraventions*

Étapes	T.-N.-L.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QC	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.
Intégration du régime de poursuites	X	X	X	X	X	X	X			X
Conclusion d'une entente		X	X	X	X	X	X			X
Mise en application de la <i>Loi sur les contraventions</i>		X	X	X	X	X	X			X
Application de la seule procédure sommaire de déclaration de culpabilité	X							X	X	

Nota : Les trois territoires ne figurent pas à ce tableau, car notre rapport porte uniquement sur les provinces.

2.3.4. Prise en charge des conséquences

Un but fondamental de la *Loi* est de limiter les conséquences d'une condamnation au niveau d'une infraction réglementaire fédérale. L'article 4 de la *Loi* dit viser « la modification ou l'abolition, à la lumière de cette distinction, des conséquences juridiques d'une condamnation pour contravention ».

Une de ces conséquences est le casier judiciaire. À l'heure actuelle, l'information concernant une personne condamnée au Canada par mise en accusation seulement ou en mode mixte (par mise en accusation ou procédure sommaire) est versée dans une base de données centralisée. Le Centre d'information de la police canadienne (CIPC), qui se trouve à la GRC, est responsable de la gestion de cette base de données conformément aux lois fédérales et notamment à la *Loi sur le casier judiciaire*. Les infractions aux lois fédérales sont normalement des infractions mixtes, étant traitées par mise en accusation ou déclaration sommaire de culpabilité selon les circonstances de l'affaire. Ainsi, l'information relative aux gens reconnus coupables d'infractions réglementaires fédérales repose dans la base de données du CIPC.

Le fait d'avoir un casier judiciaire a des conséquences importantes. D'abord, cela vient limiter les possibilités d'emploi, puisque l'accès à un certain nombre de postes est subordonné à un contrôle des antécédents judiciaires. Voici quelques-unes des catégories professionnelles en question :

- avocats;
- personnel des services de banque, de comptabilité, de paie et de placement;
- travailleurs et bénévoles des services de garde d'enfants;
- greffiers et autres agents des tribunaux;
- agents des services correctionnels et de sécurité;
- dentistes, médecins, infirmiers et optométristes;
- gardiens de la paix;
- personnel de la fonction publique;
- personnel scolaire;
- travailleurs et bénévoles des services sociaux¹³.

En second lieu, le fait d'avoir un casier judiciaire restreint les déplacements à l'extérieur du pays. On n'est pas moins capable d'obtenir un passeport canadien si on a été reconnu coupable d'une infraction traitée par mise en accusation ou d'une déclaration sommaire de culpabilité, mais certains pays se sont dotés de règles bien précises en vue de limiter ou de contrôler l'entrée sur leur territoire des gens ayant un casier judiciaire.

Considérant la nature des infractions réglementaires fédérales désignées comme contraventions, la *Loi* précise : « Quiconque est déclaré coupable d'une contravention n'est pas coupable d'une infraction criminelle et une contravention ne constitue pas une infraction pour l'application de la *Loi sur le casier judiciaire* »¹⁴. Les contraventions n'ont donc pas comme conséquence la création d'un casier judiciaire.

Un autre aspect de la question est la détermination de la peine. Les lois fédérales qui instituent des infractions réglementaires comportent normalement des directives générales sur la détermination de la peine. Dans les lois figurant au tableau 1, on s'exprime fréquemment de la

¹³ Voir John Howard Society of Alberta. (2000). *Understanding Criminal Records*. Alberta.

¹⁴ Voir l'article 63 de la *Loi*.

manière suivante : « quiconque contrevient à une disposition de la *Loi* se rend coupable d'une infraction et est passible :

- par voie de mise en accusation, d'une amende de <X> dollars au plus et/ou d'une peine d'emprisonnement de <X> mois au plus;
- par voie de déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende de <Y> dollars au plus et/ou d'une peine d'emprisonnement de <X> mois au plus »¹⁵.

D'autres lois sont plus détaillées et établissent des amendes maximales pour diverses infractions ou catégories d'infractions.

La *Loi sur les contraventions* réduit les peines consécutives aux infractions réglementaires fédérales désignées comme contraventions. À l'article 8, la *Loi* stipule que le gouvernement fédéral peut, par règlement, abaisser l'amende à payer pour une contravention donnant lieu à la délivrance d'un procès-verbal et, tout aussi important, elle précise : « La personne déclarée coupable lors de procédures introduites par procès-verbal n'est pas passible d'emprisonnement¹⁶. »

2.4. Fonds de mise en application de la *Loi sur les contraventions*

Une décision de la Cour fédérale rendue en 2001 a mis en péril tout le projet des contraventions fédérales. Se référant à un cas en Ontario, la Cour a conclu que, comme elle était appliquée, la *Loi sur les contraventions* allait à l'encontre des droits linguistiques quasi constitutionnels qu'instituaient le *Code criminel* (articles 530 et 530.1) et la *Loi sur les langues officielles* (partie IV). Après avoir passé en revue les mesures de mise en œuvre de la *Loi* dans cette province, la Cour fédérale a tranché en disant que l'Ontario agissait alors au nom du gouvernement du Canada et, à ce titre, devait systématiquement et formellement garantir que tout droit fédéral applicable en matière linguistique serait respecté par la province dans son traitement des contraventions fédérales. Elle a ordonné au gouvernement fédéral :

« de prendre les mesures nécessaires, législatives, réglementaires et autres, pour faire en sorte que les droits linguistiques quasi constitutionnels, reconnus par les articles 530 et 530.1 du *Code criminel* et la partie IV de la LLO [*Loi sur les*

¹⁵ Voir, par exemple, l'article 37 de la *Loi sur la marine marchande du Canada* ou l'article 41 de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*.

¹⁶ Voir l'article 42 de la *Loi*.

langues officielles], pour les personnes faisant l'objet d'une poursuite pour contraventions aux lois ou aux règlements fédéraux, soient respectés dans toute réglementation ou entente intervenue ou à intervenir avec des tiers visant la responsabilité d'administrer la poursuite des contraventions fédérales ». ¹⁷

Faute de s'en tenir à cette injonction, le gouvernement fédéral ne serait plus en mesure de passer par les régimes de poursuites provinciaux pour l'application des contraventions fédérales.

Soucieux de préserver le projet des contraventions, le gouvernement fédéral est intervenu à deux niveaux. D'abord, il a modifié le *Règlement sur l'application de certaines lois provinciales* pour qu'il fasse expressément mention des droits linguistiques applicables. En second lieu, il a créé le Fonds de mise en application de la *Loi sur les contraventions* pour pouvoir soutenir financièrement des initiatives propres à rendre les autorités provinciales plus capables d'assurer les services liés aux contraventions fédérales en respectant les droits linguistiques énoncés par le *Code criminel* et la *Loi sur les langues officielles*. Au moment où nous rédigeons ces lignes, le gouvernement fédéral a utilisé ce fonds pour appuyer la Nouvelle-Écosse, l'Ontario, le Manitoba et la Colombie-Britannique dans la mise en œuvre d'initiatives portant notamment sur la signalisation et les outils de communication bilingues ainsi que sur la formation linguistique. ¹⁸

2.5. Gouvernance et ressources financières

Le ministère de la Justice investit des ressources tant humaines que financières dans la mise en œuvre permanente de la *Loi*.

En mai 2009, la Direction des innovations, analyse et intégration (qui fait partie du Secteur des politiques) a reçu la mission de surveiller la mise en œuvre de la *Loi* et du Fonds de mise en application, en s'attachant à la gestion permanente des ententes liant le Ministère et les administrations provinciales qui appliquent la *Loi sur les contraventions*. La Direction s'est aussi dotée d'une équipe de gestion de la mise en œuvre de la *Loi sur les contraventions* qui comprend deux conseillers juridiques. La Direction travaille en étroite collaboration avec le Bureau Francophonie, justice en langues officielles et dualisme juridique.

¹⁷ *Commissaire aux langues officielles et Sa Majesté*, 2001 CFPI 239.

¹⁸ Pour une description détaillée des initiatives financées par le Fonds de mise en application de la *Loi sur les contraventions*, voir ministère de la Justice Canada. (2007). *Fonds de mise en application de la Loi sur les contraventions – Évaluation sommative*. Ottawa.

Le Ministère a en outre créé le Fonds de mise en application de la *Loi sur les contraventions* pour soutenir la prestation de services dans les deux langues officielles dans certaines des provinces où cette loi est appliquée. Comme indiqué à la sous-section qui précède, le Ministère appuie financièrement quatre administrations provinciales sur ce plan : Nouvelle-Écosse, Ontario, Manitoba et Colombie-Britannique.

Il convient de noter que Justice Canada n'apporte aucune contribution financière directe aux gouvernements provinciaux pour la prise en charge des dépenses de traitement des contraventions fédérales. À l'heure actuelle, les ententes relatives à la *Loi sur les contraventions* stipulent que les administrations provinciales peuvent, en acquittement de ces coûts, conserver une partie des amendes perçues. Tout excédent au compte de perception des amendes va normalement à parts égales au gouvernement fédéral et au gouvernement provincial participant.

Toutes les ressources financières allouées à la *Loi sur les contraventions* sont des ressources de Crédit 1 (Dépenses de fonctionnement), applicables aux salaires, au fonctionnement et aux dépenses connexes. Durant les cinq années mentionnées dans le tableau 3, des postes équivalents temps plein ont été attribués à la gestion de la *Loi*. Compte tenu du travail engendré par la décision de 2001 de la Cour fédérale, des postes étaient en place avant 2005-2006.

Tableau 3 : Ressources financières de la *Loi sur les contraventions*¹⁹

Ressources Crédit 1	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Équivalents temps plein	3,9	3	2,2	2	2,1
Salaires	418 898 \$	297 643 \$	232 525 \$	218 751 \$	247 771 \$
Exploitation et entretien	198 874 \$	332 472 \$	158 151 \$	61 138 \$	8 938 \$
Coût total	617 772 \$	630 115 \$	390 676 \$	279 889 \$	256 709 \$

Source : documents administratifs.

¹⁹ Veuillez noter que certains montants pour 2005-2006, 2006-2007 et 2007-2008 ont été inclus dans les ressources financières du Fonds de mise en application de la *Loi sur les contraventions* présentées dans les évaluations formative et sommative du Fonds publiées respectivement en 2006 et 2007. Ceci est en raison d'activités interreliées entre la gestion du Fonds, la négociation d'accords avec les provinces et la gestion de la *Loi sur les contraventions*.

3. LOGIQUE DE LA *LOI SUR LES CONTRAVENTIONS*

La logique de la *Loi*, telle qu'illustrée dans la figure 1, est basée sur deux objectifs principaux : mise en œuvre d'une nouvelle procédure d'application des contraventions fédérales par délivrance de procès-verbaux; réduction des conséquences des condamnations pour des infractions fédérales désignées comme contraventions (voir la sous-section 2.2). Pour appuyer ces objectifs, la mise en œuvre de la *Loi* a déclenché un certain nombre d'activités avec les extrants et résultats qui en découlent. Nous décrivons ces divers éléments dans les sous-sections qui suivent.

3.1. Activités et extrants

La première tâche du gouvernement fédéral pour mettre en œuvre la *Loi* a été de désigner des infractions réglementaires fédérales comme contraventions. Cette démarche continue est menée en collaboration directe avec les divers ministères fédéraux et autorités responsables de l'application des infractions réglementaires fédérales.

Le gouvernement fédéral intègre ensuite, pour appliquer la *Loi*, les régimes provinciaux de poursuites et il signe avec les provinces des ententes énonçant les paramètres de la collaboration fédérale-provinciale. À cette démarche peuvent être associés divers ministères (Procureur général, Justice, Service correctionnel du Canada) et les administrateurs des tribunaux, ce qui donne normalement lieu à de vastes négociations entre les administrations fédérales et provinciales.

Une fois que de telles bases sont jetées, les agents d'application de la loi entrent en scène. Ils doivent recevoir les outils (il est d'abord question des procès-verbaux de contravention) et la formation nécessaires pour pouvoir mettre en œuvre le nouveau régime de poursuites. Ils peuvent alors commencer à délivrer des procès-verbaux.

Si toutes ces activités s'exercent avec succès, c'est qu'on aura établi les contraventions fédérales, le cadre réglementaire requis et les ententes à prévoir. De plus, les agents d'application de la loi se seront mis à délivrer des procès-verbaux de contravention.

