



LAW COMMISSION OF ONTARIO
COMMISSION DU DROIT DE L'ONTARIO

**MODERNISATION DE LA LOI SUR LES
INFRACTIONS PROVINCIALES :
NOUVEAU CADRE ET AUTRES
RÉFORMES**

RAPPORT PRÉLIMINAIRE

MARS 2011

Disponible en ligne au www.lco-cdo.org

Available in English

ISBN : 978-1-926661-26-1

Commission du droit de l'Ontario
276 York Lanes, Université York
4700, rue Keele
Toronto (Ontario) Canada
M3J 1P3

Tél. : 416 650-8406
Télec. : 416 650-8418

Courriel général : LawCommission@lco-cdo.org
www.lco-cdo.org

Les personnes suivantes ont contribué au projet :

Personnel de la CDO

Mohan Sharma, avocat résident détaché du ministère du Procureur général auprès de la CDO (chef du projet)

Mark Schofield, avocat résident détaché du ministère du Procureur général auprès de la CDO (ancien chef du projet)

Étudiants chercheurs

Joe Bowcock (LL.B., Université de Windsor)

Jason Burns (LL.B., Université de Windsor)

Ari Linds (LL.B., Université d'Ottawa)

Jael Marques de Souza (LL.B., Université Queen's)

Christopher Missiuna (LL.B., Université Queen's)

Michael Raykher (J.D., Université du Maryland)

Membres du groupe consultatif sur la *Loi sur les infractions provinciales*

L'honorable juge Rick Libman, Cour de justice de l'Ontario

Karen Walker, juge de paix, Cour de justice de l'Ontario

John Domm, chef de police, services de police de Rama

Phil Downes, avocat, Criminal Lawyers Association

Jeremy Griggs, gestionnaire, ministère du Procureur général

Jerry Herlihy, avocat principal, ministère de l'Environnement

Kenneth Jull, avocat, Baker & McKenzie LLP

Jane Moffatt, présidente, Prosecutors' Association of Ontario

Kimberly Murray, directrice générale, Aboriginal Legal Services of Ontario

David Potts, chef du contentieux, Ville d'Oshawa

Barry Randell, président, Municipal Court Managers' Association of Ontario

Sheilagh Stewart, avocate, ministère du Procureur général

James Stribopoulos, professeur agrégé, faculté de droit d'Osgoode Hall

Rod Walker, parajuriste, Paralegal Society of Ontario

Membres du Conseil des gouverneurs

Larry Banack, Président
Christopher D. Bredt, Barreau du Haut-Canada
Nathalie Des Rosiers, Membre active
Stephan Goudge, Judiciary
Neena Gupta, Membre active
Ian Holloway, Facultés de droit de l'Ontario
Frank Iacobucci, Fondation du droit de l'Ontario
Murray Segal, Ministère du Procureur général
Lorne Sossin, Osgoode Hall Law School
Patricia Hughes, member d'office et directrice executive de la CDO

Membres du comité consultatif de recherche

Patricia Hughes, Commission du droit de l'Ontario
Jeffrey Berryman, University of Windsor, Faculté du droit
Tony Duggan, University of Toronto, Faculté du droit
Markus Gehring, Université d'Ottawa, section de droit civil
Kai Hildebrandt, University of Windsor, Department of Communication Studies
Ben Hovius, University of Western Ontario, Faculté du droit
Lesley Jacobs, York University, Faculty of Liberal Arts & Professional Studies
Erik Knutsen, Queen's University, Faculté du droit
James Leal, Barreau du Haut-Canada
Roxanne Mykitiuk, York University, Osgoode Hall Law School
Anne Marie Predko, Ministère du Procureur général
Anthony Vanduzer, University of Ottawa, section de common law
Janice Vauthier, Représentante, avocats du secteur privé

De plus, la Commission du droit de l'Ontario (CDO) tient à remercier les nombreuses personnes et organisations qui lui ont consacré du temps pour évoquer le projet de modernisation de la *Loi sur les infractions provinciales*, que ce soit dans le cadre d'entretiens oraux ou de correspondance écrite. L'**Annexe A** du présent rapport établit une liste des personnes qui ont contribué au projet en soumettant des rapports ou en offrant de nombreux renseignements précieux.

SOMMAIRE DU RAPPORT PRÉLIMINAIRE	vii
I. INTRODUCTION	1
A. Contexte général du projet de modernisation de la Loi sur les infractions provinciales	1
B. Précision sur la portée du projet	3
C. Évolutions clés qui viennent appuyer une réforme.....	7
1. L'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés	7
2. Évolutions du droit pénal et d'autres législations réglementaires	8
3. Hausse des sanctions pour certaines infractions provinciales.....	9
4. Recours accru aux sanctions administratives pécuniaires.....	9
5. Transfert aux municipalités (partenaires municipaux) des poursuites intentées en vertu de la Loi et de l'administration de cette dernière.....	10
6. Octroi de permis aux parajuristes leur permettant de fournir des services juridiques	11
7. Évolutions technologiques	11
8. Longs délais de règlement des affaires fondées sur la Loi.....	12
9. Leçons tirées.....	12
II. LES INFRACTIONS PROVINCIALES ET LA LOI SUR LES INFRACTIONS PROVINCIALES	13
A. Historique de la Loi sur les infractions provinciales	13
B. Structure et aperçu de la Loi sur les infractions provinciales.....	15
C. Volume et nature des infractions provinciales en Ontario.....	25
1. Règlements relatifs à la circulation	26
2. Règlements relatifs à la santé et à la sécurité au travail	27
3. Règlements relatifs à la protection de l'environnement	27
4. Règlements relatifs aux substances contrôlées.....	28
5. Règlements généraux relatifs à la sécurité et à l'ordre public.....	29
6. Protection des consommateurs	29
D. Distinction entre les infractions réglementaires et les vrais crimes – Nécessité d'un code de procédure propre aux infractions provinciales.....	30
III. CADRE DE RÉFORME DE LA LOI	39
A. Principes fondateurs du cadre de réforme de la Loi	39
1. Proportionnalité	39
2. Efficacité et administration de la justice.....	40
3. Équité	42
4. Accès à la justice.....	44
B. Réglementation souple et pyramide réglementaire	45

IV. L'OBJET DE LA LOI ET LA STRUCTURE NOUVELLE PROPOSÉE	49
A. L'objet de la Loi de nos jours	49
B. Nouvelle structure de la Loi et des règles relatives à la Loi.....	52
1. Simplifier la Loi	52
2. Simplifier et mettre à jour les règles associées à la Loi	54
3. Créer des procédures claires et proportionnées pour les procès d'affaires fondées sur la Loi	56
4. Faciliter les modifications des procédures régies par la Loi	57
V. LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES PÉCUNIAIRES COMME SOLUTION DE RECHANGE PAR RAPPORT AUX PROCÉDURES JUDICIAIRES	66
A. Recours au tribunal pour juger les instances introduites en vertu de la partie I et de la partie II de la Loi.....	66
B. Introduction sur les sanctions administratives pécuniaires	67
C. Les SAP comme solution par rapport au système régi par la Loi.....	70
1. Arguments stratégiques généraux favorables et défavorables aux SAP	70
2. Le cas des SAP pour les infractions de stationnement dans toutes les municipalités de l'Ontario.....	75
3. Aspects constitutionnels du système de SAP.....	84
4. Obligation d'équité d'un système de SAP	96
5. Utilisation d'un système de SAP pour les infractions mineures en vertu de la partie I.....	101
6. Utilisation d'un système de SAP pour l'application de la loi relative au stationnement par les communautés de Premières nations	103
D. Conclusions et recommandations.....	104
VI. RÉFORME DE LA DÉTERMINATION DE LA PEINE	108
A. Dispositions de la <i>Loi sur les infractions provinciales</i> relatives à la détermination de la peine.....	108
B. Objectifs et principes en matière de détermination de la peine.....	110
1. Problèmes causés par l'absence d'énoncé d'objectif ou de principes en matière de détermination de la peine	110
2. Absence d'uniformité dans les peines prononcées	112
3. Élaboration d'objectifs et de principes en matière de détermination de la peine dans d'autres compétences.....	115
4. Introduction d'objectifs et de principes en matière de détermination de la peine dans la Loi sur les infractions provinciales.....	118
5. Application des principes en matière de détermination de la peine aux infractions de la partie I	132
C. Outils de détermination de la peine	136

1.	Ordonnances de probation	137
2.	Sanctions de rechange	139
3.	Déclarations de la victime	141
4.	Mesures de rechange	142
D.	Détermination de la peine à l'égard des entreprises (organisations commerciales) contrevenantes	145
VII.	RÉFORME DE LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CAUTION	149
A.	Motifs de détention	150
B.	Conditions de la mise en liberté sous caution	155
VIII.	AUTRES RÉFORMES DE LA PROCÉDURE	159
A.	Modernisation des dispositions relatives au mandat de perquisition	160
1.	Mandat de perquisition et saisie de données électroniques.....	160
2.	Constitutionnalité de l'article 160 de la Loi	163
3.	Privilège « parajuriste-client » et mandats de perquisition.....	167
4.	Ordonnances de communication contre mandats de perquisition	170
B.	Codification des moyens de défense en <i>common law</i> dans la Loi.....	172
C.	Avis d'une question constitutionnelle	175
D.	Règle de la réouverture.....	179
E.	Applicabilité de certains articles de la Loi relatifs à l'appel	180
F.	Mesures d'exécution pour les amendes impayées.....	182
G.	L'utilisation de moyens électroniques (téléphone ou vidéoconférence) dans le cadre des audiences.....	184
H.	Décisions en matière de dépens : appel et révision	185
I.	Améliorations d'ordre procédural suggérées par le groupe d'examen de la simplification de la Loi	186
IX.	CONTRIBUER AU PROJET	187
X.	LISTE DES RECOMMANDATIONS	189
	Annexe A : Membres du groupe consultatif et autres contributeurs au projet	200
	Annexe B : Types d'audiences relatives aux infractions de stationnement aux États-Unis	202
	NOTES	208

SOMMAIRE DU RAPPORT PRÉLIMINAIRE*

I. INTRODUCTION

Le présent rapport préliminaire offre un cadre analytique visant à moderniser et réformer la *Loi sur les infractions provinciales* (ci-après la Loi). Adoptée il y a plus de 30 ans, la Loi a établi une procédure pour la poursuite des infractions créées par les lois, règlements et règlements administratifs municipaux de l'Ontario. Aucun examen approfondi de la Loi n'a été entrepris pour évaluer si elle continue de répondre à ses objectifs initiaux et si ces derniers restent d'actualité aujourd'hui. On n'a pas non plus étudié les répercussions de certaines évolutions majeures comme la promulgation de la *Charte canadienne des droits et libertés*, le transfert par la province aux municipalités de la poursuite des infractions et de l'administration des tribunaux pour les affaires fondées sur la Loi, le rehaussement significatif des plafonds des sanctions imposées pour un grand nombre d'infractions et le recours accru aux sanctions administratives pécuniaires pour assurer l'application des normes réglementaires.

Le Conseil des gouverneurs de la Commission du droit de l'Ontario (CDO) a approuvé le présent projet le 2 avril 2009. Nous avons examiné les enjeux particuliers en matière de procédure, et nous avons proposé des améliorations structurelles ainsi qu'un mécanisme facilitant à l'avenir les améliorations apportées à la procédure.

Le droit réglementaire régit la façon dont nous conduisons nos véhicules, la sécurité de nos lieux de travail, les aliments et boissons que nous consommons et la façon dont nous traitons nos animaux domestiques, pour ne citer que quelques exemples. La Loi impose une procédure afin de prendre en charge le traitement des millions d'accusations portées chaque année à la suite d'infractions aux normes de réglementation. La grande majorité concerne des infractions de « moindre gravité » pour lesquelles il est fort probable que les défendeurs ne seront pas représentés. Il importe que la procédure régissant ces infractions soit équitable, efficace, accessible et proportionnée aux intérêts en jeu.

II. LES INFRACTIONS PROVINCIALES ET LA LOI SUR LES INFRACTIONS PROVINCIALES

Avant l'entrée en vigueur de la Loi, la procédure d'exécution et de poursuite des infractions réglementaires était régie par la *Summary Convictions Act*, laquelle avait repris en grande partie les dispositions du *Code criminel* relatives à la poursuite des

* Les citations et le texte complet des recommandations ne sont pas inclus dans le sommaire. À cet égard, nous renvoyons le lecteur à l'ensemble du rapport préliminaire.

infractions par procédure de déclaration sommaire de culpabilité. La nouvelle Loi devait permettre la mise en place d'une méthode accélérée, efficace, simple et adaptée aux fins de traitement en majorité des infractions mineures par les tribunaux d'infractions provinciales, objectif qui reste vrai de nos jours.

La Loi définit trois volets distincts pour introduire une instance devant un juge provincial ou un juge de paix de la Cour de justice de l'Ontario. Elle comporte dix parties décrites de façon détaillée dans le rapport préliminaire. En voici un rapide aperçu :

- Les instances fondées sur la partie I sont introduites au moyen du dépôt d'un procès-verbal d'infraction, en général l'amende fixée à l'égard de l'infraction. L'amende maximale est de 1 000 \$ et l'emprisonnement n'est pas une sanction autorisée. Le défendeur peut payer l'amende, contester l'accusation ou demander un procès.
- La partie II s'applique exclusivement aux infractions de stationnement. La procédure est très similaire à la procédure indiquée dans la partie I. La personne qui reçoit un procès-verbal d'infraction peut payer l'amende fixée ou demander un procès.
- Les instances de la partie III doivent être introduites devant le tribunal aux fins de résolution. En règle générale, la loi créant l'infraction prescrit la peine maximale (ou minimale) pour l'infraction, qui peut inclure l'emprisonnement. La nature et les circonstances de l'infraction et la question de savoir si l'atteinte à l'intérêt public exige une sanction plus sévère détermineront si les accusations doivent être fondées sur la partie I ou la partie III.
- La partie IV prévoit une procédure unique qui s'applique à tous les procès, que l'instance ait été introduite en vertu de la partie I, II ou III. Les dispositions relatives à la détermination de la peine sont d'ordre général, mais certaines distinctions sont faites entre les infractions de la partie I et celles de la partie III (p. ex. la probation n'est disponible que pour les infractions faisant l'objet d'instances introduites en vertu de la partie III).
- La partie V comprend des dispositions générales en ce qui concerne les parties à une infraction, l'utilisation du téléphone et des vidéoconférences pour une audience, les moyens de défense en *common law* et l'infraction d'outrage à la cour.
- La partie VI prévoit une procédure particulière pour les adolescents, définis comme étant âgés de 12 à 16 ans, poursuivis pour des infractions provinciales.

- La partie VII régit les appels et les révisions menés par la Cour de justice de l'Ontario ou par la Cour supérieure de justice.
- La partie VIII porte sur les pouvoirs d'arrestation, sur le pouvoir d'accorder une mise en liberté sous caution et les circonstances le permettant, ainsi que sur le pouvoir d'un juge de délivrer un mandat de perquisition.
- La partie IX établit que la Loi s'applique si une autre loi autorise la délivrance d'une ordonnance, mais ne prévoit pas de procédure.
- La partie X permet au ministre du Procureur général et à une municipalité de conclure une entente selon laquelle la municipalité (et non le gouvernement provincial) assurera l'administration des tribunaux et les fonctions de poursuite et d'exécution. Toutes les municipalités de l'Ontario ont conclu une entente de ce type.

Sept règlements s'appliquent aux instances fondées sur la Loi. Ils régissent les questions relatives, entre autres, aux dépens, aux frais pour retard de paiement des amendes, aux formules et avis pour divers types d'instances et aux suramendes. Par ailleurs, quatre ensembles de règles procédurales dictent le déroulement et la procédure des instances et appels fondés sur la Loi.

En règle générale, 2,1 millions d'accusations sont portées chaque année en application des parties I et III. En 2009, rien qu'à Toronto, 2,8 millions de procès-verbaux d'infractions de stationnement, infractions régies par la partie II, ont été délivrés. La grande majorité (80 %) des infractions de la partie I sont des infractions au *Code de la route* ou à ses règlements.

Afin de fournir des éclaircissements sur les types d'infractions provinciales régies par la Loi, nous décrivons les domaines clés du droit réglementaire en Ontario. Il s'agit notamment des règlements relatifs aux véhicules automobiles, des lois sur la santé et la sécurité au travail, de la protection de l'environnement, de la réglementation sur les substances contrôlées, à savoir l'alcool et le tabac, et des règlements généraux sur la sécurité et l'ordre public, par exemple sur l'entrée sans autorisation et sur la prévention des incendies.

Ce qui justifie l'existence d'une loi distincte traitant des questions procédurales vient du fait qu'il existe une distinction nette entre les infractions réglementaires et les vrais crimes. Le *Code criminel* définit un comportement criminel comme une conduite qui, en soi, est contraire aux valeurs fondamentales humaines et est par conséquent complètement interdite par la législation pénale. La condamnation pour un crime est généralement associée à une stigmatisation. À l'inverse, les infractions réglementaires mettent en jeu une conduite qui est interdite, non parce qu'elle est en soi répréhensible, mais parce que l'absence de réglementation créerait des conditions

dangereuses pour les membres de la société. Une déclaration de culpabilité concernant une infraction provinciale n'entraîne qu'une stigmatisation limitée, voire inexistante. Contrairement aux activités criminelles, on s'attend à ce que les gens reprennent l'activité réglementée après une poursuite, mais dans le respect de la loi. Il n'est pas toujours facile de faire la distinction, en particulier dans le cas des infractions provinciales punissables de sanctions sévères, notamment de peines d'emprisonnement. Néanmoins, la grande majorité des mises en accusation en application de la Loi portent sur des affaires qui sont clairement réglementaires et de nature mineure, ce qui justifie un traitement distinct, notamment à l'égard de la détermination de la peine.

III. CADRE DE RÉFORME DE LA LOI SUR LES INFRACTIONS PROVINCIALES

Voici un certain nombre de principes qui devraient guider la réforme de la procédure prévue par la Loi aujourd'hui et à l'avenir :

1. **Proportionnalité.** La procédure régissant la poursuite d'une infraction doit être proportionnée aux intérêts en jeu.
2. **Efficacité et bonne administration de la justice.** Tout système procédural doit être efficace pour gérer les millions de mises en accusation mineures ainsi que les affaires moins courantes, mais de plus en plus complexes, qui sont poursuivies en application de la partie III.
3. **Équité.** L'équité doit demeurer un facteur essentiel à prendre en considération dans le cadre de la réforme de la Loi. Cependant, la portée de l'équité procédurale ne doit pas être aussi étendue que dans le contexte criminel.
4. **Accès à la justice.** Étant donné le volume des infractions provinciales mineures, le système de la Loi est le « visage du système judiciaire » pour la plupart des Ontariennes et des Ontariens. On estime que la plupart des défendeurs ne sont pas représentés. La Loi doit par conséquent prévoir des procédures simples, facilement compréhensibles et accessibles pour les infractions les plus courantes.

Nous avons également appliqué le concept de réglementation souple à la réforme de la Loi et abordons à cet égard la question de la « pyramide réglementaire ». Même si le concept de réglementation souple concerne davantage la façon d'appliquer au mieux les normes de réglementation, il est également pertinent dans le domaine de la détermination de la peine pour les infractions réglementaires.

Dans le cadre d'une pyramide réglementaire, les organismes de réglementation mettent en place des stratégies modérées pour encourager les parties à respecter les normes de réglementation, avant d'avoir recours, en cas d'échec, à des mécanismes plus punitifs comme solution de rechange aux poursuites réglementaires et aux amendes. Nous abordons les autres outils de détermination de la peine dans le chapitre VI.

IV. L'OBJET DE LA LOI SUR LES INFRACTIONS PROVINCIALES ET LA NOUVELLE STRUCTURE PROPOSÉE

L'article 2 de la Loi établit que son objet est de « remplacer la procédure de déclaration de culpabilité par procédure sommaire dans les poursuites à l'égard d'infractions provinciales, [...] par une procédure qui reflète la distinction existant entre les infractions provinciales et les infractions criminelles ». Les objectifs sous-jacents de la Loi étaient d'établir une méthode équitable et efficace pour résoudre les infractions provinciales de façon proportionnée à la complexité ou à la gravité de l'infraction, mais différente de la procédure régissant les affaires criminelles. Compte tenu de la part de plaideurs non représentés aujourd'hui, l'accessibilité est un objectif de plus en plus important. Il importe également que la Loi, en tant que code de procédure, cherche à promouvoir les objectifs de la loi qui crée l'infraction à laquelle elle s'applique.

De ce fait, nous recommandons que l'article sur l'objet soit modifié pour intégrer ces concepts afin de guider les parties et le tribunal en ce qui concerne l'interprétation des articles de la Loi, mais aussi éclairer l'élaboration de règles, de formules et de textes d'autorité subordonnée.

Nous estimons que la Loi, ses quatre ensembles de règles et ses sept règlements doivent être simplifiés. La Loi contient 10 parties et 176 articles avec plusieurs exceptions inscrites au sein de la Loi et des renvois fréquents à d'autres articles, règlements ou formules. Les dispositions sur les procès s'appliquent à toutes les infractions, graves et moins graves, sans distinction.

Nous recommandons que la Loi soit restructurée et débarrassée de son code de procédure détaillé, pour ne conserver que les affaires appropriées pour une loi. Elle devrait continuer de prescrire les différents volets pour les affaires graves et moins graves, mais le gros du code de procédure devrait être inscrit dans un seul règlement, ensemble de règles ou autre texte d'autorité subordonnée, avec des procédures simplifiées pour les infractions de moindre gravité et des procédures plus détaillées pour des cas plus complexes, conformément au principe de proportionnalité. Des guides simples et rédigés en langage courant à l'intention des défenseurs rendraient la Loi plus accessible. Nous recommandons que le procureur général et le juge en chef (Cour de justice de l'Ontario), en concertation avec d'autres intervenants, déterminent quelle est l'entité la plus à même d'élaborer le nouveau code de procédure.

V. SANCTIONS ADMINISTRATIVES PÉCUNIAIRES - SOLUTION DE RECHANGE PAR RAPPORT AUX PROCÉDURES JUDICIAIRES

Les juges de paix président pratiquement tous les procès d'infractions provinciales; ils consacrent près de 60 % de leur temps à présider des procès intentés en application de la partie I et de la partie II. Étant donné la nature relativement mineure de nombre de

ces infractions, nous nous demandons si les dispositions pertinentes de la Loi devraient être remplacées par un système de sanctions administratives pécuniaires, moins onéreux et plus efficace.

Une sanction administrative pécuniaire (SAP) est une sanction imposée exigible dès repérage de l'infraction, à la différence d'une amende, qui n'est imposée que lorsqu'une partie a plaidé coupable concernant une infraction ou lorsque le tribunal a déclaré le défendeur coupable. Les systèmes de SAP existent déjà en Ontario pour certaines infractions réglementaires. Il s'agit apparemment d'un outil efficace pour garantir l'observation des normes de réglementation, tout en assurant le respect des principes d'équité, dans la mesure où il est généralement possible de contester une SAP devant un décideur administratif indépendant (plutôt que devant le tribunal).

La *Loi de 2001 sur les municipalités* autorise les municipalités à établir des systèmes de pénalités administratives pour les infractions de stationnement, qui ne sont alors plus assujetties à la Loi; mais jusqu'à présent, seule la ville de Vaughan en a mis un en place. (Cependant, il convient de noter que la ville d'Oshawa a approuvé l'adoption d'un tel régime le 31 janvier 2011.) D'après l'expérience de la ville de Vaughan, les affaires sont réglées beaucoup plus rapidement; les défendeurs reçoivent une date d'audience fixe et le public gaspille moins de temps; des économies de coûts sont réalisées au moyen des agents enquêteurs administratifs; les audiences sont simplifiées sans nécessiter un poursuivant et les tribunaux judiciaires disposent de plus de temps pour juger des affaires plus graves.

Même si l'argument financier est favorable à une transition vers un système de SAP, il n'est pas déterminant. En Ontario, des arbitres non judiciaires traitent d'affaires qui sont d'une importance fondamentale pour nous, telles que les violations des droits de la personne, nos droits en tant que locataires, notre droit à une aide sociale et notre capacité à travailler et à détenir un permis pour une profession choisie. Pourtant, en vertu du système actuel régi par la Loi, il est possible qu'un procès devant un juge soit tenu afin de juger une affaire de procès-verbal d'infraction de stationnement contesté d'une valeur de 30 \$. Il nous semble que la règle de droit et l'administration de la justice s'en trouveraient davantage respectées si l'on réservait les ressources judiciaires à des affaires plus graves.

Compte tenu des défis soulevés pour chaque municipalité, nous recommandons d'attendre deux ans avant d'adopter une quelconque législation provinciale imposant que toutes les infractions de stationnement soient régies par un système de SAP.

Nous nous livrons à une analyse constitutionnelle en application des articles 7 et 11 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, à l'égard du système de SAP fondé sur la *Loi de 2001 sur les municipalités*, en nous appuyant sur la jurisprudence de la Cour suprême du Canada et sur les affaires qui ont évalué des systèmes de SAP dans d'autres contextes. Nous en concluons qu'étant donné la sanction maximum autorisée et la

nature non punitive des sanctions, le système que nous appuyons est constitutionnel. Nous concluons en outre que des pénalités plus élevées pour le stationnement indu sur des places réservées aux personnes handicapées pourraient également faire partie d'un régime de SAP. *Nous recommandons donc que le règlement sur les SAP pris en application de la Loi de 2001 sur les municipalités soit modifié pour inclure le stationnement indu sur les places réservées aux personnes handicapées dans un système de SAP.*

La grande majorité (80 %) des infractions de la partie I concernent le *Code de la route* et sont jugées par des juges de paix. Nous nous sommes demandé si elles devraient de la même façon être incluses dans un système de SAP. Nous concluons, cependant, que la nature de ces infractions pose des problèmes plus délicats que ne le font les infractions de stationnement et par conséquent *nous recommandons que le gouvernement de l'Ontario étudie les infractions de la partie I pour déterminer quelles infractions, le cas échéant, seraient mieux traitées dans le cadre d'un système de SAP.*

En application de la *Loi sur les Indiens* à l'échelle fédérale, les communautés des Premières nations ont le pouvoir d'établir des règlements administratifs dans de nombreux domaines, notamment la réglementation de la circulation. Cependant, elles ne sont pas considérées comme « municipalité » selon la définition fournie par la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Par conséquent, elles ne peuvent ni mettre en place un système de SAP, ni assurer l'exécution des sanctions pouvant être imposées. *Nous recommandons que le gouvernement de l'Ontario examine également cette question, en concertation avec les communautés des Premières nations.*

VI. RÉFORME DE LA DÉTERMINATION DE LA PEINE

L'amende maximum pour une infraction de la partie I est de 1 000 \$. Pour les infractions de la partie III, l'amende maximum est de 5 000 \$ à moins de disposition contraire contenue dans une loi, et une peine d'emprisonnement est possible lorsque la loi créant l'infraction l'autorise. Certains autres outils de détermination de la peine tels que la probation sont disponibles mais uniquement pour les infractions de la partie III et leur utilisation est limitée.

La Loi ne comporte pas d'énoncé d'objectif ou de principes en matière de détermination de la peine et les cours d'appel ont rendu peu de décisions de nature à guider les tribunaux inférieurs en matière de détermination de la peine. L'une des jurisprudences fondamentales remonte à un quart de siècle. C'est la raison pour laquelle on observe d'importantes disparités dans les décisions et la nécessité de principes uniformes en matière de détermination de la peine est criante. Les principes adoptés en la matière dans le *Code criminel* pourraient servir de modèle même si ces principes ont été critiqués en raison du fait qu'ils ne guideraient pas suffisamment le tribunal s'agissant de leur application ou de leur interdépendance.

Pour que le processus de détermination de la peine soit légitime, il doit se baser sur une approche cohérente, reposant sur des principes, qui rende ce volet du processus réglementaire conforme aux objectifs sous-jacents de la réglementation. *Par conséquent nous recommandons l'adoption dans le cadre de la Loi d'une hiérarchie de principes en matière de détermination de la peine, principes d'application générale sous réserve de principes différents ou supplémentaires prescrits par la loi créant l'infraction.*

Le processus de détermination de la peine devrait fonctionner de la façon suivante :

- réparer dans la mesure du possible tout préjudice causé par le manquement à la réglementation (p. ex., restitution);
- réduire le risque de nouvelle infraction, en d'autres termes, prononcer une peine de nature à favoriser la réadaptation;
- choisir une sanction susceptible de prévenir des manquements futurs grâce aux amendes et à d'autres ordonnances, mais seulement lorsque ce type de sanction serait de nature à favoriser l'atteinte des objectifs sous-jacents de la réglementation et lorsque des sanctions axées sur la réparation ou la réadaptation seraient insuffisantes ou inefficaces compte tenu des circonstances de l'affaire;
- lorsque les circonstances de l'affaire impliquent des facteurs aggravants, choisir une sanction axée sur la dénonciation ou la punition.

Pour nombre d'infractions, les principes en matière de détermination de la peine ont peu de répercussions, voire aucune répercussion. Pour certaines infractions à la réglementation, les amendes pourraient bien rester le moyen le plus efficace de favoriser la conformité aux normes de réglementation. Cependant, lorsque des amendes seront prononcées, le tribunal se sera au préalable demandé si des peines axées sur la réparation et la réadaptation permettraient davantage d'atteindre les objectifs visés par la réglementation.

Cette hiérarchie de principes en matière de détermination de la peine représente une prise de distance par rapport au paradigme traditionnel dissuasion-amende qui sera surtout utile et adaptée pour les infractions de la partie III. Compte tenu du principe de proportionnalité et de la nécessité de maintenir des procédures simples pour les infractions de la partie I, la CDO n'est pas convaincue que les nouveaux principes de détermination de la peine *doivent* s'appliquer dans le cadre des infractions de la partie I. Néanmoins, lorsque c'est nécessaire compte tenu des circonstances particulières d'une affaire et des intérêts de la justice, *nous recommandons que le tribunal tienne compte des principes en matière de détermination de la peine pour les infractions de la partie I et soit autorisé à prononcer une peine axée sur la réparation, la réadaptation ou la dénonciation lorsque c'est la peine la plus adaptée.*

Il nous semble impossible d'appliquer les principes en matière de détermination de la peine à l'aide des sanctions actuellement disponibles. *C'est pourquoi nous*

recommandons que la Loi soit modifiée pour donner au tribunal le pouvoir a) de prononcer des ordonnances de probation pour l'ensemble des infractions provinciales afin d'appliquer les principes liés à la réparation et à la réadaptation, notamment un pouvoir étendu pour assortir la probation de conditions; b) de prononcer des ordonnances visant la restitution ou la compensation expresses et distinctes des conditions probatoires, qui seraient exécutoires devant les tribunaux civils; c) d'utiliser les déclarations de la victime; et d) d'imposer la présence d'un vérificateur intégré chargé de veiller au respect des normes de réglementation. Nous laissons le soin au ministère du Procureur général de décider si des programmes de mesures de rechange devraient également être disponibles pour les infractions moins graves, après d'autres consultations auprès des municipalités.

Lorsque des entreprises ou des organisations commerciales violent des normes de réglementation, cela peut avoir des effets néfastes importants sur les collectivités et éventuellement des milliers de consommateurs. Les amendes ne sont pas nécessairement l'outil de détermination de la peine le plus efficace car elles peuvent souvent être répercutées sur les consommateurs.

Nous recommandons par conséquent que la Loi soit modifiée pour contenir une disposition similaire à celle du Code criminel et donner au tribunal le pouvoir d'assortir une ordonnance de probation prononcée contre une entreprise ou une organisation commerciale, qu'elle soit dotée ou non de la personnalité morale, de conditions axées sur la réparation et la réadaptation, et permettre expressément au tribunal d'infliger une sanction axée sur la punition ou la dénonciation lorsqu'il le juge approprié. Nous recommandons en outre que le ministère du Procureur général, en concertation avec d'autres intervenants, établisse, aux fins d'inclusion dans les dispositions de la Loi relatives à la détermination de la peine, une liste non exhaustive des facteurs aggravants susceptibles de justifier une sanction de ce type.

VII. RÉFORME DE LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CAUTION

Même si très peu de personnes sont arrêtées pour avoir commis une infraction provinciale, et que les personnes détenues ou mises en liberté sous caution sont encore moins nombreuses (0,002 % de l'ensemble des accusations au titre des parties I et III), les principes de justice fondamentale commandent qu'un mécanisme équitable et efficace soit en place pour la libération préalable au procès.

Le principe prévu dans la Loi est qu'un défendeur qui est arrêté doit être mis en liberté en attendant la décision relative à l'accusation, sauf si la détention est nécessaire pour garantir la comparution du défendeur au tribunal. Il ne semble pas y avoir de pouvoir du juge de refuser la mise en liberté sous caution pour des motifs liés à la protection et à la sécurité du public. Ceci n'est pas très cohérent : en effet, un agent de police peut ordonner la détention d'un défendeur pour prévenir la poursuite ou la répétition de l'infraction ou la perpétration d'une autre infraction mais un juge n'est pas autorisé à

refuser la mise en liberté sous caution lorsqu'il existe des preuves d'une réelle menace pour la sécurité du public, notamment une victime ou un témoin.

