



**Évaluation du Programme pour l'application de la
*Loi sur les contraventions***

RAPPORT FINAL

Février 2021

**Direction de l'évaluation
Secteur de la vérification interne et de l'évaluation**

REMERCIEMENTS

La dirigeante principale de la vérification et de l'évaluation souhaite remercier le Groupe de travail sur l'évaluation, l'équipe de l'évaluation et les personnes qui ont fourni des idées et des commentaires dans le cadre de la présente évaluation. Les participants à l'évaluation comprenaient des employés du ministère de la Justice du Canada, d'autres ministères fédéraux, des représentants provinciaux et territoriaux, ainsi que d'autres intervenants.

ACRONYMES

ACS+	Analyse comparative entre les sexes plus
SAP	Sanction administrative pécuniaire
SGISC	Système de gestion de l'information sur les subventions et contributions
SIFM	Système intégré des finances et du matériel

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	i
1 INTRODUCTION	1
1.1 But de l'évaluation	1
1.2 Portée de l'évaluation	1
2 PROFIL DU PROGRAMME	1
2.1 Aperçu du Programme	1
2.2 Structure de gouvernance	3
2.3 Ressources	4
3 MÉTHODE D'ÉVALUATION	4
3.1 Examen des documents et des données	5
3.2 Entrevues avec les informateurs clés	6
3.3 Étude de cas	6
3.4 Analyse comparative entre les sexes plus	6
3.5 Contraintes, limites et atténuation	7
4 CONSTATATIONS	7
4.1 Pertinence	7
4.1.1 Harmonisation avec les priorités fédérales	7
4.1.2 Éventail d'infractions fédérales désignées comme des contraventions	9
4.2 Efficacité	12
4.2.1 Vers une application intégrale de la Loi	12
4.2.2 Régimes de sanctions administratives pécuniaires	14
4.2.3 Niveau d'activité global	15
4.2.4 Répercussions sur les principaux intervenants	18
4.3 Efficience	21
4.3.1 Processus d'affectation des fonds	21
4.3.2 Efficience du Programme	22
5 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	24
5.1 Conclusions	24
5.2 Recommandations	25

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Ressources financières allouées au Programme pour l'application de la <i>Loi sur les contraventions</i>	4
Tableau 2 : Nombre de procès-verbaux de contraventions émis par provinces participantes	16
Tableau 3 : Dépenses budgétées et réelles du Programme	22

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Pourcentage des ressources allouées qui sont utilisées par le Programme pour l'application de la <i>Loi sur les contraventions</i>	23
--	----

SOMMAIRE

Introduction

L'évaluation du Programme pour l'application de la *Loi sur les contraventions* a été menée par la Direction de l'évaluation du ministère de la Justice et couvre les exercices 2016-2017 à 2019-2020. Elle a été réalisée conformément à la *Politique sur les résultats* du Conseil du Trésor et à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, et a tenu compte du processus de responsabilisation plus vaste énoncé dans le *Plan d'action pour les langues officielles 2018-2023*.

Les principaux objectifs de l'évaluation étaient d'évaluer les mesures entreprises par le ministère de la Justice, en particulier celles de la Direction générale des programmes, pour soutenir la mise en œuvre et la gestion du régime des contraventions, ainsi que les mesures entreprises par les gouvernements provinciaux et les municipalités où le régime des contraventions est opérationnel.

Description du Programme

La *Loi sur les contraventions* (la Loi) habilite le gouvernement fédéral à qualifier de contraventions des infractions réglementaires fédérales qui peuvent être sanctionnées au moyen de procès-verbaux, au lieu d'intenter des poursuites relativement à ces infractions en suivant la procédure sommaire¹ prévue au *Code criminel*. En établissant une procédure de délivrance de procès-verbaux, on réduit les répercussions d'une condamnation découlant d'un procès-verbal de contravention fédérale sur les contrevenants, on élimine le fardeau considérable imposé par la procédure sommaire, et on réduit l'utilisation des ressources des tribunaux.

Pour mettre en œuvre le régime des contraventions, le gouvernement fédéral se fonde sur des régimes de délivrance de procès-verbaux provinciaux existants. À cette fin, il a conclu des ententes avec les provinces participantes pour rendre ces régimes de délivrance de procès-verbaux provinciaux applicables aux contraventions fédérales.

Les agents d'application de la loi peuvent commencer à se servir d'un régime de délivrance de procès-verbaux provincial pour sanctionner des contraventions fédérales lorsque les deux exigences juridiques suivantes sont respectées : l'incorporation par renvoi de la loi provinciale a été complétée conformément au *Règlement sur l'application de certaines lois provinciales*, et une entente a été conclue avec le gouvernement provincial concerné, conformément à la Loi. Au moment de l'évaluation, la Loi était opérationnelle dans toutes les provinces, sauf en Saskatchewan et en Alberta, et dans deux municipalités, à savoir Ottawa et Mississauga. Elle n'est pas encore opérationnelle dans les trois territoires.

En ce qui concerne le Programme pour l'application de la *Loi sur les contraventions*, il comprend un éventail de responsabilités coordonnées et assumées par le ministère de la Justice qui sont nécessaires à la mise en œuvre du régime des contraventions. Ces responsabilités comprennent la prestation de services juridiques dans les affaires relatives à des procédures de délivrance de procès-verbaux, la qualification d'infractions fédérales de contraventions, les modifications requises aux règlements applicables, la négociation d'ententes, la détermination des mesures appropriées en matière de droits linguistiques, la gestion du régime dans les provinces, la gestion d'un groupe de

¹ La procédure sommaire est décrite à la page 2.

travail fédéral-provincial-territorial et d'un groupe d'étude du ministère de la Justice, et la gestion du programme de paiements de transfert appelé Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions*. Ce Fonds soutient la mise en œuvre de mesures mises en place par les gouvernements provinciaux ou municipaux et destinées à garantir la prestation auprès des contrevenants de services judiciaires et extra-judiciaires dans les deux langues officielles tels qu'énoncés dans le *Code criminel* (services judiciaires) et la *Loi sur les langues officielles* (services extrajudiciaires).

Constatations

Pertinence

Le régime des contraventions soutient l'objectif du gouvernement fédéral d'assurer un système de justice juste, pertinent et accessible. Il établit une distinction plus claire entre les infractions réglementaires et criminelles et prévoit un régime de poursuites qui reflète adéquatement la nature particulière des infractions réglementaires. Grâce au régime des contraventions, les autorités d'application de la loi sont mieux outillées pour s'acquitter de leur mandat et les personnes qui reçoivent un procès-verbal de contravention disposent de moyens raisonnables et efficaces pour payer l'amende ou contester le procès-verbal. Les personnes qui reçoivent un procès-verbal en vertu du régime des contraventions ne sont pas passibles d'emprisonnement et n'auront pas de casier judiciaire si elles sont reconnues coupables d'avoir commis l'infraction. Bien que des progrès aient été réalisés pour augmenter le nombre d'infractions qualifiées de contraventions, des progrès continus à cet égard sont essentiels pour s'assurer que le régime des contraventions demeure pertinent.

Le régime des contraventions contribue également à l'objectif important d'accroître l'efficacité du système judiciaire qui continue de faire face à des pressions à poursuivre les affaires dans un délai raisonnable. Par sa conception, le régime des contraventions limite le nombre de scénarios dans lesquels le système judiciaire doit être mobilisé, ce qui bénéficie à tous les intervenants du système judiciaire et permet aux autorités d'application de la loi de s'acquitter efficacement de leur mandat.

Bien que le Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions* soit un élément essentiel du régime, puisqu'il assure le respect de tous les droits linguistiques applicables, il n'est pas bien harmonisé avec l'objectif et le but du *Plan d'action pour les langues officielles*. L'arrangement actuel associe à tort le Fonds à l'obligation du gouvernement de renforcer les communautés de langue officielle en situation minoritaire, alors que le Fonds ne vise qu'à remplir les obligations juridiques du gouvernement en matière de droits linguistiques visant les contrevenants.

Efficacité

Le régime des contraventions ajoute une composante indispensable dans la boîte à outils des agents d'application de la loi chargés de faire respecter les infractions réglementaires fédérales qualifiées de contraventions. Pendant la période visée par l'évaluation, environ 30 000 procès-verbaux sont émis en moyenne chaque année en vertu du régime des contraventions.

En consacrant plus de temps à la surveillance et aux enquêtes sur le terrain, et moins de temps à la préparation de longs rapports et à la participation aux procédures judiciaires, et en ayant la capacité d'intervenir en temps opportun en émettant des procès-verbaux sur place au besoin, les agents

d'application de la loi agissent dans un cadre général qui est bien harmonisé avec la nature de leurs responsabilités.

Les provinces et les municipalités participantes bénéficient également du régime des contraventions, car celui-ci favorise un plus grand niveau de sanction des infractions qui sont commises dans leur région respective et qui peuvent impliquer leurs propres agents d'application de la loi. De plus, les tribunaux provinciaux et municipaux (selon le cas) bénéficient grandement de la mise en place d'un système de délivrance de procès-verbaux qui empêche que leurs ressources limitées ne soient inutilement épuisées pour faire respecter les infractions qui peuvent être tranchées au moyen d'un tel système. Pour que le régime des contraventions atteigne son plein potentiel, il doit être opérationnel dans toutes les provinces, et les niveaux d'amende doivent être surveillés et révisés, au besoin, afin d'avoir les répercussions souhaitées sur les contrevenants.

En fin de compte, les Canadiens bénéficient d'un régime qui reflète adéquatement la nature des infractions réglementaires. Qu'ils décident de payer l'amende ou de contester le procès-verbal, ils participeront à un système plus juste, plus pertinent et plus accessible que ce à quoi ils auraient eu droit sans le régime.

La Division des services juridiques et la Direction des innovations, de l'analyse et de l'intégration de la Direction générale des programmes offrent un soutien essentiel aux provinces et aux municipalités participantes afin d'assurer une mise en œuvre et une gestion réussies du régime, y compris la prestation de services dans les deux langues officielles conformément aux exigences énoncées dans le *Code criminel* et la *Loi sur les langues officielles*.

Efficiencia

Le processus actuellement utilisé pour affecter des fonds par l'entremise du Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions* permet de s'assurer que l'éventail des mesures financées reflète adéquatement les obligations juridiques liées aux langues officielles qui sont applicables à la mise en œuvre du régime des contraventions. La capacité bilingue institutionnelle acquise au moyen des mesures mises en place sert non seulement l'intérêt du régime des contraventions, mais améliore également la capacité de ces tribunaux à fonctionner dans les deux langues officielles dans d'autres affaires, comme les affaires criminelles.

Pendant la période visée par l'évaluation, le Programme pour l'application de la *Loi sur les contraventions* a utilisé environ la moitié des ressources allouées. On s'attend à ce que les nouvelles administrations adhèrent au régime et aient besoin d'aide pour veiller à ce que tous les droits linguistiques applicables soient respectés. La mesure dans laquelle toutes les ressources restantes seraient nécessaires pour répondre aux besoins de ces nouveaux participants ne sera déterminée qu'une fois les ententes conclues.

En ce qui concerne les rapports fournis par les provinces et les municipalités participantes, ils bénéficieraient à être plus cohérents et plus opportuns, particulièrement en ce qui concerne les données fournies sur les procès-verbaux émis et lors des procès tenus.