3.2. Résultats attendus

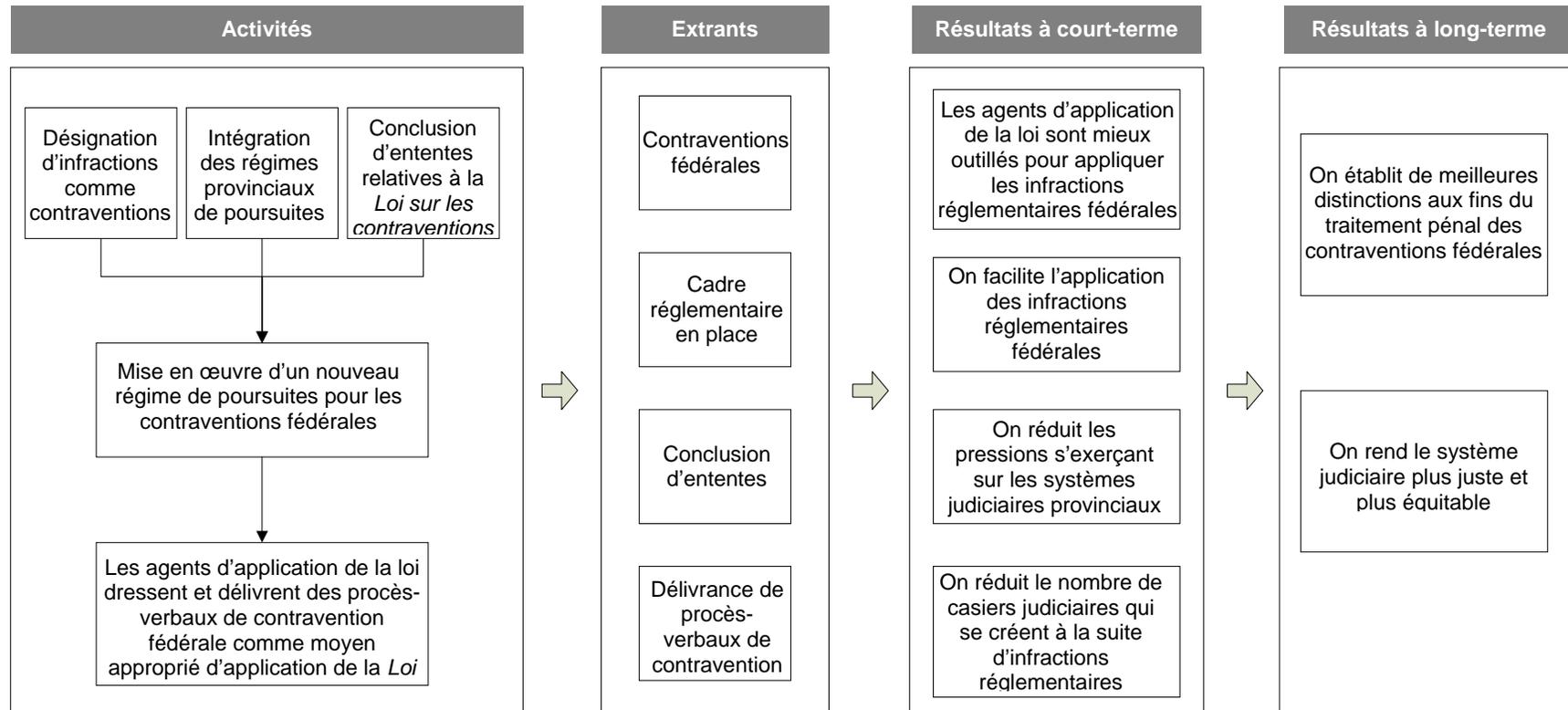
Le fait que les agents traitent les infractions réglementaires fédérales par un système de procès-verbaux de contravention devrait avoir des effets directs à de multiples niveaux :

- *Agents d'application de la loi* : Étant capables d'émettre des procès-verbaux de contraventions, ils seront alors mieux outillés pour appliquer les contraventions fédérales. Avec un système de procès-verbaux plus simple que la procédure sommaire de déclaration de culpabilité, ils devraient être encouragés à mieux appliquer les infractions réglementaires fédérales.
- *Parlement* : Si la lutte aux infractions réglementaires fédérales devient plus efficace, le Parlement joue alors mieux son rôle consistant à veiller sur l'intégrité du principe de la primauté du droit.
- *Appareil judiciaire* : Le système de procès-verbaux de contravention soustrait en partie le traitement des contraventions fédérales à l'appareil judiciaire si on compare ce système à la procédure sommaire de déclaration de culpabilité. Sauf en cas de contestation, le système de procès-verbaux permet normalement aux présumés contrevenants de clore l'affaire par le simple paiement de l'amende, ce qui est nettement de nature à réduire les pressions qui s'exercent sur l'appareil judiciaire.
- *Population canadienne* : On soutient depuis longtemps que, si on se retrouve avec un casier judiciaire pour avoir commis certaines infractions réglementaires fédérales, on est puni d'une manière disproportionnée. La *Loi* devrait donc avoir pour effet de réduire le nombre de Canadiens qui, ayant enfreint les lois fédérales, auront désormais à vivre avec un casier judiciaire.

À long terme, la mise en œuvre de la *Loi* garantit que le système de justice fait mieux la distinction entre les infractions réglementaires et les infractions criminelles et, en réduisant les conséquences d'une condamnation pour contravention fédérale, la *Loi* aide aussi à garantir que le système demeurera juste et équitable au pays.

Figure 1: Logique de la *Loi sur les contraventions*

Logique de la *Loi sur les contraventions*



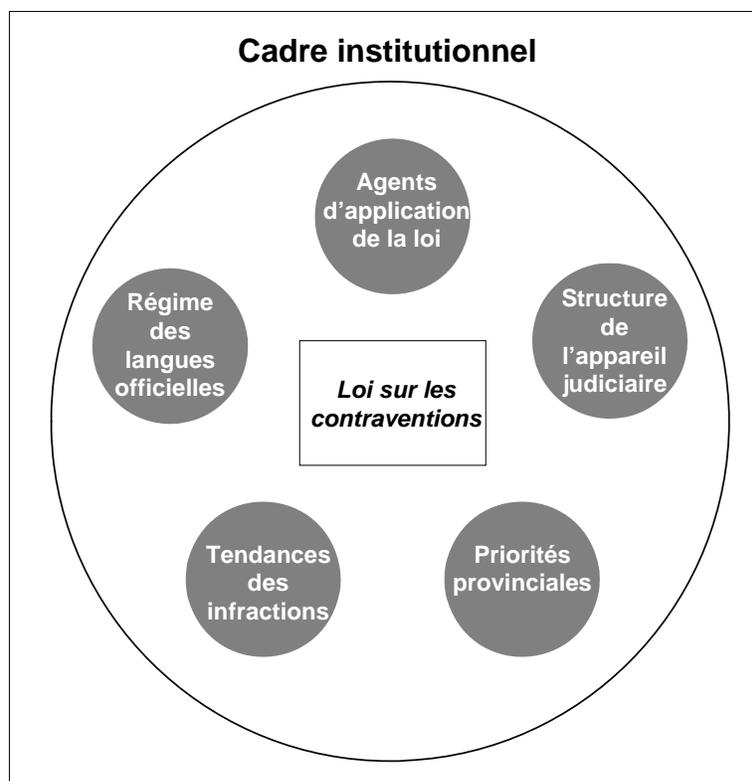
3.3. Facteurs systémiques

La *Loi* n'est pas mise en œuvre dans une sorte de vide. Au contraire, divers facteurs systémiques devraient influencer sur la façon dont la *Loi* est mise en œuvre et sur les résultats obtenus. En d'autres termes, ces facteurs devraient agir (positivement ou négativement) sur le degré de réalisation du cadre logique de la figure 1.

La figure 2 énumère cinq de ces facteurs :

- *Agents d'application de la loi* : Le succès de la mise en œuvre de la *Loi* dépend étroitement du comportement des agents d'application de la loi. On pourrait prétendre que les exigences liées à la procédure sommaire de déclaration de culpabilité viennent décourager l'application d'un certain nombre d'infractions fédérales plus légères. Maintenant qu'un système de procès-verbaux est disponible, des facteurs tels la formation sur l'utilisation du système de procès-verbaux ainsi que la structure opérationnelle et administrative des autorités d'application de la loi joueront un rôle de premier plan dans la mise en œuvre de la *Loi*.
- *Structure de l'appareil judiciaire* : Il existe des similitudes entre les juridictions, mais chaque province possède un appareil judiciaire, des règles, une culture et des procédures administratives qui lui sont propres. Les contraventions fédérales viennent ajouter une nouvelle dimension à des systèmes déjà complexes. Là encore, il faut que les administrateurs et le personnel des tribunaux comprennent les exigences directement liées aux contraventions fédérales. Leur collaboration est essentielle si on entend prévenir les défis judiciaires par défaut de compréhension du nouveau régime de poursuites.

Figure 2: Cadre institutionnel



- *Priorités provinciales* : Plus de 12 ans après son adoption, la *Loi* n'est toujours pas opérationnelle dans certaines juridictions au pays, et ce parce que les administrations provinciales doivent consentir à affecter temps et ressources pour travailler avec le gouvernement fédéral afin de mettre en œuvre la *Loi sur les contraventions*. On doit traiter une multitude de facteurs, administratifs comme financiers, avant que la *Loi* ne puisse être complètement opérationnelle. La conclusion d'une entente ainsi que les activités de communication et de formation nécessaires pour le personnel des tribunaux et les agents d'application de la loi sont autant de facteurs essentiels pour bien mettre en œuvre la *Loi*. Pour diverses raisons, un gouvernement provincial pourrait conclure que, sur son territoire, cette mise en œuvre n'est pas assez prioritaire pour qu'il y affecte les ressources voulues.
- *Tendances des infractions* : La nature des infractions énumérées au tableau 1 est telle que les contraventions fédérales seront nécessairement plus nombreuses dans certaines provinces qu'ailleurs au pays. Nombreuses sont les infractions désignées comme contraventions qui ont à voir avec l'environnement (nautisme, pêche, parcs nationaux, faune et oiseaux migrateurs)

et les transports (navigation, transport terrestre, transport de marchandises dangereuses). Les provinces qui comptent une multitude de parcs nationaux ou d'habitats protégés ou qui ont directement accès à de grandes étendues d'eau ont tout intérêt à assurer une prise en charge efficace des contraventions fédérales. Par ailleurs, les provinces peu peuplées n'auront peut-être que rarement à faire face à la liste actuelle des infractions réglementaires désignées comme contraventions.

- *Régime des langues officielles* : La décision rendue en 2001 par la Cour fédérale a confirmé l'applicabilité des droits linguistiques au régime des contraventions fédérales. Pour l'essentiel, les provinces qui appliquent les contraventions fédérales agissent au nom du gouvernement fédéral et, à ce titre, elles doivent respecter tous les droits linguistiques propres aux institutions fédérales ou aux poursuites des infractions fédérales. L'expérience acquise à ce jour avec le Fonds de mise en application de la *Loi sur les contraventions* a démontré la nécessité de venir en aide à certaines provinces peu capables de fournir les services dans les deux langues officielles. Il se peut que le respect des obligations d'ordre linguistique donne lieu à des réflexions susceptibles de dissuader une province de se livrer à des activités de traitement et d'application des contraventions fédérales. En ce sens, le Fonds joue un rôle primordial, comme en témoignent les deux évaluations auxquelles l'a officiellement soumis le ministère de la Justice Canada.

4. MÉTHODOLOGIE

La méthodologie de cette évaluation comporte deux grands volets, à savoir un examen des dossiers et autres documents ainsi que des entrevues d'informateurs clés.

4.1. Examen des documents

Pour acquérir une compréhension approfondie de la *Loi sur les contraventions*, une diversité de documents ont été examinés, dont les suivants :

- documents liés à l'historique de la *Loi sur les contraventions*. Certains sont publics, tel que les études de la Commission de réforme du droit et d'autres d'usage interne (notes d'information ou de service); ils dressent le bilan critique de la raison d'être de cette loi;
- principaux textes législatifs. À la *Loi sur les contraventions* et à ses deux dispositifs réglementaires s'ajoutent un certain nombre de lois et de règlements fédéraux actuellement visés par cette loi ainsi que les lois provinciales de procédure judiciaire;
- ententes d'application de la *Loi sur les contraventions* avec les rapports financiers et statistiques. Dans certains cas, les autorités provinciales ont livré des données statistiques supplémentaires sur le nombre et la nature des procès-verbaux de contravention qu'elles délivrent.

4.2. Entrevues d'informateurs clés

Des entrevues d'informateurs clés ont été menées auprès d'un certain nombre d'intervenants dans toutes les régions du pays qui appliquent la *Loi sur les contraventions*. On en dénombre 67 auprès de 81 personnes et elles ont eu lieu de février à avril 2010. Le tableau 4 répartit ces intervenants selon leur fonction.

Tableau 4 : Répartition des intervenants consultés selon la fonction

Groupe d'informateurs clés	Nombre de personnes consultées
Agents d'application de la loi (fédéraux, provinciaux et municipaux)	29
Gestionnaires des services d'application de la loi (fédéraux, provinciaux, municipaux et aéroportuaires)	20
Conseillers juridiques et procureurs	12
Fonctionnaires (fédéraux et provinciaux)	17
Gestionnaires des tribunaux	3
Total	81

Ces entrevues ont été tantôt en personne, tantôt téléphoniques. Des visites locales en bonne et due forme ont été organisées dans le cadre de la collecte de données et certaines entrevues ont eu lieu en personne au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse et en Ontario. Dans d'autres provinces cependant, les intervenants étaient géographiquement si dispersés que des entrevues téléphoniques ont été privilégiées.

4.3. Analyse

La mise en œuvre de la *Loi sur les contraventions* est très peu documentée. C'est pourquoi la méthodologie utilisée pour cette évaluation a été structurée pour permettre un relevé systématique des faits, documentés ou non, ainsi que des opinions et perceptions d'une grande diversité d'intervenants, les agents et les gestionnaires des services d'application de la loi étant privilégiés à cet égard.

Comme il s'agit avant tout d'une évaluation qualitative, un logiciel d'analyse de données qualitatives (NVivo) a été utilisé pour organiser méthodiquement l'information recueillie selon les grands thèmes, questions et indicateurs retenus et pour permettre une intégration complète de tous les éléments qualitatifs. Cette stratégie a permis une analyse par organismes et fonctions, orientation particulièrement importante si on considère la nature des infractions réglementaires visées par la *Loi sur les contraventions*.

5. PRINCIPALES CONSTATATIONS

Dans cette section, les grandes constatations relatives à la *Loi sur les contraventions* sont présentées. Plus précisément, il sera question de la pertinence de la *Loi* ainsi que de questions de performance telles que : l'efficacité de la mise en œuvre à travers le Canada, d'autres questions liées à l'application des contraventions fédérales, l'étendue des impacts associés à la *Loi* de même que des questions d'efficience et d'économie.