Nous recommandons par conséquent que les dispositions de la Loi sur la mise en liberté sous caution soient modifiées pour ajouter la protection et la sécurité du public comme motif de refus de la mise en liberté sous caution, mais uniquement lorsqu'il existe un risque réel et substantiel que le défendeur commette une infraction grave qui entraînera un préjudice pour le public.

Il nous a été suggéré que la mise en liberté sous caution soit refusée afin de « maintenir la confiance à l'égard de l'administration de la justice ». Même si ce motif se justifie dans le contexte criminel, nous ne sommes pas convaincus qu'il faille l'étendre au contexte de la Loi.

De façon générale, la seule justification d'éventuelles conditions à la mise en liberté sous caution tient à la nécessité de garantir la comparution du défendeur au tribunal. Il existe peut-être d'autres conditions valables dans les limites imposées par la *Charte* et la jurisprudence. Cependant, étant donné la nature de la plupart des infractions provinciales, nous craignons d'assister à une utilisation excessive ou inutile des conditions assortissant la mise en liberté sous caution. *Par conséquent nous recommandons que le ministère du Procureur général, en concertation avec le pouvoir judiciaire, les poursuivants municipaux, les avocats de la défense et les parajuristes, étudie d'autres conditions de mise en liberté sous caution à ajouter à la Loi.*

VII. AUTRES RÉFORMES DE LA PROCÉDURE

Le présent rapport est axé principalement sur les réformes structurelles et les réformes de grandes règles de procédure, mais plusieurs autres enjeux d'ordre procédural ont été soulevés durant nos consultations et nous formulons des recommandations pour plusieurs d'entre eux.

La Loi autorise la délivrance de mandats de perquisition pour la recherche de « choses » particulières, mais elle ne traite pas des perquisitions de données électroniques dans des systèmes ou équipements informatiques. Même si nous estimons qu'il serait opportun de modifier la Loi à cet effet, nous n'ignorons pas que les perquisitions d'ordinateurs personnels et d'autres sources de renseignements électroniques portent gravement atteinte à la vie privée. De même, la légalité de l'article 160 de la Loi, qui cherche à protéger les perquisitions qui révèlent des documents assujettis au privilège du secret professionnel avocat-client, pourrait être contestée car la disposition n'exige pas que le client, bénéficiaire du privilège, soit informé de la saisie du document.

Par conséquent nous recommandons que le ministère du Procureur général ou l'entité en charge de l'élaboration du nouveau code procédural se penche sur ces enjeux liés aux mandats de perquisition pour que les modifications appropriées soient apportées.

Depuis l'attribution de licence aux parajuristes en Ontario, davantage de juristes traitent des affaires fondées sur la Loi, ce qui pose la question de la pertinence du secret professionnel parajuriste-client. *Par conséquent, nous recommandons que cet enjeu soit approfondi par le ministère du Procureur général, en concertation avec le Barreau du Haut-Canada, les parajuristes et d'autres intervenants.*

Au moins un organisme de réglementation de l'Ontario dépend des dispositions de la Loi sur le mandat de perquisition pour obtenir des registres bancaires afin d'enquêter sur certaines infractions et de les poursuivre, même si l'on ne sait pas avec certitude si les banques sont habilitées à divulguer des registres bancaires en réponse à un mandat de perquisition sans en aviser au préalable le titulaire du compte. Il semble que ce que l'on recherche réellement, c'est une ordonnance de production par un tiers (une banque par exemple), plutôt qu'un mandat de perquisition. Pour l'instant, nous ne préconisons pas que les ordonnances de production soient autorisées en vertu de la Loi car il est nécessaire d'abord de se pencher sur des enjeux non réglés d'ordre politique et opérationnel. *Par conséquent nous recommandons que le ministère du Procureur général ou l'entité responsable de l'élaboration d'un nouveau code de procédure dans le cadre de la Loi approfondisse cette question.*

La Loi prévoit que les moyens de défense de *common law* sont applicables aux instances fondées sur la Loi. Il a été proposé de codifier les moyens de défense de *common law* au sein de la Loi; cependant, nous ne recommandons pas la mise en œuvre de cette proposition étant donné la difficulté inhérente à la codification des moyens de défense de *common law* et le risque de les figer dans le cadre de la Loi alors que la *common law* continuerait d'évoluer dans le contexte criminel.

L'article 109 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, exigeant qu'un avis de question constitutionnelle soit signifié aux procureurs généraux fédéral et provincial dans certaines circonstances, a été rédigé avant que la responsabilité des poursuites d'infractions et d'administration des tribunaux ne soit transférée aux municipalités. *Par conséquent, nous recommandons que la Loi sur les tribunaux judiciaires soit modifiée pour :*

- *exiger la signification d'un avis de question constitutionnelle aux poursuivants dans toutes les poursuites fondées sur la Loi;*
- *exiger la signification d'un avis de question constitutionnelle à un poursuivant municipal lorsqu'une partie demande réparation sur la base d'un acte ou d'une omission d'une municipalité;*
- *supprimer l'exigence de signification d'un avis de question constitutionnelle aux procureurs généraux fédéral et provincial lorsqu'un plaideur demande réparation pour des faits spécifiques au cas d'espèce (plutôt que pour contester une loi ou un règlement).*

La Loi prévoit qu'une déclaration de culpabilité au titre d'une infraction de la partie I ou II puisse être rouverte si le défendeur a été déclaré coupable sans audience, et qu'il demande la réouverture dans les 15 jours après avoir pris connaissance de la déclaration de culpabilité. Certains ont souhaité que la règle de la réouverture soit restreinte pour prévenir les abus. *Par conséquent nous recommandons que le ministère du Procureur général ou l'entité responsable de l'élaboration d'un nouveau code de procédure dans le cadre de la Loi approfondisse cette question.*

L'article 124 de la Loi énonce les circonstances dans lesquelles un appel interjeté dans une instance fondée sur la partie III ne devrait pas être autorisé, mais il renvoie à un « procès-verbal » qui suggère une instance introduite en application des parties I ou II. *Par conséquent, nous recommandons que le ministère du Procureur général ou l'entité responsable de l'élaboration d'un nouveau code de procédure dans le cadre de la Loi approfondisse cette question.*

D'après des articles parus dans les médias, le montant des amendes en souffrance dépasse le milliard de dollars en Ontario. De nouveaux outils d'exécution ont récemment été introduits mais ils ne seront pas nécessairement d'une grande utilité. D'autres provinces ont conclu des ententes avec l'Agence du revenu du Canada dans le cadre desquelles le montant des amendes impayées est déduit des remboursements d'impôt sur le revenu et des remboursements de TPS. Cependant, pour certains Ontariens au revenu faible, les remboursements d'impôt sur le revenu et de TPS constituent une source de revenu importante dont ils ont besoin pour assumer leurs besoins élémentaires. *Par conséquent, nous recommandons que le ministère du Procureur général, en concertation avec les municipalités et d'autres intervenants, évaluent si le recours à un programme de réaffectation fiscale pourrait constituer une méthode d'exécution des amendes efficace et juste, en tenant compte des éventuelles répercussions sur les Ontariens à faible revenu.*

La Loi contient diverses dispositions visant à permettre que certaines audiences puissent être présidées par téléphone ou vidéoconférence, même si certaines de ces dispositions n'ont pas encore été proclamées. *Nous recommandons que le ministère du Procureur général ou l'entité responsable de l'élaboration d'un nouveau code de procédure examine l'efficacité de ces dispositions (une fois proclamées) et formule les recommandations appropriées.*

La Loi permet à la Cour supérieure de justice de réviser les décisions fondées sur la Loi mais la Cour supérieure de justice n'a pas compétence pour réviser les décisions relatives aux dépens pour lesquelles il est nécessaire d'interjeter appel, ce qui donne lieu à des procédures fragmentées. *Par conséquent, nous recommandons que la Loi soit modifiée pour que la Cour supérieure de justice soit compétente pour réviser une décision d'adjudication de dépens lorsqu'une action en révision a été portée devant cette juridiction.*

Le groupe d'examen de la simplification de la Loi du ministère du Procureur général, créé en août 2006, a rédigé une liste de propositions en vue d'une réforme de la Loi, mais seules certaines d'entre elles ont été mises en œuvre. *Nous recommandons que l'entité responsable de l'élaboration du nouveau code de procédure dans le cadre de la Loi examine les recommandations du groupe de travail afin d'évaluer si les recommandations qui n'ont pas encore été mises en œuvre devraient être adoptées au moyen d'une modification d'une règle, d'un règlement ou d'une loi.*

I. INTRODUCTION

A. Contexte général du projet de modernisation de la Loi sur les infractions provinciales

Le présent rapport préliminaire offre un cadre analytique visant à moderniser et réformer la *Loi sur les infractions provinciales* (ci-après la « Loi »)¹. Ce faisant, la Commission du droit de l'Ontario (CDO) entend non seulement examiner les questions particulières soulevées pendant la phase de recherches et de consultations, mais également apporter des améliorations structurelles et créer un mécanisme facilitant les améliorations futures au niveau des procédures. À cet égard, nous espérons que le présent rapport et le cadre de réforme de la Loi que nous proposons constitueront des outils précieux pour répondre aux évolutions à venir relatives au panorama des infractions provinciales.

Lors de son entrée en vigueur il y a 30 ans, la Loi fut encensée comme « l'une des réformes législatives les plus globales de la procédure régissant la poursuite des infractions depuis la promulgation du *Code criminel* en 1892 »² (Traduction libre). Depuis, l'environnement du droit relatif aux infractions provinciales au Canada a connu une évolution marquée, qui, pour autant, ne s'est traduite que par des modifications mineures apportées à la Loi. Parmi les évolutions majeures, citons l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la « Charte »)³, les modifications apportées au *Code criminel*⁴, le rehaussement significatif des plafonds des sanctions imposées pour certaines infractions provinciales⁵ et le recours accru aux sanctions administratives pécuniaires⁶, l'émergence des parajuristes titulaires de permis et l'augmentation de l'utilisation de la technologie.

La *Loi sur les infractions provinciales* a une incidence majeure sur la vie des Ontariennes et des Ontariens, non seulement en raison du grand nombre d'infractions auxquelles elle s'applique ou de procédures entamées chaque année, mais aussi en raison de la nature des infractions réglementaires régies par son application. Le droit réglementaire régente de nombreux aspects de nos vies au quotidien. Voici la description que fait John Swaigen des répercussions du droit réglementaire, à savoir du droit relatif au bien-être public, sur la vie de la population canadienne :

La législation relative au bien-être public fait partie intégrante de la vie de la population. Presque tous les aspects de nos activités sont réglementés, du stationnement des véhicules aux réparations des toitures. Lorsque l'on pense au

droit, on pense souvent aux infractions, telles que les vols, les agressions sexuelles ou les meurtres. Néanmoins, les avocats, eux, savent bien que les lois les plus susceptibles de concerner les gens ordinaires et d'être enfreintes, ne sont pas les lois du droit pénal, mais la multitude de lois relatives au bien-être public qui sont nécessaires pour réglementer et réduire les risques que nous nous imposons les uns aux autres dans le cadre d'activités aussi diverses que conduire un véhicule, gérer une école, pulvériser un herbicide ou construire une usine nucléaire. Le droit réglementaire protège les consommateurs, les enfants dans les garderies, les personnes âgées résidant dans les foyers de soins et les hôpitaux, les piétons et les automobilistes, les employés dans les usines et l'environnement naturel qui permet la survie de la vie humaine et des autres formes de vie⁷. (Traduction libre)

Conformément au mandat de la CDO, le présent rapport préliminaire examine le cadre actuel de la *Loi sur les infractions provinciales* et évalue son efficacité pour atteindre les objectifs des législations qui établissent les infractions provinciales. La clarté du processus et l'accessibilité pour les Ontariennes et les Ontariens sont également des éléments clés à prendre en compte, étant donné les conséquences majeures que peuvent avoir les infractions provinciales sur les accusés, qu'il s'agisse d'individus ou de personnes morales. Enfin, le seul volume des infractions provinciales exige de toute procédure régissant ces questions qu'elle soit aussi équitable qu'efficace. Dans un sens, nos recommandations visent à ancrer de nouveau la Loi dans ses racines, en tant que législation répondant aux besoins de ceux qu'elle concerne le plus, accompagnée de nouvelles améliorations traduisant un regard plus contemporain sur le droit réglementaire.

Kenneth Jull, avocat disposant d'une grande expertise en matière d'infractions provinciales et de gestion des risques, a proposé pour la première fois en décembre 2007 un projet portant sur l'examen et la révision de la Loi, lequel était déjà soutenu par un grand nombre d'organisations et de personnes. C'est dans ce contexte que, le 2 avril 2009, le Conseil des gouverneurs de la Commission a approuvé un projet sur la modernisation de la Loi (le « projet »).

Après avoir passé en revue les recherches effectuées sur le sujet et après de longues discussions avec de nombreux organismes et particuliers, la CDO a publié le 16 novembre 2009 un document de consultation définissant un certain nombre de questions soulevées initialement en son sein. La CDO a fait parvenir ce document à un peu plus de 90 personnes et organisations et invitait à lui faire part des observations concernant les questions soulevées ainsi qu'à déterminer les points qui n'auraient pas déjà été traités. La Commission a consulté et rencontré de nombreuses personnes et

organisations, notamment des universitaires, des parajuristes, des membres de la magistrature, des organismes autochtones, des avocats de la défense, des fonctionnaires, qu'il s'agisse de poursuivants, d'administrateurs de tribunal, d'organismes municipaux ou d'autres représentants municipaux.

En outre, la CDO a mis en place un groupe consultatif relatif au projet, dont les membres sont indiqués à l'annexe A. Ce groupe s'est régulièrement réuni à partir de décembre 2009 et il était fréquent que la CDO et les divers membres s'entretiennent en personne ou par téléphone. Les points de vue variés qu'ils ont mis en avant se sont avérés extrêmement précieux dans le cadre des efforts déployés par la CDO pour proposer des recommandations prenant en compte des perspectives d'horizons divers. Le groupe consultatif a également contribué au projet en facilitant les discussions entre ses interlocuteurs et la CDO.

Le présent rapport préliminaire fait l'objet d'une vaste diffusion dans la sphère judiciaire, auprès des avocats, des parajuristes, des représentants du gouvernement et dans l'opinion publique aux fins de consultation et de rétroaction. En s'appuyant sur les observations reçues et sur les recherches supplémentaires qui seront menées en conséquence, un rapport final sera publié après son approbation par le Conseil des gouverneurs de la Commission du droit de l'Ontario.

B. Précision sur la portée du projet

Le présent rapport préliminaire n'entend pas régler toutes les questions qui pourraient concerner la réforme et la modernisation de la *Loi sur les infractions provinciales*. Des rapports entiers de refonte législative pourraient porter sur plusieurs des différentes parties de la Loi et une analyse approfondie à cet égard dépasse de loin la portée de ce projet. En outre, un examen particulièrement technique de plusieurs articles actuels de la Loi a récemment été entrepris en 2009 par le groupe d'examen de la simplification de la *Loi sur les infractions provinciales* mis en place par le ministère du Procureur général de l'Ontario. En collaboration avec ses partenaires municipaux, le Ministère a accepté d'explorer les moyens de simplifier les procédures prévues par la Loi. Un groupe de travail a alors été établi afin d'étudier les propositions de simplification des procédures, de réduction des besoins en matière de ressources des tribunaux, de renforcement de l'application des amendes et d'amélioration du service au public. Un document de consultation a été diffusé afin d'obtenir les observations de tiers sur ces questions⁸. Le groupe de travail a proposé plus de 60 recommandations distinctes qu'il a détaillées

auprès du ministère du Procureur général. Nombre de ces recommandations ont d'ores et déjà été mises en œuvre dans le cadre de la *Loi de 2009 sur la saine gestion publique* qui a apporté des modifications à la *Loi sur les infractions provinciales* et de la *Loi de 2001 sur les municipalités*⁹. Par conséquent, afin de ne pas faire double emploi et d'éviter le risque de recommandations contraires, nous avons pris le parti de ne pas axer le présent rapport sur les réformes détaillées des procédures de la Loi.

À la place, le rapport envisage les améliorations structurelles possibles, l'établissement d'un cadre général pour un système amélioré relatif aux infractions provinciales, d'autres sanctions pécuniaires, des principes de détermination de la peine et d'autres recommandations précises qui n'ont pas fait l'objet du document détaillé sur la simplification de la Loi. Notre objectif était de mettre en place un nouveau cadre pour la Loi qui apporterait davantage de lumière sur le processus et une accessibilité améliorée pour la population *lambda* de l'Ontario, tout en favorisant une procédure simplifiée, équitable et efficace relativement à l'arbitrage des infractions provinciales. Dans le chapitre III, nous décrivons un cadre pour la modernisation et la réforme de la Loi (le cadre de réforme de la *Loi sur les infractions provinciales*), avant d'aborder dans les chapitres suivants un certain nombre d'enjeux particuliers portés à l'attention de la Commission du droit de l'Ontario. L'un des objectifs majeurs du cadre de réforme de la Loi est de constituer un ensemble de principes directeurs afin de s'attaquer à d'autres domaines de réforme qui ne sont pas évoqués dans le présent rapport. Selon la CDO, ce cadre et les recommandations propres à divers enjeux contribuent largement à la mise en place d'une feuille de route relative à la réforme de la Loi qui permettra de la mettre au goût du jour et d'en faire un instrument législatif adapté et fonctionnel à l'avenir.

Voici deux questions importantes qui ne sont pas abordées dans le présent rapport et sur lesquelles nous ferons quelques commentaires d'ordre général. Tout d'abord, le document de consultation a soulevé l'enjeu de la réforme du traitement des adolescents accusés d'avoir commis des infractions provinciales. Au palier fédéral, la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*¹⁰ crée un système de justice pénale distinct pour les adolescents, se fondant sur l'idée que les adolescents doivent être traités différemment des enfants, mais aussi des adultes. Cette législation est plus exhaustive que la partie IV de la *Loi sur les infractions provinciales* qui porte sur les adolescents et distingue plus précisément le traitement des adultes et celui des adolescents. La Nouvelle-Écosse et les Territoires du Nord-Ouest ont également promulgué des lois distinctes portant sur les adolescents accusés d'avoir commis des infractions provinciales. La question de la nécessité pour l'Ontario d'adopter ou non une approche similaire est un enjeu stratégique majeur et significatif qui mérite un examen

séparé. La CDO recommande donc que cette question fasse l'objet d'une plus ample étude.

D'autre part, des préoccupations se sont faites jour concernant l'application de la Loi relativement aux Autochtones. Ainsi, la CDO a eu écho du fait que beaucoup d'Autochtones sont déclarés coupables sans aucun procès après avoir été réputés ne pas contester l'accusation ou dans le cadre d'un procès se déroulant en leur absence conformément aux articles 9 et 54 de la *Loi sur les infractions provinciales*, respectivement¹¹. Le ministère du Procureur général ne recueille pas de données sur le type d'accusés, notamment sur leurs origines autochtones ou non. Par conséquent, il n'a pas été possible de corroborer cette observation à l'aune de renseignements statistiques. Cependant, la CDO s'est appuyée sur des renseignements empiriques relatifs aux organismes d'application de la loi qui présentent, semble-t-il, un nombre supérieur à la moyenne d'Autochtones accusés d'infractions en vertu de la Loi¹². Nous avons dès lors extrait les données concernant le nombre d'accusations présentées par ces organismes d'application de la loi qui ont conduit à une déclaration de culpabilité en raison d'une absence de réponse à un avis d'infraction ou d'une non-participation à un procès. Les données ont révélé que 43 % des poursuites engagées par ces organismes en 2007 et 2008 et 42 % en 2009 ont conduit à une déclaration de culpabilité en raison d'une absence de réponse à un avis d'infraction ou d'un défaut de comparution à un procès¹³.

Afin d'évaluer s'il s'agit d'un pourcentage anormalement élevé, nous avons comparé les données relatives aux mêmes décisions dans les régions de la province où se situent ces organismes d'application de la loi, à savoir les services de tribunaux du Nord-Est et du Nord-Ouest, dans le but d'évaluer si des réalités géographiques influent sur le défaut de réponse aux accusations en vertu de la Loi. Dans la région du Nord-Est, 27 % des accusations en 2007 et 2008 et 26 % en 2009 ont conduit à une déclaration de culpabilité en raison d'une absence de réponse à un avis d'infraction ou d'une non-participation à un procès. Dans la région du Nord-Ouest, les pourcentages étaient de 34 % en 2007 et 2008 et 33 % en 2009. Les données provinciales issues de toutes les régions judiciaires ont montré dans la même perspective des taux largement inférieurs d'accusations conduisant à une déclaration de culpabilité en raison d'une absence de réponse ou d'une non-participation à un procès avec 29 % en 2007, 30 % en 2008 et 28 % en 2009¹⁴.

Sans être concluants, ces chiffres confèrent un certain appui statistique aux préoccupations soulevées à l'égard du taux disproportionné d'Autochtones déclarés

coupables sans procès. En s'appuyant sur les données citées ci-dessus, on peut dégager la tendance suivante : les déclarations de culpabilité en raison d'une absence de réponse à un avis d'infraction ou d'une non-participation à un procès sont entre 8 et 15 % supérieures pour les Autochtones que pour le reste de la population.

La CDO ne connaît pas les options qui ont été présentées en vue d'améliorer l'interaction entre les populations autochtones et le système de traitement des infractions provinciales de l'Ontario. Cela s'inscrit en opposition avec le système de justice pénale dans le cadre duquel la Stratégie relative à la justice applicable aux Autochtones, financée par les gouvernements de l'Ontario et fédéral, vise à « permettre aux communautés locales de proposer des moyens culturellement adaptés pour aider les peuples autochtones à faire face au système de justice pénale »¹⁵. Les programmes de justice communautaire forment la pierre angulaire de cette stratégie et possèdent divers objectifs qui pourraient éventuellement s'appliquer au contexte de la Loi. Parmi ces objectifs, citons notamment la réduction des taux de criminalité et d'incarcération parmi les Autochtones, le fait de permettre à la population autochtone d'assumer une plus grande responsabilité en ce qui concerne l'administration de la justice au sein de ses collectivités, la promotion d'un système plus adapté, plus juste et favorisant l'intégration et l'amélioration de l'efficacité du système de justice afin de mieux répondre aux besoins des Autochtones¹⁶.

Le présent rapport n'évalue pas la Stratégie relative à la justice applicable aux Autochtones, ni ne cherche à déterminer si elle comporte certains volets pouvant s'appliquer à notre système de traitement des infractions provinciales¹⁷. De fait, nous tenons plutôt à signaler qu'alors que des efforts ont été entrepris pour répondre aux besoins des Autochtones dans le système de justice pénale, il n'en a pas été de même pour ce qui est des infractions provinciales. En conclusion, il nous apparaît que cette question est suffisamment importante pour mériter un examen plus approfondi et nous recommandons donc son évaluation par le gouvernement provincial en consultation avec le gouvernement fédéral.

La CDO formule les recommandations suivantes :

1. Le traitement des adolescents accusés d'infractions provinciales en vertu de la Loi devrait faire l'objet d'un examen plus approfondi, lequel prendrait en considération la spécificité accordée aux adolescents dans la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents au niveau fédéral et les diverses lois dans d'autres provinces et territoires qui instaurent des procédures uniques pour les adolescents poursuivis pour des infractions provinciales.

2. Le gouvernement provincial, en consultation avec le gouvernement fédéral, devrait procéder à un examen de l'application de la Loi sur les infractions provinciales relativement aux Autochtones et envisager notamment des stratégies permettant aux collectivités locales de proposer des moyens culturellement adaptés afin d'aider les Autochtones à mieux interagir avec le système de justice relatif aux infractions provinciales.

C. Évolutions clés qui viennent appuyer une réforme

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi il y a 30 ans, les changements considérables qui ont façonné le paysage juridique canadien ont eu une incidence notable sur sa mise en œuvre¹⁸. Ces évolutions viennent étayer la nécessité actuelle d'une réforme de la Loi, mais l'on peut supposer que nombre d'entre elles continueront à avoir une incidence constante sur notre système de justice relatif aux infractions provinciales dans les années à venir. Un code de procédure pouvant être adapté et répondre à ces évolutions à venir constitue une recommandation centrale du présent rapport. À cette fin, il faut envisager non seulement les conséquences actuelles de ces évolutions, mais également leurs répercussions éventuelles à venir sur l'administration des infractions provinciales.

1. L'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés

L'année 1982, soit deux ans après l'entrée en vigueur de la *Loi sur les infractions provinciales*, marque l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la *Charte*). La *Charte* s'applique aux poursuites intentées en vertu de la Loi, bien que la

Cour suprême du Canada ait établi que le contexte réglementaire est pertinent pour déterminer la portée et la nature des droits garantis par la *Charte* :

Il est particulièrement approprié en l'espèce d'utiliser la méthode contextuelle afin de tenir compte de la nature réglementaire de l'infraction et de sa présence dans un régime plus global de dispositions législatives visant à assurer le bien-être public. Cette méthode exige qu'on examine les droits revendiqués par l'appelante en tenant compte du cadre réglementaire dans lequel se situe la demande, tout en reconnaissant qu'un droit garanti par la *Charte* peut avoir dans un cadre réglementaire une portée et une incidence différentes de celles qu'ils auraient dans un contexte criminel à proprement dit¹⁹.

Un certain nombre de décisions fondées sur la *Charte* influe sur le traitement des questions évoquées plus tard dans le présent rapport²⁰. Ainsi, dans une décision récente de la Cour d'appel de l'Alberta, *Lavallée c. Alberta (Securities Commission)*²¹, la Cour a examiné si les droits garantis par les articles 7 et 11 de la *Charte* s'appliquent aux procédures impliquant une sanction administrative pécuniaire (SAP) d'un montant de 1 million de dollars pour une infraction commise contre la *Securities Act* de l'Alberta. Cette affaire nous apporte des enseignements sur lesquels nous appuyer en ce qui concerne l'utilisation d'autres sanctions pécuniaires (SAP). La *Charte* sera également citée comme référence en ce qui concerne les mandats de perquisition.

2. Évolutions du droit pénal et d'autres législations réglementaires

Nous reconnaissons la distinction qui sépare le *Code criminel* et la Loi. Cependant, certaines modifications apportées au *Code criminel* et aux législations réglementaires provinciales sont l'occasion de s'interroger pour savoir si des modifications similaires sont nécessaires ou utiles dans le contexte de la Loi. Certains changements législatifs ont influencé nos recommandations dans ce rapport. L'introduction d'une déclaration de principes de détermination de la peine dans le *Code criminel*²², ainsi que les modifications liées aux principes de détermination de la peine pour les personnes morales ou « organisations » délinquantes²³ sont prises en compte pour évaluer si des dispositions similaires sont nécessaires dans le cadre de la Loi. Les évolutions qui ont eu lieu dans d'autres provinces et territoires, par exemple, la *Public Health Act*²⁴ en Colombie-Britannique, ont également apporté des éclaircissements. En outre, les dispositions relatives aux mandats de perquisition au sein du *Code criminel* ont incité à envisager des dispositions équivalentes au sein de la Loi.

3. Hausse des sanctions pour certaines infractions provinciales

La sévérité des sanctions existantes pour certaines infractions provinciales est une autre évolution clé. Les amendes maximales pour certaines infractions faisant l'objet de poursuites en vertu de la partie III de la Loi sont bien plus élevées que le plafond de 2 000 \$ fixé par la disposition initiale de la Loi qui traitait de la peine résiduelle. Lorsque la Cour suprême du Canada a tranché l'affaire *R. c. Sault Ste. Marie*²⁵ en 1978, l'amende la plus élevée pour la plupart des infractions aux lois sur l'environnement s'élevait à 5 000 \$. Nombre de ces lois prévoient maintenant des amendes maximales pouvant atteindre des millions de dollars, des peines d'emprisonnement et d'autres conséquences graves telles que la confiscation de biens et la perte de permis commerciaux²⁶. Alors que la sévérité des sanctions a augmenté pour de nombreuses infractions, le système judiciaire dispose de peu d'indications pour définir quand utiliser ces modalités de sanctions significatives de manière cohérente et uniforme.

Les durées d'emprisonnement peuvent être importantes en vertu des lois réglementaires de l'Ontario, avec un emprisonnement possible de cinq ans moins un jour en vertu de certaines lois, telles que la *Loi sur les valeurs mobilières*²⁷ et la *Loi sur la protection de l'environnement*²⁸. Selon certains, la *Loi sur les infractions provinciales* ne serait pas adaptée à ces infractions graves et l'indisponibilité de peines d'emprisonnement avec sursis ou d'autres modalités de sanctions est citée pour appuyer cet argument²⁹.

4. Recours accru aux sanctions administratives pécuniaires

Quatrièmement, la législation ontarienne a assisté à la multiplication et à l'acceptation accrue des sanctions administratives pécuniaires (SAP), qui semblent à certains plus efficaces et moins coûteuses que le régime de la Loi pour les infractions réglementaires³⁰. L'Ontario compte un certain nombre de régimes de SAP, notamment le système créé dans le cadre de la *Loi de 2001 sur les municipalités*³¹ qui permet aux municipalités de mettre sur pied un système de SAP pour faire respecter les règlements municipaux en matière de stationnement plutôt que d'intenter des poursuites dans le cadre de la partie II de la Loi³². À l'heure actuelle, seule la ville de Vaughan a décidé de mettre en œuvre le système de SAP pour les infractions de stationnement³³, mais d'autres municipalités s'appuient également sur ce système pour garantir l'application d'autres règlements administratifs ou sont également en train de le mettre en place

pour les infractions de stationnement. Cette question fait l'objet du chapitre V du présent rapport.

5. Transfert aux municipalités (partenaires municipaux) des poursuites intentées en vertu de la Loi et de l'administration de cette dernière

La partie X de la Loi permet au procureur général et aux municipalités de conclure des ententes visant un secteur spécifique qui permettent aux municipalités de s'acquitter des fonctions d'administration et de soutien des tribunaux. Lorsque de telles ententes entrent en vigueur, les municipalités ont dès lors le pouvoir de mener la plupart des poursuites, de recouvrer les amendes liées aux poursuites intentées en vertu de la Loi et de garantir l'exécution du paiement³⁴.

Les municipalités de certains secteurs où sont fournis des services judiciaires ont désigné l'une d'entre elles pour assurer les services judiciaires relatifs à la Loi au nom de toutes les autres municipalités du secteur concerné, même si certains secteurs plus importants ne comptent qu'une seule municipalité (p. ex. Ottawa et Toronto). Un partenaire municipal est une municipalité qui a conclu une entente avec le procureur général conformément à la partie X de la Loi au nom de plus d'une municipalité. Lorsqu'il y a plusieurs municipalités dans un même secteur où sont fournis des services judiciaires, le partenaire municipal doit conclure une entente intermunicipale sur le partage des coûts et des recettes avec toutes les autres « municipalités desservies » du secteur considéré. Aux fins du présent rapport, nous parlons uniquement de « municipalités » en ayant conscience que certaines feront partie d'une entente de transfert conclue avec un partenaire municipal. Depuis 1999, le procureur général a conclu 52 ententes de transfert dans le cadre de la Loi et le transfert de ces responsabilités aux municipalités est maintenant terminé.

Il s'agit d'un facteur essentiel à prendre en considération dans le cadre de la modernisation de la Loi. Les régions de la province peuvent subir des pressions opérationnelles diverses et de nouvelles procédures peuvent alors avoir une incidence différente sur chaque municipalité.

6. Octroi de permis aux parajuristes leur permettant de fournir des services juridiques

Les parajuristes sont désormais réglementés par le Barreau du Haut-Canada³⁵ et peuvent représenter des particuliers dans des affaires fondées sur la Loi devant la Cour de justice de l'Ontario³⁶ et devant des tribunaux administratifs. Le 30 mars 2009, on comptait plus de 2 300 parajuristes titulaires d'un permis et d'une assurance en Ontario. Les parajuristes doivent respecter le Code de déontologie des parajuristes. Le Barreau du Haut-Canada reçoit les plaintes les concernant et peut, au besoin, leur imposer des sanctions disciplinaires³⁷. Le recours accru aux parajuristes dans les affaires fondées sur la Loi constitue une réalité récente qui n'existait pas au moment de l'entrée en vigueur de la Loi il y a 30 ans. Cela représente une avancée pour assurer un meilleur accès à la justice à ceux qui ne peuvent se permettre les services d'un avocat. De plus, cela soulève des questions concernant le caractère approprié de l'élargissement du traditionnel privilège du secret professionnel de l'avocat aux relations existant entre le client et le parajuriste.

7. Évolutions technologiques

Depuis 1980, d'énormes progrès ont été réalisés sur le plan technologique et beaucoup permettraient d'améliorer les enquêtes, l'application de la loi dans les affaires fondées sur la *Loi sur les infractions provinciales*, l'administration des tribunaux et le déroulement des procédures relatives à la Loi. L'utilisation des outils technologiques a été intégrée à certains articles de la Loi. Ainsi, le 15 juin 2010, les paragraphes 83.1(1), (2) et (3) de la Loi sont entrés en vigueur, permettant aux témoins, aux défendeurs, aux poursuivants et aux interprètes de participer à une poursuite fondée sur la Loi par voie électronique, c'est-à-dire par vidéoconférence, audioconférence, conférence téléphonique ou par toute autre méthode définie par les règlements. L'article 83.1 comprend, certes, quelques mises en garde et restrictions en la matière, mais il s'agit d'une évolution majeure qui peut améliorer l'accès à la justice et le service.