Recommandations

Recommandation 1 : La Direction générale des programmes devrait continuer de soutenir activement l'élargissement de la portée du régime des contraventions en augmentant le nombre d'infractions qualifiées de contraventions. Une attention particulière devrait être accordée aux infractions pertinentes pour les provinces de l'Atlantique afin de tenir compte du fait que le régime est maintenant opérationnel à Terre-Neuve-et-Labrador.

Recommandation 2 : La Direction générale des programmes devrait examiner des options pour assurer la participation de la Saskatchewan et de l'Alberta au régime des contraventions, ou établir d'autres moyens par lesquels le régime peut s'appliquer, dans la mesure du possible, dans ces deux provinces.

Recommandation 3 : La Direction générale des programmes devrait mobiliser les ministères et organismes fédéraux concernés dans le cadre d'un examen systémique des niveaux d'amende afin de s'assurer que la *Loi sur les contraventions* a l'effet souhaité sur les personnes qui commettent des infractions qualifiées de contraventions.

Recommandation 4 : La Direction générale des programmes devrait examiner le processus actuel d'établissement de rapports et collaborer avec les provinces et les municipalités participantes afin de veiller à ce que des données plus complètes et cohérentes sur les procès-verbaux émis et les procès tenus soient recueillies et déclarées.

1 INTRODUCTION

1.1 But de l'évaluation

L'évaluation du Programme pour l'application de la *Loi sur les contraventions* fait partie du Plan d'évaluation ministériel quinquennal (2019-2020 à 2023-2024) du ministère de la Justice du Canada (ci-après le ministère de la Justice), et a été menée conformément à la *Politique sur les résultats* du Conseil du Trésor et à la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Elle a également été conçue et planifiée de façon à s'harmoniser avec le processus plus vaste de responsabilisation énoncé dans le *Plan d'action pour les langues officielles 2018-2023*, puisque le Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions* fait partie du pilier sur les communautés du Plan d'action.

1.2 Portée de l'évaluation

L'évaluation couvrait quatre exercices, soit la période de 2016-2017 à 2019-2020. Elle a évalué les mesures entreprises par le ministère de la Justice, en particulier celles de la Direction générale des programmes, pour soutenir la mise en œuvre et la gestion du régime des contraventions, ainsi que celles entreprises par tous les gouvernements provinciaux et les municipalités où le régime des contraventions est opérationnel.

Plus précisément, l'évaluation visait à documenter l'expérience des provinces et des municipalités participantes, et les répercussions plus vastes que le régime des contraventions a eues jusqu'à maintenant sur ces administrations. Ces renseignements devraient soutenir les efforts déployés par le ministère de la Justice pour poursuivre la mise en œuvre du régime dans les administrations où il n'est pas encore opérationnel.

L'évaluation a également examiné les répercussions du régime des contraventions sur les autorités d'application de la loi. En fin de compte, la *Loi sur les contraventions* offre aux autorités d'application de la loi un moyen supplémentaire de s'acquitter de leur mandat respectif. Les avantages que les Canadiens peuvent s'attendre à tirer du régime dépendent donc de la mesure dans laquelle les autorités d'application de la loi opérationnalisent le régime, ce qui comprend la capacité organisationnelle de recourir au régime.

Tout en accentuant les répercussions du régime des contraventions, l'évaluation fournit également une mise à jour sur les constatations, les recommandations et les mesures dans le cadre de l'évaluation de 2017 en ce qui concerne leur pertinence et leur efficacité.

2 PROFIL DU PROGRAMME

2.1 Aperçu du Programme

La *Loi sur les contraventions* (la Loi) habilite le gouvernement fédéral à qualifier de contraventions des infractions réglementaires fédérales qui peuvent être sanctionnées au moyen de procès-verbaux, au lieu d'intenter des poursuites relativement à ces infractions selon la procédure sommaire prévue au *Code criminel*. Les objectifs de la Loi sont les suivants :

- a) l'adoption d'une procédure de poursuite des 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;

- b) la modification ou l'abolition, à la lumière de cette distinction, des conséquences juridiques d'une condamnation pour contravention.

L'ajout d'une option de délivrance de procès-verbaux pour sanctionner les infractions fédérales qualifiées est fondé sur l'hypothèse selon laquelle la procédure sommaire relativement complexe et lourde peut aller à l'encontre de la nature de ces infractions. Le recours à la procédure sommaire exige plusieurs étapes auxquelles participent un certain nombre d'intervenants. Notamment, elle exige que les agents d'application de la loi recueillent des renseignements détaillés qui seront communiqués aux procureurs de la Couronne afin de déterminer si des accusations seront portées. Lorsque des accusations sont portées, les agents d'application de la loi doivent présenter les renseignements requis au tribunal, lesquels seront examinés et signés par un juge provincial ou un juge de paix. Les agents d'application de la loi préparent également des assignations, que devra signer le juge ou le juge de paix, enjoignant aux personnes accusées de comparaître devant le tribunal. Si elles optent pour un procès, les agents d'application de la loi doivent fournir les renseignements et l'aide requis à la Couronne, ce qui peut nécessiter plusieurs réunions, et doivent être disponibles pour comparaître comme témoin devant le tribunal. L'adoption de cette procédure par défaut pour toutes les infractions réglementaires fédérales était considérée comme inefficace, ce qui a mené à l'établissement du régime des contraventions.

Le régime des contraventions réduit également les répercussions d'une condamnation découlant d'un procès-verbal de contravention fédérale sur les contrevenants. Ces derniers peuvent facilement payer l'amende et régler la question. Ils n'ont aucun casier judiciaire et ne font face à aucune possibilité d'emprisonnement.

La Loi prévoit deux mécanismes pour mettre en œuvre un régime de délivrance de procès-verbaux pour les contraventions fédérales. Premièrement, elle prévoit la création éventuelle d'un régime procédural fédéral autonome et complet pour traiter les procès-verbaux fédéraux ; et deuxièmement, elle permet au gouvernement fédéral de se fonder sur les régimes de délivrance de procès-verbaux provinciaux existants. Plutôt que de reproduire les structures provinciales existantes au niveau fédéral, le gouvernement fédéral a choisi d'utiliser les pouvoirs qui lui sont conférés par la Loi pour conclure des ententes avec les provinces et rendre les régimes de délivrance de procès-verbaux provinciaux existants applicables aux contraventions fédérales. Par conséquent, lorsqu'un procès-verbal de contravention est émis par une autorité d'application de la loi, la procédure qui en découle est uniquement régie par le régime de délivrance de procès-verbaux de la province où l'infraction a été commise.

Concrètement, les agents d'application de la loi peuvent commencer à se servir d'un régime de délivrance de procès-verbaux provincial pour sanctionner des contraventions fédérales lorsque les deux exigences juridiques suivantes sont respectées : le *Règlement sur l'application de certaines lois provinciales* est modifié pour autoriser l'utilisation d'un régime de délivrance de procès-verbaux provincial; et une entente est conclue avec le gouvernement provincial concerné, conformément à la *Loi sur les contraventions*. En l'absence d'une de ces deux conditions, les infractions fédérales qualifiées de contraventions sont sanctionnées dans une administration provinciale au moyen d'avertissements ou d'une poursuite en vertu de la procédure sommaire établie dans le *Code criminel*. Au moment de l'évaluation, la Loi était opérationnelle dans toutes les provinces, sauf en Saskatchewan et en Alberta, et dans deux municipalités, à savoir Ottawa et Mississauga. Elle n'est pas encore opérationnelle dans les trois territoires.

Quant au Programme pour l'application de la *Loi sur les contraventions*, il consiste en un éventail de responsabilités coordonnées assumées par le ministère de la Justice, qui sont nécessaires à la mise en œuvre du régime des contraventions. Ces responsabilités comprennent la prestation de services juridiques dans les affaires relatives à des procédures de délivrance de procès-verbaux, la qualification d'infractions fédérales comme contraventions, les modifications requises aux règlements applicables, la négociation d'ententes, la détermination des mesures appropriées en matière de droits linguistiques, la gestion du régime dans les provinces, la gestion d'un groupe de travail fédéral-provincial-territorial et d'un groupe d'étude du ministère de la Justice, et la gestion du programme de paiements de transfert appelé le Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions*.

Le Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions* soutient la mise en œuvre de mesures mises en place par les gouvernements provinciaux ou municipaux et destinées à garantir la prestation auprès des contrevenant de services judiciaires et extra-judiciaires dans les deux langues officielles tels qu'énoncés dans le *Code criminel* (services judiciaires) et la *Loi sur les langues officielles* (services extrajudiciaires). Ces mesures destinées à la prestation des services judiciaires et extra-judiciaires dans les deux langues officielles comprennent généralement l'embauche d'un personnel judiciaire bilingue, la prestation d'une formation linguistique, un affichage et de la documentation bilingues, ainsi que les coûts engagés par les provinces pour gérer ces mesures et en faire rapport.

2.2 Structure de gouvernance

Deux groupes de la Direction générale des programmes du Secteur des politiques contribuent à la gestion continue du Programme pour l'application de la *Loi sur les contraventions* :

- La Division des services juridiques de la Direction générale des programmes dirige la négociation d'ententes avec les provinces afin de pouvoir utiliser leur régime de délivrance de procès-verbaux pour poursuivre des contraventions fédérales. Cela implique la gestion de toute modification nécessaire au *Règlement sur l'application de certaines lois provinciales*. De plus, elle offre un soutien continu à la Direction générale des programmes, aux ministères clients fédéraux, y compris à leurs autorités d'application de la loi respectives, aux organismes ainsi qu'à leurs homologues provinciaux, en fournissant des services et des conseils juridiques sur des questions relatives aux procédures de délivrance de procès-verbaux et à la qualification de nouvelles infractions fédérales de contraventions, y compris les modifications requises au *Règlement sur les contraventions*. La Division soutient également les activités de formation des agents d'application de la loi qui sont généralement offertes en collaboration avec les autorités provinciales et le Service des poursuites pénales du Canada. Enfin, la Division fournit une aide concernant la création et la mise en œuvre de régimes de sanctions administratives pécuniaires (SAP) (qui sont expliqués plus en détail à la sous-section 4.2.2), qui peuvent, dans certaines circonstances, jouer un rôle complémentaire au régime des contraventions.
- La Direction des innovations, de l'analyse et de l'intégration de la Direction générale des programmes est principalement responsable de la gestion continue de la composante de financement des ententes relatives à la Loi conclues avec les provinces et les municipalités participantes. Plus précisément, cela comprend la gestion du soutien financier fourni aux gouvernements provinciaux et municipaux par l'entremise du Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions* pour soutenir la prestation de services dans les deux langues officielles. La Direction surveille et recueille tous les rapports fournis conformément aux ententes relatives à la Loi.

2.3 Ressources

Le tableau 1 comprend le total des ressources financières allouées au Programme pour l'application de la *Loi sur les contraventions* pendant les quatre années visées par la présente évaluation. Le Ministère alloue près de 10 millions de dollars chaque année au Programme, la majeure partie étant allouée aux contributions versées aux provinces participantes pour la prestation de services bilingues en matière de contraventions fédérales.