5.1. Pertinence de la *Loi sur les contraventions*

L'évaluation de la pertinence de la *Loi sur les contraventions* s'est principalement effectuée aux niveaux de l'harmonisation avec les priorités fédérales et du besoin continu de la *Loi*. En termes de pertinence, l'évaluation a aussi examiné le bien-fondé de la procédure sommaire de déclaration de culpabilité en relation avec la *Loi sur les contraventions* ainsi que l'étendue de la désignation. Les sous-sections suivantes du rapport examinent plus en détail ces constatations.

5.1.1. Harmonisation avec les priorités fédérales

Le respect attendu chez les citoyens d'un ensemble bien défini de règles applicables en droit d'une manière systématique et uniforme, constitue depuis toujours une pierre angulaire de la primauté du droit et, par là, de la démocratie. Un des résultats stratégiques recherchés par le ministère de la Justice Canada est de promouvoir « un système de justice équitable, pertinent et accessible qui reflète les valeurs canadiennes ».²⁰ Une de ces valeurs est la primauté du droit, ainsi que l'énonce le préambule de la *Charte canadienne des droits et libertés* avec la mention suivante : « Attendu que le Canada est fondé sur des principes qui reconnaissent la suprématie de Dieu et la primauté du droit ».²¹

Il y a de nombreux aspects associés à la notion de primauté du droit, mais ce qui revient fréquemment, c'est la notion de prévisibilité. Comme l'a fait observer la Cour suprême du

²⁰ Voir ministère de la Justice Canada. (2010). Rapport sur les plans et les priorités 2009–2010.

²¹ Voir *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Canada, « à son niveau le plus élémentaire, le principe de la primauté du droit assure aux citoyens et résidents une société stable, prévisible et ordonnée où mener leurs activités ». ²² Elle a également souligné que « la primauté du droit exige la création et le maintien d'un ordre réel de droit positif qui préserve et incorpore le principe général de l'ordre normatif ». ²³

Usant de son autorité constitutionnelle, le gouvernement fédéral a institué toutes sortes d'infractions réglementaires fédérales et, comme l'a précisé la Cour suprême du Canada, il lui incombe de bien *maintenir* ce cadre législatif. Ce maintien doit se manifester à tout le moins par une bonne application de la loi. Les résultats de notre évaluation témoignent des grandes difficultés auxquelles peuvent se heurter les autorités d'application de la loi au moment d'appliquer les infractions réglementaires fédérales. Cependant, la *Loi sur les contraventions* vient offrir une approche permettant de faciliter l'application des infractions réglementaires fédérales, et ainsi de contribuer au maintien du cadre législatif canadien. Elle est donc conforme au rôle qu'assure le ministre dans la gestion du système de justice du Canada.

5.1.2. Besoin du régime de contraventions

Pour appliquer les infractions réglementaires fédérales, les agents désignés doivent obéir à des règles strictes destinées à faire régner la justice et à protéger les citoyens contre les décisions arbitraires et les abus de pouvoir. Comme nous l'avons noté à la sous-section 2.2, la procédure sommaire de déclaration de culpabilité, que définit la partie XXVII du *Code criminel*, s'applique par défaut dans toutes les affaires sauf celles qui sont traitées par mise en accusation. Une autre procédure comme celle que définit la *Loi sur les contraventions* peut servir au traitement de certaines infractions réglementaires fédérales, mais faute d'une telle procédure de rechange, les agents d'application de la loi doivent revenir à la procédure sommaire.

Il est primordial de comprendre à quel point la procédure sommaire peut se révéler fastidieuse. Elle comporte un certain nombre d'étapes bien définies, bien que celles-ci puissent quelque peu varier selon les régions; prenons l'exemple d'un agent de la faune mis en présence de quelqu'un qui « chasse les oiseaux migrateurs après avoir tué, en une journée, le nombre d'oiseaux qu'il est permis de tuer » ²⁴. Pour traiter cette infraction réglementaire fédérale par procédure sommaire, l'agent doit passer par les étapes suivantes :

²² Voir Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217.

²³ Voir Renvoi : Droits linguistiques au Manitoba, [1985] 1 R.C.S. 721.

²⁴ Cela va à l'encontre de l'article 9 du *Règlement sur les oiseaux migrateurs*.

- Il recueille les données requises auprès de l'intéressé, c'est-à-dire son nom et son adresse, son numéro de permis, des photos et autres éléments pertinents.
- Il rencontre le procureur de la Couronne pour communiquer les renseignements sur l'infraction et examiner avec lui s'il y a lieu de déposer des accusations. Il est important de spécifier que les procureurs de la Couronne associés avec le Service des poursuites pénales du Canada (SPPC) sont ceux qui se chargent des procès pour infractions aux lois fédérales, sauf si un accord contraire existe.
- Si la Couronne accepte de poursuivre, l'agent prépare l'information, souvent appelée « formulaire complet », qui comprend une description détaillée des circonstances de cette infraction fédérale. Il dépose le dossier au tribunal pour que l'acte d'accusation soit signé par un juge provincial ou un juge de paix. Il obtient aussi une assignation signée par le juge, ordonnant l'accusé de se présenter en cour afin de répondre à l'accusation.
- Il transmet ensuite l'assignation et l'information connexe au présumé contrevenant. Pour ce faire, il doit normalement se rendre à la résidence de celui-ci.
- Ensuite, le contrevenant comparait en justice et dépose un plaidoyer. À cette étape, la procédure varie selon les régions du pays (selon les lois provinciales). Dans certains cas, le tribunal traitera immédiatement l'affaire. Si l'inculpé plaide coupable, il reçoit immédiatement sa peine. S'il plaide non coupable, l'audience a lieu sur-le-champ. Dans d'autres juridictions, on dépose seulement le plaidoyer à la première comparution; l'audience ou le prononcé de la sentence intervient plus tard.
- Quelle que soit la procédure suivie, l'agent prépare un mémoire ou dossier dont se sert le procureur de la Couronne pour recommander une peine ou poursuivre le procès. Pour préparer le dossier, l'agent doit réunir toutes les observations et les preuves (p. ex., photos) relatives à l'infraction. En temps normal, le dossier inclut les affidavits reçus sous serment; l'agent peut aussi signifier des assignations à des témoins. Bien sûr, il devra lui aussi être disponible pour témoigner.
- Une fois le dossier complété, l'agent doit rencontrer le procureur de la Couronne afin d'examiner les documents et répondre à toutes ses questions.
- S'il y a procès, l'agent pourrait devoir rencontrer à nouveau le procureur à plusieurs reprises pour bien préparer la cause et seconder tout témoin devant comparaître.

Les données de la présente évaluation viennent confirmer qu'un immense problème se pose lorsque les agents d'application de la loi n'ont d'autre possibilité que la procédure sommaire

pour s'occuper des infractions réglementaires fédérales. Une multitude d'obstacles systémiques se présentent directement dans ce cas :

- Les agents d'application de la loi sont formés précisément pour la tâche que décrit leur titre, c'est-à-dire l'application des lois et des règlements. Ce qu'ils veulent avant tout, c'est se trouver sur le terrain à surveiller les groupes visés ou les habitats protégés ou réglementés. L'idée de passer des heures à remplir des formulaires, à attendre des signatures dans un tribunal et à se rendre partout pour signifier des avis et obtenir des affidavits n'est pas une utilisation efficiente de leur temps.
- Il peut s'avérer difficile de convaincre la Couronne à déposer une accusation pour une infraction réglementaire fédérale (par opposition au *Code criminel*). Les ressources pour les poursuites sont limitées et la charge de travail est déjà lourde, alors l'idée d'avoir à consacrer du temps et des ressources à des poursuites contre un chasseur ayant tué trois ou quatre oiseaux migrateurs de plus que la limite permise peut ne pas être perçue comme une priorité par la Couronne.
- Même si la Couronne accepte de poursuivre, le juge qui préside pourrait ne pas se ranger à cet avis en pensant que le temps du tribunal sera mal employé. Un certain nombre d'agents d'application de la loi consultés dans le cadre de cette évaluation ont relaté les réactions de juges manifestant de la frustration à devoir s'occuper de simples infractions réglementaires. De plus, il se peut que, déjà considérée comme moins importante qu'une infraction criminelle (p. ex., conduite avec facultés affaiblies, vol, voies de fait), une infraction réglementaire fédérale comme celle que nous citons dans notre exemple suscite des questions que le juge président connaît mal au départ. Un informateur clé a dit : « Si le procureur est prêt à poursuivre, on constate 99 fois sur 100 que le juge provincial ne s'est même jamais frotté à la loi fédérale en question. »
- Si la cause est menée à bien malgré ces complications et que l'inculpé est déclaré coupable, le juge ne sait souvent guère quelle peine imposer. Dans l'exemple de notre chasseur ayant tué trop d'oiseaux migrateurs, la loi applicable stipule que, si on est reconnu coupable par procédure sommaire, on est passible d'une « amende maximale de 300 000 \$ et un emprisonnement maximal de six mois, ou l'une de ces peines ».²⁵ Il est sûr que le juge jouit d'une latitude considérable en pareil cas et qu'il pourrait être tenté de fixer une amende largement symbolique. Voici ce qu'a dit un agent d'application de la loi : « L'amende devient non pertinente. La punition devient l'obligation de comparaître en cour. Le juge

²⁵ Paragraphe 13(1.1)b) de la *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs* (1994, c. 22).

considère que la personne a été assez punie et finit par lui imposer une amende de 100 \$. Le contrevenant se fait seulement taper sur les doigts. »

Il semble nettement inefficace de voir toute cette procédure aboutir à une amende de 100 \$, 200 \$ ou même de 400 \$. Pour l'exprimer simplement, la procédure sommaire de déclaration de culpabilité paraît aller à l'encontre même de la nature d'un grand nombre d'infractions réglementaires fédérales. Comment les agents d'application de la loi finissent-ils alors par réagir? Souvent, ils s'abstiennent tout simplement de déposer des accusations, comme l'illustrent abondamment les entrevues menées dans le cadre de cette évaluation. Les agents se limitent souvent à servir un avertissement, qui n'a aucune conséquence juridique. L'avertissement a sa place s'ils ont à éduquer le grand public ou à traiter de légères infractions avec circonstances atténuantes. Le tout pose un problème quand ces agents se rabattent sur les avertissements faute de bon moyen de rechange pour traiter les infractions dont ils ont à s'occuper. Qu'une foule d'infractions réglementaires fédérales demeurent largement non appliquées s'oppose aux valeurs fondamentales de la primauté du droit, comme l'impératif du maintien d'un cadre réglementaire prévisible et ordonné.

Les agents et les gestionnaires des services d'application de la loi consultés dans le cadre de cette évaluation appuient unanimement l'idée d'un système de procès-verbaux comme celui de la *Loi sur les contraventions*.

En verbalisant, les agents d'application de la loi se trouvent à appliquer les infractions réglementaires fédérales, tout en évitant la longue démarche que représente la procédure sommaire de déclaration de culpabilité. Comme décrit à la sous-section 2.3 de ce rapport, le système institué par la *Loi sur les contraventions* crée une certitude en établissant des amendes à valeur prescrite et en habilitant les agents à délivrer un procès-verbal sur place sans avoir préalablement à obtenir l'autorisation de la Couronne ou de toute autre autorité. Le présumé contrevenant peut aussi choisir de payer l'amende, ce qui clôt l'affaire sans recours aux tribunaux.

Le système de procès-verbaux de contravention semble convenir tout particulièrement aux auteurs d'une première infraction ou aux gens qui paraissent véritablement mal comprendre la loi fédérale qu'ils sont accusés d'avoir enfreinte. Les agents d'application de la loi consultés ont fréquemment insisté sur la nécessité de disposer d'une diversité d'outils selon la variété même des scénarios qui se présentent à eux.

Pour certains, l'application des infractions réglementaires fédérales par un système de procès-verbaux (par opposition à la procédure sommaire de déclaration de culpabilité) pourrait avoir donné l'impression au départ qu'on se trouvait à banaliser ces infractions. C'était une première perception dont ont fait part un certain nombre d'agents d'application de la loi au cours d'entrevues menées dans le cadre de cette évaluation. Il semblerait cependant qu'en apprenant à se servir de la *Loi*, ils ont ensuite perdu cette impression.

5.1.3. Cas où la procédure sommaire a toujours sa place

La mise en œuvre de la *Loi sur les contraventions* ne sonne pas le glas de la procédure sommaire dans l'application des infractions réglementaires fédérales, incluant celles désignées comme contraventions. Les informateurs clés consultés dans le cadre de cette évaluation ont insisté plusieurs fois sur l'intérêt de recourir à la procédure sommaire suivant les circonstances. Ils ont notamment évoqué les scénarios suivants :

- L'agent traite avec un récidiviste pour qui la délivrance de procès-verbaux de contravention ne semble d'aucun effet. En exigeant de celui-ci qu'il comparaisse en cour pour s'expliquer, la procédure sommaire envoie un message plus musclé. Une affaire de récidive est toujours plus facile à justifier auprès de la Couronne et du juge qui préside.
- Il y a aussi les cas où l'agent d'application de la loi désire une peine plus sévère que celle que prévoit la *Loi sur les contraventions*. En optant pour la procédure sommaire, la Couronne peut requérir la peine prévue par la loi même qui a créé l'infraction (au lieu de la peine réduite du *Règlement sur les contraventions*) qui présente normalement une échelle plus étendue.
- L'agent désire déposer plusieurs chefs d'accusation et peut aussi vouloir des ordonnances déterminées. En verbalisant, il n'obtiendrait pas ce résultat. Il lui faut alors traiter l'infraction par procédure sommaire.