Néanmoins, il existe des lacunes en ce qui concerne l'usage de la technologie dans les affaires liées à la Loi. Par exemple, contrairement au *Code criminel*, les dispositions relatives aux mandats de perquisition pour les affaires fondées sur la Loi ne traitent pas de la saisie de biens intangibles comme les données électroniques se trouvant sur un ordinateur. Une solution serait de modifier la Loi pour intégrer les progrès technologiques, mais l'on pourrait mettre en doute l'efficacité de légiférer sur les

questions de procédure ayant recours à la technologie, alors que des règles de pratique, un règlement ou une ligne directrice pratique peuvent constituer une option plus souple et plus adaptable, notamment si l'on considère la nature extrêmement évolutive de la technologie.

8. Longs délais de règlement des affaires fondées sur la Loi

Dans son rapport de 1973 intitulé *Report on the Administration of Courts*, la Commission de réforme du droit de l'Ontario faisait déjà remarquer ce qui suit :

Le but principal du système judiciaire est de servir le public; cela veut dire des décisions judiciaires non seulement équitables, mais aussi rapides, d'un coût raisonnable et raisonnablement pratiques³⁸. (Traduction libre)

Même si le délai de règlement des affaires fondées sur la Loi par les tribunaux fluctue selon les périodes et selon les municipalités, il est évident que ces affaires demandent actuellement beaucoup de temps. En 2007, le nombre moyen de jours entre la date de la première demande d'audience et celle du règlement d'une affaire fondée sur la partie I devant la Cour de justice de l'Ontario était de 198,7 jours; dans le cas d'une affaire fondée sur la partie III, il était de 291,9 jours. En 2008, ces chiffres étaient respectivement de 207,1 et de 276,8 jours³⁹. Les chiffres relatifs aux procès-verbaux d'infraction de stationnement délivrés en vertu de la partie II de la Loi ne sont pas disponibles, mais la ville de Toronto a indiqué que cela peut prendre jusqu'à 14 mois pour obtenir une date de procès dans le cadre d'une infraction de stationnement. (Le délai varie de 8 à 14 mois, en fonction d'un certain nombre de variables⁴⁰.)

9. Leçons tirées

Enfin, comme cela se produit avec tous les textes législatifs et réglementaires, l'expérience de nombreuses années a amené ceux qui se servent de la Loi à se faire une idée des parties qui fonctionnent bien et de celles qui pourraient être améliorées pour atteindre leurs objets véritables. Ainsi, le débat de la CDO sur la question des mises en liberté sous caution dans le cadre de poursuites intentées en vertu de la Loi était davantage motivé par les problèmes auxquels les parties intéressées pouvaient être confrontées, plutôt que par une simple comparaison législative avec les dispositions du *Code criminel* relatives à la mise en liberté sous caution.

II. LES INFRACTIONS PROVINCIALES ET LA *LOI SUR LES INFRACTIONS PROVINCIALES*

A. Historique de la Loi sur les infractions provinciales

La *Loi sur les infractions provinciales* a été promulguée pour la première fois en 1979⁴¹. Elle régit la majeure partie du processus de poursuite et d'exécution des infractions réglementaires provinciales et fédérales et des règlements administratifs municipaux⁴². En 1974, la Commission du droit du Canada a estimé qu'environ 20 000 infractions réglementaires étaient commises dans chaque province, en plus de 20 000 autres infractions commises à l'échelle fédérale, ces chiffres n'incluant pas les infractions aux règlements administratifs municipaux⁴³. Nous savons qu'il y a eu depuis trois ans en Ontario chaque année environ 2 millions de mises en accusation effectuées en vertu de législations créant des infractions auxquelles la Loi s'applique⁴⁴. Ces mises en accusation concernaient divers domaines comme la circulation, la réglementation sur les substances contrôlées, l'environnement ou encore la santé et la sécurité au travail.

Avant l'entrée en vigueur de la Loi, la procédure d'exécution et de poursuite des infractions réglementaires en Ontario était définie dans la *Summary Convictions Act*⁴⁵. C'était une loi brève contenant 23 articles adoptant largement les dispositions du *Code criminel* en matière de poursuites d'infractions punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire. Or, même si ces procédures étaient « légèrement moins strictes que les procédures applicables aux actes criminels prévues dans le *Code criminel*, elles restaient cependant totalement inadaptées au caractère réglementaire mineur de la plupart des infractions provinciales »⁴⁶. (Traduction libre) Selon un rapport de 1973 de la Commission de réforme du droit de l'Ontario, la procédure disproportionnée régissant certaines infractions provinciales avait des conséquences nuisibles sur l'administration de la justice :

Les questions qui nous préoccupent témoignent, selon nous, de l'existence d'un problème plus vaste. C'est le système de l'administration des infractions provinciales dans son ensemble qui est en train de s'effondrer, non seulement au niveau des tribunaux, mais également au niveau de la signification d'assignations, de l'exécution des mandats et de toute la documentation administrative associée. Les ressources policières sont utilisées pour veiller au respect des étiquettes de stationnement, alors que l'on envoie par courrier régulier des assignations à comparaître dans des affaires criminelles graves.

Certains agents de police ne prennent même pas la peine de témoigner. Les défendeurs sont acquittés, non sur leurs mérites. Ce résultat peut s'avérer acceptable s'il sert un quelconque autre objectif souhaitable, mais si l'acquittement n'est que la conséquence d'une incapacité administrative, alors il favorise uniquement le mépris à l'égard du système⁴⁷. (Traduction libre)

En 1978, l'honorable R. Roy McMurtry, procureur général de l'Ontario de l'époque, a évoqué en ces termes le problème visé par la *Loi sur les infractions provinciales* :

La nouvelle *Loi sur les infractions provinciales* s'attaque directement à la racine du problème de procédure actuel, à savoir que les poursuites relatives aux infractions provinciales suivent maintenant un code de procédure qui fait référence au *Code criminel* du Canada. Même si la procédure suivie est la moins rigide et la moins contraignante des deux systèmes établis dans le Code, elle est quand même imprégnée d'hypothèses vieilles de centaines d'années quant aux actes criminels et aux personnes qui les commettent. Ni ces hypothèses ni les règles techniques rigides auxquelles elles ont donné naissance ne conviennent à 90 % des infractions provinciales qui visent à réglementer des activités qui sont non seulement légitimes, mais aussi utiles à la société⁴⁸. (Traduction libre)

L'intention sous-jacente était clairement de créer un « cadre procédural sur mesure »⁴⁹ entièrement nouveau pour remplacer la procédure sommaire de déclaration de culpabilité prévue dans le *Code criminel* et s'en distinguer. (Traduction libre) L'objectif de la Loi décrit dans son paragraphe 2(1) établissait sans nul doute possible cette nouvelle approche :

La présente loi a pour objet de remplacer la procédure de déclaration de culpabilité par procédure sommaire dans les poursuites à l'égard d'infractions provinciales, y compris les dispositions adoptées par renvoi au *Code criminel* (Canada), par une procédure qui reflète la distinction existant entre les infractions provinciales et les infractions criminelles⁵⁰.

Des volets distincts ont été créés dans le cadre de la Loi – un pour les infractions mineures (partie I), un autre pour les infractions plus graves (partie III) et un troisième pour les infractions de stationnement (partie II). Une certaine souplesse a été intégrée à la Loi afin que les circonstances de chaque affaire dictent quel volet – celui pour les infractions mineures ou celui pour les infractions plus graves – est le plus approprié⁵¹. La nouvelle *Loi sur les infractions provinciales* a été « conçue pour proposer une méthode juste et efficace permettant de juger la majorité des affaires traitées par les tribunaux des infractions provinciales »⁵². Elle « devait permettre la mise en place d'une méthode

accélérée, efficace et pratique pour traiter en majorité les infractions mineures »⁵³.
(Traduction libre)

Aujourd'hui, le respect de l'administration de la justice, la rapidité, l'efficacité et un processus simple ou adapté demeurent des objectifs louables pour une procédure qui régit l'arbitrage des infractions mineures. Il s'agit d'objectifs particulièrement importants lorsque la grande majorité des défendeurs se représentent eux-mêmes⁵⁴. Nous devons également prendre en compte les infractions provinciales plus graves qui vont de pair avec des sanctions sévères et les examiner à la lumière du système fondé sur la Loi créé en 1979 afin de déterminer le caractère approprié ou non de ce cadre à l'heure actuelle. Étant donné la gravité et la complexité des enjeux considérés, le respect de l'administration de la justice, un processus équilibré et une protection procédurale adaptée sont d'autres objectifs majeurs de n'importe quel système. Dans la section suivante, nous proposons un aperçu du système actuel de la Loi afin de vérifier si elle continue de répondre à ces objectifs ou si ces derniers ont été perdus de vue sur les 30 dernières années, étant donné la nature évolutive des infractions provinciales.

Ces facteurs révèlent que le système de la Loi est peut-être devenu trop complexe et trop technique pour la résolution des infractions mineures, tout en étant potentiellement trop générique pour le nombre d'infractions provinciales de plus en plus graves.

B. Structure et aperçu de la Loi sur les infractions provinciales

La Loi est un code de procédure qui régit la poursuite des infractions réglementaires créées par la législation provinciale et les règlements administratifs municipaux. Le terme « infraction » est défini comme une « infraction prévue dans une loi de l'Assemblée législative ou dans un règlement ou un règlement administratif pris en application d'une telle loi »⁵⁵. De plus, la Loi applique la poursuite des contraventions définies en vertu de la *Loi sur les contraventions*⁵⁶ à l'échelle fédérale. Le terme « tribunal » dans le cadre de la Loi représente la Cour de justice de l'Ontario, laquelle peut être présidée par un « juge provincial », défini comme un juge de la Cour de justice de l'Ontario ou par un « juge », défini comme un juge provincial ou comme un juge de paix de la Cour de justice de l'Ontario⁵⁷. Voici un aperçu des principales parties de la Loi.

La Loi contient trois parties distinctes régissant l'introduction de poursuites⁵⁸.

Partie I – Instances introduites au moyen du dépôt d'un procès-verbal d'infraction

La partie I traite des instances introduites au moyen du dépôt d'un procès-verbal d'infraction. On en parle souvent comme du processus de « verbalisation »⁵⁹. Ce processus est utilisé pour les infractions de gravité moindre, comme le fait de conduire sans permis⁶⁰ ou la consommation d'alcool dans un lieu public⁶¹. Même si nous caractérisons les infractions créées dans la partie I comme « moins graves », il serait plus précis de dire qu'il s'agit d'infractions pour lesquelles l'agent d'infractions provinciales choisit de procéder au moyen d'un processus moins formel basé sur un procès-verbal d'infraction, plutôt que d'enjoindre à la personne de comparaître au tribunal dans le cadre du mécanisme prévu par la partie III. L'amende maximale est de 1 000 \$ et l'emprisonnement n'est pas une sanction autorisée⁶². Lorsqu'un agent d'exécution remet un avis d'infraction à un particulier (p. ex. une contravention pour excès de vitesse constitue un avis d'infraction), l'agent dépose un procès-verbal d'infraction auprès du tribunal pour engager une instance⁶³. L'avis d'infraction peut indiquer une amende fixée pour l'infraction commise. Le montant des amendes fixées est déterminé par le juge en chef de la Cour de justice de l'Ontario⁶⁴.

Un défendeur qui reçoit un avis d'infraction peut procéder comme suit :

- Si le défendeur ne souhaite pas contester l'accusation, il doit payer l'amende fixée ainsi que les frais et les suramendes applicables fixés par les règlements. Le paiement de l'amende constitue le plaidoyer de culpabilité, la déclaration de culpabilité du défendeur et l'imposition de l'amende fixée à l'égard de l'infraction⁶⁵.
- Si le défendeur ne souhaite pas contester l'accusation, mais désire présenter des observations quant à la peine, notamment quant à une réduction de l'amende ou à une prorogation du délai de paiement, le défendeur peut se présenter aux date, heure et lieu indiqués dans l'avis et comparaître devant un juge⁶⁶.
- Si le défendeur souhaite inscrire un plaidoyer et avoir un procès, il doit déposer un avis d'intention de comparaître⁶⁷.

Si le défendeur n'entreprend aucune des démarches susmentionnées dans un délai de 15 jours après la signification de l'avis d'infraction, il sera réputé ne pas contester l'accusation et si le procès-verbal d'infraction est complet et régulier à sa face même, le juge inscrira une déclaration de culpabilité, en l'absence du défendeur⁶⁸. Si un défendeur souhaite inscrire un plaidoyer et avoir un procès, le greffier du tribunal transmet un avis des date, heure et lieu du procès⁶⁹ et le processus régissant les procès et la détermination de la peine visé dans la partie IV de la Loi s'applique⁷⁰.

Nous recommandons d'envisager d'exclure du système de poursuites intentées en vertu de la Loi les infractions mineures de la partie I et suggérons qu'un système de sanctions administratives pécuniaires pourrait être plus efficace à cet égard dans certains cas.

Partie II – Instances introduites au moyen du dépôt d'un avis d'infraction de stationnement

La partie II établit la procédure pour introduire une instance relative aux infractions de stationnement. Elle est très similaire à la procédure indiquée dans la partie I, excepté que la partie II s'applique exclusivement aux infractions de stationnement, lesquelles sont créées principalement par les règlements administratifs municipaux. Un agent d'exécution signifie un avis d'infraction de stationnement, soit en personne, soit en le fixant au véhicule à un endroit bien en vue⁷¹. Les amendes fixées pour les infractions de stationnement sont indiquées sur l'avis correspondant et le défendeur doit dans les 15 jours suivants⁷² soit choisir de payer l'amende⁷³, soit solliciter un procès⁷⁴. Le montant d'une amende fixée pour une infraction de stationnement créée par un règlement administratif peut être établi par le juge en chef de la Cour de justice de l'Ontario (ce pouvoir peut également être délégué au juge principal régional)⁷⁵.

Lorsqu'un défendeur demande un procès, une instance peut être introduite au moyen du dépôt au tribunal du procès-verbal de l'infraction de stationnement et de la preuve du titre de propriété du véhicule⁷⁶. Un défendeur qui ne paie pas l'amende fixée, ni ne demande un procès peut être reconnu coupable par défaut⁷⁷, bien qu'une disposition prévoit de reconsidérer une déclaration de culpabilité si un défendeur établit qu'il n'a pas reçu l'avis d'infraction de stationnement. Lorsqu'une municipalité a conclu une entente avec le procureur général, elle peut recouvrer les amendes imposées en vertu de la partie II⁷⁸.

Nous recommandons que la possibilité de poursuivre au tribunal les infractions de stationnement soit retirée de la Loi. À la place, chaque municipalité (ou partenaire municipal) devrait établir un système de sanctions administratives pécuniaires pour assurer l'application des règlements administratifs sur le stationnement.

Partie III – Instances introduites au moyen du dépôt d'une dénonciation

La procédure de la partie III concerne les infractions qui nécessitent d'être réglées par un juge. Ces infractions ne peuvent pas être réglées par le paiement d'une amende

fixée. La décision de poursuivre une infraction en vertu de la partie I ou de la partie III revient souvent à l'agent de police ou à l'agent des infractions provinciales et dépend de la nature de l'infraction et de l'intérêt public qui pourrait imposer des sanctions plus sévères. Par exemple, des infractions commises en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement* potentiellement punissables par des amendes s'élevant jusqu'à 50 000 \$ pour une première déclaration de culpabilité et jusqu'à 100 000 \$ pour les déclarations de culpabilité suivantes seront poursuivies en vertu de la partie III⁷⁹.

En outre, la décision de poursuivre en vertu de la partie III dépend des circonstances ou des conséquences de l'infraction commise⁸⁰. Par exemple, un employeur peut être mis en accusation en application de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*⁸¹ parce qu'il n'a pas fourni à ses employés des dispositifs de protection appropriés et se voir signifier un avis d'infraction en vertu de la partie I. Cependant, si l'absence de fourniture de dispositifs de protection a conduit à une blessure grave ou au décès d'un employé, alors l'employeur peut être mis en accusation dans le cadre de la procédure de la partie III.

Pour les poursuites intentées en vertu de la partie III, un agent des infractions provinciales (dont la définition inclut les agents de police)⁸² peut signifier une assignation à un défendeur et comparaître par la suite devant un juge pour fournir une dénonciation sous serment; il est également possible que la dénonciation assermentée devant un juge ait lieu avant la signification de l'assignation⁸³. Outre les agents d'infractions provinciales, toute personne peut déposer une dénonciation alléguant une infraction sous serment devant un juge⁸⁴. Ce dernier peut décerner une assignation à l'égard du défendeur, définissant brièvement les infractions qui lui sont reprochées et enjoignant au défendeur de comparaître devant le tribunal aux date et heure précisées⁸⁵. Néanmoins, au lieu d'une assignation à comparaître, le juge peut également décerner un mandat pour l'arrestation du défendeur, si l'arrestation est autorisée par une loi et si le juge est convaincu qu'il existe des motifs raisonnables et probables de croire que l'arrestation est nécessaire dans l'intérêt public⁸⁶. La signification d'un procès-verbal ou d'un avis d'infraction n'est pas l'acte introductif d'une instance régie par la partie III, laquelle doit nécessairement être introduite par le dépôt sous serment d'une dénonciation devant un juge. À cet égard, la procédure d'introduction d'une instance régie par la partie III ressemble à l'introduction d'une procédure pénale.

En ce qui concerne la détermination de la peine, l'amende maximale de 1 000 \$ applicable aux infractions régies par la partie I ne s'applique pas aux procédures de la partie III et l'emprisonnement fait partie des peines à disposition.⁸⁷

Partie IV – Procès et prononcé de la sentence

La partie IV de la Loi porte sur le déroulement du procès et la détermination de la peine dans les procédures qu'elle régit⁸⁸. Les articles relatifs au déroulement d'un procès sont les articles 29 à 55 et ceux liés au prononcé de la sentence sont les articles 56 à 75. Les dispositions portant sur le procès s'appliquent à tous les procès, que les poursuites aient été intentées en application de la partie I, II ou III. Elles traitent de modalités telles que le lieu, l'autorité du procureur général à suspendre une instance, la délivrance d'assignation aux témoins ou l'arrestation d'un témoin qui ne comparaît pas, l'inscription de plaider, les conférences préalables au procès, les preuves et le cas échéant, le procès-verbal admissible en preuve, les ajournements et l'autorité habilitant à prononcer une déclaration de culpabilité en l'absence de comparution du défendeur.

Le reste de la partie IV décrit en détail les pouvoirs du tribunal en matière de prononcé de la peine. Certains pouvoirs en matière de détermination de la peine sont limités aux procédures de la partie III, par exemple lorsqu'il s'agit d'ordonner la préparation d'un rapport présentenciel⁸⁹ ou de délivrer une ordonnance de probation⁹⁰. Lorsque la loi qui crée l'infraction autorise l'emprisonnement comme sanction, le tribunal peut tenir compte de toute période que la personne déclarée coupable a déjà passée sous garde⁹¹ et imposer une amende à la place de l'emprisonnement⁹². La Loi ne prévoit aucune autorité générale pouvant ordonner l'emprisonnement comme peine. Une telle autorité doit se trouver dans la législation qui crée l'infraction. Une fois déclaré coupable, un défendeur est tenu de payer les frais de tribunal prescrits par les règlements⁹³ et une suramende en cas d'amende imposée à l'égard d'une infraction fondée sur la partie I ou sur la partie III⁹⁴. Une amende est exigible 15 jours après avoir été imposée⁹⁵.

S'il y a défaut de paiement d'une amende, son exécution peut être assurée à titre de jugement civil en déposant un certificat soit auprès de la Cour des petites créances, soit auprès de la Cour supérieure de justice, certificat qui sera réputé être une ordonnance de ce tribunal aux fins d'exécution⁹⁶. Parmi les autres modalités d'exécution du paiement d'une amende, citons la suspension ou le refus de renouvellement de permis, licence, enregistrement ou privilège, lorsque cela est autorisé en vertu d'une loi⁹⁷.

La Loi établit qu'un juge peut décerner un mandat pour que la personne en défaut soit arrêtée, mais ce uniquement lorsque d'autres méthodes de recouvrement de l'amende ont été employées sans succès ou qu'il semblerait qu'elles n'entraîneront vraisemblablement pas le paiement dans un délai raisonnable⁹⁸. Un juge peut également prononcer une ordonnance d'emprisonnement (p. ex. mandat de dépôt) en

cas d'amendes impayées si l'emprisonnement n'est pas contraire à l'intérêt public⁹⁹. Si une personne n'est pas en mesure de payer une amende, un juge peut accorder une prorogation du délai imparti, fixer un échéancier de paiements, ou, dans des circonstances exceptionnelles, réduire l'amende¹⁰⁰. Nous remarquons néanmoins que ces dispositions plus sévères relatives à l'exécution du paiement d'une amende (p. ex. décerner un mandat de dépôt ou ordonner l'emprisonnement pour non-paiement d'une amende) ne sont pas réellement en vigueur, dans la mesure où le paragraphe 165(3) de la Loi établit leur non-application lorsqu'une municipalité a conclu une entente de transfert dans le cadre de la Loi avec la province¹⁰¹. Des ententes de transfert ont été établies dans l'ensemble de l'Ontario; de fait, ces modalités d'exécution ne sont alors pas réellement disponibles. La suppression totale de ces modalités dans la Loi se justifie peut-être, bien que l'on ait parfois affaire à des infractions faisant l'objet de poursuites par la province, commises par des contrevenants qui refusent de façon éhontée de payer leurs amendes, alors qu'ils en ont les moyens. Ces situations peuvent constituer une justification politique pour conserver lesdites modalités.

Enfin, un programme de règlement optionnel des amendes, autorisé par la Loi et établi par règlements, permet le paiement d'amendes au moyen de crédits accordés pour le travail exécuté¹⁰², même si aucun programme de ce type n'est pour le moment mis en place.

Nous recommandons ci-après que des procédures judiciaires différentes soient établies de façon proportionnée à la nature et à la complexité de l'infraction (p. ex. processus différents pour les infractions établies par la partie I et pour celles établies par la partie III). Nous recommandons également l'adoption de principes de détermination de la peine et un éventail élargi de modalités de sanction en vue de mieux promouvoir le respect des objectifs de la réglementation.

Partie V – Dispositions générales

La partie V de la Loi s'intitule « Dispositions générales » et s'applique à tous les types de poursuites intentées en application de la Loi. Cette partie comprend des dispositions concernant les délais de prescription pour l'introduction d'une instance¹⁰³, une définition des parties à une infraction et de ceux qui conseillent à une autre personne de prendre part à une infraction¹⁰⁴, les moyens de défense en *common law*¹⁰⁵ et le pouvoir pour un témoin, un défendeur, un poursuivant ou un interprète de comparaître par un moyen électronique, qu'il s'agisse d'une vidéoconférence, d'une audioconférence ou

d'une conférence téléphonique¹⁰⁶. Une des rares infractions créées par la Loi, à savoir l'infraction d'outrage, se trouve dans la partie V¹⁰⁷.

Partie VI – Adolescents

La partie VI s'applique aux adolescents, définis comme étant âgés de 12 ans ou plus, mais de moins de 16 ans¹⁰⁸, qui sont accusés d'avoir commis des infractions provinciales. Cette partie inclut des dispositions particulières en ce qui concerne l'introduction d'instances régies par la partie I (p. ex. par voie d'assignation, et non par avis d'infraction)¹⁰⁹, d'autres options en matière de sanction et d'autres procédures pour les adolescents¹¹⁰ et l'interdiction de publier l'identité d'un adolescent qui a commis ou est accusé d'avoir commis une infraction¹¹¹. Comme nous l'avons indiqué dans l'introduction, nous recommandons que cette partie de la Loi fasse l'objet d'un examen distinct.

Partie VII – Appels et révisions

La partie VII comprend des dispositions portant sur les appels et les révisions. Certaines d'entre elles s'appliquent à tous les appels. En revanche, les autres dispositions portent de façon distincte soit sur les appels d'ordonnance interjetés en vertu de la partie III, soit sur les appels d'ordonnance interjetés en vertu des parties I ou II. En outre, il existe des règles de procédure distinctes qui s'appliquent aux appels d'affaires de la partie III¹¹² et aux appels d'affaires des parties I et II.

Nous proposons des modifications mineures à ces articles afin de remédier à un défaut apparent concernant le pouvoir d'ordonner le paiement de dépens par une cour d'appel.

Partie VIII – Arrestation, mise en liberté sous caution et mandats de perquisition

Dans la partie VIII, les dispositions relatives aux arrestations détaillent le pouvoir d'arrêter une personne avec ou sans mandat et avec recours à la force¹¹³.

Les articles relatifs à la mise en liberté sous caution évoquent la mise en liberté par des agents de police d'une personne après son arrestation et si ce n'est pas le cas, le pouvoir de « l'agent responsable » de mettre en liberté cette personne. Si le défendeur n'est pas mis en liberté par l'agent responsable, il est amené devant un juge aussi tôt que possible, mais dans tous les cas, au plus tard dans un délai de vingt-quatre heures¹¹⁴. Un

juge peut ordonner la libération conditionnelle du défendeur ou son maintien en détention¹¹⁵. D'autres dispositions font référence à la responsabilité des personnes mises en liberté à condition de comparaître, à la responsabilité lorsqu'il y a des cautions et aux conséquences d'un manquement à une condition de l'engagement¹¹⁶.

Nous formulons des recommandations quant aux circonstances dans lesquelles une mise en liberté sous caution peut être refusée et suggérons un examen des conditions permettant l'accord d'une telle mise en liberté.

Les dispositions relatives aux mandats de perquisition établissent le pouvoir d'un juge de décerner un mandat de perquisition et les circonstances dans lesquelles un tel mandat peut être délivré par télémandat sans comparution devant un juge¹¹⁷. D'autres articles définissent l'obligation d'une personne qui effectue la perquisition, les ordonnances que peut délivrer un juge en ce qui concerne les choses saisies et la procédure à suivre lorsque l'on invoque le privilège du secret professionnel pour un document saisi¹¹⁸.

Nous recommandons que les dispositions relatives au mandat de perquisition soient reformulées afin de prendre en compte les découvertes de renseignements provenant de sources électroniques et nous proposons également que l'autorité de rendre une ordonnance de communication soit envisagée comme solution de rechange par rapport à la délivrance d'un mandat de perquisition. Nous proposons en outre que le privilège du secret professionnel entre le client et le parajuriste soit pris en compte comme motif supplémentaire de protection de documents qui pourraient être saisis.

Partie IX – Ordonnance rendue en vertu d'une loi

La partie IX de la Loi ne comporte qu'un seul article, l'article 161, lequel établit que la Loi s'applique si une autre loi autorise la délivrance d'une ordonnance, mais ne prévoit pas de procédure.

Partie X – Ententes conclues avec les municipalités

Enfin, la partie X de la Loi permet au procureur général et aux municipalités de conclure des ententes visant un secteur spécifique qui permettent aux municipalités de s'acquitter des fonctions d'administration et de soutien des tribunaux. Lorsque de telles ententes entrent en vigueur, les municipalités ont dès lors l'autorité de recouvrer toutes les amendes liées aux poursuites intentées en vertu des parties I, II et III et de garantir

l'exécution du paiement¹¹⁹. Dans tout le présent rapport, nous recommandons que les municipalités (ou partenaires municipaux) s'engagent activement dans la réforme de la Loi, étant donné le rôle majeur qu'elles jouent dans les poursuites intentées en vertu de la Loi, l'administration des tribunaux et l'exécution du paiement des amendes.

En résumé, la Loi propose un code de procédure unique pour la poursuite de toutes les infractions provinciales. Il existe des différences essentielles au niveau de l'introduction d'instances en vertu des parties I, II et III (ainsi, un avis d'infraction ou un avis d'infraction de stationnement sert à introduire une instance en vertu des parties I et II respectivement, alors que le dépôt d'une dénonciation devant un juge permet d'introduire une instance régie par la partie III). Une autre distinction fondamentale porte sur la détermination de la peine. Pour des infractions fondées sur la partie I, l'amende maximale est de 1 000 \$ et l'emprisonnement n'est pas une sanction autorisée. Cependant, ces restrictions ne s'appliquent pas aux procédures de la partie III. En règle générale, et à moins d'indication contraire stipulée par une loi, la procédure relative au procès, à l'arrestation, à la mise en liberté sous caution et à d'autres processus s'applique uniformément à toutes les instances des parties I, II et III.

Règles et règlements applicables aux poursuites intentées en vertu de la Loi

Outre la Loi, plusieurs règles et règlements, créés en application de la Loi ou par la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, s'appliquent aux poursuites fondées sur la Loi. Sept règlements créés en application de la Loi ont une incidence sur les instances fondées sur la Loi :

R.R.O. 1990, Règlement de l'Ontario 945	Dépens – Prévoit les frais de justice que le défendeur est tenu de payer sur déclaration de culpabilité.
Règlement de l'Ontario 497/94	Electronic Documents – Prévoit les normes pour ce qui est de remplir, signer et déposer des documents électroniques.
Règlement de l'Ontario 679/92	Frais à acquitter pour le paiement en retard d'amendes – Prévoit les frais pour le paiement en retard d'amendes.
R.R.O. 1990, Règlement de l'Ontario 948	Fine Option Program – Prévoit le cadre du programme de règlement optionnel des amendes et la façon de l'administrer (mais aucun programme de ce type n'est actuellement en place).

R.R.O. Règlement l'Ontario 949	1990, de	Parking Infractions – Prévoit les formules, les indemnités aux municipalités et certains processus d'exécution pour les instances introduites en vertu de la partie II (infractions de stationnement).
R.R.O. Règlement l'Ontario 950	1990, de	Instances introduites au moyen du dépôt d'un procès-verbal d'infraction – Prévoit les formulaires et les avis pour les instances introduites en vertu de la partie I (procès-verbal d'infraction).
Règlement l'Ontario 161/00	de	Victim Fine Surcharges – Prévoit les suramendes pour la victime applicables en cas d'imposition d'une amende dans une instance fondée sur la partie I ou sur la partie III.

De plus, la *Loi sur les tribunaux judiciaires* confère au Comité des règles en matière criminelle (sous réserve de l'approbation du procureur général) l'autorité d'établir des règles régissant la pratique et la procédure de ces tribunaux dans les instances introduites en vertu de la Loi, y compris des formules¹²⁰. Il existe quatre groupes distincts de règles établis par des règlements pris en application de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* qui s'appliquent aux poursuites intentées et aux appels interjetés en vertu de la Loi. En voici une courte description :

R.R.O. Règlement l'Ontario 200	1990, de	Rules of the Ontario Court (Provincial Division) in Provincial Offences Proceedings – Prévoit divers points de procédure, tels que le calcul du temps, les dépôts, la signification d'avis, les procès-verbaux et autres documents et les formules prescrites à utiliser.
Règlement l'Ontario 721/94	de	Règles de la Cour d'appel relatives aux appels interjetés en vertu de la <i>Loi sur les infractions provinciales</i> – Ces règles régissent les appels auprès de la Cour d'appel, y compris les appels d'une personne détenue.
Règlement l'Ontario 722/94	de	Règles de la Cour de l'Ontario (Division provinciale) relatives aux appels interjetés en vertu de l'article 135 de la <i>Loi sur les infractions provinciales</i> – Ces règles régissent les appels interjetés devant la Cour de justice de l'Ontario par un défendeur, un poursuivant ou le procureur général à la suite d'un acquittement, d'une déclaration de culpabilité ou d'une condamnation dans des instances intentées en vertu de la partie I ou II.

Règlement de l'Ontario 723/94	de	Règles de la Cour de l'Ontario (Division générale) et de la Cour de l'Ontario (Division provinciale) relatives aux appels interjetés en vertu de l'article 116 de la <i>Loi sur les infractions provinciales</i> – Ces règles régissent les appels interjetés devant la Cour supérieure de justice ou la Cour de justice de l'Ontario dans des instances intentées en vertu de la partie III.
-------------------------------	----	--

C. Volume et nature des infractions provinciales en Ontario

Afin de donner du contexte à la nature des instances introduites en vertu de la Loi, nous avons examiné les statistiques sur le volume des infractions provinciales jugées par la Cour de justice de l'Ontario et les types d'infractions les plus fréquents afin de proposer un survol rapide des infractions réglementaires qui sont régies par la Loi.

Infractions provinciales – Volume et principaux types d'infractions

Les juges et les juges de paix de la Cour de justice de l'Ontario sont habilités à juger toutes les infractions régies par la Loi, mais ce sont les juges de paix qui président pratiquement toutes les affaires d'infractions provinciales nécessitant un arbitrage¹²¹.

En 2009, sur les 2,1 millions de mises en accusation en vertu de la partie I et de la partie III reçues par la Cour, 1,9 million (soit 92 %) concernaient les infractions de la partie I et 170 000 (8 %) celles de la partie III. Parmi les instances introduites en vertu de la partie I, 1,6 million (81 %) portaient sur des infractions au *Code de la route* ou à ses règlements¹²². Les données de 2007 et de 2008 montrent un volume et une répartition similaires des infractions régies par la Loi¹²³.