Tableau 1 : Ressources financières allouées au Programme pour l'application de la *Loi sur les contraventions*

Catégories	Exercice 2016-2017	Exercice 2017-2018	Exercice 2018-2019	Exercice 2019-2020
Coûts opérationnels ¹	827 427 \$	827 427 \$	827 427 \$	827 427 \$
Contributions ²	9 094 900 \$	9 094 900 \$	9 094 900 \$	9 094 900 \$
Total	9 922 327 \$	9 922 327 \$	9 922 327 \$	9 922 327 \$

1. Les coûts opérationnels comprennent les coûts internes liés aux salaires et aux avantages sociaux, au fonctionnement et à l'entretien, et à d'autres mesures internes liées au Programme pour l'application de la *Loi sur les contraventions*.
2. Les contributions sont allouées en fonction des ententes conclues avec les gouvernements provinciaux ou municipaux pour la prestation de services bilingues liés aux infractions fédérales qualifiées de contraventions.
Source : Données administratives

Il est important de noter que le ministère de la Justice ne verse aucune contribution financière directe aux gouvernements provinciaux ou municipaux pour couvrir les dépenses associées au traitement des contraventions fédérales. Au lieu, les ententes relatives à la Loi prévoient que les provinces et les municipalités peuvent conserver la partie nécessaire des montants des amendes recueillis afin de couvrir ces coûts. Tout surplus recueilli par le paiement des amendes est divisé à parts égales entre les gouvernements fédéral et provincial/municipal.

3 MÉTHODE D'ÉVALUATION

Pour orienter l'évaluation, on a élaboré une méthodologie et une matrice d'évaluation en fonction des directives fournies par la *Politique sur les résultats* du Conseil du Trésor (2016). La portée de l'évaluation était axée sur la pertinence, l'efficacité et l'efficience. L'évaluation repose sur huit grandes questions, qui sont résumées ci-dessous.

Enjeu n° 1 : Pertinence

- 1.1 De quelle façon le Programme pour l'application de la *Loi sur les contraventions* s'harmonise-t-il avec les priorités fédérales actuelles ? De quelle façon s'harmonise-t-il avec le *Plan d'action pour les langues officielles* ?
- 1.2 De quelle façon l'éventail actuel d'infractions fédérales qualifiées de contraventions répond-il aux besoins des autorités d'application de la loi ?

Enjeu n° 2 : Efficacité

- 2.1 Dans quelle mesure les autorités d'application de la loi utilisent-elles le régime des contraventions pour soutenir la réalisation de leur mandat ?
- 2.2 Quelles répercussions le Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions* a-t-il sur la capacité des autorités provinciales et municipales d'offrir des services judiciaires dans les deux langues officielles ?
- 2.3 Dans quelle mesure le régime des contraventions, y compris le Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions*, permet-il d'obtenir les avantages escomptés pour les Canadiens ?
- 2.4 Quelle est la stratégie du ministère de la Justice pour poursuivre la mise en œuvre du régime des contraventions dans les administrations où il n'est pas encore opérationnel ?

Enjeu n° 3 : Efficience

- 3.1 Dans quelle mesure le processus actuel d'affectation du soutien financier fourni aux administrations participantes par l'entremise du Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions* est-il efficient ?
- 3.2 Quelles mesures sont en place pour gérer le Fonds de façon efficiente ?

Un Groupe de travail sur l'évaluation a été mis sur pied au début de l'évaluation pour soutenir ce processus en fournissant des commentaires, des conseils et des suggestions concernant la conception et la réalisation de l'évaluation. Il comportait des responsables du Programme et des représentants de la Direction de l'évaluation.

Trois sources de données ont été utilisées pour répondre à ces questions d'évaluation, y compris un examen des documents et des données, des entrevues avec des informateurs clés et une étude de cas. Chacune de ces méthodes est brièvement décrite dans les sous-sections qui suivent.

3.1 Examen des documents et des données

L'examen des documents et des données a permis de connaître tous les enjeux et les questions relatifs à l'évaluation. Il a fourni des renseignements à jour sur l'utilisation du régime des contraventions dans toutes les provinces et municipalités participantes, ainsi que sur l'éventail des mesures que le Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions* a soutenues. Cet examen s'est poursuivi pendant toute la durée du projet et a porté sur les types de documents suivants :

- dossiers relatifs au Programme pour l'application de la *Loi sur les contraventions*, y compris les évaluations précédentes du Programme;
- rapports des administrations participantes;
- données du Système de gestion de l'information sur les subventions et contributions (SGISC) sur le soutien financier fourni aux provinces participantes;
- données du Système intégré des finances et du matériel (SIFM) sur toutes les ressources investies (p. ex., équivalents temps plein) dans le Programme pour soutenir l'analyse de l'efficience du Programme.

3.2 Entrevues avec les informateurs clés

Les entrevues avec des informateurs clés constituent la principale source de données de la présente évaluation. Une grande partie de l'expérience des autorités d'application de la loi, des représentants de tribunaux, et des gouvernements provinciaux et municipaux en ce qui concerne le régime des contraventions n'est pas systématiquement documentée. Par conséquent, les entrevues deviennent essentielles pour acquérir une compréhension significative des forces et des limites du Programme à l'heure actuelle.

En tout, 53 entrevues approfondies ont été réalisées auprès de 59 personnes représentant les groupes suivants :

- représentants du ministère de la Justice, y compris ceux qui participent à la gestion et à la mise en œuvre du Programme, ainsi que les conseillers juridiques des unités des services juridiques qui desservent les ministères et organismes fédéraux qui utilisent le régime des contraventions;
- autorités d'application de la loi (municipales, provinciales et fédérales, le cas échéant), y compris les agents d'application de la loi et leurs gestionnaires;
- représentants des ministères et organismes fédéraux qui gèrent des programmes ou des initiatives législatives qui dépendent du régime des contraventions;
- procureurs, y compris ceux qui travaillent auprès du Service des poursuites pénales du Canada, et procureurs provinciaux (le cas échéant);
- gestionnaires de tribunaux municipaux et provinciaux qui reçoivent un soutien financier du Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions*;
- représentants des gouvernements provinciaux et des autorités municipales qui gèrent les ententes relatives à la Loi conclues avec le ministère de la Justice.

3.3 Étude de cas

Au départ, une visite en personne à Terre-Neuve-et-Labrador était prévue. Le principal objectif de cette visite sur place était d'évaluer et de documenter adéquatement l'expérience de cette province, où le régime des contraventions est devenu opérationnel au cours de l'exercice 2018-2019. L'examen de l'expérience de la province la plus récente à avoir adhéré au régime des contraventions devait soutenir les efforts du ministère de la Justice pour élargir le régime à toutes les provinces, comme il a été recommandé dans les évaluations précédentes du Programme.

La pandémie de COVID-19 n'a pas permis la visite en personne. Par conséquent, des entrevues plus approfondies ont été menées par téléphone et par vidéoconférence pour tenter d'atténuer l'incidence de la visite à distance. La liste des personnes interrogées comprenait des représentants provinciaux, des gestionnaires et des membres du personnel judiciaire, des agents d'application de la loi et des procureurs.

3.4 Analyse comparative entre les sexes plus

L'évaluation du Programme pour l'application de la *Loi sur les contraventions* a permis de déterminer si une Analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) pouvait contribuer à améliorer la compréhension de la mesure dans laquelle la portée et les avantages du Programme incluent divers groupes de femmes, d'hommes et de personnes non binaires. Compte tenu de la nature du

Programme, l'évaluation a indiqué qu'une ACS+ n'apporterait aucune perspective ou idée significative supplémentaire, puisque le Programme porte sur la mise en œuvre d'un système de délivrance de procès-verbaux pour mieux soutenir une sanction équitable et efficace des infractions fédérales.

3.5 Contraintes, limites et atténuation

Les contraintes et les limites liées à la présente évaluation comprennent les difficultés à communiquer avec les intervenants pendant la pandémie de COVID-19, les renseignements limités qui peuvent être recueillis auprès des administrations qui ne participent pas au Programme, et les données limitées sur les interactions directes avec les Canadiens qui participent au processus de contraventions.

Ces limites n'ont eu aucune répercussion importante sur la capacité de l'équipe d'évaluation à répondre adéquatement à chaque question d'évaluation. Bien que la pandémie ait rendu la communication avec les intervenants plus difficile, le nombre ciblé d'entrevues a été atteint. De plus, des renseignements ont été recueillis sur les deux provinces où le régime n'est pas encore opérationnel, particulièrement dans le cadre des entrevues menées auprès des autorités chargées de l'application de la loi opérant dans toutes les régions du pays.

4 CONSTATATIONS

Cette section du rapport résume les constatations de l'évaluation. L'analyse est fondée sur les renseignements obtenus de toutes les sources de données. Elle commence par une évaluation de la pertinence du Programme, particulièrement en ce qui concerne les priorités fédérales en matière d'administration de la justice. Elle examine également les répercussions du régime des contraventions sur les autorités d'application de la loi, les autorités provinciales et municipales, et les Canadiens en général. Cette section se termine par une analyse de l'efficacité du Programme.

4.1 Pertinence

4.1.1 Harmonisation avec les priorités fédérales

Le régime des contraventions est directement harmonisé avec l'objectif d'assurer un système de justice juste, pertinent et accessible au Canada par la mise en œuvre d'un régime de poursuites qui reflète adéquatement la nature des infractions réglementaires, par opposition aux infractions criminelles. En ce qui concerne le Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions*, bien qu'il soit essentiel que le régime fonctionne conformément à la loi, il n'est pas bien harmonisé avec le *Plan d'action pour les langues officielles* dans lequel il est actuellement inclus.

Pendant la période visée par l'évaluation, le ministère de la Justice a mené un certain nombre d'initiatives qui soutiennent l'objectif « d'assurer un système de justice canadien juste, pertinent et accessible² ». Ce faisant, le Ministère s'est penché sur un certain nombre d'enjeux de longue date qui créent des inefficacités et entraînent des délais inutiles pour les participants au système de justice. Ce qui est particulièrement intéressant dans le cadre du présent rapport sont les décisions de la Cour suprême du Canada dans les arrêts *Jordan*³ (2016) et *Cody*⁴ (2017), qui ont établi un nouveau cadre pour traiter les affaires sans délai injustifié, ce qui a exercé de nouvelles pressions sur le système

² Ministère de la Justice, *Rapport sur les résultats ministériels 2018-2019*, p. 14.

³ *R c Jordan*, [2016] 1 RCS 631.

⁴ *R c Cody*, [2017] 1 RCS 659.

judiciaire pour qu'il modernise son approche et s'assure que ses ressources sont utilisées de façon délibérée et avec diligence.

Le régime des contraventions soutient directement ces efforts. En établissant une distinction plus claire entre les infractions criminelles et les infractions réglementaires, ainsi qu'un processus par lequel la grande majorité des infractions fédérales qualifiées de contraventions sont poursuivies au moyen d'un système de délivrance de procès-verbaux, plutôt que par la procédure sommaire, le régime des contraventions permet aux autorités d'application de la loi et aux personnes (ou aux sociétés) présumées avoir commis des contraventions de régler ces questions de façon équitable et efficace.

En ce qui concerne le Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions*, il reflète directement l'engagement du Ministère à veiller à ce que « [l]es lois et les politiques [...] respectent la règle de droit et favorisent le respect des droits et un cadre juridique juste, accessible et pertinent au Canada »⁵. Le Fonds est un élément du régime des contraventions qui est nécessaire pour s'assurer que tous les droits linguistiques applicables prévus par le *Code criminel* et la *Loi sur les langues officielles* sont respectés dans toute procédure relative aux contraventions fédérales, peu importe le régime provincial utilisé.