Les agents d'application de la loi pourront donc toujours recourir à la procédure sommaire pour traiter les affaires sérieuses d'infractions réglementaires fédérales désignées comme contraventions.

5.1.4. Étendue des désignations

L'étendue des infractions réglementaires fédérales désignées comme contraventions influe directement sur la pertinence de la *Loi* même. En fait, on peut aborder la question sous deux angles complémentaires.

Sur le plan théorique d'abord, on pourrait avoir du mal à comprendre pourquoi la *Loi sur les contraventions* ne viserait pas toutes les infractions réglementaires fédérales qu'on jugerait punissables par une amende prescrite et limitée là où il n'y a pas de circonstances aggravantes. Comme on l'a déjà signalé, la *Loi* ajoute un outil à la trousse de l'agent d'application de la loi, mais n'en retire aucun. Les agents ont toujours la possibilité d'appliquer les infractions par procédure sommaire si la situation le justifie.

Sur le plan pratique ensuite, on peut dire que si on ne désigne pas les bonnes infractions comme contraventions, la pertinence de la *Loi* devient plus ambiguë. La vaste majorité des informateurs clés consultés dans le cadre de cette évaluation proposaient d'élargir l'étendue des infractions fédérales désignées comme contraventions

Selon les informateurs clés, ces domaines seraient notamment ceux des pêches (*Règlement sur l'inspection des petits bateaux de pêche*, *Règlement sur les pêches de l'Atlantique*, *Règlement de pêche (dispositions générales)* et *Règlement sur la gestion de la pêche du poisson contaminé*); de l'environnement (*Loi sur les espèces en péril* et ses règlements); de la radiodiffusion (*Loi sur la radiodiffusion* et *Loi sur la radiocommunication* avec les règlements associés); et des explosifs (*Loi sur les explosifs* et ses règlements).

Il convient de noter que la décision d'étendre la *Loi sur les contraventions* revient principalement aux divers ministères fédéraux responsables des lois et règlements en question. Le ministère de la Justice Canada joue aussi un rôle que nous détaillerons à la prochaine sous-section du rapport.

5.2. Performance : efficacité

Cette sous-section porte sur des questions de performance associées à la mise en œuvre de la *Loi sur les contraventions* sur le territoire canadien. Il sera d'abord question de l'efficacité de la *Loi* ainsi que des conséquences de la non-application de cette loi dans trois provinces, et ensuite du cadre de mise en œuvre dans les provinces où elle est appliquée. Les autres questions liées à la performance qui sont présentées incluent : le rôle du ministère de la Justice Canada, la mobilisation des principaux intervenants et l'application des contraventions fédérales. Les

incidences de la *Loi* sur les agents d'application de la loi et sur l'appareil judiciaire ainsi que les incidences plus générales sur la société sont aussi présentées.

5.2.1. Vers une application intégrale de la *Loi*

La mise en œuvre de la *Loi sur les contraventions* se fait à petits pas. Adoptée en 1992, cette loi a pour ainsi dire été mise en veilleuse jusqu'à ce que le Parlement la modifie en 1996 afin de permettre (entre autres dispositions) au gouvernement fédéral de conclure des ententes avec les gouvernements provinciaux en vue de l'utilisation de leurs régimes respectifs de poursuites. Le ministère de la Justice Canada a alors engagé des discussions avec les autorités provinciales, ce qui mena à la signature d'accords avec sept provinces (voir le tableau 5). Comme nous l'avons signalé à la sous-section 2.4, la décision rendue par la Cour fédérale sur les droits linguistiques en 2001 a imposé une renégociation des accords en place et a ralenti la négociation de nouvelles ententes.

Tableau 5 : Année de première conclusion d'une entente relative à la *Loi sur les contraventions* dans les diverses provinces

Juridictions	Date
Ontario	1996
Nouveau-Brunswick	1997
Île-du-Prince-Édouard	1997
Manitoba	1997
Nouvelle-Écosse	1999
Québec	2000
Colombie-Britannique	2004

Source : documents administratifs.

Théoriquement, on peut dire que la *Loi* est opérationnelle dans sept provinces depuis déjà un certain nombre d'années. En réalité, la mise en œuvre s'est aussi révélée progressive. On constate que certains ministères fédéraux ne se servent toujours pas du système de délivrance de procès-verbaux de contravention et ce, même dans les juridictions où une entente est en place depuis plusieurs années. Voici quelques exemples patents :

- Au moment de cette évaluation, le Nouveau-Brunswick ne délivrait pas de procès-verbaux à l'égard d'infractions désignées à la *Loi sur la marine marchande du Canada* et ses règlements (incluant la longue liste d'infractions du *Règlement sur les petits bâtiments* en ce qui concerne la navigation de plaisance), ainsi qu'au *Règlement de pêche des provinces maritimes* (incluant plusieurs infractions relatives à la pêche dans les eaux intérieures et les

« eaux à marée »). Des problèmes administratifs, particulièrement dans le cas des saisies et confiscations, ont apparemment retardé la délivrance de procès-verbaux. Les informateurs clés consultés dans le cadre de cette évaluation ont indiqué que la délivrance de procès-verbaux de contravention pourrait débiter en 2010.

- Très peu de procès-verbaux ont été délivrés en Nouvelle-Écosse pour les infractions désignées à la *Loi sur la marine marchande du Canada* et à ses règlements. Cela serait la conséquence de problèmes liés aux autorités d'application de la loi, ce dont nous parlerons plus en détail dans cette sous-section du rapport.
- Aucun ou très peu de procès-verbaux ont été délivrés à ce jour pour des infractions désignées à la *Loi sur le tabac*. Les résultats de l'évaluation confirment que dans certaines régions du pays, le système de procès-verbaux n'est pas encore employé à cette fin. Un manque de capacité d'application et des procédures administratives peu claires seraient venues retarder la délivrance de procès-verbaux.

Les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que les autorités d'application de la loi devront résoudre un certain nombre de questions avant que la *Loi sur les contraventions* ne soit intégralement appliquée là où des ententes ont été conclues. Dans ce rapport, un grand nombre de ces difficultés sont décrites.

Au-delà des problèmes de mise en œuvre associés aux accords en place, on constate que la *Loi* n'est toujours pas opérationnelle à Terre-Neuve-et-Labrador, en Saskatchewan et en Alberta. Le maintien d'une opérationnalisation partielle de la *Loi* pourrait présenter un certain nombre de risques.

D'abord, l'applicabilité des infractions réglementaires fédérales, notamment de celles qui sont désignées comme contraventions dans ces trois provinces, peut être sérieusement questionnée. Les agents d'application de la loi se retrouvent devant le scénario que nous avons décrit à la sous-section 5.1, devant choisir entre le simple avertissement et toute la procédure sommaire de déclaration de culpabilité. Cependant, dans ces circonstances, les agents d'application de la loi décident souvent de ne pas déposer d'accusations ou de simplement émettre un avertissement, sans aucune conséquence légale.

Ensuite, en ayant deux procédures s'appliquant à une même infraction fédérale avec des résultats différents, on contredit le principe de constance et de prévisibilité du cadre réglementaire associé aux lois fédérales. Un informateur clé a affirmé : « Le traitement devrait être le même pour tous les auteurs d'infractions fédérales. Cela ne devrait pas dépendre de la province. Si vous

enfreignez un règlement en Saskatchewan, vous allez en cour et, si vous le faites au Manitoba, vous ne recevez qu'un procès-verbal. »

5.2.2. Ententes relatives à la *Loi sur les contraventions*

Les ententes relatives à la *Loi sur les contraventions* ont vraiment aidé à structurer la collaboration entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Les représentants des provinces consultés se sont dits hautement satisfaits de ces accords et de leurs liens permanents de collaboration avec le ministère de la Justice.

Sur la question des rapports, les provinces se divisent essentiellement en deux groupes :

- Les provinces qui obtiennent des ressources du Fonds de mise en application de la *Loi sur les contraventions* doivent présenter des rapports bien précis en suivant le modèle fourni par le Ministère. Il s'agit de la Nouvelle-Écosse, de l'Ontario, du Manitoba et de la Colombie-Britannique. À ce jour, ces provinces ont produit les rapports requis où elles décrivent les activités menées avec l'argent reçu et livrent des statistiques sur le nombre et la nature des procès-verbaux de contravention qu'elles ont délivrés.
- Dans les trois autres provinces participantes (Île-du-Prince-Édouard, Nouveau-Brunswick et Québec), l'activité de production de rapports est variable pour l'instant. Le Québec produit certaines statistiques annuelles sur les contraventions fédérales avec des données financières, mais les deux autres ne font actuellement rien de tel, malgré les dispositions de rapport prévues par la *Loi sur les contraventions*.

Si on obtenait régulièrement des statistiques de toutes les provinces qui appliquent la *Loi sur les contraventions* (indépendamment de l'argent reçu du Fonds de mise en application), on améliorerait nettement la surveillance de la mise en œuvre, d'autant plus que les statistiques en question existent déjà dans les bases de données provinciales.

5.2.3. Rôle du ministère de la Justice Canada

Le ministère de la Justice joue un rôle de premier plan dans la mise en œuvre de la *Loi sur les contraventions*. Un aspect prédominant dans ce rôle est la surveillance permanente des modifications apportées aux lois actuellement visées par la *Loi sur les contraventions*, ce qui permet de tenir fidèlement à jour le *Règlement sur les contraventions*. Le Ministère a aussi pour responsabilité de renseigner systématiquement les autorités d'application de la loi sur les

modifications que subissent ces règlements, de sorte que leurs agents puissent bien fonctionner dans leur rôle.

Les résultats de cette évaluation indiquent que l'exercice de ces responsabilités a posé des problèmes. Des représentants provinciaux ont signalé que le Ministère avait tardé dans certains cas à transmettre l'information sur les modifications aux lois actuellement visées par la *Loi sur les contraventions*. Pour bien relever ce défi, le Ministère doit pouvoir compter sur une stratégie interne efficace afin de communiquer les changements aux lois ou aux règlements qui relèvent des contraventions. De plus, le Ministère doit se doter d'une stratégie de communication externe efficace afin de transmettre les changements au *Règlement sur les contraventions* à divers ministères fédéraux. Ce qu'on constate à ce jour, c'est que des mécanismes inadéquats existent au Ministère afin de communiquer systématiquement et rapidement cette information.

De plus, certains représentants provinciaux ne savaient au juste si tous les organismes d'application de la loi étaient dûment informés. Cela est tout particulièrement important, puisque plusieurs ministères fédéraux comptent sur les autorités provinciales ou municipales pour l'application des lois dont ils sont chargés. On ignore dans quelle mesure les policiers municipaux, les membres de la GRC, les agents provinciaux de conservation ou les inspecteurs des provinces et des municipalités sont tenus au fait des changements apportés au *Règlement sur les contraventions*.

Les activités du ministère de la Justice visent également la désignation d'infractions réglementaires fédérales comme contraventions. Chaque ministère fédéral a la responsabilité première de la désignation comme contraventions des infractions aux lois dont il s'occupe. S'il prend une décision en ce sens, il doit travailler directement avec les conseillers juridiques de la Direction des innovations, analyse et intégration et franchir les étapes nécessaires. C'est dans cette optique que la Direction a diffusé des lignes directrices pour aider les autres ministères fédéraux à juger si une infraction devrait être désignée comme contravention. Ces directives traitent pour l'essentiel de la nature et de la gravité des infractions qu'il convient de désigner de contraventions. On entend surtout désigner des infractions réglementaires légères. À noter qu'un ministère ne peut procéder à une désignation qui n'a pas d'abord été approuvée par la Direction. Après approbation, la désignation va suivre le processus normal d'approbation de la réglementation fédérale.

Enfin, le ministère de la Justice s'occupe de formation des agents d'application de la loi. À plusieurs reprises, les gens passés en entrevue lors de cette évaluation ont dit avoir assisté à des séances de formation avec des représentants du Ministère et de leur gouvernement provincial.

Malgré la capacité limitée du Ministère à offrir des sessions de formation, ces informateurs clés étaient heureux de la formation reçue, celle-ci leur permettant de mieux comprendre les processus associés à la *Loi sur les contraventions*.

5.2.4. Mobilisation des principaux intervenants

La bonne mise en œuvre de la *Loi sur les contraventions* exige la participation et la collaboration d'une grande diversité d'intervenants. Comme cela a déjà été mentionné dans cette sous-section, un certain nombre d'intervenants appartiennent à des organismes provinciaux ou municipaux (p. ex., policiers, agents de conservation, inspecteurs provinciaux). Dans tous les cas, le travail des agents provinciaux d'application de la loi est complémentaire à celui de leurs homologues fédéraux, qu'il s'agisse d'agents des pêches, de membres de la GRC, d'agents de la police ferroviaire, de gardiens des parcs ou d'agents de la faune, pour ne citer que ces exemples.

Comme le nombre d'agents fédéraux d'application de la loi est limité à l'échelle du pays, l'aide des autorités provinciales et municipales devient essentielle à la bonne application des infractions réglementaires fédérales. Il reste que les résultats de cette évaluation montrent que très peu d'éléments incitatifs sont là pour amener ces mêmes autorités à consacrer temps et ressources à l'application des lois fédérales. En fait, les agents provinciaux et municipaux consultés ont dit des tâches d'application des lois fédérales qu'elles étaient largement accessoires au regard de leur mandat principal d'application de la réglementation provinciale ou municipale. S'ils sont mis en présence d'une infraction aux lois fédérales qui relève de leur autorité, ils s'en occuperont normalement. Il en va de même lorsqu'un ministère fédéral sollicite leur aide. Ils prêtent leur soutien autant que possible. Cependant, leur travail repose essentiellement sur un mode réactif.