En 2007, 2008 et 2009, les trois infractions prévues par la partie I qui ont le plus souvent fait l'objet d'une décision au tribunal correspondaient à des accusations d'infractions au *Code de la route* (environ 80 % chaque année), à la *Loi sur l'assurance-automobile obligatoire* (environ 6 % chaque année) et aux règlements administratifs municipaux (environ 4 % chaque année). Il est intéressant de noter que les trois infractions créées par la partie III qui ont le plus souvent été jugées au tribunal cette même année relevaient des mêmes autorités législatives : le *Code de la route* (environ 58 % chaque année), la *Loi sur l'assurance-automobile obligatoire* (environ 14 % chaque année) et les règlements administratifs municipaux (environ 5 % chaque année)¹²⁴.

Les données provinciales sur le nombre d'infractions de stationnement régies par la partie II qui ont été délivrées en Ontario ne sont pas disponibles, mais nous savons que rien qu'à Toronto, 2,8 millions de procès-verbaux d'infraction de stationnement ont été délivrés et 300 535 (10,75 %) défendeurs ont demandé un procès en 2009¹²⁵. Les données relatives à d'autres municipalités de l'Ontario révèlent un volume élevé d'infractions de stationnement délivrées en 2009 : 343 719 pour la ville d'Ottawa, dont 5 614 (2 %) avec demandes de procès¹²⁶ et 89 285 pour la ville de Brampton, dont 4 004 avec demandes de procès¹²⁷.

Aperçu des divers types d'infractions provinciales

De nombreuses lois provinciales réglementent le comportement des particuliers et des industries. En cas de violations de ces règlements, la loi régissant la question crée généralement une infraction correspondante afin de promouvoir le respect de la norme de réglementation. Les domaines clés de la législation réglementaire en Ontario sont les suivants :

1. Règlements relatifs à la circulation

Le *Code de la route* réglemente le comportement des conducteurs sur les routes de l'Ontario. Il s'agit sans doute d'une des lois réglementaires les plus connues dans la province. Elle a créé de nombreuses infractions, notamment les excès de vitesse, la conduite imprudente, l'absence de ceinture de sécurité, le non-respect des directives figurant sur les panneaux de circulation ou encore le défaut de port du permis de conduire lorsqu'une personne conduit un véhicule¹²⁸. Dans certains cas, la sanction pour des infractions au *Code de la route* peut être importante. Ainsi, un automobiliste encourt une amende maximale de 10 000 \$ ou une peine d'emprisonnement de 6 mois pour disputer une course et une amende maximale de 50 000 \$ en cas de détachement d'une roue d'un véhicule utilitaire¹²⁹.

La *Loi sur l'assurance-automobile obligatoire* crée également une infraction pour le défaut d'assurance lorsque l'on utilise un véhicule, pouvant donner lieu à une amende d'au moins 5 000 \$ dans le cas d'une première déclaration de culpabilité et d'une amende d'au moins 10 000 \$ dans le cas d'une déclaration de culpabilité subséquente¹³⁰.

Les règlements administratifs municipaux prévoient également diverses infractions de stationnement, d'arrêt interdit et autres infractions liées à la conduite automobile qui sont mis en application par la Loi.

2. Règlements relatifs à la santé et à la sécurité au travail

La *Loi sur la santé et la sécurité au travail* impose des obligations, tant aux employés qu'aux employeurs¹³¹ en ce qui concerne le matériel, les matériaux et les appareils de protection nécessaires à la garantie d'un lieu de travail sécuritaire. Les devoirs imposés aux travailleurs par la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* incluent le port des vêtements ou appareils de protection précisés par l'employeur et le signalement de toute défectuosité à cet égard¹³². De plus, ils doivent signaler à l'employeur toute infraction à la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* dont ils ont connaissance¹³³. Les employeurs sont tenus de leur côté d'élaborer et de mettre en œuvre un programme de santé et de sécurité et de formuler une politique concernant la violence et le harcèlement au travail¹³⁴.

La *Loi sur la santé et la sécurité au travail* établit en tant qu'infraction la non-conformité aux dispositions de la Loi punissables des peines maximales de 25 000 \$ d'amende ou de 12 mois d'emprisonnement pour les particuliers et de 500 000 \$ d'amende pour les personnes morales¹³⁵.

Certaines accusations peuvent être importantes. Ainsi, de nombreux chefs d'inculpation ont été portés contre un employeur présumé ne pas avoir fourni une formation et un équipement adéquats aux travailleurs migrants qui sont décédés alors qu'ils effectuaient des réparations au niveau des balcons d'un immeuble de Toronto en décembre 2009. Il apparaît que ces 61 chefs d'inculpation peuvent engendrer un total de 17 millions de dollars d'amendes¹³⁶.

3. Règlements relatifs à la protection de l'environnement

La protection de l'environnement est un secteur particulièrement important et actuel de la réglementation provinciale. La *Loi sur la protection de l'environnement*¹³⁷, la *Loi de 2006 sur l'eau saine*¹³⁸ et la *Loi sur les pesticides*¹³⁹ ne sont que quelques exemples de la législation provinciale établissant comme infractions les violations de ces lois, ce qui crée par là même des obligations à protéger l'environnement.

La *Loi sur la protection de l'environnement* régleme nte les actions des personnes en charge de polluants, créant des infractions pour ce qui est du déversement, par exemple. Une personne en charge d'un polluant doit élaborer un plan pour réduire le risque de déversement et réagir lorsque des incidents de ce type se produisent¹⁴⁰. La Loi interdit également l'abandon de détrit us, imposant une amende pouvant s'élever à 1 000 \$ lors d'une première infraction et jusqu'à 2 000 \$ lors d'une deuxième infraction¹⁴¹.

La *Loi de 2006 sur l'eau saine* établit un certain nombre d'obligations, entre autres, celle imposée à une personne autorisée dans le cadre de la Loi précitée d'aviser immédiatement le ministère de l'Environnement si elle prend connaissance d'un danger relatif à l'eau potable¹⁴². En application de la *Loi de 2006 sur l'eau saine*, la poursuite d'activités mettant en péril une source d'approvisionnement en eau est considérée comme une infraction¹⁴³.

La *Loi sur les pesticides* impose des obligations aux particuliers qui rejettent des pesticides dans leur environnement de façon anormale, de sorte que cela puisse vraisemblablement causer des dommages à l'environnement, à des animaux ou à des personnes¹⁴⁴.

4. Règlements relatifs aux substances contrôlées

La législation provinciale régleme nte également la consommation de substances contrôlées, comme l'alcool ou le tabac. La *Loi sur les permis d'alcool*¹⁴⁵ et la *Loi favorisant un Ontario sans fumée*¹⁴⁶ sont deux exemples de lois qui concernent nombre de particuliers et d'entreprises en Ontario et créent des infractions pour quiconque contrevient à leurs dispositions.

La *Loi sur les permis d'alcool* prévoit que l'état d'ivresse dans un lieu public ou le transport d'alcool dans un contenant ouvert à bord d'un véhicule constituent une infraction réglementaire¹⁴⁷. Les particuliers doivent détenir un permis pour pouvoir vendre de l'alcool¹⁴⁸. Les personnes reconnues coupables d'infraction réglementaire en vertu de la *Loi sur les permis d'alcool* peuvent être assujetties à une peine maximale de 100 000 \$ d'amende ou d'un an de prison ou les deux. Les personnes morales déclarées coupables en vertu de la Loi sont passibles d'une amende maximale de 250 000 \$¹⁴⁹.

La *Loi favorisant un Ontario sans fumée* prévoit que la vente de tabac à des personnes de moins de 19 ans¹⁵⁰ ou l'exposition de produits du tabac dans un endroit où ils sont

vendus constituent une infraction réglementaire¹⁵¹. Les personnes morales engagées dans la fabrication, la vente ou la distribution de produits du tabac sont passibles d'une amende maximale de 100 000 \$ si elles contreviennent aux dispositions inscrites dans la législation¹⁵².

5. Règlements généraux relatifs à la sécurité et à l'ordre public

En Ontario, de nombreuses lois réglementent les affaires d'ordre public et de sécurité. La *Loi sur l'entrée sans autorisation* crée une infraction lorsqu'une personne entre dans des lieux dont l'entrée est interdite aux termes de la Loi¹⁵³. La *Loi sur le droit de la famille* autorise un tribunal à rendre une ordonnance de ne pas faire contre un ancien conjoint lorsque le requérant a des raisons de craindre pour sa sécurité¹⁵⁴.

La partie VII de la *Loi de 1997 sur la prévention et la protection contre l'incendie* crée plusieurs infractions, telles que la violation d'une disposition du code de prévention des incendies¹⁵⁵. La *Loi de 2001 sur la qualité et la salubrité des aliments* réglemente entre autres la production, la transformation et la fabrication d'aliments destinés à la consommation et établit comme infractions les contraventions à la Loi¹⁵⁶. En vertu de cette loi, des ordonnances peuvent être rendues en vue d'empêcher ou d'éliminer tout risque relatif à la salubrité des aliments¹⁵⁷.

La *Loi Christopher de 2000 sur le registre des délinquants sexuels* impose à une personne déclarée coupable d'une infraction sexuelle certaines obligations de se présenter et lorsqu'elle ne se conforme pas à la présente loi, elle est coupable d'une infraction punissable par une amende ou une peine d'emprisonnement¹⁵⁸. La *Loi de 1999 sur la sécurité dans les rues* crée des infractions pour les personnes qui sollicitent des personnes retenues dans certains lieux publics et jettent certaines choses dangereuses dans un lieu public extérieur¹⁵⁹. Une disposition en vertu de cette loi établit que la sollicitation d'une personne qui se trouve à bord d'un véhicule sur la chaussée est une infraction¹⁶⁰.

6. Protection des consommateurs

La *Loi de 2002 sur la protection du consommateur* s'applique aux opérations de consommation en Ontario¹⁶¹. Elle interdit de procéder à des assertions fausses ou trompeuses auprès des consommateurs et donne un certain nombre d'exemples en la matière, comme le fait d'indiquer qu'une réparation est nécessaire alors que ce n'est pas le cas ou que le prix comporte un avantage précis, alors que ce n'est pas le cas¹⁶². La

Loi régit également les opérations de consommation qui ont lieu sur Internet¹⁶³. Elle impose aux fournisseurs de transmettre aux consommateurs une copie écrite de toute convention conclue. En outre, la Loi permet aux consommateurs d'annuler une convention conclue sur Internet dans des circonstances prescrites¹⁶⁴.

La *Loi de 1990 sur les renseignements concernant le consommateur* régleme le recueil de renseignements sur les consommateurs d'une société¹⁶⁵. Elle impose à l'agence de renseignements sur le consommateur de corriger les renseignements lorsque le consommateur l'avise d'une erreur dans son dossier¹⁶⁶. Un directeur ou un dirigeant d'une personne morale, déclaré coupable d'une infraction en vertu de cette loi est passible d'une amende maximale de 35 000 \$, d'un an d'emprisonnement, voire des deux. L'amende maximale qui peut être imposée à une personne morale est fixée à 100 000 \$¹⁶⁷.

L'aperçu précédent sur les infractions réglementaires illustre l'éventail d'infractions qui peuvent faire l'objet d'instances introduites en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales*. Ces infractions diffèrent non seulement sur le plan du sujet, mais également de la gravité et des peines potentielles découlant d'une déclaration de culpabilité. Un agent d'infractions provinciales peut choisir d'appliquer la procédure régie par la partie III qui permettrait une sanction plus sévère autorisée en application de la loi ayant créé l'infraction, mais si l'on exclut la méthode d'introduction de l'instance, la Loi ne fait pratiquement pas d'autres distinctions sur la manière dont ces diverses infractions sont tranchées par le tribunal.

D. Distinction entre les infractions réglementaires et les vrais crimes – Nécessité d'un code de procédure propre aux infractions provinciales

En dépit des tentatives dans la jurisprudence et les articles universitaires d'opérer une distinction nette entre les infractions réglementaires et les vrais crimes, cela ne se vérifie pas dans la pratique. Pour autant, la distinction est pertinente sur au moins trois plans : (1) pour les infractions criminelles, il incombe au poursuivant de prouver l'existence de la *mens rea* (intention coupable), ce qui n'est pas le cas pour les infractions réglementaires sauf prescription contraire dans la loi¹⁶⁸; (2) l'étendue de la protection procédurale de la *Charte* peut varier selon qu'il s'agit d'une infraction réglementaire ou d'un vrai crime¹⁶⁹ et (3) les objectifs de la détermination de la peine

(et des peines effectives) diffèrent selon qu'il s'agit d'une infraction pénale ou réglementaire¹⁷⁰.

Voici un résumé des arguments qui distinguent une infraction réglementaire d'un vrai crime afin de mettre en lumière les objectifs d'un cadre procédural de la *Loi sur les infractions provinciales* et la nécessité toujours existante de distinguer la Loi de la procédure sommaire de déclaration de culpabilité prévue dans le *Code criminel*. Une meilleure appréhension des infractions réglementaires permet d'apporter des éclaircissements sur le cadre de réforme de la Loi évoqué dans le chapitre suivant, ainsi que sur notre débat concernant les autres sanctions pécuniaires, la détermination de la peine et d'autres questions de procédures liées à la Loi.

Dans les années 1970, la Commission de réforme du droit du Canada a examiné la législation réglementaire dans le cadre d'une série de documents de travail et de rapports importants. Elle a alors estimé que les infractions réglementaires étaient fondamentalement différentes des infractions criminelles¹⁷¹. Dans un document de travail publié en 1974, la Commission a décrit cette distinction dans les termes suivants :

Nous pensons donc que notre droit pénal repose sur cette distinction imprécise qui ne saurait être poussée trop loin, même si elle correspond à une réalité. D'un côté, il existe quelques crimes réellement graves, tels que le meurtre, le vol sur la personne et le viol qui, de tout temps, ont été considérés comme tels et qui constituent précisément la sorte de crimes qu'on s'attend de trouver dans n'importe quel droit criminel.

[...]

À l'opposé, il existe un groupe beaucoup plus important d'infractions mineures telles que le stationnement illégal, la publicité trompeuse, la vente d'aliments impropres à la consommation, infractions de création plus récente. La *common law* n'a jamais connu ces infractions qui n'ont d'ailleurs jamais fait partie du *Code criminel*¹⁷².

La Commission de réforme du droit du Canada a défendu l'idée que les infractions pénales correspondent à des actions interdites qui sont révoltantes sur le plan moral, alors que les infractions réglementaires sont purement et simplement des actes interdits. Voici trois autres différences qu'elle a mises en exergue :

D'abord, le crime va à l'encontre de règles fondamentales, alors que l'infraction contrevient à des règles socialement utiles, mais non fondamentales. Ainsi, le meurtre contredit cette règle fondamentale, essentielle à l'existence et au maintien

mêmes de toute société humaine, qui interdit la violence et l'homicide. Par ailleurs, le stationnement illégal contrevient à une règle d'un genre différent dont l'observance, sans être essentielle à la société, s'avère tout de même utile.

Ensuite, le crime vise des maux d'une portée plus générale du fait que toute personne peut le commettre en sa qualité de personne. L'infraction est plus spécifique en ce qu'elle vise des maux susceptibles de survenir à l'occasion de l'accomplissement de certaines fonctions ou de la poursuite de certaines activités particulières. Le meurtre et le vol, par exemple, sont des maux que l'homme cause en tant qu'homme. Mais le stationnement interdit, la vente illégale de boissons enivrantes et la pêche hors saison sont des maux que l'homme commet en tant qu'automobiliste, commerçant ou pêcheur. On s'attend à trouver ces infractions, non pas dans un code criminel ou dans un ouvrage de droit pénal, mais dans des lois particulières et des traités spécialisés.

Enfin, le crime comporte un préjudice beaucoup plus manifeste. Le meurtre et le vol sur la personne semblent de toute évidence mauvais. Ils infligent un préjudice direct, immédiat et flagrant à des victimes déterminées et s'accompagnent d'une intention manifestement mauvaise. L'infraction comporte un mal moins évident. Le préjudice qui en découle est moins direct, il est collectif plutôt qu'individuel et il résulte aussi bien de la négligence que de l'intention. En outre, il est plus souvent virtuel qu'actuel¹⁷³.

En 1976, la Commission a de nouveau étudié cette distinction dans son rapport intitulé *Notre droit pénal*, dans lequel elle fait référence à ses travaux antérieurs :

Il y a cependant une autre distinction que nous avons signalée dans le document de travail n° 2 intitulé « *La notion de blâme* ». C'est une [...] distinction entre le crime « véritable » et la simple infraction réglementaire. La distinction est bien connue des simples citoyens, elle est admise en philosophie du droit et elle se fonde sur la logique et le sens commun. Le droit devrait aussi la reconnaître. **Par conséquent, nous recommandons** qu'on émonde le *Code criminel* de toutes les infractions qui ne représentent pas des actions à la fois mauvaises et graves¹⁷⁴. [en gras dans l'original]

Bien qu'arguant de l'existence d'une différence entre les vrais crimes et les infractions purement réglementaires, la Commission de réforme du droit du Canada a reconnu que cette distinction n'était pas toujours respectée. Dans cette perspective, elle a défini comme suit ce sur quoi le droit pénal devrait porter :

Seules les actions que notre société estime à la fois mauvaises et graves devraient constituer des crimes.

Toutes ces actions, cependant, ne devraient pas être des crimes. Qu'une action soit moralement mauvaise est une condition nécessaire, mais non pas suffisante pour qu'on l'incrimine. L'incrimination devrait reposer en plus sur trois autres conditions. D'abord, l'action doit causer un tort, soit à d'autres personnes, soit à la société en général ou, dans des cas spéciaux, à ceux qui ont besoin qu'on les protège contre eux-mêmes. Ensuite, le tort qu'elle cause doit être grave. Enfin, le tort doit être d'un type pour lequel le remède le plus efficace est le droit pénal. Ces conditions limiteraient le droit pénal aux crimes de violence, de malhonnêteté et aux autres infractions [...]. Toutes les autres infractions qui, sans être véritablement répréhensibles, sont prohibées parce que cela constitue la meilleure façon de régler le problème qu'elles posent, ne doivent pas figurer au *Code criminel*. On doit les considérer seulement comme des quasi-crimes ou des contraventions¹⁷⁵.

En 1978, dans la décision fondatrice de la Cour suprême du Canada *R. c. Sault Ste Marie*, on trouve la déclaration qui illustre la distinction entre les vrais crimes et les infractions réglementaires et le fardeau de la preuve qui va de pair avec chacun de ces types d'infractions.

Je conclus, pour les motifs que j'ai indiqués, qu'il y a des raisons impératives pour reconnaître trois catégories d'infractions plutôt que les deux catégories traditionnelles :

1. Les infractions dans lesquelles la *mens rea*, qui consiste en l'existence réelle d'un état d'esprit, comme l'intention, la connaissance, l'insouciance, doit être prouvée par la poursuite soit qu'on puisse conclure à son existence vu la nature de l'acte commis, soit par preuve spécifique.
2. Les infractions dans lesquelles il n'est pas nécessaire que la poursuite prouve l'existence de la *mens rea*; l'accomplissement de l'acte comporte une présomption d'infraction, laissant à l'accusé la possibilité d'écarter sa responsabilité en prouvant qu'il a pris toutes les précautions nécessaires. Ceci comporte l'examen de ce qu'une personne raisonnable aurait fait dans les circonstances. La défense sera recevable si l'accusé croyait pour des motifs raisonnables à un état de faits inexistant qui, s'il avait existé, aurait rendu l'acte ou l'omission innocent, ou si l'accusé a pris toutes les précautions raisonnables pour éviter l'événement en question. Ces infractions peuvent être à juste titre appelées des infractions de responsabilité stricte. C'est ainsi que le juge Estey les a appelées dans l'affaire *Hickey*.

3. Les infractions de responsabilité absolue où il n'est pas loisible à l'accusé de se disculper en démontrant qu'il n'a commis aucune faute.

Les infractions criminelles dans le vrai sens du mot tombent dans la première catégorie. Les infractions contre le bien-être public appartiennent généralement à la deuxième catégorie. Elles ne sont pas assujetties à la présomption de *mens rea* proprement dite. Une infraction de ce genre tombera dans la première catégorie dans le seul cas où l'on trouve des termes tels que « volontairement », « avec l'intention de », « sciemment » ou « intentionnellement » dans la disposition créant l'infraction. En revanche, le principe selon lequel une peine ne doit pas être infligée à ceux qui n'ont commis aucune faute est applicable. Les infractions de responsabilité absolue seront celles pour lesquelles le législateur indique clairement que la culpabilité suit la simple preuve de l'accomplissement de l'acte prohibé. L'économie générale de la réglementation adoptée par le législateur, l'objet de la législation, la gravité de la peine et la précision des termes utilisés sont essentiels pour déterminer si l'infraction tombe dans la troisième catégorie¹⁷⁶.

La Cour a certes établi une distinction entre les infractions qui sont criminelles dans le vrai sens du terme et les infractions réglementaires ou à l'égard du bien-être public, mais ne l'a pas réellement expliquée¹⁷⁷ jusqu'à 1991 dans l'affaire *R. c. Wholesale Travel Group Inc.* où la Cour suprême s'est appuyée sur le caractère intrinsèque moralement mauvais et la réprobation morale d'une infraction pour tenter de distinguer les infractions réglementaires et les crimes :

Des actes ou des actions sont criminels lorsqu'ils constituent une conduite qui, en soi, est si odieuse par rapport aux valeurs fondamentales de la société qu'elle devrait être complètement interdite. Le meurtre, l'agression sexuelle, la fraude, le vol qualifié et le vol sont si répugnants pour la société que l'on reconnaît universellement qu'il s'agit de crimes. Par ailleurs, une certaine conduite est interdite, non parce qu'elle est en soi répréhensible, mais parce que l'absence de réglementation créerait des conditions dangereuses pour les membres de la société, surtout pour ceux qui sont particulièrement vulnérables.

Les lois de nature réglementaire ont pour objectif de protéger le public ou divers groupes importants le composant (les employés, les consommateurs et les automobilistes pour n'en nommer que quelques-uns) contre les effets potentiellement préjudiciables d'activités par ailleurs légales. La législation réglementaire implique que la protection des intérêts publics et sociaux passe avant celle des intérêts individuels et avant la dissuasion et la sanction d'actes comportant une faute morale. Alors que les infractions criminelles sont

habituellement conçues afin de condamner et de punir une conduite antérieure répréhensible en soi, les mesures réglementaires visent généralement à prévenir un préjudice futur par l'application de normes minimales de conduite et de prudence.

Il s'ensuit que les infractions réglementaires et les crimes expriment deux concepts de faute différents. Étant donné que les infractions réglementaires ne visent pas principalement la conduite elle-même mais plutôt ses conséquences, on peut penser que la déclaration de culpabilité relative à une infraction réglementaire comporte un degré de culpabilité considérablement moins important qu'une déclaration de culpabilité relative à un crime proprement dit. Le concept de faute en matière d'infractions réglementaires repose sur une norme de diligence raisonnable et, comme tel, ne suppose pas la même réprobation morale que la faute criminelle. La déclaration de culpabilité d'un défendeur relativement à une infraction réglementaire n'indique rien de plus que le fait que celui-ci n'a pas respecté la norme de diligence prescrite¹⁷⁸.

Certes, aux dires mêmes de la Cour, cette distinction est difficile à appliquer, mais il existe encore une raison logique qui la sous-tend¹⁷⁹. De fait, la distinction que la Cour suprême a cherché à créer était sujette à controverses, comme l'a fait remarquer le juge Rick Libman dans le texte suivant :

Donc, puisque les infractions réglementaires tendent de plus en plus à ne pas constituer des « infractions mineures », mais bien de « vrais crimes » (compte tenu, particulièrement, du fait que les sanctions dont elles sont assorties sont de plus en plus souvent plus élevées que celles qui accompagnent ces crimes), on peut se demander si la distinction entre ces catégories d'« infractions contre le bien-être public » ne deviendra pas avec le temps de moins en moins apparente. En fait, le doyen Hogg estime que les décisions de la Cour suprême qui font la distinction entre les vrais crimes et les infractions réglementaires font dans la dentelle¹⁸⁰. (Traduction libre)

Le caractère illusoire de cette distinction est évident au vu des nombreuses infractions inscrites dans le *Code criminel* qui ne correspondent pas au point de vue de la Commission de réforme du droit du Canada ou à la description d'un crime proposée par la Cour suprême. Dans *Notre droit pénal*, la Commission de réforme du droit du Canada a donné les infractions suivantes comme exemples d'infractions que la majorité des gens considèrent ne pas être suffisamment graves pour qu'on les incrimine : affecter de pratiquer la magie ou encore avoir la charge d'un véhicule à moteur muni d'un appareil produisant un écran de fumée¹⁸¹. De plus, certaines infractions réglementaires

prévoient des sanctions sévères, notamment de lourdes amendes ou des peines d'emprisonnement. Il a été dit qu'une stigmatisation notable peut être associée à des infractions réglementaires comportant des sanctions sévères¹⁸². Or, cette stigmatisation, lorsqu'elle va de pair avec des infractions telles que celles liées aux valeurs mobilières, suit la volatilité du marché – dans un cas de figure extrême, les gens chercheront des coupables pour des comportements auparavant jugés insignifiants¹⁸³.

Néanmoins, d'autres raisons sont mises en avant pour préserver la distinction. Il n'est pas nécessaire de prouver une intention de commettre une infraction réglementaire pour la plupart des infractions provinciales, et on a pu dire qu'il s'agissait d'une distinction clé entre les infractions réglementaires et les crimes dans la mesure où une plus grande stigmatisation sera susceptible d'être liée à des infractions pour lesquelles une preuve d'intention d'infraction est établie. De fait, la Cour s'est appuyée sur cette position dans *R. c. Transport Robert (1973) Ltée*. Dans ce cas, la Cour d'appel de l'Ontario a confirmé le paragraphe 84.1(1) du *Code de la route* qui a fait une infraction du détachement d'une roue d'un véhicule utilitaire sur la chaussée. Il s'agit d'une infraction de responsabilité absolue et l'assertion de la diligence raisonnable n'est pas un moyen de défense. L'infraction est punissable d'une amende maximum de 50 000 \$, mais l'emprisonnement n'est pas une option disponible. Le défendeur a argumenté que l'infraction de responsabilité absolue a contrevenu au droit garanti de sécurité de la personne défini en vertu de l'article 7 de la *Charte*. La Cour a rejeté l'argument du défendeur et a confirmé la loi. Elle a établi que la plupart des infractions réglementaires sont axées sur les effets préjudiciables d'activités par ailleurs légales. En outre, elle a ajouté que, dans la mesure où il n'est pas nécessaire de prouver l'état d'esprit de l'accusé (*mens rea*) pour la plupart des infractions provinciales, la stigmatisation associée aux infractions réglementaires est généralement moindre¹⁸⁴.

Une autre raison de distinguer les infractions criminelles des infractions réglementaires est que ces deux catégories nécessitent des approches différentes en matière de détermination de la peine. En ce qui concerne l'activité criminelle, elle n'est pas souhaitée et les sanctions existent afin d'éviter qu'elle ne survienne en premier lieu. L'activité réglementée, à l'inverse, est souvent nécessaire ou bénéfique à la société et ce sont uniquement les écarts vis-à-vis de ces normes de réglementation qu'il convient d'éviter. Les sanctions sont imposées pour dissuader de commettre des écarts vis-à-vis de la norme de réglementation, mais une fois la peine imposée (p. ex. une amende), l'activité réglementée est généralement reprise. La conduite d'un véhicule, la transformation des aliments ou le contrôle des sources d'approvisionnement en eau ne sont que quelques exemples de ces activités réglementées bénéfiques ou nécessaires.

Sheri Verhulst propose que les principes de détermination de la peine qui vont au-delà de la simple dissuasion soient requis pour les infractions réglementaires, tout en étant différents de ceux appliqués aux infractions criminelles¹⁸⁵. Selon elle, la détermination de la peine infligée pour des infractions provinciales doit reconnaître qu'une peine réglementaire fait partie du cycle réglementaire, mais l'imposition de la peine n'est pas la fin de l'affaire et il est probable que le défendeur retrouve l'activité pour laquelle il a été reconnu coupable :

Néanmoins, la peine et toute sanction subséquente ne sont pas la « fin » du cycle. Sauf incapacité permanente, le contrevenant continue souvent de prendre part à l'activité réglementée après le prononcé de la peine. En effet, c'est même ce que peut souhaiter la société, dans la mesure où l'activité réglementée peut être socialement bénéfique, créatrice d'emplois ou de biens et services nécessaires. Ce que la société ne souhaite pas, c'est un engagement continu au niveau des mêmes schémas comportementaux qui ont entraîné l'infraction au départ. C'est pourquoi le comportement contrevenant doit être corrigé¹⁸⁶. (Traduction libre)

Il est clair qu'il existe une hausse marquée des amendes maximales et des peines d'emprisonnement possibles mises à disposition pour les affaires régies par la partie III, ce qui a estompé la distinction entre certaines infractions provinciales et les affaires pénales. Cependant, la CDO estime qu'il ne s'agit pas d'une raison suffisante pour abandonner le code de procédure distinct propre aux poursuites réglementaires et pour retourner à la procédure sommaire de déclaration de culpabilité du *Code criminel*. En effet, il reste des raisons solides justifiant le maintien d'un code de procédure distinct et efficace, proportionnel à la nature moins grave de la plupart des infractions provinciales, ce qui était d'ailleurs l'objectif sous-jacent de la Loi au moment de son adoption.

La CDO reconnaît que la limite établie par la Cour suprême dans l'affaire *R. c. Wholesale Travel Group Inc.* peut souvent être dépassée et qu'il est difficile de la mettre en œuvre, même si elle tient son utilité de sa véracité. D'après les données statistiques, une majorité écrasante d'infractions réglementaires sont de nature mineure et moins grave que la plupart des infractions criminelles. Comme nous l'avons indiqué précédemment, 1,9 million d'accusations ont été portées en vertu de la partie I en 2009, contre moins de 200 000 en vertu de la partie III, soit environ 8 % du nombre total de mises en accusation effectuées en vertu des parties I et III¹⁸⁷. Même si la CDO n'a pas pu obtenir la totalité des données provinciales sur les infractions de stationnement régies par la partie II, ces chiffres indiqueraient un nombre encore plus important d'infractions mineures, ce qui correspond à la description donnée dans *R. c. Wholesale Travel Group*

*Inc.*¹⁸⁸. Revenir à un code de procédure complexe mettant en jeu des protections procédurales élaborées ne cadrerait pas du tout avec les objectifs de proportionnalité et d'efficacité pour des infractions réglementaires qui sont principalement mineures. Pour les 8 % de cas plus graves qui nécessitent une protection législative plus importante, des règles de procédure distinctes peuvent être adoptées, mais il faut toujours passer par le système de la Loi.

Enfin, il convient de reconnaître que de nombreuses infractions réglementaires, y compris celles pour lesquelles l'instance est introduite en application de la partie III, sont commises dans le cadre d'un comportement qui, par ailleurs, est légitime et utile. Environ 74 % des 2,1 millions de mises en accusation en vertu des parties I et III (ou 80 % des accusations de la partie I) portent sur des infractions au *Code de la route* ou à ses règlements¹⁸⁹. En règle générale, les activités réglementées, comme le fait de conduire, ne sont pas mauvaises d'un point de vue moral; ce sont davantage la façon dont on effectue ces activités et les conséquences qui en résultent qu'il faut chercher à éviter. Cela se traduit par une demande en matière de principes distincts de détermination de la peine pour les infractions réglementaires, établis dans le cadre d'un code de procédure particulier et suivant des objectifs devant se distinguer de ceux appliqués aux affaires pénales. Pour ces motifs, nous sommes d'accord avec la position exprimée par la Commission de réforme du droit du Canada dans son rapport de 1976, selon laquelle « une procédure d'arbitrage plus sommaire, plus rapide et moins entourée de formalités » est nécessaire pour le grand nombre d'infractions réglementaires qui ne contreviennent pas aux valeurs fondamentales¹⁹⁰.

En conséquence, la Commission du droit de l'Ontario conclut qu'un code de procédure séparé pour les infractions réglementaires reste justifié et constitue un outil utile pour les organismes de réglementation qui ont besoin de modalités adaptées et souples pour veiller au mieux au respect des normes de réglementation.

La CDO formule la recommandation suivante :

3. Étant donné les distinctions existant entre les infractions réglementaires et les infractions criminelles, il conviendrait de conserver un code de procédure séparé relatif à la poursuite, à la mise en application et à la détermination de la peine des infractions provinciales, de façon distincte de la procédure prescrite dans le Code criminel.

III. CADRE DE RÉFORME DE LA LOI

A. Principes fondateurs du cadre de réforme de la Loi

Lors de son adoption en 1979, la Loi avait pour objectif de créer un code de procédure pour la poursuite des infractions provinciales, distinct de la procédure appliquée aux infractions criminelles¹⁹¹. Pourtant, au vu de notre présentation sur l'historique de la Loi dans le chapitre II du présent rapport, il est évident que d'autres principes plus fondamentaux ont été à la base de la nouvelle Loi. La proportionnalité, l'efficacité et l'équité ont servi de points d'appui à la création de la Loi et nous sommes d'avis que ces principes doivent continuer à guider la future réforme. L'accès à la justice et la jurisprudence réglementaire contemporaine fondée sur le concept de pyramide réglementaire sont d'autres éléments à prendre en compte pour la réforme de la Loi. L'ensemble de ces principes et de ces considérations forment ce que nous appelons le cadre de réforme de la Loi.