Bien que le Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions* soit nécessaire pour assurer la durabilité à long terme du régime des contraventions, il ne montre aucune harmonisation significative avec le *Plan d'action pour les langues officielles 2018-2023*. Le Fonds est lié aux langues officielles puisqu'il garantit aux présumés contrevenants qu'ils recevront leur procès-verbal dans les deux langues officielles, et qu'ils obtiendront tous les services prévus par les dispositions linguistiques du *Code criminel* et de la partie IV de la *Loi sur les langues officielles* (communications avec le public et prestation des services) dans les deux langues officielles.

En termes simples, le Fonds est entièrement intégré dans un régime utilisé pour sanctionner les infractions fédérales et il n'est pas harmonisé avec les objectifs du Plan d'action pour soutenir la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Le Plan d'action ne comprend pas d'innombrables autres structures de service, outils de communication et politiques similaires qui permettent aux Canadiens de recevoir des services dans les deux langues officielles, comme le renouvellement du passeport, l'impôt sur le revenu, l'assurance-emploi, et l'accessibilité au site Web du gouvernement. En fin de compte, l'arrangement actuel associe à tort le Fonds à l'obligation du gouvernement fédéral de renforcer les communautés de langue officielle en situation minoritaire, alors que le Fonds ne vise qu'à remplir les obligations juridiques du gouvernement en matière de droits linguistiques visant les contrevenants.

La précédente évaluation du Programme pour l'application de la *Loi sur les contraventions* de 2017 recommandait que le ministère de la Justice amorce des discussions avec Patrimoine canadien afin de retirer le Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions* du Plan d'action avant son renouvellement quinquennal. Une correspondance à cet effet a été présentée à Patrimoine canadien, mais cette dernière n'a pas été traitée avant l'approbation du Plan d'action pour les langues officielles 2018-2023. Bien que les constatations de la présente évaluation indiquent que le Fonds n'est pas bien harmonisé avec le Plan d'action, il est peu probable qu'une recommandation similaire aboutisse à un résultat différent dans un avenir proche, puisque le Plan d'action est actuellement à mi-chemin du cycle de renouvellement quinquennal.

⁵ Ministère de la Justice, *Rapport sur les résultats ministériels 2018-2019*, p. 14.

4.1.2 Éventail d'infractions fédérales désignées comme des contraventions

Il est essentiel d'augmenter le nombre d'infractions qualifiées de contraventions pour s'assurer que le régime des contraventions demeure pertinent. Bien que des progrès aient été réalisés pendant la période d'évaluation, il reste encore beaucoup à faire.

Les constatations de l'évaluation indiquent que, pour que le régime des contraventions puisse atteindre son plein potentiel, un certain nombre de conditions clés doivent être remplies. La première consiste à s'assurer qu'un volume d'infractions fédérales qualifiées de contraventions est adéquat et suffisant pour répondre aux besoins des autorités d'application de la loi.

Progrès réalisés depuis la dernière évaluation

L'évaluation précédente du régime des contraventions a indiqué que « [I]es données appuient un élargissement important de la portée actuelle et indiquent que ne pas faire ainsi affaiblit considérablement la pertinence du Programme »⁶. Le rapport comprenait une recommandation invitant le ministère de la Justice à collaborer avec les ministères clients afin d'identifier d'autres infractions qui pourraient être qualifiées de contraventions et à fournir le soutien nécessaire pour faciliter ce processus.

Les constatations de l'évaluation confirment que des progrès ont été réalisés à cet égard. Pendant la période visée par la présente évaluation, la Division des services juridiques de la Direction générale des programmes a collaboré avec un certain nombre de ministères clients pour amorcer le processus d'inclusion de nouvelles infractions dans le régime des contraventions, et ce en apportant des modifications au *Règlement sur les contraventions*.

Un exemple particulièrement pertinent de ce travail est l'inclusion dans le régime des contraventions d'un certain nombre d'infractions associées à la *Loi sur la mise en quarantaine*, qui a été un outil essentiel pour gérer la pandémie de COVID-19. La Division des services juridiques a travaillé en collaboration avec tous les intervenants clés afin de s'assurer que les agents d'application de la loi puissent utiliser un système de délivrance de procès-verbaux pour sanctionner un certain nombre d'infractions prévues par cette loi, comme le défaut de répondre aux questions posées par les agents de contrôle, le défaut de déclarer des renseignements concernant des maladies transmissibles, ou le défaut de se conformer à un décret interdisant l'entrée au Canada. Il s'agit d'exemples informatifs où le recours à une procédure sommaire se révélerait très inefficace. Pendant les entrevues, des agents d'application de la loi ont souligné l'importance d'inclure de telles infractions dans la Loi afin de s'assurer que des mesures immédiates puissent être prises pour changer le comportement des personnes qui ne se conforment pas à ces exigences.

Un autre exemple est l'inclusion dans le régime des contraventions de certaines infractions prévues par la *Loi sur l'aéronautique*, plus précisément le *Règlement de l'aviation canadien*, pour traiter de l'utilisation d'un laser ou d'autres sources lumineuses dirigées pour entraver le travail des pilotes d'avion. Cela comprend le fait d'être en possession de certains lasers portatifs dans des zones particulières ou de projeter une source lumineuse dirigée dans un espace aérien navigable. Dans les deux cas, les contrevenants sont passibles d'une amende de 1 000 \$.

Nécessité de poursuivre l'élargissement

En se fondant sur les progrès réalisés à ce jour, les constatations de l'évaluation confirment que l'augmentation du nombre d'infractions visées par le régime des contraventions représente une

⁶ Ministère de la Justice, *Évaluation du Programme pour l'application de la Loi sur les contraventions : Rapport final*, 2017, p. 31.

priorité pour de nombreuses autorités d'application de la loi. L'objectif de l'évaluation n'est pas de dresser une liste complète des infractions qui devraient être incluses dans le régime des contraventions, puisque ce processus doit inévitablement comporter des négociations entre toutes les parties concernées, y compris les ministères responsables de ces lois ou règlements, les autorités d'application de la loi, les fonctionnaires provinciaux ou municipaux, et le ministère de la Justice. Pour soutenir ce processus, l'évaluation a néanmoins permis de recueillir des renseignements sur ce qui semble particulièrement pertinent à ajouter au régime des contraventions, du point de vue des autorités d'application de la loi. Les paragraphes qui suivent résument les constatations tirées à cet égard.

Infractions liées à la Loi sur les pêches

La *Loi sur les pêches* et ses règlements connexes créent un cadre exhaustif qui sert à gérer de nombreuses dimensions des activités de pêche commerciale et récréative au Canada. Notamment, les règlements tendent à s'appliquer à des régions particulières du pays, en fonction du profil unique des activités de pêche qui se déroulent dans chacune d'elles. Au moment de l'évaluation, l'éventail d'infractions incluses dans le régime des contraventions était associé au *Règlement de pêche des provinces maritimes* et au *Règlement de pêche de l'Ontario*.

Au cours des entrevues, des agents d'application de la loi et des gestionnaires ont exprimé le désir de voir une augmentation substantielle du nombre d'infractions liées à la pêche incluses dans le régime des contraventions.

- Ils ont proposé d'inclure d'autres régions, notamment par l'entremise du *Règlement de pêche de l'Atlantique*, du *Règlement de pêche de Terre-Neuve-et-Labrador*, du *Règlement de pêche du Québec*, et du *Règlement de pêche sportive de la Colombie-Britannique*.
- Ils ont également proposé d'inclure certaines infractions prévues dans le *Règlement sur les effluents des mines de métaux et des mines de diamants* et le *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers*.
- Enfin, ils ont fait remarquer que certaines infractions prévues dans la *Loi sur les pêches* elle-même gagneraient à être incluses dans le régime des contraventions, comme celles liées au dépôt de substances nocives prohibé (paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*).

Des agents d'application de la loi et des gestionnaires ont fait remarquer que le fait que le régime soit opérationnel à Terre-Neuve-et-Labrador a des répercussions importantes sur son utilisation potentielle pour sanctionner les infractions liées à la pêche dans la région de l'Atlantique, et ils s'attendent à ce que la même tendance se produise si d'autres régions étaient visées par le régime.

Infractions liées à la Loi sur les parcs nationaux du Canada

Les parcs nationaux sont particulièrement bien adaptés à l'utilisation d'un système de délivrance de procès-verbaux pour porter des accusations. Étant donné que les personnes et les familles tendent à rester dans un parc pendant une période limitée, et qu'elles peuvent venir de loin, le fait d'avoir à procéder par procédure sommaire pose des défis pour toutes les parties concernées. Comme il a été mentionné dans l'évaluation précédente du Programme pour l'application de la *Loi sur les contraventions* :

« Du point de vue des citoyens, il ne fait guère de doute que les conséquences liées à la procédure sommaire, conçue pour traiter les infractions criminelles, sont souvent disproportionnelles à la nature de l'infraction. Pour les agents de l'autorité, les longues

étapes exigées par la procédure sommaire limitent également leur capacité d'être "sur le terrain", en présumant que leur responsabilité principale soit d'appliquer la législation fédérale. »⁷

À ce jour, un certain nombre d'infractions aux règlements associés aux parcs nationaux du Canada ont été qualifiées de contraventions. Pendant les entrevues, des agents d'application de la loi et des gestionnaires ont recommandé que d'autres infractions soient incluses, particulièrement celles prévues dans le *Règlement sur le lièvre d'Amérique dans le parc national du Gros-Morne du Canada* et le *Règlement sur la récolte du bois dans le parc national du Gros-Morne du Canada*, maintenant que le régime est opérationnel à Terre-Neuve-et-Labrador.

Autres infractions à envisager

Les autres domaines mentionnés au cours des entrevues comprennent l'élargissement de l'éventail d'infractions incluses dans la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et la *Loi sur le parc marin du Saguenay–Saint-Laurent*, ainsi que l'inclusion des infractions prévues dans la *Loi sur les espèces en péril*.

Dans tous les cas, l'objectif est de s'assurer que les agents ont accès à des mesures d'application de la loi qui tiennent compte de la nature des infractions prévues dans les lois et les règlements habilitants. Comme l'a fait remarquer un agent d'application de la loi interrogé, l'éventail actuel d'infractions qualifiées de contraventions prévues dans la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* comporte des exigences administratives, comme le défaut de produire un rapport. Cela laisse un vaste éventail d'infractions substantielles qui doivent être traitées par l'entremise d'une procédure sommaire ou du régime des SAP, lorsque celui-ci est disponible. Cet arrangement ne répond pas aux besoins des agents d'application de la loi qui gagneraient grandement à pouvoir émettre des procès-verbaux en vertu du régime des contraventions.

Une responsabilité partagée

Élargir l'éventail d'infractions qualifiées de contraventions est un long processus qui implique un large éventail d'intervenants, y compris principalement le ministère ou l'organisme responsable de la loi ou du règlement, plusieurs groupes au sein du ministère de la Justice et des organismes centraux, puisque tout élargissement nécessite des modifications réglementaires. Une fois que de nouvelles infractions sont ajoutées au régime, les provinces où le régime est opérationnel doivent mettre à jour leurs systèmes et processus administratifs, et les autorités d'application de la loi doivent former leurs agents afin qu'ils puissent tirer parti de ces modifications. Cela ne peut réussir que grâce à un effort concerté de tous les intervenants.