On ne s'étonnera pas que l'obstacle systémique auquel se heurtent les autorités provinciales et municipales dans l'application des lois fédérales soit d'ordre financier. Si un agent provincial ou municipal d'application de la loi émet un procès-verbal en cas de contravention fédérale et si le contrevenant paie l'amende, l'incidence sur la charge de travail de l'agent est restreinte. Cependant, qu'advient-il si le procès-verbal émis est contesté? L'agent doit alors consacrer du temps au bureau et au tribunal dans une affaire qui n'est pas liée à son mandat principal. Et qu'en est-il si l'infraction fédérale n'est pas désignée comme contravention (ou se produit dans une province qui n'applique pas la *Loi sur les contraventions*)? L'agent doit alors recourir à la procédure sommaire dont on connaît le caractère plutôt fastidieux. Les gestionnaires des autorités provinciales et municipales consultés avaient de sérieuses réserves quant au temps que leurs agents doivent consacrer à appliquer les lois fédérales puisque cette tâche n'est pas

rétribuée par le gouvernement fédéral. Là encore, ceci pourrait être une nette incitation pour les autorités provinciales et municipales à se contenter de servir des avertissements.

L'autre facteur qui complique la participation des principaux intervenants est le travail du SPPC. Tel que mentionné précédemment, sauf accord contraire, les procureurs de la Couronne du SPPC se chargent des procès pour infractions aux lois fédérales. Les ministères fédéraux responsables des lois qui créent les infractions en question se voient facturer les services rendus par les membres du SPPC. Dans cette procédure, les gestionnaires régionaux fédéraux sont appelés à surveiller les coûts engagés par les procureurs. Que des agents municipaux ou provinciaux d'application de la loi délivrent des procès-verbaux de contravention ou déposent des accusations peut donc amener des coûts imprévus. Un certain nombre d'agents provinciaux consultés lors de cette évaluation se rappellent que certains ministères ont renoncé à des accusations en disant ne pas avoir les ressources pour aller en cour. Ce scénario pourrait être une autre incitation pour les agents provinciaux et municipaux à se contenter de servir des avertissements.

Parmi tous les groupes d'intervenants impliqués dans la mise en œuvre de la *Loi sur les contraventions*, celui des administrations aéroportuaires se démarque quelque peu. Les principaux aéroports du pays sont gérés par des autorités aéroportuaires locales. Leurs activités relèvent des lois fédérales, mais leur organisation ne se rattache pas à un ministère fédéral; il s'agit d'organismes distincts et indépendants. Il reste que les aéroports se situent dans des terrains fédéraux et doivent respecter un certain nombre de lois fédérales, dont la *Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État*, qui régit (entre autres) le stationnement aux aéroports. La mise en œuvre de la *Loi* dans certains des grands aéroports canadiens s'est révélée très difficile. Il faut dire que, pour l'essentiel, les administrations aéroportuaires ne sont pas habilitées à délivrer des procès-verbaux de contravention que pourraient exécuter les tribunaux provinciaux. Pour ajouter à la difficulté, ces mêmes administrations aéroportuaires n'ont pas les ressources pour intenter des poursuites. Plus précisément, il n'est pas clair quel ministère fédéral paierait pour les services rendus par les procureurs du SPPC s'il y avait procès. Comme les administrations aéroportuaires ne touchent pas de recettes tirées de la délivrance de procès-verbaux de contravention, elles auraient du mal à justifier l'affectation de ressources aux poursuites consécutives à la délivrance de tels procès-verbaux. C'est ainsi que la plupart des aéroports produisent des procès-verbaux administratifs qui ne peuvent être exécutés par l'appareil judiciaire. Par extension, on peut voir que les contraventions à la *Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État* en ce qui concerne ces aéroports ne sont pas appliquées.

5.2.5. Application des contraventions fédérales

On peut soutenir qu'il s'est donné moins de procès-verbaux de contraventions que prévu partout au Canada. Dans cette sous-section, certains des facteurs ayant contribué à ce résultat sont exposés.

Sur une période de trois ans (2006–2008), les agents d'application de la loi ont délivré chaque année de 18 000 à 20 000 procès-verbaux à l'égard d'infractions réglementaires fédérales désignées comme contraventions. La majorité a été délivrée en Ontario et au Québec, ce qui est conforme au tableau démographique canadien. Le tableau 6 décrit la répartition des procès-verbaux de contravention entre les sept provinces qui appliquent la *Loi sur les contraventions*.

Tableau 6 : Nombre de procès-verbaux de contravention délivrés par province

Provinces	2006–2007	2007–2008	2008–2009
Î.-P.-É.	n.d. ¹	n.d. ¹	n.d. ¹
N.-É.	364	326	198
N.-B. ²	7	13	6
QC	6 191	4 978	7 120
Ont.	11 831	10 361	8 235
Man.	305	225	422
C.-B.	1 155	1 924	1 960
Total (partiel)	19 853	17 827	17 941

Source : données administratives.

¹ n.d. : non disponible

² Ces statistiques ne visent pas les infractions en matière de stationnement qui ont eu lieu à la base militaire Gagetown.

Un trait commun à toutes les provinces est le lien entre une partie appréciable de ces procès-verbaux et le non-respect des règlements associés à la conduite sur les terrains appartenant au gouvernement fédéral (p. ex., vitesse, stationnement). Dans les quatre provinces où on disposait de données sur ce phénomène au moment de l'évaluation (Nouvelle-Écosse, Ontario, Manitoba et Colombie-Britannique), cette catégorie d'infractions rendait compte d'une proportion de 40 % à 90 % de tous les procès-verbaux de contravention délivrés. La taille, la situation géographique et le profil économique des diverses provinces nous indiquent où le reste des procès-verbaux ont été délivrés :

- En Nouvelle-Écosse, la plupart l'ont été pour des infractions associées aux pêches.
- En Ontario, la pêche récréative, le nautisme et la sécurité ferroviaire étaient en cause.

- Au Manitoba, la conduite de véhicules commerciaux (heures de service) et la sécurité ferroviaire étaient surtout visées.
- En Colombie-Britannique, l'autre grand domaine lié aux procès-verbaux de contravention était celui de la navigation de plaisance.

On s'attendait à ce que plus de procès-verbaux soient délivrés. Dans les entrevues, plusieurs informateurs clés ont confirmé que les chiffres actuels paraissent plutôt bas, plus particulièrement dans les provinces participantes autres que l'Ontario et le Québec. L'examen des ententes relatives à la *Loi sur les contraventions* vient étayer cette constatation. Pour beaucoup de juridictions, on prévoyait que les autorités provinciales seraient en mesure de régler leurs dépenses administratives par les recettes tirées des contraventions fédérales (les recettes en excédent iraient à parts égales au gouvernement fédéral et au gouvernement provincial). Avec moins de 500 procès-verbaux délivrés chaque année dans un certain nombre de provinces, il est évident qu'il reste peu de recettes pour couvrir les charges administratives et encore moins pour le partage des surplus.

Dans les sections suivantes, il sera question de divers facteurs ayant limité le nombre des procès-verbaux délivrés.

L'application des contraventions fédérales est-elle prioritaire?

Par leur nature même, les infractions réglementaires fédérales désignées comme contraventions sont moins sévères et, par conséquent, leur application n'est pas toujours jugée prioritaire. Comme nous l'avons mentionné dans cette sous-section, les autorités provinciales ou municipales n'ont pas tendance à surveiller ni à appliquer proactivement ces contraventions. Dans le cas des organismes fédéraux d'application de la loi, les priorités rivales peuvent aussi restreindre les efforts d'application de ces contraventions.

Les résultats de l'évaluation font voir des différences marquées de comportement entre la GRC, qui exerce une autorité plus générale en matière d'application de la loi, et les groupes spécialisés comme les agents des pêches et de la faune, les agents de police ferroviaire et les gardiens des parcs fédéraux.

La GRC étant un organisme fédéral chargé de l'application de lois fédérales, elle s'occupe d'une multitude de crimes et d'infractions. Les entrevues menées auprès de ses représentants indiquent qu'on hésite à affecter du temps et des ressources à l'application des contraventions fédérales. Ce domaine n'a rien d'un point chaud, d'où une moindre attention des agents et des gestionnaires de

la GRC. Le phénomène est particulièrement important pour un ministère comme Transports Canada qui n'emploie pas directement d'agents d'application de la loi, comptant plutôt sur des organismes spécialisés comme la GRC pour l'application de leur législation comme celles du *Règlement sur les petits bâtiments* pour ce qui est de la navigation de plaisance ou du nautisme.

Les organismes fédéraux spécialisés seront logiquement plus enclins à investir temps et ressources dans l'application des infractions réglementaires fédérales, car c'est là leur mandat principal. Nos entrevues ont confirmé que ces autorités sont bien conscientes du système de délivrance de procès-verbaux que leur offre la *Loi sur les contraventions*. Elles perçoivent toutefois comme problème l'étendue actuelle des infractions visées par cette loi. Comme nous l'avons mentionné à la sous-section 5.1, plusieurs informateurs clés consultés proposent d'élargir l'étendue de la *Loi sur les contraventions*. À titre d'exemple, signalons que, sur les 56 règlements actuels de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, cinq seulement sont inclus en partie dans le *Règlement sur les contraventions*. La même constatation vaut pour la *Loi sur les pêches* qui compte 31 règlements dont deux seulement relèvent en partie du *Règlement sur les contraventions*. Les résultats de l'évaluation indiquent que la vaste majorité des infractions traitées par les agents fédéraux des pêches sont créées par le *Règlement de pêche (dispositions générales)*, qui n'est pas inclus pour l'instant dans le *Règlement sur les contraventions*.

Manque de ressources pour l'application des contraventions fédérales

Plusieurs infractions réglementaires fédérales désignées comme contraventions ont habituellement lieu dans les régions éloignées, qu'il s'agisse de pêche dans les eaux intérieures, d'oiseaux migrateurs, de parcs nationaux, d'aires protégées ou de navigation de plaisance. En revanche, d'autres infractions désignées comme contraventions, en matière de tabagisme par exemple, peuvent se produire partout au Canada. Dans un pays aussi étendu que le nôtre, une application efficace en tout lieu représente un formidable défi.

Les autorités d'application de la loi disposent de ressources limitées pour ce faire et, dans certaines, les ressources disponibles ont même décliné au fil des ans. À cause du manque de ressources, divers ministères fédéraux en sont venus à dépendre des autorités provinciales ou municipales pour le traitement de leurs infractions désignées. Comme nous l'avons déjà noté, ces autorités provinciales et municipales tendent à hésiter à investir temps et ressources dans une tâche qu'elles ne considèrent pas comme leur responsabilité principale, surtout qu'il s'agit d'une tâche non rétribuée par le gouvernement fédéral.

Solutions de rechange à la solution de rechange

Le système des procès-verbaux de la *Loi sur les contraventions* est une solution de rechange à l'application de la procédure sommaire de déclaration de culpabilité, mais d'autres solutions s'offrent en fait à certaines autorités d'application de la loi.

Disons d'abord que la *Loi sur les pêches* prévoit déjà un système de procès-verbaux qui présente essentiellement les mêmes avantages que celui de la *Loi sur les contraventions*²⁶. Les agents d'application de la loi délivrent des procès-verbaux fixant une amende prescrite et le présumé contrevenant a le choix entre payer cette amende et contester le procès-verbal. Pour l'exploitation d'un tel système, Pêches et Océans Canada doit se doter de procédures administratives nécessaires au traitement de ces procès-verbaux par les tribunaux provinciaux (comme on doit le faire pour le système des contraventions fédérales). Ce ministère a mis en place le dispositif voulu en Colombie-Britannique, mais pas dans la région de l'Atlantique. C'est ce qui explique qu'on donne des contraventions en vertu de la *Loi sur les pêches* en Nouvelle-Écosse, mais non pas en Colombie-Britannique.

Pour faciliter l'application de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, le gouvernement fédéral s'est doté en 2008 d'une réglementation habilitant les agents à appliquer des sanctions administratives pécuniaires²⁷. On a adopté ce nouveau système un peu pour les mêmes motifs que pour l'adoption de la *Loi sur les contraventions*, voulant éviter d'appliquer la procédure sommaire de déclaration de culpabilité. À l'heure actuelle, ces sanctions visent tous les types de bâtiments sauf les bâtiments de plaisance, alors que la *Loi sur les contraventions* s'applique normalement, elle, à la navigation de plaisance (bien que certaines infractions désignées comme contraventions concernent tous les types de bâtiments). Ainsi, ces deux outils se révèlent complémentaires dans une large mesure et les sanctions administratives ne constituent pas, d'un point de vue technique, une solution de rechange à la *Loi sur les contraventions*. Nous avons néanmoins pensé évoquer la disponibilité de ce moyen dont l'application pourrait évoluer.

Devant certains agissements interdits, les agents d'application de la loi ont souvent le choix entre le procès-verbal fédéral (en vertu de la *Loi sur les contraventions*) et le procès-verbal provincial (en vertu des lois provinciales). Tel est habituellement le cas pour les infractions associées à la chasse et à la pêche. Prenons un exemple. Pour chasser légalement des oiseaux migrateurs, on doit détenir un permis fédéral et provincial. Les résultats de notre évaluation indiquent que les

²⁶ Voir l'article 79.7 de la *Loi sur les pêches* (L.R.C., 1985, c. F-14).