1. Proportionnalité

Le principe de proportionnalité reste un élément clé de la réforme de la Loi, comme c'était le cas lors de son adoption. Drinkwater et Ewart, dans leur ouvrage de 1980, *Ontario Provincial Offences Procedure*, décrivent comment les procédures en application de l'ancienne *Summary Convictions Act* qui régissait la poursuite des infractions provinciales « restaient totalement inadaptées au caractère réglementaire mineur de la plupart des infractions provinciales »¹⁹². (Traduction libre) L'Assemblée législative de l'Ontario a réagi en créant la nouvelle *Loi sur les infractions provinciales* qui a établi un « cadre procédural adapté » et qui « représent[ait] du début à la fin une tentative visant à faire en sorte que chaque article corresponde à la nature des infractions qu'il régit »¹⁹³. « Un des principaux changements procéduraux qu'a apporté la Loi porte sur la création de deux volets distincts, un pour les infractions mineures et l'autre pour les infractions plus graves. » (Traduction libre)

Voici ce que déclarait alors l'ancien procureur général de l'Ontario :

De nombreuses personnes vivant en Ontario trouvent que la procédure qui régit actuellement la poursuite des infractions provinciales est déroutante, onéreuse, chronophage et tout à fait disproportionnée par rapport à la gravité de ces infractions. La *Loi sur les infractions provinciales* qui est proposée vient parer à

cette situation en créant un code de procédure clair et indépendant afin de simplifier les procédures, d'éliminer les détails techniques, d'améliorer les droits et protections inscrits dans les procédures et de supprimer les retards en ce qui concerne l'affirmation des droits et la conclusion des poursuites¹⁹⁴. (Traduction libre)

Sans nul doute, la proportionnalité de la procédure en accord avec la gravité de l'infraction provinciale constituait un objectif fondamental de la Loi en 1979 et devrait rester un principe directeur pour toute réforme à venir de la Loi. Le bon sens ordonne un rapport proportionnel entre la gravité ou la complexité d'une infraction et la procédure mise en place pour sa résolution. Cela n'est pas unique à la réforme sur les infractions provinciales. La proportionnalité de la procédure est également un facteur clé de la réforme des systèmes de justice civile et familiale¹⁹⁵. Étant donné le grand nombre d'infractions provinciales, la gamme de sanctions possibles qui s'étend d'amendes négligeables d'un montant inférieur à 100 \$ à des peines d'emprisonnement et la complexité accrue de certaines affaires, qui peuvent impliquer des experts et des milliers de documents, la proportionnalité reste un principe pertinent dans le cadre de la réforme de la Loi.

2. Efficacité et administration de la justice

Des millions d'infractions sont traitées chaque année dans le cadre de la procédure prescrite par la Loi. Pour cette seule raison, l'efficacité se doit d'être une priorité du cadre de réforme de la Loi. En effet, il s'agissait déjà d'un facteur clé au moment de l'adoption de la Loi. Voici ce que déclarait l'ancien juge en chef adjoint McKinnon dans *R. c. Jamieson* :

*La Loi sur les infractions provinciales n'est pas conçue pour être un piège pour les personnes peu qualifiées ou non vigilantes, mais plutôt [...] pour être un moyen peu coûteux et efficace de gérer les infractions mineures dans la plupart des cas*¹⁹⁶. (Traduction libre)

Plus que leur seul *volume*, c'est la *nature* des affaires régies par la Loi qui demande la mise en place de procédures efficaces. La décision de 2003 de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *R. c. Felderhof* évoquait à cet égard une Cour des infractions provinciales efficace et efficiente¹⁹⁷. L'affaire portait sur la poursuite d'infractions commises en vertu de la *Loi sur les valeurs mobilières*. La décision fait référence à la complexité accrue de certaines mises en accusation relatives à des infractions

provinciales, à l'importance de traiter ces affaires de façon efficace et à la nécessité de modalités procédurales pour garantir l'efficacité de l'arbitrage : (Traduction libre)

[40] ... Jusqu'à tout récemment, un long procès durait une semaine, peut-être deux. De nos jours, il n'est plus rare que des procès se poursuivent pendant plusieurs mois, sinon des années. Au début du procès ou pendant son déroulement, l'avocat peut prendre des décisions qui le prolongent indûment ou l'entraînent vers une procédure presque impossible à gérer.

...

[42] Une « évolution des réalités sociales et matérielles » est que le contentieux, même à la Cour des infractions provinciales, est devenu plus complexe et demande des procès plus longs. Cela est dû en partie à une plus grande complexité de la société qui engendre des affaires telles que celle-ci, fondées sur des opérations commerciales délicates. L'autre réalité à prendre en compte est l'incidence de la *Charte des droits et des libertés*. Il est possible que cette affaire ait également demandé du temps avant 1982. Néanmoins, la *Charte* a introduit un autre degré de complexité.

...

[43] De la même façon, demander à ce qu'un tribunal des infractions provinciales traite cette affaire délicate portant sur les règlements relatifs aux valeurs mobilières comme s'il ne s'agissait de rien de plus qu'une infraction de circulation nuirait gravement à l'efficacité de son fonctionnement. En conséquence de *R. c. 974649 Ontario Inc.*, la Cour des infractions provinciales possède une vaste compétence réparatrice en vertu de la *Charte*. Il me semble que, par voie de conséquence nécessaire, elle doit donc disposer des modalités procédurales requises pour garantir son efficacité à mettre fin à toutes les demandes de réparation.[...] En effet, le pouvoir législatif a conféré au tribunal des infractions provinciales la compétence de décider ces affaires commerciales complexes, impliquant des centaines, voire des milliers de documents, et parfois des demandes de réparation délicates fondées sur la *Charte*. De mon point de vue, le juge de première instance doit avoir l'autorité de contrôler la procédure dans son tribunal afin d'assurer un déroulement efficace du procès.

Selon nous, l'efficacité du processus doit constituer une ligne directrice afin de pouvoir traiter non seulement les affaires simples et élémentaires fondées sur la Loi, mais également les affaires plus complexes et plus longues. Un code de procédure de la Loi ne fera pas avancer l'administration de la justice s'il n'est pas efficace.

3. Équité

Le principe d'équité était profondément ancré dans la Loi à en juger par la prémisse selon laquelle « les infractions provinciales sont en substance quasi criminelles »¹⁹⁸. Drinkwater et Ewart ont écrit en 1979 que même pour les infractions faisant l'objet d'instances intentées selon le volet des infractions mineures (partie I), le droit à un procès restait absolu et sans réserve¹⁹⁹. « [L]e principal défi dans la création d'un nouveau code de procédure [était] de se débarrasser du fardeau procédural tout en préservant et renforçant les droits procéduraux des accusés »²⁰⁰. (Traduction libre)

Il est essentiel que l'équité de la procédure demeure une priorité dans la réforme de la Loi. Les processus proportionnels et efficaces pour la poursuite des infractions provinciales doivent toujours être mesurés à l'aune des considérations d'équité. Cependant, à nos yeux, le principe d'équité procédurale qui devrait être mis en œuvre pour de nombreuses infractions mineures ne nécessite peut-être pas aujourd'hui d'être autant étendu que ce qui avait pu être envisagé au moment de l'adoption de la Loi. On estimait alors que les instances introduites en vertu de la Loi visaient « clairement à imposer une sanction », point de vue qui sous-tendait l'idée que les infractions provinciales étaient quasi criminelles par nature²⁰¹. (Traduction libre) Au vu des théories contemporaines sur le droit réglementaire et les objectifs en matière de détermination de la peine évoquées dans les chapitres suivants, la Commission du droit de l'Ontario se demande si l'objectif des poursuites actuelles intentées en application de la Loi est bien de punir. D'autres objectifs, tels que la persuasion et le respect des normes de réglementation par le biais de modalités non pénales, ou la justice réparatrice, sont peut-être plus efficaces aujourd'hui pour atteindre les objectifs de la réglementation visés dans les lois créatrices d'infractions. À cet égard, l'équité impose peut-être moins que toutes les garanties judiciaires des procès criminels. En d'autres termes, l'application de procédures propres aux procès criminels à toutes les audiences d'infractions réglementaires pourrait bien contrecarrer les objectifs majeurs de ces lois en matière de bien-être public et entraver ainsi de façon significative l'administration de la justice.

Les tribunaux ont indiqué que les protections judiciaires prescrites par la *Charte des droits et libertés* peuvent être moins strictes ou ne pas s'appliquer aux instances réglementaires. Selon l'ouvrage de Archibald, Jull et Roach, « la Cour suprême du Canada a souvent accepté le principe que les réductions, dans le respect de la légalité, des exigences en matière de perquisition, de la présomption d'innocence et du droit de

ne pas contribuer à sa propre incrimination, vont de pair avec l'accomplissement des objectifs de la réglementation »²⁰². (Traduction libre)

Ainsi, dans *R. c. Transport Robert (1973) Ltée*, la Cour d'appel de l'Ontario a estimé que le droit relatif à la sécurité de la personne, auquel on ne peut porter atteinte qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale, inscrit à l'article 7 de la *Charte*, ne s'applique pas à la poursuite d'une infraction relative au détachement d'une roue de véhicule utilitaire. La Cour a distingué l'infraction d'un « vrai crime » et s'est plutôt basée sur la nature réglementaire de l'infraction (c'est-à-dire empêcher les conséquences néfastes d'une infraction) lorsqu'elle a conclu que la stigmatisation d'une déclaration de culpabilité ainsi que l'imposition éventuelle d'une amende de 50 000 \$ ne suffisaient pas à mettre en avant les protections définies dans l'article 7²⁰³.

La Cour d'appel de l'Alberta a abouti à une conclusion similaire dans l'affaire *Lavallée c. Alberta (Securities Commission)*, et a affirmé que les articles 7 et 11 de la *Charte* ne s'appliquaient pas aux instances introduites sur la base d'accusations d'infractions à la *Securities Act* de l'Alberta²⁰⁴. La preuve relative à l'activité illégale et frauduleuse présumée permettait l'imposition de sanctions administratives pécuniaires s'élevant à un maximum de 1 million de dollars par contravention. La cour a examiné la peine, son objectif et l'objet de la *Securities Act* quand elle a conclu que les appelants n'étaient pas accusés d'une « infraction » au sens de l'article 11 de la *Charte* car les conséquences éventuelles de la violation de la loi n'étaient pas pénales par nature. À l'inverse, la cour a conclu que l'objet de l'amende était de réglementer le comportement dans le secteur des valeurs boursières afin de mieux répondre aux objectifs de la législation correspondante, notamment la protection des investisseurs et du public. En conséquence, le droit d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable à l'issue d'un procès public et équitable, inscrit au paragraphe 11d) de la *Charte*, ne s'applique pas²⁰⁵. En ce qui concerne le droit de l'article 7 relatif à la sécurité de la personne, la Cour a estimé que l'imposition de la peine n'était pas comparable à la stigmatisation attachée à un procès criminel long et vexatoire et ne mettait par conséquent pas en jeu le droit prescrit par la *Charte* à l'article 7²⁰⁶.

En revanche, on peut opposer ces affaires aux infractions où l'emprisonnement est admissible comme peine ou qui sont « pénales par nature ». Dans ces affaires, les protections judiciaires garanties par la *Charte* sont davantage susceptibles de s'appliquer. Par exemple, dans *R. c. Pontes*, la Cour suprême du Canada a déclaré : « [...] une infraction de responsabilité absolue n'est pas susceptible de contrevenir à l'art. 7 de la *Charte* à moins qu'une peine d'emprisonnement ne soit prévue »²⁰⁷. De même, dans

R. c. Jarvis, la Cour suprême a affirmé que lorsque l'examen d'une infraction réglementaire a pour objet prédominant d'établir la responsabilité pénale, toutes les garanties prévues par la *Charte*, pertinentes dans le contexte criminel, s'appliquent²⁰⁸.

Quels que soient la peine imposée ou l'objet prédominant d'une infraction, il convient toujours de garantir un minimum d'équité procédurale. Le droit de connaître l'infraction dont on est accusé et d'être entendu par un décideur impartial fera partie des caractéristiques essentielles de toute réforme du code de procédure des infractions provinciales²⁰⁹. La notion d'équité procédurale est éminemment variable et son contenu est tributaire du contexte particulier de chaque cas²¹⁰. Plus important encore, toute procédure adoptée pour la poursuite des infractions provinciales ou l'exécution de la sanction doit être perçue comme équitable afin de conserver le respect du public à l'égard de la primauté du droit et de l'administration de la justice. Les gens pourraient être davantage disposés à obéir à la loi s'ils pensent être traités de façon équitable²¹¹.

4. Accès à la justice

Un quatrième point majeur qui sert de ligne directrice au cadre de réforme de la Loi est l'accès à la justice. Dans son sens le plus large, cela regroupe plusieurs composantes et les obstacles rencontrés peuvent être les suivants²¹² :

- Obstacles procéduraux qui empêchent un accès efficace et raisonnable aux instances devant les tribunaux. Il peut par exemple s'agir de règles de tribunal complexes ou d'un manque de renseignements simples et clairs sur les procédures des tribunaux.
- Obstacles économiques tels que les frais de maintien des services d'un représentant juridique ou les procédures qui imposent de multiples comparutions inutiles au tribunal qui augmentent par là même les coûts.
- Obstacles physiques qui empêchent l'accès physique au système de justice, comme des tribunaux inaccessibles ou des formulaires de justice auxquels ne peuvent accéder les personnes handicapées.
- Obstacles culturels et linguistiques qui peuvent compromettre de façon disproportionnée l'accès de certains groupes au système juridique. Ainsi, les connaissances relatives à des systèmes juridiques autres que le système canadien peuvent avoir une incidence sur la façon dont notre système est perçu.

- Autres obstacles qui empêchent certains groupes de participer à la réforme plus vaste du droit et de la justice sociale et économique. Il peut s'agir du manque d'éducation ou de sensibilisation concernant les moyens pour participer à l'élaboration et à la réforme du droit.

L'accès à la justice doit entrer en ligne de compte dans toute réforme du système judiciaire relatif aux infractions provinciales. Le droit réglementaire a une incidence sur nos vies au quotidien. Le système judiciaire relatif aux infractions provinciales est le visage de la justice pour la plupart des Ontariennes et Ontariens et il doit par conséquent proposer des procédures simples, facilement compréhensibles et accessibles en ce qui concerne les infractions dont les citoyens ordinaires sont le plus souvent accusés. Sans un tel système, il y a un risque d'éloignement par rapport à la communauté qu'il sert et par là même, de perte de respect de cette même communauté. Pire, cela ne favorisera pas le respect de la règle de droit.

B. Réglementation souple et pyramide réglementaire

Une réglementation souple et proportionnée constitue le dernier concept à prendre en compte pour le cadre de réforme de la Loi. Ce concept met en jeu une « pyramide réglementaire » qui suggère une réponse progressive lorsque les responsables de la réglementation repèrent une non-conformité aux normes réglementaires, plutôt que de lancer d'emblée des poursuites réglementaires entraînant de lourdes amendes comme premier moyen de réponse²¹³.

Nous reconnaissons que la pyramide réglementaire n'a pas une incidence directe sur le code de procédure propre aux poursuites relatives aux infractions réglementaires. Elle est davantage pertinente dans le cadre d'un examen critique portant sur la façon dont les responsables de la réglementation devraient mieux répondre aux infractions réglementaires qu'ils perçoivent. Comme il est décrit ci-dessous, les poursuites représentent seulement une réponse possible dans le cadre de la pyramide réglementaire et la Loi ne traite de la procédure que lorsqu'une décision d'intenter une poursuite a été prise. Néanmoins, la pyramide réglementaire peut être un outil instructif et utile pour les poursuivants lorsqu'ils décident de lancer ou non une poursuite, et surtout, en ce qui concerne notre propos, elle peut être pertinente pour les juges lorsqu'ils envisagent les options appropriées en matière de peine.

Le concept de réglementation souple est né d'un débat relativement insatisfaisant concernant la déréglementation dans le secteur des affaires. D'une part, les hommes politiques proéminents des années 1980 et 1990 ont cherché à remplacer ce qui était perçu comme un contrôle gouvernemental excessif exercé par l'État-providence par une plus grande privatisation et une gouvernance fondée sur la « magie du marché »²¹⁴. (Traduction libre) Le point de vue opposé est que la réglementation du gouvernement associée à une application stricte des lois par le biais de sanctions est nécessaire pour protéger les individus dans une société moderne. On ne peut se fier aux acteurs du secteur industriel privé, sans réglementation et application des normes de réglementation, pour protéger le public dans la mesure où ils s'intéressent uniquement aux bénéfices et non aux objectifs liés au bien-être public. Les personnes favorables à une forte réglementation et application de la loi (tant dans le contexte public que privé) pourraient ainsi pointer du doigt les incidents tragiques dus à l'insalubrité de l'eau potable à Walkerton, en Ontario, en 2000, et faire référence à l'enquête subséquente dans laquelle l'honorable juge O'Connor a établi que l'échec du gouvernement provincial à promulguer des règlements juridiquement contraignants a contribué à l'insalubrité de l'eau potable et aux maladies et décès qui ont suivi²¹⁵.

La réglementation souple et la pyramide réglementaire visent à transcender le débat « réglementation contre déréglementation ».

La souplesse de l'approche (en ce qui concerne la réglementation), proposée par Ayres et Braithwaite, prévoit un processus où les responsables de la réglementation s'appuient sur des stratégies basées sur la conformité et ont ensuite recours à des éléments de dissuasion plus punitifs lorsque le niveau désiré de conformité n'est pas atteint. Selon eux, il s'agit d'une option préférable aux positions soutenues soit par ceux qui pensent que « la persuasion douce fonctionne en garantissant la conformité des entreprises avec la loi » et ceux qui considèrent simplement que les entreprises ne respectent la législation que lorsque des sanctions sévères ont été appliquées²¹⁶. (Traduction libre)

La pyramide réglementaire offre un équilibre entre ceux qui pensent que la dissuasion par des sanctions sévères est la meilleure façon d'atteindre la conformité à la loi et ceux qui estiment que la persuasion douce est suffisante pour garantir la conformité. Au lieu de demander *s'il vaut mieux punir ou persuader*, la question est plutôt *quand punir ou quand persuader*²¹⁷. À partir de la plupart de ses recherches empiriques sur ce qui motive les acteurs réglementés, John Braithwaite conclut que la punition comme première réponse peut souvent inhiber la conformité aux normes de réglementation, dans la mesure où elle insulte les acteurs réglementés et les démotive²¹⁸. Cela favorise

la rébellion personnelle et le risque d'une sous-culture de résistance du monde des affaires vis-à-vis de la réglementation²¹⁹.

Lorsque la punition, et non le dialogue, s'inscrit au premier plan des rencontres réglementaires, il est évident que, du point de vue psychologique, les gens trouveront cela humiliant, éprouveront du ressentiment et résisteront en adoptant des comportements qui incluent l'abandon de l'autoréglementation²²⁰. (Traduction libre)

Les auteurs Ayres and Braithwaite indiquent que les particuliers et les entreprises respectent souvent les règlements non par peur des sanctions, mais pour d'autres facteurs qui incitent à la conformité, y compris la perte de la réputation, le désir de faire ce qui est juste, d'être fidèle à son identité de citoyen respectueux des lois et de maintenir une image personnelle de responsabilité sociale²²¹. Ils expliquent que ces facteurs de motivation devraient être la source de réponses initiales aux violations réglementaires qui soient proportionnées et personnalisées et favorisent la coopération et l'observation des lois, plutôt que les poursuites judiciaires entraînant l'imposition d'une amende standard. En outre, les poursuites pourraient au final n'entraîner aucun changement de comportement, ni favoriser l'observation des lois, notamment si l'amende pèse sur les consommateurs et n'est pas supportée par la partie réglementée.

Toutefois, le recours à la punition ne devrait pas être abandonné. Il faut le conserver en arrière-plan comme le bâton que l'on peut utiliser pour favoriser l'observation de la loi avec des sanctions moindres²²².

La persuasion est à la base de la pyramide réglementaire proposée par Ayres et Braithwaite. Plus on monte dans la pyramide, plus les outils utilisés par les responsables de la réglementation s'avèrent punitifs et exigeants. La persuasion devient une lettre d'avertissement qui elle-même peut se transformer en sanction civile, poursuite ou sanction pénale, suspension, voire révocation de permis. Le modèle se veut dynamique. Il ne devrait pas servir à déterminer à l'avance vers quel niveau les responsables de la réglementation devraient se tourner pour répondre à une infraction. On devrait partir, hypothétiquement, de la base de la pyramide, même si les circonstances pourraient exiger de commencer plus haut. Lorsque la personne réglementée ne répond pas à la persuasion, le responsable de la réglementation peut alors monter dans la pyramide jusqu'à atteindre le palier de « réforme et réparation »²²³.

En Ontario, Archibald, Jull et Roach ont poursuivi les travaux de Ayres et Braithwaite. Ils placent également l'autoréglementation et la persuasion en bas de la pyramide, mais prévoient en outre un rôle précoce pour la justice réparatrice ou corrective dans certains cas de violations de la réglementation²²⁴. À cet égard, ils se sont appuyés sur la définition formulée par la Cour suprême du Canada dans un contexte criminel :

En termes généraux, la justice corrective peut se définir comme une conception de la réponse au crime selon laquelle, tout étant interrelié, le crime vient rompre l'harmonie qui existait avant sa perpétration, ou du moins l'harmonie souhaitée. L'adéquation d'une sanction donnée est alors largement déterminée par les besoins des victimes et de la communauté, ainsi que par ceux du délinquant. L'accent est mis sur les êtres humains touchés de près par le crime²²⁵.

En cas d'échec de la persuasion et de la justice réparatrice, Archibald, Jull et Roach proposent les lettres d'avertissement. Si ces lettres restent suivies par une non-conformité, le prochain niveau est le volet de justice civile ou administrative qui inclut des actions civiles visant l'obtention d'une indemnisation et de l'internalisation des coûts. Les sanctions administratives pécuniaires (SAP) semblent faire partie de ce niveau. Le niveau suivant est la poursuite réglementaire pour laquelle la Loi entre en jeu. La dissuasion est alors généralement l'objectif recherché. Les défendeurs sont poursuivis, mais peuvent éviter d'être déclarés coupables en établissant qu'ils ont fait preuve de diligence raisonnable, mettant en œuvre des garde-fous que tout défendeur raisonnable aurait déployés pour éviter que se produise l'acte interdit²²⁶. Tout en haut de la pyramide, se trouvent enfin les sanctions criminelles et la suspension de permis temporaire ou permanente²²⁷.

Braithwaite estime que la pyramide est efficace si l'on se base sur l'expérience acquise par les organismes de réglementation du secteur des affaires dans le monde entier²²⁸. Les preuves empiriques montrent que la persuasion peut marcher à certains moments et pas à d'autres, mais il en va de même pour la punition. De plus, la faveur hypothétique accordée à la persuasion implique que l'on commence par l'option la moins onéreuse et la plus respectueuse. Si l'on utilise d'abord des moyens de persuasion, il est davantage probable que les moyens de coercition éventuels apparaissent équitables et légitimes par les personnes réglementées ou tout du moins, par les tiers. Cela peut aussi permettre d'éviter pour certains cas la réponse traditionnelle fondée sur les poursuites, ce qui réduit les coûts généraux engendrés par les tribunaux et les poursuites et limite le délai associé aux instances judiciaires²²⁹.

La CDO soutient la réglementation réactive et la notion d'un ensemble de modalités adaptées et souples pour les responsables de la réglementation afin de promouvoir le respect des normes de réglementation. La recherche pluridisciplinaire menée par Braithwaite et d'autres²³⁰ est très intéressante et amène des solutions créatives pour favoriser le respect des normes de réglementation qui n'existent pas beaucoup dans le paysage canadien du droit réglementaire.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la pyramide réglementaire est davantage pertinente dans le cadre d'une analyse générale sur la façon dont les responsables de la réglementation peuvent promouvoir au mieux le respect des normes de réglementation, plutôt que vis-à-vis de la question du code de procédure des poursuites d'infractions. Cependant, ce concept a une certaine application en ce qui concerne l'examen des modalités de détermination de la peine à disposition d'un juge à l'étape de la pyramide relative à la poursuite réglementaire. Il remet en effet en cause le paradigme général amende-dissuasion comme réponse standard pour la plupart des poursuites réglementaires et ouvre la porte à des outils plus efficaces en matière de peine permettant de mieux favoriser l'observation des objectifs réglementaires à l'avenir. Comme nous l'évoquons dans le chapitre VI sur la réforme de la détermination de la peine, l'usage étendu de la probation, la possibilité de rendre des ordonnances de restitution et d'indemnisation et la possibilité d'ordonner un vérificateur intégré en vue de contrôler le respect des lois sont quelques-unes des options qui correspondent aux concepts de réglementation souple et de pyramide réglementaire.

IV. L'OBJET DE LA LOI ET LA STRUCTURE NOUVELLE PROPOSÉE

A. L'objet de la Loi de nos jours

Dans le chapitre II, nous avons commencé par évoquer l'objet de la Loi tel qu'il est décrit à l'article 2. Nous avons noté que les objectifs sous-jacents de la Loi étaient bien plus que de simplement « remplacer la procédure de déclaration de culpabilité par procédure sommaire dans les poursuites à l'égard d'infractions provinciales [...] par une procédure qui reflète la distinction existant entre les infractions provinciales et les infractions criminelles ». Selon plusieurs sources, la Loi était en fait véritablement « conçue pour proposer une méthode juste et efficace permettant de juger la majorité des affaires traitées par les tribunaux des infractions provinciales »²³¹ et pour « permettre la mise en place d'une méthode accélérée, efficace et pratique pour traiter

en majorité les infractions mineures»²³² (Traduction libre). Les objectifs de proportionnalité, d'efficacité et d'équité étaient alors réels et le sont encore aujourd'hui. C'est pourquoi nous pensons qu'ils devraient être adéquatement inscrits dans le cadre d'une modification de l'article sur l'objet de la Loi.

Après 30 ans d'expérience avec un code de procédure séparé pour les affaires fondées sur la Loi, il ne fait aucun doute que les infractions réglementaires doivent être régies par une procédure qui se distingue de la procédure sommaire de déclaration de culpabilité prescrite par le *Code criminel*. Par conséquent, il n'est plus nécessaire d'envisager la création d'une procédure régie par la Loi qui se distingue de la procédure du *Code criminel* comme *seul* objet de la Loi. Il reste peut-être encore des raisons valables de distinguer les « infractions criminelles » des « infractions provinciales » dans l'article sur l'objectif. Comme le recommande le chapitre II, un code de procédure distinct devrait être maintenu pour les infractions provinciales étant donné la distinction entre la plupart des infractions réglementaires et les crimes, distinction qui devrait être conservée dans le cadre d'un nouvel article complété qui reflète les véritables objectifs sous-tendant la *Loi sur les infractions provinciales*. Il peut également être justifié d'indiquer expressément cette distinction dans l'article sur l'objet de la Loi, étant donné que les protections prévues par la *Charte* ne s'appliquent pas de la même façon aux infractions provinciales et aux infractions criminelles²³³ et que certaines infractions peuvent faire l'objet de poursuites à titre d'infractions criminelles aussi bien que provinciales (p. ex. la cruauté envers les animaux)²³⁴.

Un article sur l'objet de la Loi permet d'avoir un aperçu de l'intention véritable du législateur quant à son adoption. Cela permet non seulement de guider la sphère judiciaire en ce qui concerne l'interprétation et l'application de la loi, mais également d'enjoindre aux poursuivants et aux défenseurs d'agir d'une manière conforme à cet objectif législatif. De la même façon, l'ébauche des règles, règlements et formules subordonnés à la Loi suivra le principal objectif de la Loi. À ce jour, il incombe aux comités judiciaires²³⁵ et chargés des règles d'interpréter le véritable objectif sous-tendant la Loi.

Selon nous, un article sur l'objet de la Loi qui intègre les concepts de proportionnalité, d'efficacité, d'équité, d'accessibilité et d'adaptabilité aux objectifs de la législation créatrice de l'infraction permettra de créer un code de procédure flexible et dynamique. Il sera alors possible de disposer d'une (ou de plusieurs) procédure(s) évolutive(s) et active(s) permettant de mieux répondre au volume et à la diversité des infractions régies par la Loi, tant aujourd'hui qu'à l'avenir. Nous pourrions alors nous appuyer sur

des principes directeurs suivant lesquels nous devons mettre en place, interpréter et appliquer toute procédure, règle ou réglementation liée à la Loi.

Le revers de la médaille avec la flexibilité est l'incertitude. D'aucuns pourraient dire que l'introduction de ces concepts engendrera un caractère incertain du code de procédure. Le pouvoir judiciaire, les poursuivants et les défendeurs doivent connaître le processus qui régit une instance et nous ne soutenons pas l'idée d'abandonner un code de procédure précis pour les infractions régies par la Loi. Au contraire, nous recommandons la mise en place de procédures claires pour les différents types de poursuites intentées en vertu de la Loi dans la prochaine section. Nous pensons cependant que les principes et les facteurs ci-dessus doivent être inclus dans l'article sur l'objet de la Loi afin de pouvoir orienter l'interprétation et l'application de la loi. L'autre possibilité est de ne fournir aucune ligne directrice et de laisser la question entièrement à la discrétion des juges, mais cela pourrait entraîner une plus grande incertitude et ne favoriserait peut-être pas l'atteinte des objectifs qui devraient selon nous régir les instances introduites en vertu de la Loi.

L'approche que nous proposons n'est ni unique, ni nouvelle. Les codes de procédure régissant les affaires civiles²³⁶, familiales²³⁷, de petites créances²³⁸ et criminelles²³⁹ incluent tous un objectif principal ou une disposition interprétative qui transcrit les concepts de proportionnalité, d'équité ou d'efficacité dans l'administration de la justice. Des concepts similaires devraient définir les principes directeurs clés pour l'élaboration, l'interprétation et l'application d'une procédure relative aux infractions provinciales. Sans outrepasser l'expertise des légistes, nous nous permettons de proposer une version possible de la révision de l'article relatif à l'objet :

L'objet de la présente Loi est de :

- (a) fournir une procédure accessible pour la résolution ou l'arbitrage efficace et équitable d'infractions provinciales d'une manière proportionnée à la complexité et à la gravité de l'infraction provinciale;*
- (b) promouvoir les objectifs de la loi créant l'infraction;*
- (c) prévoir une procédure qui reflète la distinction entre les infractions provinciales et les infractions criminelles.*

La CDO formule la recommandation suivante :

4. *L'article sur l'objet de la Loi devrait être modifié en vue de mettre en avant une procédure pour l'arbitrage ou la résolution d'affaires liées à des infractions provinciales qui soit :*

- a. proportionnée à la complexité et à la gravité de l'infraction provinciale;*
- b. efficace;*
- c. équitable;*
- d. accessible;*
- e. adaptée à l'objectif de la loi créant l'infraction;*
- f. conforme à la distinction entre les infractions provinciales et les infractions criminelles.*

B. Nouvelle structure de la Loi et des règles relatives à la Loi

Après avoir résumé au chapitre II la structure de la Loi et les règles et règlements qui régissent les instances et les appels liés aux infractions provinciales, nous avons déterminé un certain nombre de sujets de préoccupation à cet égard que nous allons à présent aborder. Il nous semble désormais grand temps de restructurer et de simplifier en profondeur la Loi conformément aux objectifs du cadre de réforme défini.

1. Simplifier la Loi

Le régime de la Loi, accompagné de ses nombreuses règles, formules et réglementations, est très complexe. Sa complexité est d'autant plus gênante que, dans la plupart des cas, les infractions faisant l'objet de poursuites intentées en vertu de la Loi sont mineures et impliquent des défendeurs se représentant eux-mêmes. Voici une liste des composantes de ce régime afin de témoigner de sa nature complexe et fastidieuse.

- La Loi dispose de 10 parties et de 176 articles. Elle décrit comment introduire une instance, comment répondre à une instance, les pouvoirs d'arrestation, les mandats de perquisition, la détermination de la peine, la mise en liberté sous caution et les règles régissant les procès et les appels. Étant donné les renvois

fréquents entre ses articles ou à d'autres règlements ou formules, la lecture de la Loi peut s'avérer des plus fastidieuses, même pour un public averti. En outre, elle n'emploie pas un langage courant.