Dans ce contexte, la Division des services juridiques de la Direction générale des programmes peut apporter un soutien important, mais elle ne peut pas agir unilatéralement. Les constatations de l'évaluation indiquent que la Division a fait tout son possible pour tenir compte des initiatives qui visent à élargir l'éventail d'infractions visées par le régime des contraventions.

⁷ Ministère de la Justice, *Évaluation de Programme pour l'application de la Loi sur les contraventions : Rapport final*, 2017, p. 31.

4.2 Efficacité

4.2.1 Vers une application intégrale de la Loi

L'adhésion récente de la province de Terre-Neuve-et-Labrador au régime des contraventions représente une réalisation importante, mais des défis demeurent, comme l'intégration des provinces de la Saskatchewan et de l'Alberta. Le ministère de la Justice examine également de possibles façons de rendre le régime opérationnel dans les territoires.

Étant donné que la portée des infractions visées par le régime des contraventions est un facteur essentiel pour établir sa pertinence, il est tout aussi important que le régime soit opérationnel dans toutes les administrations.

Le cas de Terre-Neuve-et-Labrador

Au cours de l'exercice 2018-2019, la province de Terre-Neuve-et-Labrador a terminé toutes les étapes requises pour permettre l'émission et le traitement des procès-verbaux dans son système judiciaire⁸. Il s'agit d'une réalisation importante, qui répond aux appels de longue date des autorités d'application de la loi pour que le régime soit opérationnel dans cette province où de nombreux secteurs, comme les pêches, sont étroitement intégrés dans l'ensemble de la région de l'Atlantique.

L'évaluation a permis de documenter l'expérience acquise jusqu'à présent par Terre-Neuve-et-Labrador dans l'application du régime des contraventions. Dans l'ensemble, les constatations confirment que cela s'est avéré être une entreprise utile. Voici quelques-unes des leçons tirées jusqu'à présent :

- Il a été avantageux que des représentants de la Division des services juridiques et de la Direction des innovations, analyse et intégration de la Direction générale des programmes aident les autorités provinciales à déterminer les modifications à apporter pour traiter les procès-verbaux émis en vertu du régime des contraventions. Cela comprend l'évaluation de l'éventail des mesures nécessaires pour veiller à ce que tous les droits applicables en matière de langues officielles prévus dans le *Code criminel* et la *Loi sur les langues officielles* puissent être respectés. La latitude offerte par le Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions* pour concevoir une stratégie qui reflète les caractéristiques uniques de chaque province a également été jugée particulièrement utile.
- Étant donné que l'objectif fondamental du régime des contraventions est de permettre l'utilisation d'un système de délivrance de procès-verbaux existant, le niveau de formation requis a été limité. Seules quelques particularités uniques du régime des contraventions, comme l'application des droits linguistiques, devaient être expliquées en détail aux autorités d'application de la loi et au personnel judiciaire. Les entrevues menées auprès de représentants provinciaux de Terre-Neuve-et-Labrador indiquent que ces mesures ont été réalisées efficacement et qu'aucun défi important n'a été relevé.
- La capacité accrue du système judiciaire à fonctionner dans les deux langues officielles s'avère bénéfique au-delà du régime des contraventions, c'est-à-dire qu'elle permet d'inclure des services offerts dans le cadre des affaires criminelles dont les procédures sont en

⁸ L'entente avec la province de Terre-Neuve-et-Labrador a été signée en avril 2017, et comprenait une clause transitoire qui a rendu le régime pleinement opérationnel en 2018-2019.

français. Comme il a été mentionné pendant les entrevues, même si la vaste majorité de la population de Terre-Neuve-et-Labrador est anglophone, des communautés francophones dans diverses régions de la province ainsi qu'un nombre important de personnes et de familles francophones visitent la province. Qu'ils aient besoin de services en français ou en anglais, le système judiciaire est maintenant mieux outillé pour s'assurer que ces services sont fournis efficacement.

- Le fait de sanctionner les infractions fédérales au moyen d'un système de délivrance de procès-verbaux réduit également le fardeau imposé aux tribunaux. Comme il a été mentionné pendant les entrevues, il est plus simple pour la personne qui a reçu un procès-verbal de pouvoir utiliser un système de délivrance de procès-verbaux, cela est moins difficile pour le personnel judiciaire et réduit le fardeau sur les ressources des tribunaux.

En ce qui concerne les défis, le plus important que la province ait dû relever est de loin le recrutement et le maintien en poste de membres du personnel bilingues. À ce jour, la province n'est pas en mesure de pourvoir tous les postes bilingues. Elle continue de collaborer avec tous les intervenants, y compris les organismes communautaires francophones, afin d'explorer des façons d'attirer des personnes bilingues. Entre-temps, cependant, la province a pourvu les postes les plus importants et, à ce titre, a été en mesure de répondre aux demandes de services bilingues. Cependant, comme on s'attend à ce que l'utilisation du système de délivrance de procès-verbaux augmente avec un plus grand nombre d'autorités d'application de la loi qui se familiarisent avec le régime, la province prévoit pourvoir tous les postes.

Un autre défi relevé pendant les entrevues est de fournir le soutien nécessaire à tous les membres du personnel judiciaire et aux agents d'application de la loi qui gèrent l'élargissement du système de délivrance de procès-verbaux pour inclure des infractions fédérales. Les constatations démontrent que c'est principalement l'inconnu qui pourrait au départ créer de la nervosité, en plus des idées fausses sur les exigences en matière de services bilingues. Des discussions ouvertes et régulières et une formation adéquate ont permis de répondre adéquatement à ces préoccupations.

Les autres administrations

Les deux seules provinces où le régime des contraventions n'est pas encore opérationnel sont la Saskatchewan et l'Alberta. Les constatations de l'évaluation confirment que le ministère de la Justice a déployé des efforts considérables pour faciliter la participation de ces deux provinces au régime, mais au moment de l'évaluation, aucune entente n'avait été conclue.

La réticence de ces deux provinces à permettre l'utilisation du système de délivrance de procès-verbaux prévu par le régime des contraventions est perçue comme préjudiciable à toutes les parties :

- Les tribunaux provinciaux de ces deux administrations, qui font déjà face à des pressions soutenues pour réduire les retards et gagner en efficacité, doivent détourner leurs ressources limitées pour poursuivre par procédure sommaire des infractions fédérales, alors que ces infractions pourraient facilement être traitées par le système de délivrance de procès-verbaux découlant de la Loi. Étant donné que l'expérience acquise jusqu'à maintenant a montré que la plupart des personnes ayant reçu un procès-verbal ne font que payer l'amende, cela se traduirait par des économies de coûts et des gains en efficacité pour ces tribunaux, qui, pour le moment, ne sont pas réalisés.

- Les autorités d'application de la loi dans ces deux provinces ne disposent pas d'un outil essentiel pour s'acquitter de leur mandat. Les entrevues avec les agents d'application de la loi et les gestionnaires confirment clairement que, en l'absence d'un système de délivrance de procès-verbaux, ils doivent se limiter à émettre des avertissements, qui n'ont aucune conséquence en droit, ou à détourner leur temps et leurs ressources pour entamer une procédure sommaire qui réduit considérablement leur capacité de s'acquitter de leur mandat sur le terrain.
- Les citoyens qui sont accusés d'avoir commis une infraction qualifiée de contravention dans ces deux provinces doivent procéder par procédure sommaire et, s'ils sont reconnus coupables, sont passibles de payer une amende plus élevée et d'avoir un casier judiciaire, tandis que les personnes qui font face à la même accusation, dans les mêmes circonstances, dans les provinces où la Loi est opérationnelle, reçoivent un procès-verbal, une amende réduite et n'ont aucun casier judiciaire.
- Malgré tous ses efforts et cette intention, le gouvernement fédéral n'est pas en mesure d'assurer une application uniforme du régime des contraventions dans l'ensemble du Canada.

L'évaluation précédente du régime des contraventions comprenait une recommandation invitant le ministère de la Justice à « élabor[er] une stratégie pour la mise en œuvre du régime de la *Loi sur les contraventions* dans toutes les provinces »⁹. Le Ministère était d'accord avec la recommandation et a étudié diverses options, y compris certaines qui n'exigeraient pas la signature d'une entente avec ces deux gouvernements provinciaux. Les constatations de cette évaluation confirment l'importance de poursuivre ce travail dans l'espoir de trouver une solution à cet obstacle de longue date et d'appliquer intégralement la Loi.

De plus, le ministère de la Justice examine des options pour mettre en œuvre le régime des contraventions dans les trois territoires. Il s'agit là d'une stratégie prometteuse qui servira sans aucun doute les intérêts des autorités d'application de la loi et des résidents des territoires.

4.2.2 Régimes de sanctions administratives pécuniaires

Les régimes de sanctions administratives pécuniaires (SAP) constituent une autre solution de rechange à la procédure sommaire, tout en étant de nature purement administrative, et ils peuvent être un autre outil utile à l'aide duquel les agents d'application de la loi peuvent s'acquitter efficacement de leur mandat. Comme les régimes de SAP et de contraventions ont des caractéristiques uniques, ils ne se chevauchent pas, mais ils peuvent plutôt jouer un rôle complémentaire dans la sanction des infractions réglementaires.

Les régimes de SAP sont un outil bien établi qui peut aider les agents d'application de la loi à assurer la conformité aux exigences législatives et réglementaires en utilisant des sanctions civiles. Ces régimes consistent généralement en une procédure administrative établie et gérée par un ministère fédéral afin de promouvoir la conformité avec les mesures législatives ou réglementaires spécifiques. Les sanctions civiles sous forme de sanctions pécuniaires sont utilisées pour remédier à toutes les infractions à ces dispositions législatives ou réglementaires. En 2014, le ministère de la Justice a achevé une étude qui a comparé les contraventions et les régimes de SAP. Au moment de l'étude, 31 lois fédérales, ainsi qu'un ensemble de règlements connexes, comprenaient une certaine forme de régime de SAP, et couvraient un certain nombre de domaines comme l'aéronautique, l'agriculture, le

⁹ Ministère de la Justice, *Évaluation du Programme pour l'application de la Loi sur les contraventions : Rapport final*, 2017, p. 60.

transport, l'assurance-emploi, l'environnement, l'impôt sur le revenu, la sûreté nucléaire et les télécommunications¹⁰. L'étude a indiqué que les régimes de SAP étaient particulièrement bien adaptés aux « domaines réglementés nécessitant un haut niveau d'expertise ou lorsque les sanctions traditionnelles, y compris les amendes et l'incarcération, n'assurent pas la pleine conformité »¹¹. Il est important de comprendre que, bien que ces deux régimes soient liés à l'application de dispositions législatives, ils poursuivent des objectifs distincts. L'objectif du régime des contraventions est de fournir une solution de rechange à la procédure sommaire (c.-à-d. participation des tribunaux) qui serait autrement utilisée en l'absence du Programme. En revanche, les régimes de SAP sont des régimes autonomes qui créent une procédure administrative afin d'assurer la conformité par le biais de sanctions administratives dans des domaines souvent spécialisés.