²⁷ Voir le *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires* (DORS/2008-97).

lois provinciales prévoient des peines plus lourdes qu'une loi fédérale comme la *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs* et qu'elles donnent aussi plus de possibilités de confiscation du matériel de perpétration. Comme il y a bien plus d'agents de conservation provinciaux que fédéraux (agents de la faune ou des pêches, par exemple), il pourrait être tentant pour un agent provincial de se servir de sa propre loi qui lui est plus familière au départ, d'autant plus qu'elle peut prévoir des peines plus lourdes.

Traitement des contraventions dans l'appareil judiciaire

Certaines autorités d'application de la loi sont incapables de délivrer des procès-verbaux de contravention que les tribunaux puissent traiter. Comme nous l'avons mentionné dans cette sous-section, la plupart des aéroports internationaux du Canada n'ont pas la structure administrative requise pour que leurs agents d'application puissent délivrer des procès-verbaux exécutoires en matière de stationnement. Les résultats de cette évaluation font voir que le problème se pose aussi dans certaines bases militaires au pays. Faute d'une procédure claire de délivrance de procès-verbaux de contravention fédérale, les agents de la police militaire produisent, dans l'application des infractions en matière de stationnement, des procès-verbaux administratifs non exécutoires en cour. Près de 90 % des procès-verbaux en question ne sont jamais payés.

Défaut de paiement des amendes

Les contrevenants reconnus coupables qui doivent acquitter l'amende ne la paient pas tous. Les résultats de cette évaluation indiquent que le problème ne se pose pas uniquement dans le cas des contraventions fédérales. Il s'est aussi avéré difficile de faire payer les amendes aux contrevenants municipaux (infractions en matière de stationnement) ou provinciaux (infractions pour excès de vitesse).

Pour l'instant, la *Loi sur les contraventions* n'apporte pas de solution simple au problème de défaut de paiement des amendes. Une des grandes dispositions de cette loi selon laquelle les contrevenants reconnus ne sont pas passibles d'emprisonnement crée en fait des difficultés²⁸. La *Loi sur les contraventions* semble avoir eu comme effet imprévu de discréditer le système de délivrance de procès-verbaux de contravention aux yeux d'un certain nombre d'agents d'application de la loi. Quelques agents consultés dans le cadre de notre évaluation déplorait que certains contrevenants ne tiennent jamais compte des contraventions reçues, et ce, sans

²⁸ Voir l'article 42(2) de la *Loi sur les contraventions* qui interdit de requérir des mandats de dépôt selon l'article 806(2) du *Code criminel*. Par ces mandats, on peut notamment mettre en état d'arrestation quiconque n'acquiesce pas une amende prescrite par le *Code criminel* ou d'autres lois fédérales.

conséquences pour eux. Voulant éviter d'avoir à donner d'autres contraventions qui seraient tout simplement écartées au mépris des lois, ces agents auraient tendance à servir des avertissements et, après en avoir donné suffisamment à la même personne, à recourir à la procédure sommaire de déclaration de culpabilité.

Pour régler la question, il importe d'abord de comprendre comment se répartissent les responsabilités de recouvrement des amendes impayées. L'application de toutes les infractions relevant de la *Loi sur les contraventions* est systématiquement confiée à des ministères fédéraux qui, à leur tour, désignent des autorités municipales, provinciales ou fédérales selon le cas pour la délivrance des procès-verbaux de contravention. Une fois qu'il a verbalisé, l'agent d'application de la loi doit surveiller le dossier jusqu'à ce que l'affaire soit close. Lorsque le contrevenant présumé est reconnu coupable (par défaut de comparaître ou échec de sa contestation en cour), ce même agent n'a pas à s'assurer qu'il paie l'amende. Les règles varient selon les provinces, mais normalement cette responsabilité revient aux tribunaux mêmes. Dans certains cas, elle sera directement assignée au SPPC.

Pour le recouvrement des amendes impayées, les tribunaux ou le SPPC peuvent recourir à un service de recouvrement qui utilisera tous les moyens légaux à sa disposition pour que les amendes soient réglées. Les résultats de cette évaluation indiquent que les ressources disponibles à cette fin sont limitées et que, tout à fait logiquement, les bureaux de recouvrement se concentrent sur les amendes plus élevées. Comme la plupart des amendes pour contraventions fédérales sont de 500 \$ ou moins, elles ne sont généralement pas prioritaires pour les services de recouvrement.

Pour éviter des procédures judiciaires en vue d'imposer l'acquittement d'amendes quelque peu modestes, les autorités misent sur un certain nombre de moyens administratifs. Sur le plan municipal, les amendes non réglées peuvent se retrouver sur la facture de taxes foncières. Sur le plan provincial, bien des gouvernements se sont dotés d'un système leur permettant de porter directement les amendes non réglées sur la facture de renouvellement du permis de conduire. De tels recours sont indisponibles pour l'instant sur le plan fédéral. Plusieurs personnes consultées dans le cadre de cette évaluation voulaient que les amendes impayées pour contravention fédérale soient recouvrées sur les frais de renouvellement des permis de conduire, mais un tel système ne paraît guère faisable, puisque la délivrance du permis de conduite automobile est de ressort provincial, alors que les contraventions en question sont de ressort fédéral. D'un point de vue technique, on pourrait faire régler les amendes impayées par d'autres mécanismes de délivrance de permis comme les permis fédéraux de chasse aux oiseaux migrateurs, mais un tel

système paraît d'une portée restreinte et, au moment où nous rédigeons ces lignes, est encore lettre morte.

Un meilleur moyen serait de lier les amendes impayées aux mécanismes de recouvrement de l'Agence du revenu du Canada (ARC). Selon les informateurs clés consultés, l'ARC dispose déjà de procédures pour recouvrer des paiements dûs au gouvernement fédéral. Nul doute que, pour s'engager dans cette voie, il faudrait négocier des procédures et des protocoles appropriés, mais l'application des contraventions fédérales s'en trouverait nettement renforcée et aurait plus de « mordant ». Ce serait là un incitatif pour les agents d'application de la loi à délivrer des procès-verbaux de contravention quand les circonstances l'exigent.

Le seul moyen qui s'offre pour l'instant aux agents lorsque le présumé contrevenant ne tient jamais compte des procès-verbaux de contravention délivrés est de recourir à la procédure sommaire de déclaration de culpabilité. Cette solution est toujours disponible, mais rappelons que la *Loi sur les contraventions* vise précisément à éviter la procédure sommaire. Une solution administrative (comme les mécanismes de recouvrement de l'ARC) sera toujours plus efficiente à une solution judiciaire (comme la procédure sommaire).

Saisies et confiscations

Que les agents d'application de la loi puissent saisir le matériel de perpétration d'une infraction leur procure un important moyen, surtout dans l'application des infractions en matière de chasse et de pêche ou de respect des aires protégées. Ils disposeront ainsi d'éléments de preuve de première importance si l'affaire est déférée aux tribunaux. Ajoutons que, dans certaines circonstances, les agents pourraient vouloir confisquer le matériel de perpétration, ce qui viendrait alourdir la punition que subit le présumé contrevenant pour ses agissements. D'après les agents d'application de la loi consultés dans le cadre de l'évaluation, qu'on puisse confisquer un fusil de chasse ou un bateau de pêche est particulièrement dissuasif. À noter que la confiscation a normalement sa place pour les infractions les plus sérieuses.

On continue à se demander dans quelle mesure les agents d'application de la loi peuvent saisir ou confisquer des items dans le cas des infractions réglementaires fédérales désignées comme contraventions. Plusieurs informateurs clés ont fait remarquer que la question n'est toujours pas résolue. Ainsi, les incertitudes en la matière auraient, au dire des gens, contribué à retarder la délivrance de procès-verbaux au Nouveau-Brunswick pour les infractions désignées à la *Loi sur les pêches* et à ses règlements. En juin 2008, Pêches et Océans Canada a, dans des directives nationales d'application de la loi, confirmé que ses agents peuvent procéder à une saisie ou

requérir la confiscation en produisant un avis conforme en sus du procès-verbal de contravention. Il semblerait que ces directives n'ont pas encore été entièrement mises en application.

5.2.6. Incidences sur les agents d'application de la loi

L'incidence la plus marquée à attendre de la mise en œuvre de la *Loi sur les contraventions* est sur le comportement des agents d'application de la loi. Il s'agissait au départ de leur donner un moyen efficace d'application de certaines infractions réglementaires fédérales désignées comme contraventions. Dans cette sous-section, il est question des résultats de l'évaluation en ce qui concerne la formation des agents à l'utilisation du système de procès-verbaux, les directives et les procédures en place pour la délivrance de procès-verbaux de contraventions, et les effets de cet outil sur le comportement du personnel d'application de la loi.

Accès à la formation requise

Dans l'ensemble, les ministères fédéraux donnent la formation requise aux agents d'application de la loi appelés à délivrer des procès-verbaux de contravention. Cette constatation vaut particulièrement pour les ministères qui emploient directement ces agents (au lieu de s'en remettre à d'autres autorités à cette fin). Disons que Pêches et Océans Canada, Environnement Canada, Industrie Canada, la Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent (société sans but lucratif) et le Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée (société privée) forment respectivement leurs agents à l'application de la *Loi sur les contraventions* et à la délivrance de procès-verbaux conformément aux lois provinciales. Il semblerait que d'autres ministères fédéraux ne destinent pas encore systématiquement une telle formation à leurs agents.

Pour des ministères qui comptent sur d'autres autorités d'application de la loi comme Transports Canada, il est plus difficile de s'assurer que tout le personnel visé acquiert la formation nécessaire. Il importe de noter que ce ministère donne réellement de la formation et offre véritablement d'en donner davantage au besoin. La difficulté est de réunir tous les agents possibles d'application de la loi qui pourraient ne pas considérer une telle formation comme prioritaire. En fait, un certain nombre de policiers consultés dans le cadre de l'évaluation ne savaient pas que la *Loi sur les contraventions* s'appliquait dans leur juridiction.

Comme dans toute initiative de formation, chaque ministère ou organisme s'occupant de délivrer des procès-verbaux de contravention doit tenir compte d'un roulement du personnel d'application de la loi qui l'oblige à assurer une formation permanente. Les informateurs clés ont aussi insisté sur la nécessité de disposer en permanence de personnes-ressources à qui les agents

d'application de la loi puissent adresser les questions précises qu'ils se posent au sujet de la *Loi sur les contraventions*.

Directives sur la délivrance de procès-verbaux de contravention

Quel que soit leur organisme d'attache ou leur lieu de travail, les agents d'application de la loi jouissent d'une latitude considérable au moment de servir un avertissement, de délivrer un procès-verbal de contravention ou de déposer des accusations. Les résultats de cette évaluation font bien voir que les agents sont appelés à user de leur jugement et de leur expérience pour évaluer les circonstances et décider de la meilleure stratégie à employer pour y faire face.

Bien sûr, cette latitude n'a rien d'absolu. Chaque organisme qui emploie des agents d'application de la loi vise à une certaine uniformité dans l'application des infractions réglementaires. Les règles énoncées à cette fin peuvent être officielles ou officieuses. Des ministères fédéraux comme Pêches et Océans Canada ont lancé des directives écrites où une marge de manœuvre appréciable est néanmoins accordée à leurs agents. Dans d'autres organismes, on compte sur les communications permanentes entre les agents d'application de la loi pour que se crée une compréhension commune des infractions et de la meilleure réaction possible aux divers scénarios qui peuvent se présenter.

Dans des ministères fédéraux comme Transports Canada, on a conçu des outils, souvent sous la forme de livrets que portent sur eux les agents et qu'ils peuvent directement consulter pour se renseigner utilement sur les diverses infractions réglementaires fédérales qui ont été désignées comme contraventions. Les ministères ont le grand défi de mettre de tels outils à jour, car les lois visées par la *Loi sur les contraventions* sont régulièrement modifiées. Comme il s'agit d'outils papier, cette mise à jour s'est révélée difficile.

Outre les directives précises au sujet de la délivrance de procès-verbaux, il est aussi essentiel que les cadres supérieurs de chaque ministère fédéral s'occupant de contraventions engagent sans ambages leurs agents à utiliser le système de délivrance de procès-verbaux lorsque cela est approprié. Les résultats de l'évaluation indiquent que tel n'est pas toujours le cas et, par conséquent, les agents ne savent au juste dans quelle mesure ils devraient employer l'outil des contraventions.

Incidences sur les comportements

Les autorités et les agents d'application de la loi se déclarent unanimement en faveur de la présence d'un système de délivrance de procès-verbaux de contravention. Comme nous l'avons

abondamment fait valoir dans ce rapport, le système institué par la *Loi sur les contraventions* est considéré comme essentiel. Ce qui est quelque peu troublant par ailleurs, c'est que des informateurs clés parlent toujours du « potentiel » de cet outil près de 15 ans après l'entrée en vigueur de la *Loi*. Dans notre rapport, nous évoquons un certain nombre de difficultés qu'on doit encore aplanir pour que la *Loi* soit mise en œuvre intégralement. C'est pourquoi on n'observe pas tout à fait en réalité les changements de comportement qui étaient attendus des agents d'application de la loi. Cela dit, on constate tout de même que, dans toutes les régions du pays qui appliquent la *Loi*, quelque 18 000 procès-verbaux de contravention sont actuellement délivrés annuellement, preuve que cette loi influe directement et positivement sur le comportement du personnel d'application de la loi.