- Il y a sept règlements pris en application de la Loi qui peuvent s'appliquer à une instance fondée sur la Loi.
- Il existe quatre groupes distincts de règles établis par le Comité des règles en matière criminelle en vertu de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* qui régissent les poursuites intentées et les appels interjetés en vertu de la Loi. Dans certains cas, les règles liées à la Loi semblent faire double emploi, voire rendre superflu ce qui est déjà inscrit dans la Loi²⁴⁰.
- Les formules nécessaires pour suivre la procédure établie dans la Loi se trouvent dans un règlement distinct et dans l'un de ces quatre ensembles de règles. Elles ne sont pas expressément définies dans la Loi, ce qui oblige à rechercher dans les ensembles de règles ou dans les sept règlements pour trouver la formule adaptée.
- Il y a plusieurs exceptions aux processus généraux prescrits par la Loi. Par exemple :
 - Plusieurs procédures régissant les instances introduites en vertu de la partie I et de la partie II s'appliquent uniquement à certaines zones de l'Ontario²⁴¹ et il faut aller vérifier un règlement distinct pour déterminer si oui ou non, elles s'appliquent²⁴².
 - Plusieurs autres articles de la Loi ne s'appliquent pas dans certaines municipalités et inversement²⁴³.
- Afin de connaître la procédure législative fondée sur la Loi, il faut également consulter les règles de procédure établies en vertu de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* afin de veiller à la conformité.

Nous n'entendons pas suggérer que les exigences procédurales établies dans la Loi ne sont pas nécessaires ou fondées sur la logique. Un processus clairement défini est essentiel à tout code de procédure. La majeure partie de la procédure semble avoir été intégrée à la Loi au moment de son adoption en 1979 sur la base de conventions visant à mettre en place une procédure quasi criminelle. Néanmoins, nous doutons aujourd'hui de la nécessité et de l'efficacité d'aller autant dans le détail.

Nous nous demandons également s'il est sage de devoir se reporter à plusieurs autres ensembles de règles, règlements et formules en vue de totalement comprendre et respecter la procédure prescrite par la Loi. La complexité qui en résulte peut rendre la procédure inintelligible, et par là même inaccessible. Le jargon juridique aggrave encore la situation et empêche un accès aisé, à moins qu'on ne sache comment appréhender les documents juridiques. Selon nous, la procédure prescrite par la Loi doit être simplifiée, notamment en ce qui concerne les instances introduites en vertu des parties I et II, qui représentent la grande majorité des poursuites intentées en vertu de la Loi et dans la mesure où il est plus probable qu'elles impliquent des défendeurs se représentant eux-mêmes.

Comme nous l'avons noté précédemment, 90 % des poursuites intentées en vertu de la Loi correspondent à des infractions de la partie I, parmi lesquelles 80 % sont commises à l'encontre du *Code de la route* et l'on pense que la plupart des défendeurs en question ne sont pas représentés. Demander à une personne sans représentant juridique de naviguer dans la Loi, ses règles et ses formules afin de comprendre le processus auquel elle est soumise ne favorise ni l'équité, ni l'accessibilité. La quantité de procédures détaillées est simplement disproportionnée si l'on considère les intérêts en jeu. À titre de comparaison, nous remarquons qu'un autre tribunal où la majorité des plaideurs ne sont pas représentés, à savoir la Cour des petites créances, dispose d'un code de procédure complet contenant au total 21 règles accompagnées des formules associées au sein même de ces règles²⁴⁴. En outre, des guides de procédure en langage courant, préparés par le ministère du Procureur général, sont facilement disponibles pour aider les défendeurs dans le cadre du processus existant pour la Cour des petites créances²⁴⁵.

2. Simplifier et mettre à jour les règles associées à la Loi

Il y a quatre ensembles distincts de règles liées à la Loi avec les formules prescrites associées : (1) la procédure fondée sur la Loi devant la Cour de justice de l'Ontario²⁴⁶; (2) les appels interjetés devant la Cour de justice de l'Ontario à partir d'instances introduites en vertu des parties I et II²⁴⁷; (3) les appels d'instances introduites en vertu de la partie III devant la Cour de justice de l'Ontario ou la Cour supérieure de justice²⁴⁸ et (4) les appels liés à la Loi devant la Cour d'appel²⁴⁹. Avec l'approbation du Procureur général, le Comité des règles en matière criminelle crée les règles liées à la Loi en application de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*²⁵⁰.

De même que la Loi, nous avons estimé que les règles sont indûment complexes. Elles sont rédigées dans un langage juridique et il relève du défi de les passer en revue sans avoir reçu au préalable une formation officielle. Pour illustrer la complexité de ces règles, la plaisanterie suivante a eu cours : « il faudrait pratiquement porter son anneau décodeur trouvé dans une boîte de Cheerios! » Depuis leur création, les règles générales liées à la Loi pour la Cour de justice de l'Ontario n'ont reçu que des modifications mineures. Les dernières modifications datent de dix ans et étaient de nature purement administrative²⁵¹. Les trois autres ensembles de règles ont été établis en 1994 et n'ont jamais été modifiés depuis. De fait, elles font encore référence à la Cour de l'Ontario (Division provinciale), l'ancien nom de la Cour de justice de l'Ontario, de même que les formules prescrites. Les règles ne sont pas consolidées, ni facilement accessibles et il faut consulter différents règlements pour déterminer les formules adaptées, ce qui représente un problème, étant donné le nombre de défendeurs se représentant eux-mêmes.

De plus, il nous a également été confié que le Comité des règles en matière criminelle, qui a compétence en vertu de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* pour faire les règles liées à la Loi, pourrait ne pas être le mieux adapté à cet égard. Il compte 28 membres, y compris les juges en chef et juges en chef adjoints de la Cour d'appel, de la Cour supérieure de justice et de la Cour de justice de l'Ontario, d'autres juges de tribunal de différentes instances, des avocats et des représentants du ministère du Procureur général et de l'administration des tribunaux. Cette composition peut s'avérer appropriée pour élaborer les règles en matière criminelle à appliquer à la Cour de justice de l'Ontario et à la Cour supérieure de justice, mais elle ne semble pas idéale pour les règles liées à la Loi. La grande majorité des membres du Comité ne sont pas directement impliqués dans les affaires régies par la Loi, à l'exception de certains juges de la Cour de justice de l'Ontario. Les juges de paix président pour la plupart des instances introduites en vertu de la partie I ou de la partie II et ne sont pas représentés au sein du Comité. Il n'y a pas non plus de représentants des municipalités qui assurent les poursuites et l'administration des tribunaux pour la majorité des infractions commises à l'encontre de la Loi, ni de parajuristes qui représentent les défendeurs lors de poursuites fondées sur la Loi. Le Comité des règles en matière criminelle a mis en place un sous-comité et recherche ses conseils et ses recommandations, mais cette structure d'élaboration des règles n'est peut-être pas la plus efficace, car elle dépend de l'approbation de l'ensemble du Comité en ce qui concerne les projets de modification. La taille du Comité des règles en matière criminelle et l'absence de réunions régulières sont d'autres obstacles au suivi permanent des règles liées à la Loi et à la présentation des améliorations nécessaires.

3. Créer des procédures claires et proportionnées pour les procès d'affaires fondées sur la Loi

Il n'y a qu'un seul ensemble de dispositions relatives aux procès dans la Loi, les articles 28 à 55, qui s'appliquent à tous les procès, qu'ils soient de la partie I, II ou III. La plupart portent sur des éventualités particulières qui pourraient survenir lors d'un procès. Elles ne créent pas une feuille de route qui indique comment doit se dérouler un procès intenté en vertu de la Loi. Il semblerait qu'elles soient plus particulièrement pertinentes pour des procès plus complexes intentés en vertu de la partie III et elles peuvent sans aucun doute être utiles à cet effet. Toutefois, pour un défendeur non représenté qui cherche à avoir une compréhension de base du déroulement d'une instance simple introduite en vertu de la Loi, ces articles ne sont guère utiles.

Ce seul ensemble de dispositions relatives au procès s'applique de façon égale à l'ensemble des procès intentés en vertu de la Loi, quel que soit le type concerné ou la gravité de l'infraction. Il peut s'agir d'un procès impliquant un procès-verbal d'infraction de stationnement de 30 \$ en vertu de la partie II, comme d'une infraction environnementale majeure fondée sur la partie III pouvant entraîner une amende de 10 millions de dollars et une peine d'emprisonnement. Les articles de la Loi relatifs au procès ne limitent pas le nombre de procédures disponibles pour le premier type de procès évoqué, ni n'offrent de règles spécialisées pour contribuer à la gestion des autres types de procès pouvant être plus complexes, exiger le témoignage d'experts et possiblement des semaines de procès.

On pourrait y trouver des avantages si des règles particulières en matière de procès étaient créées de façon proportionnée à la gravité de l'infraction. Si des règles simples et distinctes s'appliquaient exclusivement aux procès relatifs aux infractions de moindre gravité et si d'autres règles plus exhaustives étaient créées pour les procès plus graves, on pourrait s'attendre à un usage plus efficace du tribunal et des ressources judiciaires et à une meilleure compréhension des procédures intentées. Cela favoriserait la proportionnalité, l'équité et une meilleure accessibilité.

4. Faciliter les modifications des procédures régies par la Loi

Il n'est ni facile, ni rapide de modifier la procédure régie par la Loi, car elle est inscrite dans un acte législatif et non une règle ou un règlement. Comme c'est le cas pour toutes les modifications législatives, les comités ministériels doivent d'abord donner leur aval aux projets de modifications de la Loi. En cas d'approbation, le Conseil des ministres doit alors envisager les modifications. Après qu'il a donné son approbation, il faut trouver du temps dans le programme du législateur pour introduire les modifications dans un projet de loi. Il peut être difficile pour les hommes politiques de trouver du temps pour soumettre des modifications mineures ou techniques au législateur, notamment, lorsque des projets de loi de plus grande ampleur portant sur la stratégie judiciaire, économique ou sociale se disputent également le calendrier législatif. En outre, la plupart des députés n'auront qu'une faible compréhension technique, si ce n'est aucune, de la procédure créée par la Loi afin d'évaluer si ces modifications législatives sont réellement nécessaires. D'autre part, les modifications portant sur des actes subordonnés, tels que les règles ou les règlements, peuvent généralement être mises en place plus rapidement et plus facilement. En fonction de la loi qui les régit, de telles modifications ne nécessitent en règle générale que l'approbation du procureur général ou du lieutenant-gouverneur en conseil (Conseil des ministres). Des organes spécialisés disposant de l'expertise adéquate (exemple phare : les comités des règles) pourront comprendre pourquoi ces changements procéduraux sont requis. C'est le processus qui permet l'entrée en vigueur des modifications du code de procédure des affaires civiles, familiales et criminelles présentées par les comités des règles respectifs. C'est également le processus par lequel passent les modifications des règles associées à la Loi, mais dans la mesure où la majorité de la procédure régie par la Loi est contenue dans la législation, les modifications doivent être prises en charge par l'Assemblée législative provinciale.

En conséquence, le gros de la procédure régie par la Loi étant inscrit dans la législation, cela favorise indûment les inefficacités et engendre un régime de la Loi qui manque de souplesse face aux améliorations requises. Cela crée des frustrations chez les personnes responsables de la poursuite, de la défense, de l'arbitrage et de l'administration des infractions fondées sur la Loi, qui souhaitent des modifications procédurales. Selon nous, le transfert du gros de la procédure à une compétence subordonnée pourrait permettre de corriger ce problème.

Bien entendu, la loi doit toujours comprendre certains sujets fondamentaux, juridictionnels ou créant l'infraction, à l'inverse des règles ou règlements. Les

règlements de l'Assemblée législative dictent quels sujets doivent apparaître dans la législation et non dans la réglementation. En outre, certaines procédures régies par la Loi peuvent avoir une composante politique, car elles ont une incidence directe sur la vie de la plupart des Ontariennes et des Ontariens. Ainsi, le recours au radar photo comme modalité d'introduction d'une instance fondée sur le *Code de la route* est un exemple. Le conseiller législatif est dans la meilleure position pour offrir son analyse et ses conseils concernant ce qui doit rester inscrit dans une loi et ce qui doit être transféré à une autorité subordonnée. En outre, les modifications législatives à la Loi ou à la *Loi sur les tribunaux judiciaires* peuvent être nécessaires pour étendre l'autorité d'adopter des règles ou des règlements subordonnés. Tout en nous inclinant devant l'expertise du conseiller législatif, nous nous permettons de suggérer que les dispositions établissant la compétence d'un tribunal à entendre les affaires régies par la Loi, l'autorité des juges et des juges de paix, l'autorité du personnel judiciaire à effectuer certaines tâches, l'autorité d'ordonner l'arrestation d'une personne et de délivrer des mandats de perquisition, la création des infractions et la détermination de la peine devraient toutes rester dans la Loi, sans compter d'autres points qui devraient peut-être également figurer encore au sein du texte législatif.

À l'issue de cette analyse préliminaire, la CDO est d'avis qu'une grande partie de la procédure détaillée que l'on trouve actuellement dans la Loi devrait être grandement simplifiée et transférée à une autorité subordonnée. Voici des exemples de points inscrits dans la Loi qui pourraient être transférés dans des règles ou des règlements :

- comment un défendeur peut déposer un avis d'intention de comparaître en réponse à un avis d'infraction en vertu de la partie I ou de la partie II et comment le greffier doit donner un avis de procès (art. 5 et 17);
- comment une assignation est délivrée par le tribunal (art. 39);
- comment les parties peuvent assister à des conférences préparatoires au procès (art. 45.1);
- comment les ajournements sont accordés (art. 49);
- la restitution des pièces (art. 48);
- les circonstances dans lesquelles les documents peuvent être déposés par voie électronique (art. 76.1);
- les circonstances dans lesquelles les parties ou les témoins peuvent comparaître par téléphone ou par vidéoconférence (art. 83.1);
- comment et dans quelles circonstances des prorogations de délai peuvent être accordées (art. 85);

- comment les appels sont interjetés (art. 116 et 135) et la procédure qui régit les appels (voir p. ex. art. 118,119 et 136).

À la lumière des éléments précités, nous recommandons une refonte de la Loi et de ses règles. La Loi devrait être débarrassée de son code de procédure détaillé pour conserver uniquement les dispositions fondamentales, juridictionnelles et créatrices d'infractions nécessaires au fonctionnement du régime fondé sur la Loi. Elle devrait continuer de prescrire comment introduire les instances qu'elle régit et d'établir des volets distincts afin que les procédures proportionnées à ces différents volets puissent être décrites en détail dans le texte d'autorité subordonnée (p. ex. partie I pour les infractions de moindre gravité et partie III pour les infractions plus graves). Il convient également de conserver d'autres dispositions qui, par convention législative ou du fait d'une autre autorité, doivent rester dans une loi et sont nécessaires à l'efficacité du système fondé sur la Loi.

Le code de procédure détaillé devrait alors être consolidé dans le cadre d'une autorité subordonnée, soit sous la forme d'un seul ensemble de règles, soit d'un seul règlement, avec toutes les formules associées. Les quatre ensembles de règles liées à la Loi seraient révoqués et remplacés par cette nouvelle autorité subordonnée. Comme avec la Loi actuelle, nous envisageons que l'autorité subordonnée continue d'établir différents volets afin que la procédure prescrite soit proportionnée à la gravité de l'infraction. Une des principales caractéristiques de ce nouveau code de procédure devrait être la simplicité en ce qui concerne les affaires de moindre gravité et les plus courantes. D'après les statistiques, une majorité écrasante de ces instances portent sur des infractions de stationnement ou de circulation et la procédure devrait être autant que possible simplifiée afin que les types d'instances les plus fréquents soient facilement compris et accessibles.

Au sein de chaque volet, des procédures spécialisées pourraient être élaborées en vue de procès ou autres résolutions d'instances équitables et plus efficaces. Par exemple, pour les infractions régies par la partie III, on pourrait également prescrire un système de gestion de cas afin de garantir une utilisation des ressources judiciaires et du tribunal et le traitement équitable et rapide des instances correspondantes plus complexes. Une règle distincte relative aux appels pourrait également être créée. Il est possible de créer d'autres règles spécialisées relatives à certains types d'infractions, pourvu qu'elles soient établies afin de promouvoir les objectifs établis dans l'article mis à jour relatif à l'objet de la Loi.

Afin de mieux promouvoir l'accès à la justice pour ceux qui se représentent eux-mêmes et, simultanément à la publication et à la mise en œuvre d'une simplification et d'une rationalisation de la Loi accompagnée de ses autorités associées subordonnées, il serait utile que le ministère du Procureur général propose aux défendeurs un guide ou un manuel en langage courant facilement accessible afin que la procédure créée par la Loi soit clairement comprise. Cette proposition n'est pas nouvelle. Le ministère du Procureur général publie déjà sur son site Web des guides et des brochures simples et faciles à suivre pour les plaideurs de la Cour des petites créances²⁵², pour ceux impliqués dans des procédures civiles devant la Cour supérieure de justice²⁵³ et un guide procédural et d'autres renseignements pour les défendeurs dans des affaires de droit familial²⁵⁴. Des outils similaires, rédigés en langage simple et faciles à suivre, devraient également être mis en place pour les défendeurs dans des affaires régies par la Loi et être facilement accessibles.

En bref, nous pensons que ces modifications structurelles à apporter à la Loi favoriseront la clarté de la procédure et amélioreront l'accès aux tribunaux chargés de l'application de la Loi. En outre, elles mettront en avant les objectifs de proportionnalité des procédures par rapport à la gravité des infractions. Enfin, les modifications nécessaires à venir seraient plus faciles à mettre en place, ce qui rendrait la Loi plus réactive à la survenue éventuelle de nouvelles infractions réglementaires ou à de nouvelles circonstances.

La CDO formule les recommandations suivantes :

5. La Loi devrait connaître une refonte majeure, afin d'être débarrassée de son code de procédure détaillé pour conserver uniquement les dispositions fondamentales, juridictionnelles et créatrices d'infractions nécessaires au fonctionnement du régime fondé sur la Loi.

6. La Loi devrait continuer de prévoir différents volets pour l'introduction des instances qu'elle régit (partie I pour les infractions de moindre gravité et partie III pour les infractions plus graves).

7. Les quatre ensembles de règles associées à la Loi et les formules connexes devraient être consolidés en un seul ensemble de règles ou en un seul règlement ou en un autre texte approprié faisant autorité.

8. De nouveaux textes d'autorité subordonnée devraient prévoir un code de procédure simplifié et exhaustif en ce qui concerne la mise en place équitable, accessible et la plus efficace possible de procès, d'appel ou de résolution d'instances fondées sur la Loi, en fonction du volet régissant l'introduction de l'instance. Des règles de procès simplifiées devraient notamment être établies pour les infractions de la partie I, de même que d'autres règles de procès plus complètes pour les infractions de la partie III. Il est possible au besoin d'élaborer d'autres règles spécifiques et proportionnées pour les types d'infractions liées à la Loi les plus fréquents ou pour les instances indûment complexes ou qui tireraient parti de règles précises mettant en œuvre les objectifs de la Loi.

9. Le ministère du Procureur général, en consultation avec les municipalités, devrait élaborer des guides de procédure simples et rédigés en langage courant pour les défenseurs dans le cadre d'affaires régies par la Loi qui pourraient y avoir accès sur le site Web du ministère et dans tous les tribunaux d'infractions provinciales.

c. Adoption d'un nouveau code de procédure dans un texte subordonné faisant autorité

Dans le cadre de ce rapport préliminaire, nous ne faisons aucune recommandation sur la façon d'élaborer ou de mettre en place le texte subordonné faisant autorité, contenant le nouveau code de procédure lié à la Loi. Nous préférons proposer les options suivantes en évoquant de façon préliminaire certains points pertinents.

Option 1 : modèle basé sur un comité traditionnel des règles

Cette option verrait la création de nouvelles règles associées à la Loi par un nouveau comité des règles relatives à la Loi, comprenant des membres de la magistrature et du barreau, des poursuivants, des parajuristes et le personnel d'administration des tribunaux municipaux.

Option 2 : modèle basé sur un comité judiciaire des règles

Cette option verrait la création de nouvelles règles associées à la Loi par un nouveau comité des règles relatives à la Loi, comprenant

exclusivement des représentants judiciaires, presque tous membres de la Cour de justice de l'Ontario.

Option 3 : élaboration d'un règlement sous la direction de la sphère judiciaire

Cette option verrait la création d'un nouveau code de procédure pour la Loi dans le cadre d'un seul nouveau règlement, suivant les recommandations du juge en chef de la Cour de justice de l'Ontario lequel aurait mené des consultations de façon appropriée et dans la mesure du nécessaire.

Option 4 : élaboration d'un règlement par le ministère du Procureur général

Il s'agit d'une variante de l'option précédente qui verrait cette fois la création d'un nouveau code de procédure pour la Loi dans le cadre d'un nouveau règlement élaboré suivant les recommandations du ministère du Procureur général, lequel aurait mené des consultations de façon appropriée et dans la mesure du nécessaire.

Option 5 : lignes directrices procédurales ou pratiques exemplaires proposées par le pouvoir judiciaire

Cette dernière option verrait la création d'un nouveau code de procédure pour la Loi dans le cadre d'un document de lignes directrices ou de pratiques exemplaires, établi par le juge en chef de la Cour de justice de l'Ontario, lequel aurait mené des consultations de façon appropriée et dans la mesure du nécessaire.

L'examen des points suivants est pertinent en vue d'évaluer ces différentes options. Tout d'abord, les règles de tribunal adoptées par des organes autorisés par la loi sont des règlements²⁵⁵. Par conséquent, sur le plan de la loi, il n'y a pas de différence concrète si le nouveau code de procédure se trouve dans le cadre de règles associées à la Loi ou d'un règlement. Il s'agirait dans les deux cas de règlements, qui auraient la même force de loi. La distinction repose en fait sur l'autorité habilitée à créer les règles ou le règlement.

Le modèle basé sur un comité des règles traditionnel (option 1) pourrait s'avérer inefficace s'il comprend trop de membres (p. ex. le Comité des règles en matière

criminelle compte 28 membres). Il s'agissait d'une critique concernant au moins un comité des règles similaire²⁵⁶. Il peut également y avoir le risque de conflit interne, dans la mesure où la procédure proposée par le comité peut ne pas être soutenue par le procureur général ou le lieutenant-général en conseil²⁵⁷. En outre, si les membres du comité ne sont pas directement ou régulièrement impliqués dans les affaires régies par la Loi, ils pourraient ne pas être les mieux indiqués pour recommander des modifications techniques des règles. (Si l'option 1 est choisie, nous recommandons que tous les membres disposent d'expertise quant aux affaires régies par la Loi.) D'un autre côté, un comité des règles possédant une large composition veille à ce que les intérêts de la plupart des groupes concernés soient pris en compte. Un nouveau comité des règles associées à la Loi pourrait être plus petit, mais représenter les groupes clés d'intervenants (p. ex. 10 membres)²⁵⁸ et s'appuyer sur des sous-comités informels si les membres ont besoin d'avis spécialisés sur des questions sur lesquelles ils ne possèdent aucune expertise.

On pourrait penser qu'un modèle basé sur un comité judiciaire des règles comptant principalement des représentants judiciaires de la Cour de justice de l'Ontario (option 2) serait plus efficace. En effet, il disposerait d'une expertise fondamentale concernant les instances fondées sur la Loi. Néanmoins, les avis d'autres groupes d'intervenants permettraient de veiller à ce que les nouvelles règles proposées soient fonctionnelles (p. ex. administrateurs des tribunaux municipaux). De plus, pour les affaires en appel devant la Cour supérieure de justice ou devant la Cour d'appel, il serait utile que des juges siégeant à ces tribunaux soient directement impliqués dans les processus qui ont une incidence en la matière.

Les mêmes points envisagés pour l'option 2 s'appliqueraient aussi à l'option 3, à savoir l'élaboration d'un règlement sous la direction du juge en chef de la Cour de justice de l'Ontario. Cette option répondrait également au désir de donner au pouvoir judiciaire l'autorité expresse de rendre des règles de tribunal relatives à la Loi, autorité analogue à celle que le *Code criminel* lui confère pour les affaires pénales²⁵⁹. L'option 3 évite également la rigidité du processus qui pourrait advenir avec une structure formelle de comité des règles. Cependant, comme nous l'avons évoqué précédemment, les infractions provinciales ne ressemblent pas aux affaires criminelles; elles ont une incidence sur la plupart des gens et des entreprises et la procédure qui régit les affaires fondées sur la Loi aura généralement des conséquences sur un plus grand nombre de personnes, ce qui semble facilement justifier l'apport de divers horizons pour créer les règles associées à la Loi. Les municipalités ont de solides intérêts en ce qui concerne les affaires fondées sur la Loi, tout comme plusieurs ministères provinciaux et de

nombreuses industries réglementées. Avec cette option, ces intervenants pourraient alors ne pas avoir de voix quant à la procédure choisie, à moins que le juge en chef ne mette en place un processus officiel de consultation pour obtenir leurs avis. Autre sujet de préoccupation : est-il approprié que le juge en chef élabore un règlement sur des affaires qui peuvent être potentiellement de nature politique ou propose des modifications procédurales qui répondent aux intérêts du gouvernement ou des poursuivants? De telles actions pourraient en effet soulever des questions sur le véritable rôle et sur l'indépendance du juge en chef.

Si un modèle basé sur un comité des règles est adopté, les travaux initiaux de consolidation et de simplification des règles et formules existantes seront significatifs. Il faudrait du temps et des ressources pour mener à bien cette tâche importante. Les obstacles qui ont empêché le Comité des règles en matière criminelle de se réunir dernièrement pourraient concerner également un nouveau comité des règles liées à la Loi, notamment si ce dernier doit faire face à des travaux majeurs au démarrage. Pour cette raison, l'option la plus pratique et la plus efficace pourrait être de s'appuyer sur l'expertise stratégique du ministère du Procureur général afin de préparer un règlement après la consultation des groupes appropriés (option 4). Il s'agit du processus normal pour la plupart des règlements. Cependant, le personnel du ministère ne dispose peut-être pas de l'expertise du quotidien de ceux qui travaillent dans les tribunaux réglant les affaires fondées sur la Loi et de ce fait, pourrait ne pas être en mesure : a) d'exercer une fonction de surveillance pour veiller au fonctionnement efficace des règles; b) de répondre à toute autre modification réglementaire qui pourrait s'avérer nécessaire au fil du temps.

La dernière option, à savoir des lignes directrices ou des pratiques exemplaires proposées par le pouvoir judiciaire, serait à l'origine d'un code de procédure qui n'a pas force de loi. Dans la mesure où le pouvoir judiciaire rend ces règles après avoir mené des consultations appropriées, on s'attendrait à ce que le nouveau code de procédure soit considéré par la sphère judiciaire, les poursuivants, les défendeurs et les administrateurs des tribunaux comme ayant force de loi. Néanmoins, le risque est qu'elles ne soient pas appliquées ou respectées de manière uniforme, n'étant ni un règlement, ni une règle. Comme nous l'avons déjà mentionné, le caractère certain de la procédure constitue un objectif important, car il sert les principes d'équité et de proportionnalité. De plus, des cas graves pourraient exiger tout particulièrement une plus grande formalité du processus, notamment lorsque des amendes significatives et la liberté sont potentiellement en jeu.

Dans tous les cas, chaque option doit faire la place aux municipalités pour qu'elles apportent leur point de vue. Le transfert aux municipalités des poursuites intentées en vertu de la Loi et de l'administration des tribunaux impose qu'elles disposent d'une voix importante dans l'élaboration d'un nouveau code de procédure.

Selon nous, il est préférable qu'après consultation avec le Comité des règles en matière criminelle, les juges en chef d'autres degrés de juridiction et les municipalités qui assument désormais l'administration des tribunaux pour les affaires liées à la Loi, le procureur général et le juge en chef de la Cour de justice de l'Ontario, conviennent ensemble de la façon d'établir un nouveau code de procédure mis à jour pour la Loi et s'accordent sur les personnes qui en seront en charge.

La CDO formule les recommandations suivantes :

10. Après consultation avec le Comité des règles en matière criminelle, les juges en chef d'autres degrés de juridiction et les municipalités qui assument désormais l'administration des tribunaux pour les affaires relevant de la Loi, le procureur général et le juge en chef de la Cour de justice de l'Ontario, devraient convenir ensemble de la façon d'établir le nouveau code de procédure mis à jour pour la Loi et s'accorder sur les personnes qui en seront en charge.

11. Il conviendrait de modifier le paragraphe 70(2) de la Loi sur les tribunaux judiciaires en conséquence, afin que le Comité des règles en matière criminelle n'ait plus autorité pour créer les règles associées à la Loi et afin de déterminer le nouvel organe ou l'entité responsable de l'élaboration du nouveau code de procédure mis à jour pour la Loi.

V. LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES PÉCUNIAIRES COMME SOLUTION DE RECHANGE PAR RAPPORT AUX PROCÉDURES JUDICIAIRES

A. Recours au tribunal pour juger les instances introduites en vertu de la partie I et de la partie II de la Loi

Les juges et les juges de paix de la Cour de justice de l'Ontario sont habilités à juger toutes les infractions régies par la Loi, mais ce sont les juges de paix qui président pratiquement toutes les affaires d'infractions provinciales nécessitant un arbitrage²⁶⁰. Cela représente assurément un volume de travail significatif pour les tribunaux et la grande majorité semble porter sur des infractions mineures. Étant donné le volume et la nature de ces affaires et les coûts associés, nous cherchons à examiner si le transfert de la résolution de nombre de ces infractions sous le coup d'un système de SAP ne favoriserait pas davantage l'administration de la justice et l'utilisation efficace des ressources judiciaires.

Comme nous l'avons noté précédemment, les tribunaux reçoivent généralement chaque année 2,1 millions de mises en accusation fondées sur les parties I et III de la Loi, réparties comme suit : environ 90 % (1,9 million) correspondent à la partie I et environ 10 % (170 000) à la partie III. De façon constante en 2007, 2008 et 2009, environ 80 % des instances fondées sur la partie I correspondent à des mises en accusation en vertu du *Code de la route* ou de ses règlements²⁶¹.

Bien que les données provinciales sur le nombre d'infractions de stationnement régies par la partie II, reçues par les tribunaux, ne soient pas disponibles, nous savons qu'il s'agit de chiffres importants. En 2009, rien qu'à Toronto, 2,8 millions de procès-verbaux d'infractions de stationnement ont été délivrés²⁶². Les estimations relatives à d'autres grandes municipalités de l'Ontario révèlent que des centaines de milliers d'infractions de stationnement sont reçues chaque année par les tribunaux²⁶³.

Ce qui importe pour notre analyse, c'est l'importance du temps passé par les tribunaux pour régler ces affaires régies par la Loi. Les données provinciales sur les heures de fonctionnement des tribunaux en 2009 montrent que les juges de paix ont passé un total de 57 576 heures sur des affaires régies par la Loi, parmi lesquelles :

- 58 % (33 358 heures) ont été consacrées à présider des procès sur des affaires des parties I et II;

- 26 % (15 088 heures) ont été consacrées à présider des procès sur des affaires des parties III;
- 16 % (9 129 heures) ont été consacrées à d'autres questions régies par la Loi (p. ex. motions, absence de réponse).

Ainsi, ces chiffres montrent clairement que la majorité du temps consacré par les juges de paix sur les affaires régies par la Loi porte sur les infractions de stationnement et les infractions de la partie I²⁶⁴.

Nous n'avons pas pu obtenir de données sur les coûts engendrés par l'administration des tribunaux pour les affaires régies par la Loi en Ontario, mais on estime qu'il s'agit d'un montant important. Le ministère du Procureur général ne possède pas ces données et chaque municipalité calcule ces coûts différemment. Toutefois, si l'on examine une nouvelle fois les données de Toronto, on estime que 50 millions de dollars sont dépensés chaque année pour l'administration des tribunaux pour les affaires régies par la Loi²⁶⁵. Les dépenses annuelles du ministère du Procureur général en ce qui concerne les juges de paix sont évaluées à 45,4 millions de dollars. Si l'on se base sur le nombre d'heures consacrées par les juges de paix à présider des procès d'affaires régies par les parties I et II, on estime qu'un montant de 9,2 millions de dollars de dépenses pour les juges de paix est consacré à l'audience de ces infractions de moindre gravité. Les coûts additionnels liés à l'administration des tribunaux pour la Loi supportés par les municipalités comprendraient le coût pour les installations, les poursuivants, le personnel de tribunal et l'administration connexe (p. ex. le matériel de bureau pour le personnel de tribunal). Au vu de ces coûts, la question suivante se pose : ne faudrait-il pas rendre disponible un forum moins onéreux, mais tout aussi équitable pour l'arbitrage de ces infractions, à l'instar du système de SAP. Une telle transition pourrait en outre favoriser un plus grand respect pour le système judiciaire, dans la mesure où les juges nommés se consacraient davantage à présider des affaires plus graves.