Les constatations de l'évaluation démontrent que les contraventions et les régimes de SAP offrent des avantages complémentaires. Comme il a été noté pendant les entrevues avec les agents d'application de la loi et les gestionnaires, les régimes de SAP se sont révélés particulièrement efficaces pour traiter les dossiers de non-conformité impliquant des personnes morales, où une amende de 500 \$ ou de 1 000 \$ n'est tout simplement pas suffisante pour entraîner un changement de comportement.

Il incombe à chaque ministère ou organisme responsable d'un régime de SAP d'établir le montant maximal de la sanction qui peut être imposée, en tenant compte de tous les facteurs pertinents, comme la nature de la non-conformité ou les caractéristiques de l'industrie (ou des personnes) à qui elle s'impose.

Malgré les avantages que peuvent offrir les régimes de SAP, ils soulèvent également des défis pour les ministères et organismes qui souhaitent poursuivre leur mise en œuvre. Le plus important est peut-être le fait que chaque ministère ou organisme qui souhaite utiliser un régime de SAP doit d'abord l'établir, puis être responsable de sa gestion continue. Cela est très différent du régime des contraventions, qui est centralisé et géré par le ministère de la Justice, en collaboration avec les autorités provinciales.

La Division des services juridiques de la Direction générale des programmes a acquis une expertise en matière de régimes de SAP afin d'appuyer tout ministère ou organisme intéressé à les ajouter à l'éventail d'outils disponibles pour assurer la conformité aux exigences législatives et réglementaires. Une meilleure compréhension des forces et des limites des régimes de contraventions et de SAP permet aux ministères et aux organismes de prendre des décisions éclairées sur les meilleures stratégies à adopter.

4.2.3 Niveau d'activité global

Pendant la période visée par l'évaluation, environ 30 000 procès-verbaux sont émis en moyenne chaque année en vertu du régime des contraventions. De plus, les provinces et les municipalités qui reçoivent des fonds en vertu du Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions* ont mis en œuvre un certain nombre de mesures qui garantissent le respect des droits linguistiques applicables.

¹⁰ Ministère de la Justice du Canada, *L'application des infractions fédérales : Étude sur les régimes des contraventions et les régimes de sanctions administratives pécuniaires*, Ottawa, 2014.

¹¹ *Ibid.*, p. 7.

Émission des contraventions

Les provinces et les municipalités qui participent au régime des contraventions doivent présenter des rapports d'activité annuels comprenant des statistiques sur le volume de procès-verbaux émis dans leur administration respective. Au moment de l'évaluation, les données étaient disponibles pour trois des années visées par la présente évaluation, soit la période de 2016-2017 à 2018-2019 (voir le tableau 2). Dans l'ensemble, il a été déclaré qu'environ 30 000 procès-verbaux ont été émis annuellement en vertu du régime des contraventions.

Tableau 2 : Nombre de procès-verbaux de contraventions émis par province participante

Catégories	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Terre-Neuve-et-Labrador	Sans objet	Sans objet	10
Île-du-Prince-Édouard	44	39	23
Nouvelle-Écosse	179	760	231
Nouveau-Brunswick	178	138	121
Québec	10 960	8 512	7 821
Ontario	7 694	7 033	8 967
Ottawa (aéroport)	8 311	7 578	8 209
Mississauga (aéroport)	6 911	6 911	7 999
Manitoba	356	427	441
Colombie-Britannique	2 839	1 334	1 206
Total	37 472	32 732	35 028

Ces chiffres correspondent aux statistiques relevées des années précédentes¹². Pour des raisons démographiques, la grande majorité des procès-verbaux sont émis au Québec et en Ontario. De plus, en raison de la structure de l'entente avec l'Ontario, les statistiques relatives aux aéroports internationaux situés à Ottawa et à Toronto sont déclarées séparément des autres procès-verbaux émis dans cette province. Enfin, certaines des variations observées d'une année à l'autre sont attribuables à des retards administratifs dans le traitement des procès-verbaux.

Un facteur important du volume de procès-verbaux émis et des tendances observées au fil du temps est le niveau de ressources que les ministères et organismes consacrent à l'application réelle des dispositions législatives et réglementaires. Pendant les entrevues, il a été noté que certains ministères et organismes ont réduit le nombre d'agents d'application de la loi qui patrouillent et surveillent à des fins de conformité, ce qui entraînera logiquement une réduction du nombre de procès-verbaux émis. Cependant, le régime des contraventions vise en fin de compte à mieux outiller les agents d'application de la loi dans l'exécution de leur mandat. Par conséquent, le nombre de procès-verbaux émis est un élément informatif des données, mais il doit être correctement contextualisé.

Mesures appuyées par le Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions*

Le Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions* offre une aide financière, au besoin, pour s'assurer que les administrations qui participent au régime des contraventions respectent les droits linguistiques applicables prévus dans le *Code criminel* et la *Loi sur les langues officielles*. Au moment

¹² Voir Ministère de la Justice, *Évaluation du Programme pour l'application de la Loi sur les contraventions : Rapport final*, 2017, p. 36.

de l'évaluation, toutes les provinces participantes, à l'exception du Nouveau-Brunswick et du Québec, recevaient un tel soutien financier, tout comme la ville de Mississauga¹³.

Les constatations de l'évaluation démontrent que l'éventail des mesures appuyées par le Fonds est demeuré constant au fil du temps, et qu'elles comprennent généralement les éléments suivants :

- affichage bilingue et tout autre équipement nécessaire (comme des sites Web bilingues, des lignes sans frais pour les services bilingues, ou des liens vidéo et audio pour fournir des services bilingues à distance);
- impression de procès-verbaux bilingues;
- embauche de juges ou de juges de paix bilingues, et d'autre personnel judiciaire (comme celui qui travaille au greffe des tribunaux);
- frais d'hébergement des juges bilingues venant de l'extérieur de la province, au besoin;
- formation linguistique pour les juges et le personnel judiciaire.

Les entrevues réalisées auprès des représentants des provinces et de la municipalité qui reçoivent une aide du Fonds indiquent que l'éventail des mesures financées est approprié et répond à leurs besoins respectifs. Pendant la période visée par l'évaluation, aucune plainte officielle n'a été reçue au sujet de la prestation de services bilingues, et les entrevues avec tous les groupes d'intervenants clés indiquent que des services bilingues sont fournis au besoin.

Il convient de souligner que, par sa conception, le régime des contraventions vise à réduire au minimum le nombre d'interactions nécessaires pour remédier à une violation présumée d'infractions fédérales qualifiées de contraventions. Pour cette raison, le scénario typique est qu'une personne reçoit un procès-verbal, puis qu'elle procédera au paiement de l'amende. Le fait d'avoir des procès-verbaux bilingues et des sites Web bilingues pour procéder au paiement des amendes couvre en grande partie ces étapes clés. Les mesures restantes font en sorte que les autres droits linguistiques applicables soient respectés chaque fois qu'une personne recevant un procès-verbal choisit de le contester ou souhaite obtenir de plus amples renseignements en communiquant avec le greffe du tribunal. L'expérience à ce jour démontre qu'environ 10 % des personnes ayant reçu un procès-verbal de contravention choisissent de le contester et, de ce nombre, un nombre encore plus infime nécessite des services bilingues¹⁴.

¹³ Le Nouveau-Brunswick, le Québec et la ville d'Ottawa n'ont pas besoin de l'aide du Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions* puisqu'ils offrent déjà des services judiciaires et extrajudiciaires bilingues aux personnes qui participent à leur régime de procès-verbaux provincial respectif.

¹⁴ Voir Ministère de la Justice, *Évaluation de Programme pour l'application de la Loi sur les contraventions : Rapport final*, 2017, p. 31-32.

4.2.4 Répercussions sur les principaux intervenants

Le régime des contraventions offre un outil dont les agents d'application de la loi ont grandement besoin pour s'acquitter de leur mandat. Il prévoit également un processus approprié et équitable pour mobiliser les personnes accusées d'une infraction qualifiée de contravention. De plus, le régime réduit le fardeau imposé au système judiciaire et, avec le Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions*, il améliore la capacité des tribunaux provinciaux de fonctionner dans les deux langues officielles.

La présente sous-section résume les constatations de l'évaluation concernant les répercussions du Programme pour l'application de la *Loi sur les contraventions* sur les trois groupes prédominants qui devraient en bénéficier, à savoir les autorités d'application de la loi, les gouvernements provinciaux et municipaux participants, et les Canadiens en général.

Répercussions sur les autorités d'application de la loi

Avantages du régime des contraventions

Le régime des contraventions ajoute une composante indispensable dans la boîte à outils des agents d'application de la loi chargés de disposer des infractions réglementaires fédérales qualifiées de contraventions. Tel que souligné à maintes reprises pendant les entrevues, la procédure sommaire prévue dans le *Code criminel*, permettant d'accuser les personnes présumées avoir contrevenu à une disposition législative ou réglementaire fédérale, est mal adaptée à la grande majorité des cas auxquels sont confrontés les agents d'application de la loi. Il s'agit d'un fardeau inutilement lourd pour tous les intervenants concernés (le contrevenant, les agents d'application de la loi, les services de poursuite et les tribunaux), ce qui entraîne plusieurs niveaux d'inefficacités. Dans ce contexte, toute autre façon de sanctionner les infractions réglementaires fédérales représente un avantage important. Cela est d'autant plus vrai puisque la possibilité de procéder par procédure sommaire demeure toujours une option lorsque les circonstances le justifient et lorsqu'une sanction plus sévère est demandée.

Comme il est indiqué à la sous-section **Error! Reference source not found.**, certaines autorités d'application de la loi se concentrent principalement sur le régime des contraventions pour offrir cette solution de rechange à la procédure sommaire, tandis que d'autres autorités cherchent à trouver une combinaison entre le régime des contraventions et un régime de SAP.

Les principaux avantages du régime des contraventions cernés pendant les entrevues avec les autorités d'application de la loi se rapportent généralement à la capacité accrue qu'il offre aux agents pour s'acquitter efficacement de leur mandat. En consacrant plus de temps à la surveillance et aux enquêtes sur le terrain, et moins de temps à la préparation de longs rapports et à la participation aux procédures judiciaires, et en ayant la capacité d'intervenir en temps opportun en émettant des procès-verbaux sur place au besoin, les agents d'application de la loi agissent dans un cadre général qui est bien harmonisé avec la nature de leurs responsabilités.

En l'absence d'autres moyens comme des contraventions ou des régimes de SAP, les agents d'application de la loi sont susceptibles de faire face à une certaine résistance de la part des services de poursuite ou des tribunaux lorsqu'ils tentent d'inculper des personnes par procédure sommaire pour des infractions de nature réglementaire. Les entrevues avec les services de poursuite et les autorités d'application de la loi indiquent que le fardeau considérable imposé aux tribunaux, combiné à l'exigence de donner suite aux accusations dans un délai raisonnable, oblige tous les intervenants du système de justice à prendre des décisions sur l'utilisation la plus appropriée des ressources et du

temps limités des tribunaux. Cela place les agents d'application de la loi dans une position difficile, où leurs affaires peuvent, de fait, chevaucher d'autres infractions de nature criminelle en tentant d'attirer l'attention des tribunaux.