Il sera toujours plus difficile d'amener les changements attendus de comportement des agents dans les organismes qui ne relèvent pas directement des ministères fédéraux chargés des diverses lois visées par la *Loi sur les contraventions*. Cette constatation vaut particulièrement pour les services de police et les organismes provinciaux d'application de la loi. Ceci est explicable en grande partie par le fait que ces organismes ont à tenir compte d'exigences rivales et peuvent ne pas juger prioritaire l'application des infractions réglementaires fédérales.

5.2.7. Incidences sur l'appareil judiciaire

Un grand objectif de la *Loi sur les contraventions* est de détourner les accusations mineures d'infractions réglementaires fédérales de l'appareil judiciaire. Paradoxalement, la mise en œuvre de la *Loi* pourrait avoir eu pour effet d'augmenter légèrement le niveau d'activité de cet appareil. Nous examinerons les résultats correspondants de cette évaluation dans cette sous-section.

Nombre des causes traitées

Comme la *Loi sur les contraventions* facilite l'application des infractions réglementaires fédérales désignées comme contraventions, il est inévitable que des procès aient lieu à cause des gens qui désirent contester le procès-verbal reçu. Comme le mentionne le tableau 6, les agents d'application de la loi ont délivré près de 18 000 procès-verbaux de contravention en 2007-2008. Les données disponibles étant limitées, il est impossible de connaître le nombre total de procès tenus au pays à la suite de cette délivrance, mais nous disposons de statistiques sur quatre des provinces qui appliquent la *Loi*, à savoir la Nouvelle-Écosse, l'Ontario, le Manitoba et la Colombie-Britannique. Dans ces quatre provinces, 1 807 procès ont eu lieu au total en 2007-2008, la vaste majorité (1 780) ont eu lieu en Ontario. Avec 5 000 procès-verbaux de

contravention délivrés au Québec, un certain nombre de procès ont sans doute eu lieu au cours de la même année dans cette province, mais il est impossible de savoir combien.

Pour parvenir au résultat attendu d'un allègement de fardeau pour l'appareil judiciaire, on avait à supposer que, sans le système de délivrance de procès-verbaux qu'institue la *Loi sur les contraventions*, le comportement des agents d'application de la loi demeurerait essentiellement inchangé et que ceux-ci appliqueraient les infractions réglementaires fédérales en recourant à la procédure sommaire de déclaration de culpabilité. À en juger par les statistiques de 2007-2008, ils auraient déposé 18 000 accusations par voie de procédure sommaire. S'ils délivrent 18 000 procès-verbaux de contravention à la place, avec des procès tenus pour une fraction seulement de ces contraventions, le fardeau imposé à l'appareil judiciaire diminue nettement. Comme le dit clairement ce rapport, la réalité est toutefois radicalement différente. Il est clair que, sans le système de délivrance de procès-verbaux, un nombre réduit d'accusations auraient été déposées et les agents d'application de la loi se seraient limités aux avertissements ou auraient tout simplement fermé les yeux sur les infractions.

Comme de 3 % à 15 % des procès-verbaux émis sont contestés (selon les provinces), on se trouve à quelque peu alourdir la charge de travail de l'appareil judiciaire. Il convient cependant de noter que ce n'est là qu'une fraction de tous les procès tenus dans chacune des provinces en question. En 2006-2007 par exemple, les agents d'application de la loi en Nouvelle-Écosse ont délivré 364 procès-verbaux de contravention et 11 procès ont été tenus à la suite de cette délivrance. La même année, ils ont délivré environ 35 000 procès-verbaux pour infractions aux lois provinciales (nous ne disposons pas de données sur le nombre de procès tenus par la suite). Ainsi, les procès-verbaux de contravention représentent 1 % de tous ceux que délivrent les provinces pour infractions réglementaires (fédérales et provinciales confondues). Par extension, ce n'est là qu'une fraction de tous les procès tenus pour infractions réglementaires.

Exigences en matière de langues officielles

Le recours aux tribunaux provinciaux pour le traitement des procès-verbaux de contravention influe directement sur les besoins en matière de langues officielles. Comme mentionné à la sous-section 2.4, les gouvernements provinciaux agissent au nom du gouvernement fédéral lorsqu'ils s'occupent des procès-verbaux fédéraux. Ils doivent donc se conformer à toutes les exigences applicables sur le plan fédéral en matière de droits linguistiques.

Les gouvernements provinciaux ont apporté un certain nombre de modifications à leurs procédures en fonction des droits linguistiques énoncés par le *Code criminel* et la *Loi sur les*

langues officielles. Comme noté en 2007 dans l'évaluation sommative du Fonds de mise en application de la *Loi sur les contraventions*, le ministère de la Justice Canada a aidé financièrement la Nouvelle-Écosse, l'Ontario, le Manitoba et la Colombie-Britannique pour s'assurer que les services nécessaires sont offerts dans les deux langues officielles. Les résultats sont positifs :

« Les quatre provinces participantes sont prêtes à offrir des procès portant sur les contraventions fédérales conformément aux droits linguistiques protégés par les articles 530 et 530.1 du *Code criminel*. Chaque province a établi la capacité d'appliquer ces droits, qui peuvent être planifiés une fois que la personne accusée d'une contravention fédérale décide d'être jugée en français (...)

Les quatre provinces participantes ont aussi pris des mesures pour offrir activement des services extrajudiciaires dans les deux langues officielles dans tous les tribunaux visés par la partie IV de la *Loi sur les langues officielles*. Jusqu'à présent, l'expérience indique que la prestation systématique et proactive de ces services constitue un défi, qui nécessitera certainement un suivi permanent.²⁹ »

La mise en œuvre de la *Loi sur les contraventions* a conféré plus de visibilité aux langues officielles dans l'appareil judiciaire. S'appuyant sur la capacité qu'ils ont déjà de tenir des procès dans les deux langues officielles pour des infractions criminelles, les gouvernements provinciaux étendent maintenant cette capacité pour couvrir les infractions réglementaires fédérales. Certains des informateurs clés consultés dans le cadre de cette évaluation ont fait remarquer que le recrutement de personnel bilingue demeure plutôt difficile. Ils précisent que, quoi qu'il en soit, l'application des procès-verbaux de contravention a eu pour résultat imprévu et positif de mieux intégrer les langues officielles à la gestion permanente des services et des activités des tribunaux.

5.2.8. Incidences plus générales sur la société

Dans diverses sections du présent rapport, un certain nombre d'avantages (potentiels et réalisés) procurés par la *Loi sur les contraventions* ont été décrits, plus particulièrement en ce qui concerne les agents d'application de la loi. La *Loi* a aussi d'autres bienfaits exposés dans cette sous-section.

²⁹ Voir ministère de la Justice Canada. (2007). Fonds de mise en application de la *Loi sur les contraventions* – Évaluation sommative. Ottawa, p. v.

Autres avantages du système de délivrance de procès-verbaux de contravention

Pour les Canadiens, la mise en œuvre de la *Loi sur les contraventions* offre plusieurs avantages. Premièrement, on se trouve à mieux distinguer les infractions criminelles des infractions réglementaires. Comme indiqué dans ce rapport, avec la procédure sommaire de déclaration de culpabilité, tous les gens contre qui des accusations sont déposées doivent comparaître en cour, ne serait-ce que pour plaider coupable. Dans la pratique, cela veut dire que la personne accusée, dans le cadre de la procédure sommaire, de contrevenir à la réglementation sur la navigation de plaisance par exemple, se retrouverait inévitablement en cour criminelle où sont entendues les causes proprement criminelles. Un informateur clé s'est ainsi exprimé : « Qu'une personne accusée d'une contravention ait à côtoyer en cour un narcotrafiquant pose un problème. C'est une situation qui ne convient tout simplement pas. » En pouvant acquitter directement une amende, la vaste majorité des personnes qui ont reçu un procès-verbal de contravention n'auront jamais à interagir avec les tribunaux.

Deuxièmement, que l'on puisse acquitter une amende pour contravention veut aussi dire qu'on n'a pas à se faire représenter en cour. Habituellement, les Canadiens sont inconfortables à se présenter devant les tribunaux sans être accompagnés d'un avocat. Dans le même exemple, même si on comparaît seulement pour plaider coupable à l'accusation déposée, on pourrait avoir à consulter un avocat et à supporter des frais de représentation juridique qui dépassent de loin le montant de l'amende.

Troisièmement, le système des procès-verbaux de contravention donne la possibilité de mettre rapidement fin à l'affaire en payant une amende. Au lieu d'attendre que s'engage la procédure sommaire de déclaration de culpabilité, le présumé contrevenant qui ne désire pas contester peut acquitter immédiatement son amende et clore l'affaire.

Enfin, la mise en œuvre de la *Loi* confère plus de certitude et d'uniformité à l'application des infractions réglementaires fédérales désignées comme contraventions. En acquittant une amende d'une valeur prescrite, les Canadiens peuvent s'attendre au même traitement partout où s'applique actuellement la *Loi sur les contraventions*.

Casiers judiciaires

L'un des principaux objectifs de la *Loi sur les contraventions* consiste à éliminer la flétrissure et l'effet du casier judiciaire pour les personnes déclarées coupables de certaines infractions réglementaires qualifiées de contraventions. La *Loi* a pour objet la prise en compte de la

distinction existant entre les infractions réglementaires et les infractions criminelles et « la modification ou l'abolition, à la lumière de cette distinction, des conséquences juridiques d'une condamnation pour contravention ». C'est pour cette raison que la *Loi sur les contraventions* énonce que, sauf dans des circonstances exceptionnelles, « quiconque est déclaré coupable d'une contravention n'est pas coupable d'une infraction criminelle » et que « une contravention ne constitue pas une infraction pour l'application de la *Loi sur le casier judiciaire* »³⁰. Il s'agit d'une modification importante compte tenu de l'effet qu'un casier judiciaire peut avoir sur la capacité d'une personne d'exercer certaines professions, de trouver un emploi ou d'effectuer des voyages internationaux.

5.3. Performance : efficience et économie

La Politique sur l'évaluation de 2009 du Conseil du trésor requiert que toutes les évaluations étudient la mesure dans laquelle les programmes ont été efficaces dans leur utilisation des ressources dans la production d'extrants supportant l'atteinte des résultats. Cette section du rapport examine l'efficience et l'économie de la *Loi sur les contraventions*.

Cette évaluation inclut une brève analyse des coûts engendrés par la cour afin de comparer la procédure sommaire de déclaration de culpabilité et le système de procès-verbaux de la *Loi sur les contraventions*. Pour comparer les deux régimes, deux hypothèses doivent être posées : le même nombre et type d'infractions sont appliqués pour les deux approches et le coût moyen d'un procès pour ce type d'infraction s'élève à 859 \$³¹.

Avant la *Loi*, si un agent d'application de la loi appliquait 100 infractions fédérales, la totalité des cas se retrouverait devant les tribunaux puisque seule la procédure sommaire de déclaration de culpabilité est envisageable. Donc, le coût moyen pour les tribunaux serait de 85 900 \$ (859 \$ x 100 procès).

Avec la mise en œuvre de la *Loi*, si ce même agent appliquait 100 infractions fédérales, la totalité de ces cas ferait l'objet de poursuites par le système de procès-verbaux et seulement un certain pourcentage se retrouverait devant les tribunaux. Cette évaluation constate qu'entre 3 % et 15 % des contraventions sont contestées, dépendamment des provinces. Pour illustrer l'économie

³⁰ Voir l'article 63 de la *Loi*

³¹ Ce coût moyen est calculé d'après les dépenses des cours provinciales (dépenses des tribunaux, coûts des poursuites et aide juridique) de trois administrations au Canada (Terre-Neuve-et-Labrador, Ontario et Colombie-Britannique) liées à ce type d'infraction.

financière pour les tribunaux, cette analyse utilise ces deux pourcentages afin d'établir une échelle d'économie. Pour le plus faible pourcentage de contestation de procès-verbaux, le coût moyen pour les tribunaux serait de 2 577 \$ (859 \$ x 3 procès). Pour le plus élevé pourcentage de contestation, le coût moyen pour les tribunaux serait de 12 885 \$ (859 \$ x 15 procès). Ces montants représentent une réduction entre 85 % et 97 % des coûts pour les tribunaux, si les infractions réglementaires fédérales sont appliquées selon le système de procès-verbaux inclus dans la *Loi*. L'économie serait bien plus importante si les montants des procès-verbaux payés étaient inclus dans l'analyse (c.-à-d. les procès-verbaux qui ne vont pas en cour, mais qui sont plutôt payés par les amendes).

Il est bien évident que cette analyse de rentabilité est de nature illustrative, et ne tient pas compte de plusieurs facteurs tels les sommes investies pour la formation des agents d'application de la loi, des transferts par l'entremise du Fonds d'application de la *Loi* et des gains en productivité réalisés par l'absence du casier judiciaire. Cependant, cette analyse démontre que les coûts encourus par les tribunaux s'en trouvent grandement réduits.

6. CONCLUSIONS ET LEÇONS TIRÉES

Dans cette dernière section, il est question des conclusions et des leçons tirées fondées sur les résultats exposés à la section 5. L'information est structurée selon les thèmes et questions formulés pour cette évaluation.

6.1. Pertinence

1. Comment la mise en œuvre de la *Loi* s'harmonise-t-elle avec les priorités fédérales en ce qui concerne les infractions réglementaires? En quoi est-elle liée aux priorités stratégiques du Ministère?