B. Introduction sur les sanctions administratives pécuniaires

Les systèmes de sanctions administratives pécuniaires (SAP) (également appelées « pénalités administratives ») permettent l'imposition de sanctions pécuniaires par un organisme de réglementation pour une contravention à une Loi, à un règlement ou à un règlement administratif. L'organisme de réglementation rend une SAP après avoir mis à jour un événement illégal et cette SAP est exigible sous réserve uniquement des droits d'examen prévus dans le système de SAP. On peut distinguer l'amende de la sanction

administrative pécuniaire en ceci que l'amende fait référence à une sanction pécuniaire d'ordre pénal ou quasi pénal, payable uniquement après admission de culpabilité ou déclaration de culpabilité par un tribunal. À l'inverse, une SAP« ne contient pas d'élément criminel et vise uniquement à traduire la violation d'une loi ou d'une règle qui porte en elle-même une sanction monétaire »²⁶⁶. (Traduction libre) Il s'agit d'une peine réglementaire imposée pour favoriser la conformité à un modèle réglementaire donné et elle « n'est pas considérée comme une punition criminelle, car elle est principalement imposée en vue de compenser l'état de la nuisance commise à son encontre, et non de punir une activité moralement mauvaise »²⁶⁷. (Traduction libre)

Lorsqu'une SAP est autorisée, on peut souvent avoir recours à un examen. Le type d'examen dépendra du système de SAP. Très souvent, la décision de l'organisme de réglementation d'imposer une SAP est soumise uniquement à un examen administratif mené par une personne ou un organisme désigné²⁶⁸, même si l'on a parfois le droit de faire appel de la sanction devant un tribunal²⁶⁹. Comme pour toutes les décisions rendues par des organes administratifs, les décisions prises dans le cadre d'un système de SAP sont soumises à un examen judiciaire devant la Cour supérieure de justice²⁷⁰.

Le système de SAP décrit dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*²⁷¹ est particulièrement intéressant. Le 1^{er} janvier 2007, l'article 102.1 a été ajouté à la *Loi de 2001 sur les municipalités* par la *Loi modifiant diverses lois en ce qui concerne les municipalités*²⁷² adoptée en 2006. Cet article donne aux municipalités l'autorité globale d'exiger qu'une personne paie une pénalité administrative si elle est convaincue que celle-ci n'a pas observé un règlement municipal sur le stationnement, l'immobilisation ou l'arrêt de véhicules²⁷³. Il incombe à la municipalité de décider si elle crée un système de SAP pour les infractions de stationnement. Si tel est le cas, le régime fondé par la *Loi sur les infractions provinciales* ne s'applique plus²⁷⁴.

Il est important de noter que l'établissement de ce pouvoir (ainsi que le pouvoir pour l'application d'un système de permis établi par une municipalité en vertu de l'alinéa 151(1)g de la *Loi de 2001 sur les municipalités*) commence par : « Sans préjudice de la portée générale des articles 9, 10 et 11 ». Ces dispositions confèrent de vastes pouvoirs aux municipalités. En conséquence, il a été avancé que le pouvoir d'établir un système municipal de pénalités administratives n'est pas limité aux questions de stationnement et de permis, mais peut potentiellement s'appliquer à tous les règlements administratifs relatifs aux services et aux choses qu'une municipalité est autorisée à fournir en vertu des larges pouvoirs qui lui sont conférés par la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Certaines municipalités ont créé des systèmes de SAP pour gérer les contraventions créées par d'autres types de règlements municipaux passés conformément à la *Loi de 2001 sur les municipalités*²⁷⁵. Pour l'application de la législation sur le stationnement, seule la ville de Vaughan a mis en place un système de SAP, au moment de la rédaction du présent rapport. Néanmoins, la ville d'Oshawa vient d'approuver un système semblable pour les infractions de stationnement devant être instauré début 2011²⁷⁶.

Le recours aux systèmes de SAP à d'autres fins semble augmenter de façon constante en Ontario et ailleurs au Canada²⁷⁷. Vingt-et-une lois en Ontario établissent divers systèmes de sanctions administratives. D'autres termes peuvent être parfois utilisés pour désigner les SAP. L'article 182.1 de la *Loi sur la protection de l'environnement*, par exemple, prévoit des « pénalités environnementales » et il s'agit d'un des systèmes de SAP les mieux connus en Ontario²⁷⁸. La *Loi de 2006 sur Metrolinx* permet aussi à des règlements administratifs de mettre en place un système de « frais administratifs » pour les systèmes de transports régionaux (comme GO Transit) lorsqu'une personne contrevient aux règlements en ce qui concerne le paiement de tarifs par les passagers ou l'arrêt, l'immobilisation ou le stationnement de véhicules sur certains biens-fonds²⁷⁹. Les règlements de la Loi prévoient des exigences administratives et procédurales pour tout règlement administratif sur les frais administratifs, exigences qui sont similaires à celles des règlements de la *Loi de 2001 sur les municipalités* (p. ex. avis donné à la personne, examen de la pénalité par un agent d'examen, suivi d'un examen par l'agent enquêteur)²⁸⁰.

Aux États-Unis, l'application administrative de la sanction relative aux procès-verbaux d'infractions de stationnement est très courante. Le tableau à l'annexe B suggère que des systèmes d'audience administrative sont aussi fréquents que le recours aux tribunaux pour l'application des sanctions d'infractions de stationnement dans le pays. Nombre de ces systèmes ont été mis en place depuis un certain temps. La ville de New York a transféré l'application des sanctions liées aux infractions de stationnement de ses tribunaux judiciaires à ses tribunaux administratifs dans les années 1970²⁸¹. À Chicago, le Department of Administrative Hearings est entré en vigueur en 1997, mais dès 1990, la ville avait décriminalisé les infractions de stationnement et le Department of Revenue avait commencé à tenir des procès administratifs pour diverses affaires, y compris les affaires de stationnement. Aujourd'hui, c'est le Vehicle Hearings Department de Chicago qui gère les affaires de stationnement et d'équipement de véhicules²⁸².

C. Les SAP comme solution par rapport au système régi par la Loi

Étant donné le volume d'infractions mineures régies par les parties I et II de la Loi que juge la Cour de justice de l'Ontario, le coût d'administration des tribunaux concernés et l'augmentation du recours aux systèmes de SAP au Canada et ailleurs, il convient de se demander si le régime fondé sur la Loi en Ontario ne devrait pas s'appuyer davantage sur les SAP comme solution de rechange par rapport aux instances menées au tribunal. Autre élément clé à prendre en compte : le respect de notre système judiciaire est-il favorisé lorsque les ressources des tribunaux sont employées pour juger des infractions particulièrement mineures. Nous avons d'abord examiné les questions générales suivantes avant de chercher à évaluer si les SAP devraient servir à l'application de sanctions pour certaines infractions faisant actuellement l'objet d'instances introduites en vertu de la Loi :

1. les arguments stratégiques favorables et défavorables aux SAP en général;
2. le système de SAP pour les infractions de stationnement en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et son utilisation dans la ville de Vaughan;
3. l'application de la *Charte* à un système de SAP;
4. l'obligation d'équité d'un système de SAP.

Nous avons conclu en faisant part de recommandations pour la réforme.

1. Arguments stratégiques généraux favorables et défavorables aux SAP

Nos recommandations mettent l'accent sur l'utilisation de systèmes de SAP pour les infractions de stationnement ou d'autres infractions mineures, mais nous commencerons par procéder à un résumé des arguments généraux favorables et défavorables à de tels systèmes.

De nombreux spécialistes pratiques et théoriques pensent que les SAP constituent l'option la plus efficace par rapport aux procédures judiciaires²⁸³. Même si de nombreux systèmes de SAP assurent des degrés très différents de protection procédurale, cette dernière est généralement moindre et les systèmes sont plus informels que les procédures de tribunal. Dans le cadre de poursuites intentées en vertu de la Loi, des règles de tribunal formelles doivent être suivies, la défense et les poursuivants doivent préparer leurs arguments et leurs témoins et une divulgation détaillée des

renseignements peut être exigée. Ces caractéristiques ne s'appliquent pas à la plupart des systèmes de SAP. La norme en matière de preuve requise dans le cadre des SAP est souvent inférieure à celle requise dans une poursuite réglementaire ordinaire, ce qui peut éliminer beaucoup des problèmes auxquels on se retrouve généralement confronté dans le cadre d'un procès. Par exemple, l'article 182.1 de la *Loi sur la protection de l'environnement* établit que l'obligation de payer une pénalité environnementale n'est pas soumise aux arguments de défense suivants : prudence raisonnable ou croyance raisonnable à l'existence de faits erronés. Par conséquent, les pénalités administratives sont généralement perçues comme une option plus rapide et moins coûteuse que les procédures au tribunal²⁸⁴.

On a également défendu l'idée qu'un système d'application de la loi qui s'appuie sur les SAP est plus efficace qu'un système dépendant exclusivement des poursuites réglementaires ou criminelles. Le coût, la complexité et le temps demandé qui sont liés à ces poursuites peuvent dissuader les organismes de réglementation d'exécuter la sanction d'une infraction, ce qui serait à l'origine d'un « déficit de conformité », selon l'expression de Richard Macrory (Traduction libre) – à savoir l'échec de mise en œuvre de mesures d'application de la loi pour répondre à des défauts de conformité avérés en raison d'un manque de ressources pour appliquer la loi de manière efficace²⁸⁵. Macrory reconnaît qu'il est difficile d'évaluer le niveau général d'observation des normes de réglementation du fait du manque de preuves concrètes. Cependant, 60 % des répondants à son étude estimaient que le système alors en place au Royaume-Uni pour exécuter la loi en réponse aux infractions était inadapté et 66 % étaient favorables à un usage renforcé des SAP²⁸⁶.

Une étude menée par le professeur R.M. Brown a examiné les enquêtes réalisées par les responsables de la réglementation en Colombie-Britannique et aux États-Unis qui utilisent les SAP afin d'appliquer les normes de santé et de sécurité au travail. Il les a ensuite comparées aux enquêtes effectuées par le ministère du Travail de l'Ontario relativement à l'application de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* par le biais de poursuites intentées en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales*. Dans son étude, il a conclu qu'il y a une plus grande probabilité d'applications de pénalités relatives à la violation de normes lorsque l'on a recours aux SAP plutôt qu'aux poursuites. Afin d'expliquer pourquoi l'application de la loi dans le cadre d'un système de SAP est plus efficace, l'étude fait valoir le coût de l'arbitrage du tribunal, le travail demandé dans la préparation d'une poursuite, la difficulté qu'impose la garantie d'une déclaration de culpabilité et le retard des décisions judiciaires²⁸⁷. Brown poursuit son argumentaire en affirmant que la certitude d'une sanction a une incidence plus grande sur la conformité

que la sévérité de ladite sanction²⁸⁸. De ce fait, on pourrait arguer qu'à défaut d'être la modalité exclusive d'application de la loi, les SAP devraient au moins faire partie de l'arsenal des organismes de réglementation. Dans ce cas, on peut penser que les taux de conformité devraient être meilleurs que dans le cadre de systèmes se fondant uniquement sur les poursuites.

De plus, les systèmes de SAP disposent souvent de décideurs qui ont l'expertise qui manque généralement aux tribunaux et par conséquent, des décideurs administratifs sont peut-être mieux équipés pour veiller à ce que les objectifs de la réglementation soient atteints. Par exemple, dans les affaires de protection environnementale, les membres de tribunaux spécialistes de l'environnement possèdent ou acquièrent l'expertise technique et scientifique nécessaire à l'atteinte des objectifs de la réglementation²⁸⁹.

Toutefois, la Law Reform Commission of Saskatchewan (commission de réforme du droit de la Saskatchewan) a déterminé un certain nombre de sujets de préoccupation concernant les caractéristiques de certains systèmes de SAP. En effet, elle a exprimé une certaine gêne à l'égard du fait que les responsables de la réglementation enquêtent sur les infractions, puis décident de tout examen sur les SAP résultant des violations mises en évidence²⁹⁰. L'obligation d'équité nécessite un décideur impartial et indépendant. Elle impose également qu'une personne ait la possibilité de présenter son cas et de répondre aux preuves et arguments avancés par d'autres²⁹¹. Selon la Law Reform Commission of Saskatchewan, dans de nombreux contextes administratifs, les fonctions d'enquête et d'arbitrage du décideur ne sont pas séparées, sans que l'on fasse pour autant appel à un arbitre indépendant. Pourtant, de nombreux systèmes de SAP de la Saskatchewan ne prévoient pas de droit inscrit dans la loi de faire appel devant un tribunal ou de disposer d'un autre examen effectué par un décideur indépendant²⁹². Comme nous l'évoquerons dans la présentation sur les systèmes de SAP pour les infractions de stationnement, les protections législatives établies dans les règlements et règlements administratifs municipaux de la *Loi de 2001 sur les municipalités* répondent à ces préoccupations en matière d'obligation d'équité.

Une autre crainte relative aux SAP est que l'on occulte alors l'utilisation d'autres modalités d'application de la loi. Les poursuites restent un processus précieux dans la pyramide réglementaire. Pour autant, les organismes de réglementation pourraient s'appuyer excessivement sur les SAP et ne pas prendre la peine de procéder à des poursuites plus lourdes, coûteuses et complexes. Cette préoccupation n'est pas sans fondement. L'étude de Brown a révélé que les deux organismes de réglementation qui

disposaient de la possibilité d'utiliser les SAP et de procéder à des poursuites s'appuyaient presque exclusivement sur les SAP. Après avoir examiné l'Occupational Health Safety and Health Administration (OSHA) aux États-Unis, l'auteur a découvert que même dans le cas d'infractions délibérées ayant engendré le décès, l'OSHA préférerait recourir aux SAP plutôt qu'aux poursuites pénales et à leurs sanctions associées²⁹³.

Des directives ou lignes directrices réglementaires pourraient être introduites pour répondre à cette crainte. La législation créatrice de l'infraction ou d'autres autorités peuvent préciser que les SAP ne sont pas disponibles pour certaines catégories d'infractions graves ou des politiques en matière d'application de la loi pourraient établir quand l'emploi des SAP est approprié et quand il convient d'intenter des poursuites²⁹⁴. En outre, l'attractivité du système de SAP inquiète également dans la mesure où les responsables de la réglementation pourraient ignorer totalement les outils disponibles au bas de la pyramide (comme les lettres d'avertissement) et choisir directement les SAP²⁹⁵. Même s'il peut s'agir d'un ajout utile à l'arsenal des organismes de réglementation, les SAP ne sont qu'une option et il devrait y avoir des lignes directrices pour déterminer quand il convient de les préférer aux autres modalités d'application de la loi.

Un autre contributeur au projet s'est demandé si la véritable raison expliquant les SAP ne serait pas de contourner la décision dans l'affaire *R. c. Sault Ste. Marie*²⁹⁶ selon laquelle il est plus approprié de traiter les infractions réglementaires comme des infractions de responsabilité stricte plutôt que comme des infractions de responsabilité absolue. Avec ce dernier type d'infractions, le moyen de défense de diligence raisonnable n'est pas valable et il suffit de prouver que l'infraction a eu lieu. En imposant une SAP lorsque l'on découvre une violation d'une norme de réglementation, l'affaire est alors plus ou moins réglée comme une infraction de responsabilité absolue s'il n'est pas possible de proposer un moyen de défense de diligence raisonnable lors d'un procès subséquent. En effet, le paragraphe 182.1(6) de la *Loi sur la protection de l'environnement* établit que l'obligation de payer une pénalité environnementale n'est pas soumise aux moyens de défense suivants : prudence raisonnable ou croyance raisonnable à l'existence de faits erronés. Si *R. c. Sault Ste. Marie* représentait une solution plus équitable que la responsabilité absolue, s'agit-il d'une bonne politique publique que de permettre aux autorités de contourner cette décision en désignant simplement l'infraction par un nom différent, en abaissant le montant de la pénalité, en confiant l'affaire à un organe d'arbitrage plutôt qu'à un tribunal et peut-être en caractérisant la sanction de « compensatoire » ou en utilisant une autre terminologie suggérant que la peine n'est pas vraiment une peine?

Il s'agirait sans doute d'un sujet de préoccupation particulièrement sensible pour les infractions pouvant être sanctionnées par des peines significatives, mais moins problématique pour les infractions mineures aujourd'hui réglées par un système de SAP. De fait, on pourrait avancer que la création d'un système de SAP pour des infractions mineures de responsabilité absolue constitue un prolongement logique et approprié du raisonnement suivi dans *Sault Ste. Marie* qui a abouti à l'adoption d'une approche différente face aux divers types d'infractions commises contre le bien-être public – celles qui ressemblent le moins à des vrais crimes et qui engendrent des pénalités modérées (c'est-à-dire les infractions de responsabilité absolue) ne doivent pas être traitées comme des vrais crimes demandant l'application des pleins droits de défense. En outre, depuis *Sault Ste. Marie*, les tribunaux ont envisagé des systèmes de SAP proposant des pénalités très importantes. Ces affaires semblent indiquer que le tribunal fait peu de cas des actes législatifs qui prévoient le transfert de certaines infractions traditionnelles dans le cadre d'un système de SAP sous réserve de la mise en place de certains garde-fous. Nous évoquerons la position des tribunaux en ce qui concerne d'autres systèmes de SAP dans la partie 3 de ce chapitre portant sur les aspects constitutionnels des SAP.

Enfin, les concepts de réglementation souple et de pyramide réglementaire offrent un argument convaincant en faveur d'un ensemble d'outils divers et flexibles à disposition des organismes de réglementation. Une poursuite pénale ou réglementaire n'est pas toujours la réponse adaptée à toutes les violations d'une loi réglementaire²⁹⁷. Il serait injuste de poursuivre par voie pénale une infraction mineure si l'on considère l'importante stigmatisation liée à une déclaration de culpabilité criminelle et les autres répercussions graves entraînées par une telle déclaration de culpabilité (p. ex. incidence sur la détention de permis professionnel ou capacité à exercer en tant que directeur de société)²⁹⁸. Dans ces circonstances, un système de SAP pourrait s'avérer un outil d'application de la loi plus efficace et plus adapté.

Notre examen des systèmes de SAP au Canada et à l'étranger et de la documentation sur leur efficacité et sur leurs avantages en tant qu'outil d'application de la loi met en évidence un plaidoyer convaincant en faveur d'une transition progressive vers un usage renforcé des SAP inscrit dans les lois créatrices d'infractions de l'Ontario. L'évaluation et l'énumération de toutes les infractions qui devraient être sanctionnées par les systèmes de SAP vont bien au-delà de la mission du présent rapport. Selon la nature de l'infraction et l'objectif de la loi créatrice de l'infraction, les SAP pourraient être un outil d'application de la loi exclusivement réservé à certaines contraventions ou simplement

une modalité à disposition de l'organisme de réglementation lorsque des options moins sévères (comme les lettres d'avertissement) ou plus sévères (comme les poursuites et les suspensions de permis) ne sont ni efficaces, ni adaptées.

Comme point de départ de la réforme, de solides arguments sont de prime abord favorables au fait de débarrasser les tribunaux des affaires d'infractions de stationnement de la partie II, lesquelles seraient réglées dans le cadre d'un système de SAP. Nous allons à présent évoquer ce transfert de la résolution des infractions de stationnement dans le cadre d'un régime de SAP, puis nous évaluerons si d'autres infractions mineures, notamment celles à l'égard du *Code de la route*, devraient également être assujetties à ce système.

2. Le cas des SAP pour les infractions de stationnement dans toutes les municipalités de l'Ontario

a. Aperçu des systèmes de SAP en application de la Loi de 2001 sur les municipalités

L'article 102.1 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* donne aux municipalités l'autorité d'imposer une pénalité administrative si la municipalité est convaincue qu'une personne n'a pas observé un règlement municipal sur le stationnement, l'immobilisation ou l'arrêt de véhicules²⁹⁹. Si la municipalité choisit de mettre sur pied un tel système pour une infraction de stationnement, la Loi ne s'applique plus à cette infraction³⁰⁰.

L'article 3 du Règlement 333/07 pris en application de la *Loi de 2001 sur les municipalités* (règlement sur les SAP) impose aux municipalités d'adopter un règlement municipal établissant un système de pénalités administratives si la municipalité doit exercer le pouvoir d'exiger qu'une personne paie une pénalité administrative pour stationnement, immobilisation ou arrêt de véhicules illégaux. Le règlement administratif municipal doit satisfaire aux exigences du Règlement 333/07.

Il s'agit d'une part de limites pécuniaires. L'article 6 fixe la limite d'une pénalité administrative établie dans un règlement municipal à 100 \$:

6. Le montant d'une pénalité administrative fixé par une municipalité ne doit être :
 - a) ni de nature punitive;

- b) ni supérieur au montant qui est raisonnablement nécessaire pour encourager l'observation d'un règlement municipal désigné;
- c) ni supérieur à 100 \$.

L'article 7 crée des règles relatives à l'administration d'un système de SAP en vue, semble-t-il, de prévenir l'ingérence politique afin que les décisions prises par les agents enquêteurs soient indépendantes :

7. Une municipalité élabore des normes relatives à l'administration du système de pénalités administratives qui comprennent ce qui suit :
 - a) des politiques et des procédures pour empêcher l'ingérence politique dans l'administration du système;
 - b) des lignes directrices pour définir ce qui constitue un conflit d'intérêts relativement à l'administration du système, pour empêcher de tels conflits et pour y remédier, le cas échéant;
 - c) des politiques et des procédures en matière de gestion et d'information financières;
 - d) des procédures pour le dépôt et le traitement des plaintes du public portant sur l'administration du système.

L'article 8 définit les exigences en matière de procédure auxquelles doit satisfaire un règlement municipal sur les pénalités administratives, permettant ainsi de résoudre les questions d'équité procédurale. L'article prévoit qu'une personne a le droit de recevoir l'avis de pénalité et de demander qu'un agent d'examen nommé à cette fin par la municipalité examine la pénalité administrative. Ce dernier peut annuler, confirmer ou modifier la pénalité. La personne peut alors demander un réexamen de la décision de l'agent d'examen par un agent enquêteur également nommé par la municipalité, lequel, après avoir donné à la personne l'occasion d'être entendue, peut annuler, confirmer ou modifier la pénalité de la même façon. Des procédures pour obtenir une prorogation du délai accordé pour payer une pénalité doivent être incluses dans tout règlement administratif municipal. La *Loi sur l'exercice des compétences légales* s'applique au réexamen effectué par l'agent enquêteur³⁰¹.

Les articles 9 et 10 décrivent les mécanismes d'exécution similaires à ceux mis en place pour le non-paiement d'amendes ordonnées par un tribunal jugeant les affaires fondées sur la Loi. En cas de défaut de paiement d'une pénalité, un certificat de défaut peut être déposé devant un tribunal civil compétent aux fins

d'exécution³⁰². En outre, la municipalité peut aviser le registrateur des véhicules automobiles du défaut de paiement et ce dernier doit alors refuser de valider ou de délivrer le certificat d'immatriculation du véhicule jusqu'au paiement de la pénalité³⁰³. *L'emprisonnement n'est pas une mesure d'exécution autorisée* pour le défaut de paiement d'une pénalité administrative et, comme nous l'avons mentionné précédemment, ledit règlement prévoit qu'*aucune pénalité ne doit être de nature punitive*.

b. Expérience acquise dans la ville de Vaughan

Au moment de la rédaction du présent rapport, la ville de Vaughan est la seule municipalité à avoir adopté un règlement administratif créant un système de SAP pour les infractions de stationnement³⁰⁴, lequel est entré en vigueur le 10 août 2009. Au lieu d'être examinés par la Cour de justice de l'Ontario, les quelque 40 000 procès-verbaux d'infractions de stationnement délivrés chaque année par la ville sont revus par un agent d'examen et par un agent enquêteur, si un réexamen est nécessaire.

La pénalité administrative ressemble à un procès-verbal d'infraction et le paragraphe 10.1(4) du règlement municipal établit qu'elle doit contenir les caractéristiques de la contravention, le montant de la pénalité, les renseignements indiquant comment demander un examen et une déclaration énonçant que la pénalité représente une dette contractée à l'égard de la ville à moins qu'elle ne soit annulée ou réduite conformément au processus d'examen. Si la personne qui reçoit la pénalité administrative souhaite un examen par un agent d'examen, elle doit appeler la ville afin de prendre rendez-vous, lequel est généralement fixé à une date dans les deux semaines suivant l'appel. Ensuite, la personne doit se rendre à un bureau municipal et fournir les pièces ou soumissions qu'elle souhaite présenter afin que l'agent d'examen prenne sa décision à ce moment-là. L'agent d'examen peut annuler, confirmer ou réduire la pénalité. Il peut également accorder une prorogation du délai de paiement sur la base de motifs définis dans le règlement municipal. Si la personne souhaite que l'affaire soit de nouveau examinée par un agent enquêteur, elle doit alors prendre rendez-vous et on lui fixera une date et une heure pour son audience auprès d'un agent enquêteur. Le deuxième examen a généralement lieu dans les cinq semaines suivant le premier.

Environ vingt audiences ont lieu tous les mardis. À cette occasion, la personne contestant la sanction administrative pécuniaire est présente, de même que l'agent enquêteur, un greffier établissant et tenant le dossier pendant l'audience et l'agent municipal d'exécution de la loi qui a rédigé le procès-verbal d'infraction. Il n'y a pas de

poursuivant. La ville a contracté les services de deux agents enquêteurs, tous deux avec une formation juridique, et d'un juge à la retraite. La personne est assermentée, soumet les preuves et les présentations souhaitées. L'agent enquêteur fournit une décision écrite sur un formulaire préimprimé et explique généralement en quelques lignes les motifs de sa décision.

De même que l'agent d'examen, l'agent enquêteur peut confirmer, annuler ou réduire la pénalité administrative ou proroger le délai de paiement sur la base de motifs définis dans le règlement administratif. Ces motifs sont limités : il s'agit d'une part que la personne recevant la pénalité établisse, selon la prépondérance des probabilités, que le véhicule n'était ni stationné, ni immobilisé, ni arrêté comme le décrivait l'avis de pénalité. C'est extrêmement difficile à prouver, dans la mesure où les agents d'exécution de la loi de la ville de Vaughan prennent une photographie du véhicule au moment où ils délivrent la pénalité et que cette photographie est toujours soumise aux décideurs. D'autre part, le deuxième motif correspond aux difficultés excessives. Comme un auteur le fait remarquer, ces motifs limités suppriment efficacement une défense de diligence raisonnable et créent une infraction de responsabilité absolue³⁰⁵.

Du point de vue des trois employés de la ville de Vaughan et de l'agent enquêteur avec lesquels la CDO s'est entretenue, le système de SAP pour les infractions de stationnement est un grand succès et a permis d'obtenir les avantages suivants :

- **Un règlement des affaires beaucoup plus rapide.** Il faut généralement moins de deux mois pour qu'une affaire soit entendue par un agent d'examen et un agent enquêteur, comparé à environ 10 mois d'attente pour les audiences au tribunal.
- **Moins de temps perdu par le public.** Un temps fixe est désormais prévu pour une audience. Les citoyens n'ont pas à réserver beaucoup de temps en dehors de leur travail pour attendre au tribunal que leur affaire soit jugée.
- **Économies réalisées.** Les audiences sont prévues pendant les quarts de travail réguliers des agents municipaux d'application de la loi et il n'est donc pas nécessaire de leur payer des heures supplémentaires. Lorsque les infractions de stationnement étaient jugées au tribunal, la ville devait souvent payer des heures supplémentaires à l'agent, dans la mesure où les horaires du tribunal n'étaient pas adaptés à ses heures de travail normales. Outre les économies sur la rémunération de l'agent municipal d'application de la loi, aucun poursuivant n'est présent à l'audience.
- **Réduction générale des audiences.** Le pourcentage des affaires passant devant un agent enquêteur est d'environ 1,5 % des procès-verbaux d'infraction délivrés, soit

moins que les quelque 3,5 % contestés au tribunal. On peut supposer que moins d'audiences sont désormais demandées car les gens ne tirent plus profit du délai du système judiciaire ou du rejet éventuel de l'accusation du fait du retard ou de l'absence de l'agent ayant délivré le procès-verbal d'infraction.

- **Économies de temps pour les tribunaux des infractions provinciales et les poursuivants.** Les infractions de stationnement occupaient du temps précieux pour le tribunal. Le procureur régional peut désormais utiliser ce temps pour amener plus rapidement devant le tribunal des dossiers plus graves.
- **Satisfaction de l'opinion publique.** Les employés de la ville de Vaughan et l'agent enquêteur ont estimé que les personnes demandant un examen étaient satisfaites du processus. Ils ont fait remarquer que, même si le système de SAP n'implique pas la même procédure que les poursuites fondées sur la Loi, les gens se voient encore accorder une audience équitable devant un décideur neutre disposant d'une formation juridique sur des questions sanctionnées par une peine de moins de 100 \$ (la plupart, entre 25 et 35 \$).
- **Coût peu important des agents enquêteurs.** Du point de vue du coût, nous avons appris que les frais additionnels encourus par la ville de Vaughan pour les deux agents enquêteurs ne sont pas significatifs. Dans la mesure où un seul jour par semaine est consacré aux audiences, le coût annuel représenté par les deux agents enquêteurs est d'environ 13 000 \$, montant qui est totalement couvert par les recettes issues des pénalités administratives. En outre, il n'y a plus de pertes de recettes dues au rejet d'infractions de stationnement ou aux décisions ne prévoyant pas le paiement d'une amende dans le cadre du système de procès au tribunal. Les recettes issues des pénalités de stationnement devraient être égales, voire supérieures à celles engendrées par le système fondé sur la Loi.

c. Les systèmes de SAP pour les infractions de stationnement dans toutes les municipalités de l'Ontario

L'expérience très positive de Vaughan, même si elle n'est que d'un an, parle fortement en faveur de l'utilisation des sanctions administratives pécuniaires pour les infractions de stationnement dans les municipalités de l'Ontario. Certaines, comme la ville d'Oshawa, sont d'ailleurs en train de mettre en œuvre un système correspondant³⁰⁶. Cependant, certaines villes sont encore réticentes à adopter un tel système pour le moment en raison de préoccupations d'ordre juridique et fonctionnel.

Le premier argument contre un système de SAP pour les infractions de stationnement est que cela n'entraînerait pas de différence concrète par rapport au système fondé sur la Loi actuellement en place. Dans le cadre des deux systèmes, la personne recevant le procès-verbal d'infraction de stationnement peut payer la pénalité (ou l'amende fixée) ou demander une audience d'examen (ou un procès). Les données provinciales relatives au nombre de personnes payant volontairement les amendes plutôt que de demander un procès ne sont pas disponibles, mais si les données de Toronto sont représentatives des demandes de procès des autres villes, il semblerait que seulement 10 % des personnes faisant l'objet d'un procès-verbal d'infraction, voire moins, demandent à comparaître devant un tribunal³⁰⁷. Par conséquent, le seul véritable changement, à savoir la nature de l'audience, n'aurait une incidence que sur un petit pourcentage de cas. De même, certaines municipalités ont donné à leur personnel des lignes directrices afin d'annuler un procès-verbal d'infraction de stationnement sur la base de certains motifs restreints (p. ex. irrégularités sur le procès-verbal; présentation d'un permis de stationnement démontrant que le stationnement était légal)³⁰⁸. Il en va de même avec les agents d'examen dans le système de SAP. En outre, certaines municipalités ont déclaré qu'elles ne connaissaient pas de longs délais pour faire passer les infractions de stationnement devant les tribunaux d'infractions provinciales. De ce fait, un système de SAP n'offrirait que peu d'avantages concrets, excepté le fait que l'agent enquêteur serait un arbitre moins onéreux qu'un juge de paix.

Cet argument ne nous apparaît pas convaincant. Ce qui importe, c'est le nombre réel d'affaires qui finissent par être traitées au tribunal, le coût d'administration des tribunaux à cette fin et l'image donnée au public lorsqu'un représentant judiciaire juge de telles affaires et est par conséquent indisponible pour juger d'autres affaires plus graves qui sont en instance. Même si seulement 10 %, voire moins, des procès-verbaux d'infraction de stationnement peuvent finir en procès, cela représente en données brutes un nombre notable d'affaires qui s'appuient sur des ressources limitées. À Toronto en 2009, 129 932 procès sur des infractions de stationnement ont été jugés par des juges de paix, utilisant ainsi des ressources coûteuses en termes de poursuivants, de représentants judiciaires et de tribunal. Les coûts prennent en compte le personnel du tribunal, un poursuivant, les coûts des heures supplémentaires à payer aux agents d'exécution de la loi pour leur comparution, la sécurité de la salle de tribunal et le salaire annuel d'un juge de paix³⁰⁹. Des économies pourraient être obtenues dans le cadre d'un système de SAP où les agents enquêteurs sont payés moins que les juges de paix, où les poursuivants ne sont pas tenus d'assister aux audiences et où les audiences sont fixées à des horaires permettant au personnel d'exécution de la loi de se présenter sans que l'on doive leur payer des heures supplémentaires.

Même si l'on ne peut établir un argument décisif en ce qui concerne le coût, il y a quelque chose d'incontestablement disproportionné dans l'arbitrage d'infractions de stationnement par une autorité judiciaire dans une salle de tribunal. En Ontario, des arbitres non judiciaires décident d'affaires qui nous sont d'une importance fondamentale, telles que les violations des droits de la personne, de nos droits en tant que locataires, de notre droit à une aide sociale et de notre capacité à travailler et à détenir un permis pour une profession choisie. Pourtant, en vertu du système actuel régi par la Loi, il est possible qu'un procès devant un juge de paix soit tenu afin de juger une affaire de procès-verbal d'infraction de stationnement contesté d'une valeur de 30 \$. Il existe des enjeux plus graves ayant des conséquences supérieures en matière de sécurité publique (p. ex. mise en liberté sous caution dans une affaire criminelle, infractions environnementales et infractions en matière de santé et de sécurité au travail) qui devraient avoir priorité sur des infractions de stationnement. Il nous semble que la règle de loi et l'administration de la justice s'en trouveraient davantage respectées si l'on réservait les ressources judiciaires et de tribunal à des affaires plus graves.