Difficultés rencontrées

La principale difficulté que les agents d'application de la loi ont rencontrée pendant les entrevues est le fait que les amendes imposées pour certaines infractions ne sont parfois pas suffisantes pour pénaliser adéquatement les contrevenants. Historiquement, les amendes pour des infractions qualifiées de contraventions n'ont pas dépassé 500 \$, ce qui reflète la nature générale de ces infractions, et la raison pour laquelle il a été choisi de les sanctionner par l'entremise d'un système de délivrance de procès-verbaux. Malgré cette tendance générale, il y a eu des cas où des amendes plus élevées ont été incluses dans le régime des contraventions. Un exemple récent est la désignation d'un certain nombre d'infractions prévues dans la *Loi sur la mise en quarantaine* où, dans certains cas, des amendes de 750 \$ et 1 000 \$ sont prévues.

Techniquement, rien n'empêche le gouvernement fédéral d'augmenter le montant des amendes pour les infractions fédérales qualifiées de contraventions à tous les niveaux qui semblent appropriés. Comme il a été souligné dans la dernière évaluation du Programme pour l'application de la *Loi sur les contraventions*, la difficulté vient du fait qu'il n'existe actuellement aucun processus d'examen systématique des amendes pour s'assurer qu'elles continuent d'avoir l'effet souhaité. De plus, la modification de ces niveaux d'amende constitue un processus complexe qui exige la contribution directe du ministère ou de l'organisme responsable de l'application des dispositions législatives ou réglementaires, ainsi que du ministère de la Justice et des organismes centraux¹⁵.

Dans le même ordre d'idées, les agents d'application de la loi et les gestionnaires ont insisté sur l'avantage qu'il y aurait à avoir une échelle d'amendes qui refléterait mieux les circonstances particulières d'une infraction ou le profil du contrevenant (p. ex., récidivistes). Cependant, tel qu'il est actuellement conçu, le régime des contraventions ne peut pas appliquer cette échelle. La Loi permet au gouverneur en conseil de fixer le montant d'une amende précise, et non pas d'établir une échelle¹⁶. Cependant, la Loi permet d'établir des montants d'amende différents, selon si l'infraction est présumée avoir été commise par un particulier ou une société, dans la mesure où la loi ou le règlement créant l'infraction prévoit une distinction entre ces deux catégories en ce qui concerne l'établissement de la peine imposable¹⁷.

Une autre difficulté relevée pendant les entrevues est le manque de moyens par lesquels les contrevenants peuvent payer leurs amendes. En comparaison, les gouvernements provinciaux utiliseront généralement le processus de renouvellement du permis de conduire pour forcer le règlement de toute amende impayée. Historiquement, un tel équivalent en matière d'application de la loi n'était pas disponible pour les amendes imposées par la Loi. Les constatations de l'évaluation démontrent cependant que le ministère de la Justice a obtenu la confirmation des autorités provinciales que des mécanismes administratifs comme le processus de renouvellement du permis de conduire sont maintenant utilisés pour faire respecter le paiement des amendes associées aux procès-verbaux de contraventions fédérales, sauf en Colombie-Britannique et en Nouvelle-Écosse. Le Ministère a amorcé des discussions avec ces deux administrations pour régler cette question.

¹⁵ Pour plus de détails, voir Ministère de la Justice, *Évaluation de Programme pour l'application de la Loi sur les contraventions : Rapport final*, 2017, p. 29.

¹⁶ Alinéa 8(1)c) de la *Loi sur les contraventions* (L.C. 1992, ch. 47).

¹⁷ Paragraphe 8(6) de la *Loi sur les contraventions* (L.C. 1992, ch. 47).

Répercussions sur les gouvernements provinciaux et municipaux participants

En acceptant de mettre en œuvre le régime des contraventions, les gouvernements provinciaux et municipaux contribuent de façon essentielle à l'établissement d'un système de justice plus juste et plus efficace, qui appuie adéquatement la sanction des infractions réglementaires fédérales. La solution de rechange consistant à faire en sorte que le gouvernement fédéral crée un système distinct pour poursuivre les auteurs d'infractions fédérales qualifiées de contraventions entraînerait inévitablement des doublages et des inefficacités, particulièrement à la lumière du nombre relativement restreint de procès-verbaux fédéraux émis par rapport au nombre de procès-verbaux provinciaux ou municipaux émis. Il est tout aussi inefficace de continuer à utiliser la procédure sommaire pour traiter systématiquement les procès-verbaux fédéraux. En ce sens, le niveau de collaboration fédérale-provinciale atteint à ce jour est en soi une grande réalisation du régime des contraventions. Comme il a été souligné à maintes reprises pendant les entrevues, le fait que le régime soit également opérationnel en Saskatchewan et en Alberta permettrait de réaliser tous les avantages du régime des contraventions.

En plus d'appuyer l'application efficace du régime des contraventions, les provinces participantes bénéficient d'un plus grand niveau de sanction des infractions qui sont commises dans leur région respective et qui, souvent, impliquent leurs propres agents d'application de la loi. Selon la nature des infractions et les arrangements en place, les agents municipaux et provinciaux (p. ex., agents de la faune, agents de l'environnement, policiers municipaux, etc.) sont chargés de sanctionner les infractions fédérales qualifiées de contraventions. Tout gain d'efficacité réalisé grâce au régime des contraventions permet également à ces agents de s'acquitter de l'ensemble de leur mandat de façon plus efficace.

Point tout aussi important, les tribunaux provinciaux et municipaux (selon le cas) bénéficient grandement de la mise en place d'un système de délivrance de procès-verbaux qui empêche que leurs ressources limitées ne soient inutilement épuisées pour réprimer les infractions qui peuvent être tranchées au moyen d'un système de délivrance de procès-verbaux. À ce jour, plus de 20 000 procès-verbaux sont habituellement émis chaque année en vertu du régime des contraventions.¹⁸ En l'absence de ce régime et en supposant que les infractions sont poursuivies comme prévu, tous ces dossiers exigeraient que des agents d'application de la loi, des procureurs, du personnel judiciaire, des juges de paix ou des juges soient affectés à la poursuite de ces infractions. Comme il a été mentionné pendant les entrevues, un tel scénario est tout à fait contraire aux initiatives et aux efforts actuels pour améliorer l'efficacité et la réactivité du système judiciaire.

Répercussions sur les Canadiens

En plus d'offrir aux agents d'application de la loi un outil dont ils ont grand besoin, le régime des contraventions a également été conçu pour établir une plus grande distinction entre les infractions réglementaires et les infractions criminelles. Plus précisément, l'alinéa 4b) de la Loi souligne que l'objet du régime est « la modification ou l'abolition, à la lumière de cette distinction, des conséquences juridiques d'une condamnation pour contravention ». Concrètement, cela signifie que les personnes qui reçoivent un procès-verbal en vertu du régime des contraventions ne sont pas passibles d'emprisonnement, n'auront aucun casier judiciaire, et sont assujetties à la même amende fédérale¹⁹, peu importe l'endroit où la contravention présumée a été commise. Ces personnes bénéficient également de tous les droits linguistiques applicables prévus dans le *Code criminel* et la

¹⁸ Ministère de la Justice, *Évaluation de Programme pour l'application de la Loi sur les contraventions : Rapport final*, 2017, p. 47-48.

¹⁹ Les provinces peuvent imposer des frais d'administration provinciaux en plus du montant de l'amende prescrit par le cadre législatif et réglementaire du régime des contraventions.

Loi sur les langues officielles, qui couvrent à la fois leurs interactions avec le greffe et le tribunal s'ils choisissent de contester leur accusation.

Les constatations de l'évaluation confirment que ces avantages sont actuellement réalisés dans chaque province où le régime est opérationnel. Cela a des répercussions concrètes sur chaque personne qui a reçu un procès-verbal en vertu du régime des contraventions. Qu'ils décident de payer l'amende ou de contester le procès-verbal, ils participeront à un système plus juste, plus pertinent et plus accessible que ce à quoi ils auraient eu droit sans le régime. Malheureusement, les citoyens qui sont actuellement accusés en Saskatchewan et en Alberta ne bénéficient pas de ces avantages.

4.3 Efficience

4.3.1 Processus d'affectation des fonds

Le ministère de la Justice a mis en place un processus efficace pour affecter le financement versé en vertu du Fonds pour l'application de la <i>Loi sur les contraventions</i> . Cependant, la rapidité et l'uniformité des rapports présentés par les provinces participantes pourraient être améliorées.

Processus d'affectation des fonds

Comme l'indique la description du Programme pour l'application de la *Loi sur les contraventions*, le ministère de la Justice a signé des ententes avec un certain nombre de provinces et de municipalités participantes, lesquelles comprennent des contributions à l'appui de la prestation de services dans les deux langues officielles. Au moment de l'évaluation, six provinces et une municipalité recevaient ce financement.

La Direction des innovations, analyse et intégration travaille en étroite collaboration avec chaque province et municipalité qui reçoit des fonds en vertu du Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions* afin d'évaluer leurs besoins et de cerner les façons dont elles peuvent le mieux répondre aux exigences linguistiques du régime des contraventions. Les entrevues avec les provinces et la municipalité financées révèlent un niveau élevé de satisfaction à l'égard du soutien que les représentants de la Direction fournissent de façon continue et plus intensive pendant la négociation d'une première entente, ou le renouvellement d'ententes existantes.

Une analyse des mesures financées confirme également que les provinces et les municipalités qui reçoivent des contributions fédérales adaptent leur approche pour tenir compte des caractéristiques de leur système judiciaire et du profil linguistique de leur province. Par conséquent, l'évaluation indique que l'éventail des mesures financées par le Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions* permet d'établir un équilibre adéquat entre les exigences linguistiques prévues dans le *Code criminel* et la *Loi sur les langues officielles*, et les circonstances particulières du régime des contraventions. Par exemple, l'expérience à ce jour démontre que les personnes qui reçoivent un procès-verbal de contravention ne le contestent généralement pas ou ne communiquent pas avec les tribunaux pour poser des questions, mais qu'elles paient simplement l'amende. Cependant, il y a des cas où des personnes contestent leur procès-verbal ou communiquent avec le greffe pour lui poser des questions particulières. Pour répondre à ces demandes, les provinces et les municipalités ont veillé à ce que des services dans les deux langues officielles soient offerts par des moyens efficaces (comme un numéro sans frais centralisé), et à ce qu'elles disposent d'une capacité suffisante pour permettre à quiconque qui reçoit un procès-verbal de contravention de le contester dans la langue officielle de son choix.

Qualité des rapports présentés

Toutes les provinces et les municipalités où le régime des contraventions est opérationnel doivent présenter des rapports administratifs annuels qui fournissent, notamment, des détails sur le nombre de procès-verbaux émis et de procès tenus. Les provinces et les municipalités qui reçoivent du financement en vertu du Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions* doivent également présenter des états financiers indiquant toutes les dépenses réelles liées à ce financement particulier.

Un examen des rapports soumis pour la période visée par l'évaluation indique que les provinces et les municipalités fournissent tous les états financiers requis. De plus, elles fournissent des renseignements et des données sur le nombre de procès-verbaux émis et de procès tenus, mais des lacunes importantes demeurent dans certains de ces rapports, et les renseignements fournis manquent d'uniformité. L'amélioration des rapports sur les renseignements et les données non financières appuierait mieux la gestion continue du Programme pour l'application de la *Loi sur les contraventions* et les évaluations du Programme.