Un des résultats stratégiques du ministère de la Justice Canada est de maintenir « un système de justice équitable, pertinent et accessible qui reflète les valeurs canadiennes »³². Une de ces valeurs est la primauté du droit qui exige des gouvernements qu'ils établissent un cadre réglementaire stable, prévisible et ordonné. Il est clair que, sans la *Loi sur les contraventions*, un tel cadre puisse s'appliquer aux infractions réglementaires fédérales. La *Loi sur les contraventions* vient offrir une approche permettant de faciliter l'application des infractions réglementaires fédérales et ainsi, de contribuer au maintien du cadre réglementaire. La mise en œuvre de la *Loi* est indubitablement dans l'intérêt du Ministère et elle est conforme au rôle qu'assume son ministre dans la gestion du système de justice au Canada.

2. L'étendue actuelle des infractions réglementaires fédérales désignées comme contraventions est-elle adéquate? Devrait-elle être élargie?

On devrait élargir l'étendue des infractions réglementaires fédérales désignées comme contraventions. Il n'est guère justifié d'exclure d'autres infractions réglementaires plus légères qui satisfont tout de même aux exigences générales de la *Loi sur les contraventions* (p. ex., amende d'un montant limité, absence de peine d'emprisonnement). Un tel élargissement aiderait à mieux réaliser les objectifs énoncés de la *Loi*. C'est pourquoi le Ministère pourrait avoir à

³² Voir ministère de la Justice Canada. (2010). Rapport sur les plans et les priorités 2009–2010.

réviser les lignes directrices qui régissent actuellement la désignation d'infractions réglementaires fédérales comme contraventions. Ces directives se trouvent pour l'instant à restreindre la diversité des infractions pouvant être désignées comme contraventions. Comme les agents d'application de la loi peuvent soit délivrer un procès-verbal soit recourir à la procédure sommaire selon les circonstances, il serait peut-être bon d'accroître l'étendue actuelle que ces lignes directrices ont créée.

3. Comment la mise en œuvre de la *Loi* s'harmonise-t-elle avec les besoins des autorités d'application de la loi?

Pour l'exprimer simplement, le système de délivrance de procès-verbaux institué par la *Loi* est nécessaire. Sans cette loi, les autorités d'application de la loi se heurtent à des obstacles structurels qui nuisent à leur capacité de bien s'acquitter de leur mandat. Sauf dans des circonstances exceptionnelles, la procédure sommaire de déclaration de culpabilité que prévoit le *Code criminel* ne convient pas à l'application des infractions réglementaires fédérales mineures. Sans un système de délivrance de procès-verbaux de contravention, les agents d'application de la loi n'ont souvent guère d'autre choix que de servir un avertissement au lieu de véritablement appliquer les infractions réglementaires fédérales.

6.2. Rendement

4. Dans quelle mesure la *Loi* est-elle opérationnelle sur le territoire canadien? Quelle est la stratégie du Ministère en ce qui concerne les juridictions qui n'ont pas mis en œuvre la *Loi*?

Théoriquement, la *Loi* est opérationnelle dans toutes les provinces sauf à Terre-Neuve-et-Labrador, en Saskatchewan et en Alberta. Ainsi, un peu plus de 80 % de la population du pays habite une province où le système de procès-verbaux de contravention peut être utilisé. Le ministère de la Justice Canada négocie actuellement avec les autres provinces.

5. Quel est l'impact d'avoir des provinces où la *Loi sur les contraventions* n'est pas opérationnelle? Cette situation crée-t-elle des risques légaux?

Que la *Loi* ne soit pas opérationnelle dans trois provinces représente un sujet d'inquiétude. On se retrouve dans une situation où un traitement différent, selon la province de résidence du contrevenant, est imposé lorsqu'un comportement violant une infraction réglementaire fédérale

est observé. Ceci pourrait provoquer des risques légaux, particulièrement dans les provinces où la *Loi* n'est pas opérationnelle, car les délinquants s'y exposent à des peines plus lourdes.

6. Quelles sont les tendances actuelles des contraventions fédérales?

Au moment où l'évaluation a eu lieu, la majorité des procès-verbaux de contravention que délivraient les agents d'application de la loi avaient à voir avec les règlements associés à la conduite sur les terrains fédéraux. D'autres secteurs de première importance à cet égard étaient ceux de la navigation de plaisance, des pêches, de la sécurité ferroviaire et de l'utilisation de véhicules commerciaux. Un certain nombre de facteurs décrits dans le présent rapport ont eu pour effet de retarder ou de limiter la délivrance de procès-verbaux de contravention.

7. Les agents d'application de la loi sont-ils mieux outillés depuis que la *Loi* a été mise en œuvre?

Lorsqu'il sera mis en œuvre intégralement, le système de délivrance de procès-verbaux qui est institué par la *Loi sur les contraventions* fournira de meilleures armes aux agents d'application de la loi. C'est là un outil essentiel qui trouve sa place entre le simple avertissement et le dépôt officiel de chefs d'accusation dans le cadre de la procédure sommaire de déclaration de culpabilité du *Code criminel*. Que les agents d'application de la loi soient capables de verbaliser dans ce cas les rend plus efficaces dans l'exécution de leur mandat. Ceci leur permet particulièrement de passer le plus de temps possible « sur le terrain » à surveiller les groupes visés ou les aires protégées. Déjà amplement utilisé pour les infractions réglementaires provinciales, le système de délivrance de procès-verbaux permet aussi une application efficace des infractions réglementaires fédérales.

8. Les infractions fédérales désignées comme contraventions sont-elles plus aisément appliquées grâce à la *Loi sur les contraventions*?

Au moment de l'évaluation, ce ne sont pas toutes les infractions fédérales désignées comme contraventions qui étaient appliquées d'emblée. Un certain nombre d'obstacles subsistent. Dans certains cas, des questions administratives ont dû être résolues avant que les agents d'application de la loi ne puissent délivrer des procès-verbaux de contravention. Cela explique certains retards dans l'utilisation du système de procès-verbaux en regard de la *Loi sur les pêches*. Dans d'autres cas, les agents d'application de la loi ont encore à composer avec des exigences rivales et peuvent être incapables d'accorder toute leur attention aux infractions réglementaires fédérales, notamment à celles qui sont désignées comme contraventions. Cette constatation vaut

particulièrement pour les services de police qui ont d'abord à combattre les infractions criminelles. Signalons enfin qu'un certain nombre de ministères fédéraux n'ont pas encore complètement adopté la *Loi sur les contraventions* comme instrument de premier plan pour le traitement des infractions réglementaires dont ils sont responsables.

9. Quelle incidence – s'il y en a une – la mise en œuvre de la *Loi* a-t-elle eue sur l'appareil judiciaire?

La mise en œuvre de la *Loi* a eu une incidence limitée sur l'appareil judiciaire. Tel que mentionné à la sous-section 5.1 de ce rapport, sans le système de procès-verbaux prévu par la *Loi*, les agents d'application de la loi se limitent souvent à ne pas porter d'accusation ou à émettre un avertissement, sans aucune conséquence légale. Plusieurs infractions observées par les agents d'application ne se retrouvaient donc pas devant les tribunaux. Avec la *Loi sur les contraventions*, plus d'infractions sont appliquées, mais seulement une petite portion des contraventions est contestée en cour (entre 3 % et 15 %, dépendamment de la province). Ainsi, le système de procès-verbaux prévu par la *Loi* n'a pas réduit de beaucoup le nombre de cas devant les tribunaux.

De plus, les procès-verbaux de contraventions contestés qui se retrouvent devant les tribunaux ne représentent qu'une fraction de tous les procès tenus pour les infractions réglementaires (provinciales et fédérales combinées).

Considérant la faible fluctuation des cas devant les tribunaux avant et après la *Loi* et la basse proportion des procès pour les infractions réglementaires fédérales par rapport aux infractions provinciales, l'impact de la *Loi sur les contraventions* sur l'appareil judiciaire est limité.

10. La *Loi sur les contraventions* constitue-t-elle une approche rentable pour l'application des infractions réglementaires désignées comme contraventions?

Nul doute que la *Loi* offre une approche rentable pour l'application des infractions réglementaires fédérales désignées comme contraventions dans la mesure où on peut supposer que ces infractions font bel et bien l'objet d'une application. Il est moins coûteux de servir des avertissements que de verbaliser en bonne et due forme. Le problème réside toutefois dans le simple fait que les avertissements n'ont aucune réelle signification puisqu'ils n'ont pas de conséquences légales. Le seul autre moyen utile qui s'offre est de recourir à la procédure sommaire de déclaration de culpabilité, laquelle est dramatiquement moins efficace et plus dispendieuse que le système de procès-verbaux de contravention.

11. La *Loi* crée-t-elle une approche plus juste en ce qui concerne l'application des infractions réglementaires désignées comme contraventions?

La *Loi* est source de nombreux bienfaits tant pour les agents d'application de la loi que pour les citoyens. Tel que mentionné précédemment, elle instaure un outil des plus nécessaires pour ces agents, puisqu'elle leur permet de s'attaquer d'emblée aux infractions réglementaires. En effet, la *Loi*, mais plus particulièrement le système de procès-verbaux, leur permet de mieux se concentrer sur l'application des infractions, puisqu'ils n'ont plus à investir autant de temps dans les processus légaux liés à la procédure sommaire de déclaration de culpabilité. Quant aux présumés contrevenants, ils ont la possibilité de régler le cas immédiatement en se déclarant coupables et en acquittant l'amende. En particulier, le système de procès-verbaux leur évite de comparaître en cour, ce qui pourrait engendrer des coûts qui dépassent le montant de l'amende qu'ils auraient à payer.

7. RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE LA DIRECTION

Recommandation n° 1 : Le ministère de la Justice Canada, en collaboration avec d'autres ministères fédéraux, devrait évaluer les possibilités d'élargir l'étendue actuelle de la *Loi sur les contraventions*.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation. Le Ministère travaillera à la création d'un réseau composé des institutions fédérales qui ont actuellement recours au régime des contraventions pour envisager la possibilité d'élargir l'utilisation des contraventions et instaurer, en collaboration avec les Services législatifs, des procédures afin d'être tenu au courant des modifications législatives. La question du recouvrement des dépenses liées à la formation sera examinée.

Recommandation n° 2 : Le ministère de la Justice Canada devrait explorer les moyens permettant de recouvrer les amendes impayées liées aux contraventions fédérales.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation. Vers la fin des années 1990, le Ministère avait entamé des discussions avec l'Agence du revenu du Canada pour déterminer la possibilité de recouvrer les amendes impayées. Plusieurs enjeux avaient été soulevés lors de ces discussions et le Ministère n'a poursuivi aucune autre démarche. Le Ministère étudiera de nouveau la faisabilité de recouvrer les amendes impayées liées aux contraventions fédérales en examinant toutes les possibilités afin de déterminer si ces amendes peuvent être recouvrées.

Recommandation n° 3 : La mise en œuvre de la *Loi sur les contraventions* à Terre-Neuve-et-Labrador, en Saskatchewan et en Alberta devrait être une priorité pour le ministère de la Justice Canada.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation. Le Ministère a déjà entrepris des négociations avec Terre-Neuve-et-Labrador et prévoit pouvoir conclure une entente avec la province d'ici la fin de l'exercice financier. La raison pour laquelle cette entente tarde ne relève pas du Ministère. Ce dernier cherchera à susciter l'intérêt de l'Alberta et de la Saskatchewan à conclure une entente afin d'instaurer les contraventions dans leur territoire respectif. En outre, le Ministère passera en revue toutes ses ententes pour en assurer l'uniformité à la grandeur du Canada.

Recommandation n° 4 : Le ministère de la Justice devrait mettre en œuvre une stratégie uniforme de collecte des données dans toutes les provinces où la *Loi sur les contraventions* s'applique actuellement. Ces données devraient comprendre, à tout le moins, des statistiques annuelles sur le nombre et la nature des procès-verbaux de contraventions qui sont délivrés, contestés devant les tribunaux, et payés.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation. Le Ministère examinera l'intérêt des provinces et des territoires à l'endroit de la création d'un groupe de travail fédéral-provincial-territorial pour assurer la mise en œuvre intégrale des contraventions, discuter de la collecte de données utiles pour étayer l'usage des contraventions, et créer un réseau pour faire participer des intervenants provinciaux et territoriaux.

Recommandation n° 5 : Le ministère de la Justice Canada devrait songer à affecter des ressources supplémentaires à l'exécution de son mandat, ce qui lui permettrait de mieux s'acquitter de ses fonctions et pourrait comprendre la mise en œuvre des recommandations susmentionnées, de la formation et d'autres activités visant à assurer la mise en œuvre de la *Loi sur les contraventions* partout au Canada.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation. Le Ministère portera à l'attention de la haute gestion la nécessité de constituer une équipe dont les compétences reflètent pleinement la nature des fonctions liées à la mise en œuvre à travers le pays d'un régime législatif ainsi que les défis et enjeux propres à l'évolution d'un tel dossier.

La direction vise la création d'une équipe stable et durable qui sera en mesure d'assurer non seulement la mise en œuvre de la *Loi sur les contraventions*, mais également la gestion continue des différentes opérations et structures requises pour assurer la pleine réalisation des objectifs du régime créé par la *Loi*. La direction croit donc à propos de reconfigurer l'équipe afin de pouvoir répondre adéquatement et en temps opportun à la demande croissante des ministères clients, notamment dans le cadre de la complexité croissante du processus règlementaire, à l'obligation de mettre en œuvre le régime à l'échelle du pays ainsi qu'à la prestation de services et d'orientations juridiques. Cela constitue les fondements de la mise en œuvre de la *Loi sur les contraventions*.

De plus, une équipe pertinente permettra de créer et maintenir un réseau d'institutions fédérales et un groupe de travail fédéral, provincial, territorial pour assurer non seulement l'uniformité de nos pratiques mais également leur amélioration constante.