4.3.2 Efficience du Programme

Pendant la période visée par l'évaluation, le Programme pour l'application de la *Loi sur les contraventions* a utilisé environ la moitié de ses ressources allouées, puisque de nouvelles administrations devraient adhérer au régime et avoir besoin d'aide pour s'assurer que tous les droits linguistiques applicables sont respectés.

Coût global du Programme

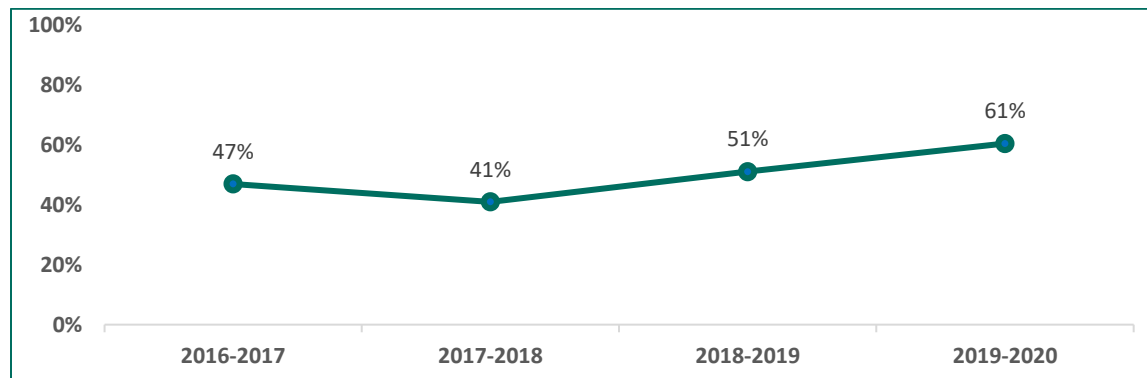
Bien que le budget annuel alloué au Programme pour l'application de la *Loi sur les contraventions* soit établi à près de 10 millions de dollars, le niveau réel des ressources investies a constamment été inférieur. Comme il est indiqué au tableau 3, le ministère de la Justice a investi entre 4 et 6 millions de dollars par année dans le Programme pendant la période visée par l'évaluation.

Tableau 3 : Dépenses budgétées et réelles du Programme

Catégories	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Coûts opérationnels¹				
Budgétés	827 427 \$	827 427 \$	827 427 \$	827 427 \$
Réels	806 976 \$	419 107 \$	909 860 \$	1 140 740 \$
Écart	20 451 \$	408 320 \$	(82 433 \$)	(313 313 \$)
Contributions²				
Budgétées	9 094 900 \$	9 094 900 \$	9 094 900 \$	9 094 900 \$
Réelles	3 882 648 \$	3 666 498 \$	4 159 047 \$	4 866 243 \$
Écart	5 212 252 \$	5 428 402 \$	4 935 853 \$	4 228 657 \$
Coûts totaux				
Budgétés	9 922 327 \$	9 922 327 \$	9 922 327 \$	9 922 327 \$
Réels	4 689 624 \$	4 085 605 \$	5 068 907 \$	6 006 983 \$
Écart	5 232 703 \$	5 836 722 \$	4 853 420 \$	3 915 344 \$
1. Les coûts opérationnels comprennent les coûts internes liés aux salaires et aux avantages sociaux, au fonctionnement et à l'entretien, et à d'autres mesures internes liées au Programme pour l'application de la <i>Loi sur les contraventions</i> .				
2. Les contributions sont allouées en fonction des ententes conclues avec les gouvernements provinciaux pour la prestation de services bilingues liés aux infractions fédérales qualifiées de contraventions.				
Source : Données financières				

Comme le montre la figure 1, cela signifie qu'entre 41 % et 61 % du financement alloué au Programme a été utilisé pendant la période visée par l'évaluation. Cela est cohérent avec les périodes visées par les évaluations précédentes du Programme²⁰.

Figure 1 : Pourcentage des ressources allouées qui sont utilisées par le Programme pour l'application de la *Loi sur les contraventions*



Source : Données financières

Le principal facteur qui a contribué à l'écart entre les niveaux alloués et utilisés de ressources du Programme est le fait qu'on s'attend à ce qu'un plus grand nombre d'administrations adhèrent au régime des contraventions, notamment la Saskatchewan et l'Alberta, en plus d'autres participants potentiels comme les territoires. Il est juste de présumer que ces nouveaux participants potentiels auraient besoin de l'aide du Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions* pour s'assurer que les droits linguistiques applicables sont respectés dans la sanction des infractions fédérales qualifiées de contraventions. La mesure dans laquelle toutes les ressources restantes seraient nécessaires pour répondre aux besoins de ces nouveaux participants serait confirmée une fois des ententes conclues.

Besoins en ressources

Pendant la période visée par l'évaluation, la Direction générale des programmes a mis sur pied la Division des services juridiques, qui est notamment chargée de soutenir la mise en œuvre et la gestion du régime des contraventions. Comme il est indiqué dans la description du Programme pour l'application de la *Loi sur les contraventions* (voir la sous-section **Error! Reference source not found.**), l'éventail des mesures que la Division entreprend comprend la prestation d'une aide juridique et de conseils sur les questions relatives à la délivrance de procès-verbaux, la négociation d'ententes avec les provinces et les municipalités, les modifications au cadre législatif et réglementaire associées au régime, le soutien continu à la formation des ministères et organismes fédéraux et de leurs homologues provinciaux, et d'autres exigences, au besoin. Au moment de l'évaluation, la Division comprenait un avocat principal et un chef d'équipe, ainsi que trois conseillers juridiques, qui travaillent en étroite collaboration avec la Direction des innovations, analyse et intégration, qui se concentre plus particulièrement sur l'administration du Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions*.

Les constatations de l'évaluation font ressortir un certain nombre de défis à relever pour soutenir la réalisation de l'ensemble des avantages du régime des contraventions. Entre autres, cela comprend l'élargissement continu de la portée du régime des contraventions pour inclure d'autres provinces et territoires, et un certain nombre d'examen et de modifications pour assurer la pertinence continue du

²⁰ Ministère de la Justice, *Évaluation de Programme pour l'application de la Loi sur les contraventions : Rapport final*, 2017, p. 50-51.

régime (p. ex., l'augmentation du nombre d'infractions fédérales qualifiées de contraventions, l'examen des niveaux d'amende, le paiement des amendes impayées, les activités de formation, etc.). La mesure dans laquelle la Division des services juridiques dispose de ressources suffisantes pour mener à bien toutes ces activités demeure incertaine.

5 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1 Conclusions

Le régime des contraventions soutient l'objectif du gouvernement fédéral d'assurer un système de justice juste, pertinent et accessible. Il répond à un besoin de longue date d'une distinction plus claire entre les infractions réglementaires et criminelles, et de l'établissement d'un régime de poursuites qui reflète adéquatement la nature particulière des infractions réglementaires. En raison du régime des contraventions, les autorités d'application de la loi sont mieux outillées pour s'acquitter de leur mandat, et les personnes qui reçoivent un procès-verbal de contravention disposent de moyens raisonnables et efficaces pour payer l'amende ou contester le procès-verbal. Quoi qu'il en soit, ces personnes ne sont pas passibles d'emprisonnement et n'ont pas de casier judiciaire si elles sont reconnues coupables d'avoir commis l'infraction.

Le régime des contraventions contribue également à l'objectif important d'accroître l'efficacité du système judiciaire, qui continue de faire face à des pressions à poursuivre les affaires dans un délai raisonnable. Par sa conception, le régime des contraventions limite le nombre de scénarios dans lesquels le système judiciaire doit être mobilisé, ce qui sert tous les intervenants du système judiciaire et permet aux autorités d'application de la loi de s'acquitter efficacement de leur mandat.

Bien que le Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions* soit un élément essentiel du régime, puisqu'il assure le respect de tous les droits linguistiques applicables, il n'est pas bien harmonisé avec l'objectif et le but du *Plan d'action pour les langues officielles*. Cependant, le Fonds demeure un élément de ce Plan d'action, et cette structure crée une distinction inutile entre le Fonds et la Loi elle-même, ce qui, à son tour, déforme les principaux objectifs du Fonds et crée des obstacles dans le processus de responsabilisation utilisé en relation avec le Fonds.

Pour que le régime des contraventions atteigne son plein potentiel, il doit d'abord être opérationnel dans toutes les provinces. Les constatations de l'évaluation démontrent également qu'il faudrait continuer de hausser le nombre d'infractions qualifiées de contraventions, selon les besoins exprimés par les autorités d'application de la loi. De plus, il faut s'assurer que le montant des amendes est suffisant pour avoir l'effet souhaité sur les contrevenants.

La Division des services juridiques et la Direction des innovations, analyse et intégration de la Direction générale des programmes offrent un soutien essentiel aux provinces et aux municipalités participantes afin d'assurer la mise en œuvre et la gestion réussie du régime, y compris la prestation de services dans les deux langues officielles, conformément aux exigences applicables du *Code criminel* et de la *Loi sur les langues officielles*. Le processus actuellement utilisé pour affecter des fonds par l'entremise du Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions* permet de s'assurer que l'éventail des mesures financées reflète adéquatement la nature du régime des contraventions. Par exemple, on évalue le contexte particulier dans lequel chaque administration participante évolue pour s'assurer que les mesures financées sont destinées à garantir la prestation de services conformément aux droits linguistiques applicables. De plus, la capacité bilingue institutionnelle ainsi acquise sert non seulement l'intérêt du régime des contraventions, mais améliore également la

capacité de ces tribunaux à fonctionner dans les deux langues officielles dans d'autres affaires, comme les affaires criminelles.

Finalement, les rapports fournis par les provinces et les municipalités participantes bénéficieraient à être plus cohérents et plus opportuns, particulièrement en ce qui concerne les données fournies sur les procès-verbaux émis et lors des procès tenus.

5.2 Recommandations

À la lumière des constatations décrites dans le présent rapport, l'évaluation formule les quatre recommandations suivantes :

Recommandation 1 : La Direction générale des programmes devrait continuer de soutenir activement l'élargissement de la portée du régime des contraventions en augmentant le nombre d'infractions qualifiées de contraventions. Une attention particulière devrait être accordée aux infractions pertinentes pour les provinces de l'Atlantique afin de tenir compte du fait que le régime est maintenant opérationnel à Terre-Neuve-et-Labrador.

Recommandation 2 : La Direction générale des programmes devrait examiner des options pour assurer la participation de la Saskatchewan et de l'Alberta au régime des contraventions, ou établir d'autres moyens par lesquels le régime peut s'appliquer, dans la mesure du possible, dans ces deux provinces.

Recommandation 3 : La Direction générale des programmes devrait mobiliser les ministères et organismes fédéraux concernés dans le cadre d'un examen systémique des niveaux d'amende afin de s'assurer que la *Loi sur les contraventions* a l'effet souhaité sur les personnes qui commettent des infractions qualifiées de contraventions.

Recommandation 4 : La Direction générale des programmes devrait examiner le processus actuel d'établissement de rapports et collaborer avec les provinces et les municipalités participantes afin de veiller à ce que des données plus complètes et cohérentes sur les procès-verbaux émis et les procès tenus soient recueillies et déclarées.