Deuxième argument contre le système de SAP : il ne peut s'appliquer à des procès-verbaux d'infraction de stationnement délivrés conformément à un règlement administratif établissant un système de stationnement pour personnes handicapées³¹⁰. En conséquence, certaines infractions de stationnement doivent toujours faire l'objet de poursuites dans des tribunaux d'infractions provinciales et il apparaît incongru d'avoir un système de SAP et un système fondé sur la Loi pour les infractions de stationnement – il conviendrait plutôt d'adopter un seul et unique système. Nous sommes d'accord sur ce point et nous recommandons donc l'inclusion de ces infractions dans un système de SAP. Là encore, si l'expérience de Toronto est représentative de celle de la province, uniquement 0,32 % de tous les procès-verbaux d'infraction de stationnement délivrés en 2009 portent sur le système de stationnement pour personnes handicapées³¹¹. Plus important, nous ne comprenons pas la raison stratégique sous-tendant l'exclusion des contraventions de stationnement pour personnes handicapées du système de SAP. Si un tel système permet d'offrir une modalité équitable, rapide et plus accessible pour régler les contraventions de stationnement contestées, nous ne voyons pas pourquoi les personnes qui demandent un examen de leur pénalité dans une infraction de stationnement pour personnes handicapées ne pourraient pas tout autant y avoir droit, et ce, notamment, si la personne ayant reçu le procès-verbal d'infraction est handicapée et avait adéquatement affiché un permis de stationnement pour personnes handicapées que l'agent responsable de la contravention n'avait pas vu.

Les amendes relatives au stationnement à une place réservée aux personnes handicapées peuvent être supérieures à la limite de 100 \$ fixée pour les SAP et la raison de les exclure réside peut-être dans le fait que les amendes sont alors perçues comme étant « de nature punitive ». De ce fait, on peut faire valoir des arguments d'ordre constitutionnel prévoyant le procès de ces infractions devant un tribunal ou l'application des protections établies par la *Charte*. Comme nous l'évoquerons dans notre analyse constitutionnelle ci-dessous, les SAP s'élevant jusqu'à 1 million de dollars ne sont pas considérées comme contrevenant à la *Charte*. En conséquence, nous estimons que la limite devrait être augmentée ou que des exceptions devraient être inscrites afin que tous les procès-verbaux d'infractions commises à l'égard des règlements administratifs relatifs au stationnement, à l'immobilisation ou à l'arrêt de véhicules soient réglés dans le cadre d'un système de SAP.

Une troisième raison s'opposant à un règlement de pénalités administratives comme celui de Vaughan est que des considérations uniques et diverses peuvent s'appliquer aux municipalités selon leur nature et leur taille. Par exemple, nous avons appris qu'à Toronto, un nombre important parmi les 2,4 millions de procès-verbaux d'infraction de stationnement sont délivrés aux camions postaux et à d'autres véhicules utilitaires qui doivent faire des arrêts réguliers dans les rues de la ville. Le conseil municipal attend actuellement un rapport sur cette question afin de pouvoir répondre adéquatement aux pressions contradictoires qui s'exercent pour à la fois faciliter les flux de circulation et permettre les livraisons dans certaines rues particulièrement encombrées³¹². Ce problème se retrouve probablement dans d'autres centres urbains de l'Ontario. Néanmoins, même s'il s'agit d'un enjeu réel, nous ne voyons pas en quoi il influe sur la décision d'adoption d'un système de SAP. Il pourrait être réglé par des modifications apportées aux règlements sur le stationnement, l'arrêt et l'immobilisation de véhicules, mais non en modifiant un règlement administratif établissant comment d'autres règlements précédents doivent être appliqués.

Le volume des procès-verbaux d'infraction de stationnement délivrés et les coûts subséquents se reportant sur l'administration du système de SAP représentent une autre réalité unique s'appliquant aux centres urbains majeurs qu'il convient de prendre en considération. Les coûts pour la ville de Toronto devraient être bien supérieurs à ceux de la ville de Vaughan. Il faut également compter les coûts d'administration relatifs à la mise en place et au maintien du système de sanctions administratives pécuniaires. Cependant, les municipalités assument actuellement les coûts d'administration des tribunaux d'infractions provinciales en vertu d'ententes de transfert et il semblerait que

ces coûts ne seraient pas forcément supérieurs, voire pourraient être réduits, dans le cadre d'un système de SAP.

D'un autre côté, des municipalités plus petites ont indiqué qu'elles n'avaient pas le volume de contraventions de stationnement nécessaires pour mettre en place un système séparé. Cependant, l'article 20 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* permet aux municipalités de conclure une entente entre elles « [...] en vue de prévoir conjointement, à leur profit mutuel, toute question qu'[elles] ont [toutes] le pouvoir de prévoir dans leurs propres limites ». En effet, des partenariats municipaux ont déjà été mis en place afin d'administrer les tribunaux d'infractions provinciales en vertu de la partie X de la Loi. Ces partenaires municipaux pourraient donc partager de même les coûts d'un système de SAP. Par conséquent, il est possible pour plusieurs municipalités de moindre taille de créer conjointement un système de SAP qu'elles partageront. Les avantages obtenus par la ville de Vaughan devraient être sérieusement pris en compte par toutes les municipalités. Il y a sans doute d'autres points particuliers à envisager pour chaque municipalité et nous leur recommandons d'évaluer attentivement la situation et de régler ces éventuels problèmes dans la perspective d'adopter un système de SAP pour toutes les infractions de stationnement.

La transition vers un tel système impose du temps qui devrait être accordé. Bien que toute date soit purement arbitraire, nous pensons que cette transition devrait avoir lieu dans un intervalle de deux ans et qu'une date précise devrait être décidée après avoir mené des consultations approfondies avec les municipalités. Un tel intervalle permettra aux municipalités de mettre soigneusement leur système en place et d'avoir l'avantage d'observer l'expérience accumulée par la ville de Vaughan (et d'autres municipalités comme la ville d'Oshawa qui va bientôt adopter un système de SAP). Les défis fonctionnels mineurs ne devraient pas servir de prétexte pour prolonger indûment la mise en œuvre d'un système de SAP. Au contraire, il convient de rechercher des solutions à ces difficultés et de les mettre en œuvre afin de pouvoir rediriger les ressources judiciaires à des affaires plus importantes.

Dernier point de préoccupation soulevé par certaines municipalités : la constitutionnalité de l'utilisation d'un système de SAP pour les infractions de stationnement. Si les infractions de stationnement sont des infractions auxquelles les protections prescrites par la *Charte* s'appliquent, alors un système de SAP qui impose une pénalité sans procès ou déclaration de culpabilité peut contrevenir à la *Charte*. Nous allons évoquer cette question dans la prochaine section et nous verrons qu'il y a

de solides arguments soutenant la constitutionnalité d'un système de SAP comme celui utilisé par la ville de Vaughan.

3. Aspects constitutionnels du système de SAP

a. Principes de la Charte applicables à tous les systèmes de SAP

Une question cruciale est de savoir si la *Charte* s'applique au système de SAP. L'objectif d'une loi créatrice d'infraction, la nature et l'objet de la sanction et la nature de l'instance permettront de déterminer si la *Charte* s'applique à la procédure. Si les droits prescrits par la *Charte* s'appliquent, un système de SAP peut être considéré inconstitutionnel ou nécessiter l'ajout d'autres garde-fous procéduraux qui pourraient rendre les avantages d'un tel système négligeables. Les articles 7 et 11 sont les droits de la *Charte* que nous allons examiner et qui sont particulièrement pertinents.

Selon l'article 7 de la *Charte* :

Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

Dans *R. c. Pontes*, la Cour Suprême a affirmé que les infractions de responsabilité absolue qui pourraient éventuellement entraîner une peine d'emprisonnement contreviennent à l'article 7 de la *Charte*³¹³. Par conséquent, un système de SAP qui prévoit l'emprisonnement comme sanction potentielle est tout à fait susceptible de contrevenir à l'article 7. Néanmoins, la plupart des membres de la Cour ont laissé la porte ouverte pour discuter à une autre occasion de la constitutionnalité d'une infraction de responsabilité absolue qui est punissable d'une amende avec possibilité d'emprisonnement en cas de non-paiement de cette amende lorsque la mesure législative prévoit que l'imposition et la perception d'une amende sont assujetties à une évaluation des ressources³¹⁴.

Si la pénalité n'est qu'une amende, la jurisprudence suggère que cela ne suffit pas à mettre en péril les droits prescrits par l'article 7. Dans *R. c. Transport Robert (1973) Ltée*³¹⁵, la Cour d'appel de l'Ontario a examiné la constitutionnalité de l'article 84.1 du *Code de la route*. Comme nous l'avons évoqué dans le chapitre I, cette affaire portait sur

un défendeur accusé de conduire un véhicule utilitaire dont une roue s'était détachée sur la chaussée. Il s'agissait d'une infraction de responsabilité absolue, dans la mesure où le paragraphe 84.1(5) prévoit que la diligence raisonnable n'est pas un moyen de défense possible pour cette accusation. La peine maximale prévue était une amende de 50 000 \$, mais le défendeur ne pouvait pas être passible d'une peine d'emprisonnement. La partie de la défense a argumenté que l'on contrevenait au droit de l'article 7 de la *Charte* relatif à la sécurité de la personne du fait des risques associés par l'imposition d'une amende importante et la stigmatisation liée à une déclaration de culpabilité.

La Cour a considéré la décision de la Cour suprême du Canada dans *R. c. Blencoe* qui a défini la portée du droit de l'article 7 relatif à la sécurité de la personne :

Dans *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)* [...], le juge Bastarache a affirmé, au nom de la majorité que « [l]es atteintes de l'État à l'intégrité psychologique d'une personne ne font pas toutes intervenir l'art. 7. Lorsque l'intégrité psychologique d'une personne est en cause, la sécurité de la personne se limite à la "tension psychologique grave causée par l'État" ». Par conséquent, « [l]es formes que prend le préjudice psychologique causé par le gouvernement n'entraînent pas toutes automatiquement des violations de l'art. 7 ». De plus, il n'y a pas de « droit général à la dignité ou, plus précisément, [de] droit à la protection contre la stigmatisation » et « [l]a dignité et la réputation ne sont pas des droits distincts. La protection contre la stigmatisation ne l'est pas non plus »³¹⁶. (Traduction libre)

La Cour a poursuivi en affirmant que malgré l'importance de l'amende, l'article 84.1 du *Code de la route* ne faisait pas intervenir les garanties de sécurité de la personne inscrites dans la *Charte* :

Néanmoins, nous ne sommes pas persuadés qu'une poursuite à l'égard de l'infraction commise inscrite à l'article 84.1 implique le type de tension psychologique exceptionnelle causée par l'État qui ferait valoir le droit de sécurité de la personne garanti dans l'article 7 de la *Charte*, et ce même pour un individu. L'infraction ne crée pas un vrai crime et, comme la plupart des infractions réglementaires, elle porte davantage sur les conséquences néfastes d'un comportement par ailleurs légal que sur une quelconque turpitude morale. [...] L'infraction créée par l'article 84.1 est centrée sur les conséquences involontaires, mais néfastes, causées par une entreprise de véhicules utilitaires. Nous rejetons la proposition selon laquelle un défendeur accusé d'une telle infraction soit stigmatisé en tant que personne conduisant de manière

délibérée, sans considération pour les risques extrêmes à la vie humaine engendrés par sa conduite. Au pire des cas, une déclaration de culpabilité pour cette infraction implique la négligence et comme l'infraction de publicité trompeuse dont a fait l'objet l'affaire *Wholesale Travel*, toute stigmatisation s'en trouve alors très fortement diminuée.

La stigmatisation réduite liée à l'infraction inscrite à l'article 84.1 n'est pas suffisante pour faire valoir le droit de sécurité de la personne prévu par l'article 7, et ce même si elle est associée à une éventuelle amende significative. Il ne s'agit tout simplement pas du type de tension psychologique grave causée par l'État que la sécurité de la personne entend couvrir. Il existe des différences qualitatives par rapport aux types de tension qui ont été reconnus dans les affaires faisant valoir ce droit³¹⁷. (Traduction libre)

Dans une récente décision de la Cour d'appel de l'Alberta, *Lavallée c. Alberta (Securities Commission)*³¹⁸, la Cour a examiné un système de SAP dans le cadre de la *Securities Act* qui pourrait prévoir des pénalités s'élevant jusqu'à 1 million de dollars par contravention³¹⁹. Les appelants ont fait valoir que les dispositions 29 e) et f) de la *Securities Act* étaient contraires aux articles 7 et 11 de la *Charte*, car elles avaient pour effet d'imposer à la Securities Commission de révéler toutes les preuves n'étant que vaguement pertinentes à l'affaire, et ce, quels que soient leur valeur probante, leur effet préjudiciable ou leur fiabilité. La Cour a désapprouvé l'interprétation ci-dessus des dispositions 29 e) et f), mais a établi que, même si elle était parvenue à une interprétation différente de ces deux dispositions, les articles 7 et 11 de la *Charte* ne sont pas applicables aux procédures administratives et ne protègent pas les droits économiques. En ce qui concerne l'article 7, la Cour a estimé que les conséquences de pénalités importantes n'étaient pas suffisantes pour faire valoir l'article 7.

Comme l'a indiqué le juge Bastarache au paragraphe 83 de la décision *Blencoe*, l'application du droit à la sécurité de la personne garanti par l'article 7 n'est déclenchée que dans des cas exceptionnels où l'État s'ingère dans des choix profondément intimes et personnels, des choix qui « pourraient difficilement inclure le genre de stress, d'angoisse et de stigmatisation qui résulte de procédures administratives ou civiles ».

Je conviens avec les juges en chambre que l'effet des conséquences potentielles sur les appelants n'est pas comparable au type de stigmatisation associée à un procès criminel interminable et vexatoire ou à des instances introduites pour retirer un enfant de sa prise en charge parentale. Les droits des appelants

prescrits par l'article 7 ne sont pas engagés dans cette affaire³²⁰. (Traduction libre)

Il convient de noter que la demande d'autorisation d'appel de cette décision devant la Cour suprême du Canada a été rejetée³²¹.

En résumé, il semblerait que les systèmes de SAP prévoyant des pénalités purement monétaires, sans possibilité d'emprisonnement, sont peu susceptibles de faire intervenir l'article 7 de la *Charte*. Il est plus intéressant de s'interroger sur l'application éventuelle de l'article 11 de la *Charte* dans le cas d'imposition de sanctions administratives pécuniaires pour des violations à l'encontre d'activités réglementées.

Voici les parties de l'article 11 qui sont pertinentes à cette analyse :

11. Tout inculpé a le droit :

...

c) de ne pas être contraint de témoigner contre lui-même dans toute poursuite intentée contre lui pour l'infraction qu'on lui reproche;

...

d) d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable;

...

h) d'une part de ne pas être jugé de nouveau pour une infraction dont il a été définitivement acquitté, d'autre part de ne pas être jugé ni puni de nouveau pour une infraction dont il a été définitivement déclaré coupable et puni;

La décision de la Cour suprême du Canada dans *R. c. Wigglesworth* sert de point de départ à notre analyse de l'article 11³²². Le juge Wilson restreint l'application de l'article 11 aux affaires criminelles ou pénales et formule un critère pour déterminer si une instance est pénale ou criminelle. Selon Archibald, Jull et Roach, l'affaire *Wigglesworth* semble créer « deux niveaux distincts d'analyse pour procéder à cette détermination : 1) le critère de la "nature même" et 2) le critère de la "véritable conséquence pénale" »³²³.

Concernant le critère de la « nature même », voici ce que déclare le juge Wilson :

Il y a de nombreux exemples d'infractions qui sont de nature criminelle mais qui entraînent des conséquences relativement mineures par suite d'une déclaration de culpabilité. Les procédures relatives à ces infractions seraient néanmoins

assujetties à la protection de l'art. 11 de la *Charte*. On ne peut sérieusement soutenir que du seul fait qu'une infraction mineure en matière de circulation entraîne une conséquence très négligeable, voire une légère amende seulement, cette infraction ne relève pas de l'art. 11. Il s'agit d'une procédure criminelle ou quasi criminelle. C'est le genre d'infraction qui, de par sa nature même, doit relever de l'art. 11³²⁴.

La Cour définit ensuite le critère de la « nature même » et décrit les affaires qui relèvent de l'article 11 :

À mon avis, si une affaire en particulier est de nature publique et vise à promouvoir l'ordre et le bien-être publics dans une sphère d'activité publique, alors cette affaire est du genre de celles qui relèvent de l'art. 11³²⁵.

La Cour évoque ensuite les instances auxquelles, de par leur nature, l'article 11 ne s'applique pas.

Il faut distinguer cela d'avec les affaires privées, internes ou disciplinaires qui sont de nature réglementaire, protectrice ou corrective et qui sont principalement destinées à maintenir la discipline, l'intégrité professionnelle ainsi que certaines normes professionnelles, ou à réglementer la conduite dans une sphère d'activité privée et limitée. . . . Les procédures de nature administrative engagées pour protéger le public conformément à la politique générale d'une loi ne sont pas non plus le genre de procédures relatives à une "infraction", auxquelles s'applique l'art. 11³²⁶.

D'après le juge Wilson, même lorsqu'une instance satisfait au critère de la « nature même », elle ne serait assujettie à l'article 11 que si elle prévoit une véritable conséquence pénale qui entraînerait l'application de l'art. 11. Une véritable conséquence pénale entraînant l'application de l'article 11 est l'emprisonnement ou une amende qui par son importance « semblerait imposée dans le but de réparer le tort causé à la société en général plutôt que pour maintenir la discipline à l'intérieur d'une sphère d'activité limitée »³²⁷.

De nombreux systèmes de SAP pourraient être classés comme systèmes de nature administrative mis en place pour la protection du public conformément à la politique d'une loi. Cette analyse selon le critère de la « nature même » a été explicitée par la Cour suprême du Canada dans la décision *Martineau c. M.R.N.*³²⁸. Dans cette affaire, un agent des douanes a ordonné à M. Martineau de payer 315 458 \$ en vertu de l'article 124 de la *Loi sur les douanes*. Cette procédure est largement connue sous le nom de

« confiscation compensatoire ». Le montant de la demande correspondant à l'estimation de la valeur des biens qu'il avait supposément essayé d'exporter en faisant de fausses déclarations. M. Martineau a demandé que le ministre du Revenu national examine la décision de l'agent des douanes, mais le ministre a maintenu l'ordre de paiement. M. Martineau a alors fait appel de la décision du ministère par voie d'action, face à laquelle le ministre a déposé une requête pour interroger M. Martineau.

M. Martineau s'est opposé à la requête pour le motif qu'elle irait à l'encontre de la protection contre l'auto-incrimination garantie par l'alinéa 11c) de la *Charte*. Voilà ce sur quoi la Cour suprême a dû trancher. Pour répondre à la question, la Cour a dû déterminer si M. Martineau avait été accusé d'une infraction. Après examen de sa décision dans l'affaire *Wigglesworth*, la Cour a établi qu'une distinction devait être établie entre les procédures pénales, d'une part et les procédures administratives, d'autre part, seules les premières entraînant l'application de l'article 11 de la *Charte*. Pour ce faire, la Cour a défini trois critères en vue de déterminer la nature d'une procédure³²⁹.

Les objectifs de la Loi et de l'article en question constituent le premier critère. La *Loi sur les douanes* a pour objectifs de « régir, d'encadrer et de contrôler la circulation transfrontalière des personnes et des marchandises ». À cette fin, il est nécessaire de pouvoir assurer le respect des exigences en matière de déclaration prévues par la *Loi sur les douanes*, ce qui est l'objet de son article 124 en application duquel l'agent des douanes a rendu son ordonnance. La Cour comprend que cet examen porte non sur la nature de l'acte à l'origine des procédures, mais bien sur la nature des procédures elles-mêmes³³⁰. Par conséquent, il n'est pas pertinent pour la Cour de savoir que la sanction de la violation de la *Loi sur les douanes* aurait pu être exécutée par voie de poursuites, plutôt que par une réclamation par avis écrit, comme cela a été le cas dans l'affaire *Martineau*.

Le deuxième critère est le but visé par la sanction. La Cour a indiqué que l'objet de la confiscation compensatoire n'est pas de punir le défendeur pour créer un effet dissuasif. De fait, il s'agit plutôt de garantir le respect de la *Loi sur les douanes* en donnant aux agents des douanes des moyens rapides et efficaces d'en assurer l'application. Cette modalité n'est pas conçue pour punir le contrevenant, même si la Cour concède toutefois que cela a pu avoir cet effet dans certains cas. Certes, la confiscation compensatoire peut avoir un effet dissuasif. Toutefois, les poursuites en responsabilité civile et les instances disciplinaires visent aussi à dissuader d'éventuels contrevenants et ne constituent pas pour autant des procédures criminelles³³¹. Enfin, la

Cour a affirmé que rien n'indiquait que la confiscation compensatoire avait pour objet de réparer un tort causé à la société. Elle a fait remarquer qu'à cet égard, l'article 124 ne tient aucunement compte des principes de responsabilité pénale et des principes de détermination de la peine³³².

Le dernier critère examine le processus de confiscation compensatoire. L'article 124 impose à un agent des douanes d'avoir des motifs raisonnables et probables de croire qu'une infraction à une disposition de la *Loi des douanes* a été commise. Si tel est le cas et s'il a été établi qu'il serait difficile de saisir les marchandises en question, l'agent peut demander au contrevenant le montant égal à la valeur de ces biens. La personne qui reçoit l'avis de réclamation peut demander au ministre du Revenu national d'examiner la décision. Le ministre communique alors les motifs qui appuient la sanction appliquée et le présumé contrevenant dispose de 30 jours pour faire valoir ses prétentions et présenter sa preuve, par écrit, au ministre. Le ministre rend ensuite une décision concernant la demande d'examen, décision qui n'est pas soumise à réexamen sauf si la personne fait appel par voie d'action devant la Cour fédérale.

La Cour a estimé que ce processus ne ressemble pas du tout à une procédure pénale. Personne n'est inculpé, personne n'est arrêté, personne n'est sommé de comparaître devant une cour de juridiction pénale et aucun casier judiciaire ne résulte de cette procédure. Au pire des cas, si la personne redevable épuise toutes les modalités d'appel et refuse toujours de payer, elle risque d'être contrainte civilement de le faire³³³.

La Cour suprême a conclu que l'avis de confiscation compensatoire était de nature administrative, mais en faisant référence à sa décision dans *Wigglesworth*, elle a déclaré que dans les cas où il y a conflit entre le critère de la « nature même » et celui de la « véritable conséquence pénale », c'est ce dernier critère qui doit prévaloir. La Cour a alors examiné si l'avis de confiscation compensatoire avait une véritable conséquence pénale. Elle a noté que le contrevenant ne risquait pas d'être emprisonné, puis a examiné si le paiement exigé en vertu de l'article 124 de la *Loi sur les douanes* « [constituait] une amende qui, par son importance, est infligée dans le but de réparer le tort causé à la société en général plutôt que dans celui de maintenir l'efficacité des exigences douanières »³³⁴.

La Cour a déclaré que, même si la somme de 315 458 \$ réclamée est supérieure à l'amende maximale à laquelle un contrevenant serait exposé par une poursuite par voie sommaire, ce dernier, s'il avait été poursuivi par voie de mise en accusation, aurait été passible d'une amende maximale de 500 000 \$. Qui plus est, dans un cas comme dans

l'autre, l'amende doit tenir compte des facteurs et des principes qui régissent la détermination de la peine et est clairement de nature pénale. La confiscation compensatoire, en revanche, est de nature civile et purement économique et est déterminée par une simple formule mathématique. De plus, la Cour a ajouté que la réclamation ne stigmatise personne. Il n'y a aucun casier judiciaire, le but n'est pas de punir et les principes et facteurs entrant en jeu dans la détermination de la peine ne s'appliquent pas. La Cour a alors conclu que l'avis de confiscation compensatoire n'a pas entraîné de véritables conséquences pénales pour M. Martineau.

Revenons à l'affaire *Lavallée* jugée par la Cour d'appel de l'Alberta, car elle est très intéressante si l'on regarde le montant de la pénalité imposée. La Cour a appliqué la décision *Wigglesworth* pour déterminer si l'article 11 de la *Charte* s'appliquait au système de SAP créé par la *Securities Act*. Elle a estimé que les audiences administratives devant la Securities Commission relèvent généralement de la catégorie de « procédures administratives intentées pour la protection du public conformément à la politique d'une loi »³³⁵. La Cour a ainsi tenté de définir si, en dépit de leur nature, les procédures de la Securities Commission entraînaient de véritables conséquences pénales³³⁶. Les appelants ont soutenu qu'une amende pouvant s'élever à un maximum de 1 000 000 \$ par contravention constitue une véritable conséquence, argument que la Cour d'appel a rejeté. Elle a en effet établi que l'objet de la sanction et de la *Securities Act* devait être pris en compte en plus de l'importance de la pénalité. La *Securities Act* a entre autres pour objectifs la « protection des investisseurs et du public, l'efficacité des marchés de capitaux et le fait d'assurer la confiance du public dans le système »³³⁷. Dans cette optique, l'importance de la sanction reflète l'intention du législateur visant à faire en sorte que les pénalités ne soient pas considérées simplement comme un autre coût à payer pour faire des affaires, sans qu'il n'y ait de véritables conséquences pénales. Enfin, la Cour d'appel a affirmé que la dissuasion générale est un facteur pertinent lorsque la Commission impose une sanction qui entend « protéger et prévenir »³³⁸. (Traduction libre)

b. Application de la Charte à un système de SAP pour les infractions de stationnement

Selon nous, un système de SAP pour les infractions de stationnement similaire à celui adopté par la ville de Vaughan et autorisé en application de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de ses règlements n'entraînerait pas l'application des protections garanties dans les articles 7 et 11 de la *Charte*. Voici l'analyse que nous avons effectuée pour appuyer notre recommandation préconisant que toutes les municipalités mettent

en œuvre un système de SAP pour les infractions de stationnement, lesquelles ne feraient plus l'objet de poursuites en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales*.

Tout d'abord, l'application des droits prévus à l'article 7 exige que les intérêts d'une personne en ce qui concerne sa vie, sa liberté ou sa sécurité soient en jeu. Cela ne semble pas être le cas si l'on considère la nature de la sanction autorisée dans le cadre des règlements de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. D'une part, l'emprisonnement n'est pas une peine autorisée. D'autre part, la sanction monétaire ne peut ni être de nature punitive, ni être supérieure au montant qui est raisonnablement nécessaire pour encourager l'observation d'un règlement municipal et ne peut en aucun cas dépasser 100 \$³³⁹. Il suffit simplement de considérer l'amende de 50 000 \$ dans l'affaire *Transport Robert* ou la pénalité de 1 000 000 \$ dans l'affaire *Lavallée*, sanctions qui, dans les deux cas, n'entraînaient pas, selon la Cour, le niveau de stigmatisation nécessaire pour faire valoir les droits prescrits par l'article 7 et de les comparer avec la pénalité de 100 \$ prévue pour une infraction de stationnement pour appuyer l'idée qu'il est peu probable qu'une telle pénalité engage les droits de l'article 7³⁴⁰. Au fil du temps, on peut s'attendre à des augmentations modérées et progressives de ce maximum de 100 \$. Mais les décisions dans les affaires *Transport Robert* et *Lavallée*, associées à l'objectif de promotion de l'observation des règlements administratifs sur le stationnement, laissent à penser que des hausses raisonnables de la pénalité maximale de 100 \$ ne seraient pas non plus assujetties à l'application de l'article 7.

La Cour suprême dans *R. c. Pontes* a laissé la question ouverte quant à savoir si la possibilité d'emprisonnement en cas de défaut de paiement d'une amende pouvait faire intervenir l'application du droit prévu par l'article 7³⁴¹ et par conséquent, nous examinons si l'emprisonnement représente une option si une personne refuse de payer une SAP. Dans *R. c. Bowman*, la Cour de justice de l'Ontario a estimé que la possibilité d'emprisonnement pour un procès-verbal d'infraction de stationnement impayé dans le cadre du système régi par la Loi était trop isolée pour déclencher l'application des protections de l'article 7³⁴². La Cour a noté que l'emprisonnement n'est pas une sanction directe engendrée par une déclaration de culpabilité dans le cas d'une infraction de stationnement; elle est seulement possible après une nouvelle audience devant un représentant judiciaire et, même dans ce cas, il s'agit d'une lointaine possibilité, dans la mesure où il faut pouvoir démontrer que la personne est capable de payer l'amende, mais refuse de la payer et que l'emprisonnement n'est pas contraire à l'intérêt public³⁴³. (Comme nous l'avons fait remarquer précédemment, l'emprisonnement pour défaut de paiement d'une amende n'est pas aujourd'hui réellement disponible en Ontario, car le paragraphe 165(3) exclut cette option en matière d'application de la loi lorsque les

municipalités ont conclu une entente de transfert avec la province. Ces ententes sont désormais en place dans l'ensemble de l'Ontario et par conséquent, l'emprisonnement en cas d'amendes impayées est indisponible en tant que modalité d'exécution pour les municipalités. De fait, ces dernières années, personne n'a été emprisonné en raison du non-paiement d'une amende, selon les données du ministère du Procureur général pour 2007 et 2008³⁴⁴.)

De même, si l'emprisonnement peut survenir dans le cadre du système de SAP pour les infractions de stationnement, il semblerait qu'il s'agisse d'une option très improbable qui n'est pas directement liée à la pénalité. L'article 9 du règlement permet aux municipalités de déposer un certificat de défaut auprès de la Cour des petites créances ou auprès de la Cour supérieure de justice, lorsqu'une amende n'est pas payée, et le certificat sera alors réputé être une ordonnance de ce tribunal aux fins d'exécution. On peut avancer que, si une personne venait à refuser de respecter les procédures d'application de la loi dans ces tribunaux (p. ex. refus de participer à un examen du débiteur en vertu du jugement ou de répondre à une question pertinente), elle pourrait être incarcérée pour outrage à la cour après un autre procès relatif à l'outrage devant un juge³⁴⁵. Cependant, une telle peine d'emprisonnement ferait suite non pas au défaut de paiement de la pénalité, mais au refus de respecter les ordonnances des tribunaux et cela vaudrait pour toute procédure civile d'application de la loi³⁴⁶.

L'affaire *London (City) c. Polewsky* est également instructive³⁴⁷. La Cour d'appel de l'Ontario a examiné si le risque potentiel d'emprisonnement issu de procédures en cas de défaut en application de l'article 69 de la Loi pourrait provoquer l'application des droits de l'article 7 de la *Charte* dans l'instance initiale régie par la Loi. Après avoir noté que l'article 69 prévoit des procédures en cas de défaut distinctes du procès initial de l'infraction provinciale et qu'il exige également une évaluation de la capacité de la personne à payer l'amende, la cour a déclaré que le risque d'emprisonnement en cas de défaut était suffisamment improbable pour ne pas engager l'application du droit à la liberté de l'article 7. De la même façon, dans le cadre du système de SAP autorisé par le règlement pris en application de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, l'exécution d'un certificat de défaut aurait lieu dans le cadre d'une procédure distincte dans un tribunal civil. En outre, l'article 8 du règlement impose aux municipalités d'établir des procédures pour autoriser une personne à être dispensée du paiement de la totalité ou d'une partie d'une pénalité administrative si le fait d'exiger le paiement venait à lui causer un préjudice indu. Cela réduit également la perspective de l'exécution d'une pénalité contre une personne incapable de la payer. Pour ces motifs, nous pensons que la possibilité d'emprisonnement dans le cadre du système de SAP est suffisamment

lointaine pour ne pas faire intervenir les protections de la liberté prévues par l'article 7, car seule une instance distincte intentée pour outrage au tribunal pourrait entraîner cette peine.

Examinons à présent si les droits de l'article 11 seraient impliqués. L'article 11 s'applique uniquement aux procédures pénales et non aux procédures administratives. Afin de déterminer si un système de SAP pour des infractions de stationnement représente une procédure criminelle (pénale) ou administrative, nous nous référons aux trois critères définis dans *Martineau*.

Le premier est l'objectif de la loi et du règlement en jeu. Le paragraphe 3(2) du règlement décrit comme suit le but d'un système de pénalités administratives :

Le système de pénalités administratives qu'établit la municipalité a pour objet de l'aider à réglementer le débit de la circulation et l'utilisation des biens-fonds, y compris les voies publiques, en encourageant l'observation de ses règlements municipaux sur le stationnement, l'immobilisation ou l'arrêt de véhicules.

L'objet de cette loi est davantage réglementaire que pénal. Le système de SAP cherche à promouvoir l'observation des règlements de stationnement qui existent afin de réglementer les flux de circulation et l'utilisation des biens-fonds. L'accent est mis sur le respect de la loi et sur la prévention de conséquences néfastes, plutôt que sur la sanction de comportement passé³⁴⁸. On peut en déduire que le système de SAP est conçu pour dissuader le stationnement illégal, mais cela ne signifie pas qu'un tel système a un objectif d'ordre pénal. Dans *Martineau*, le juge Fish a indiqué que « les poursuites en responsabilité civile et les instances disciplinaires visent aussi à dissuader d'éventuels contrevenants [, mais] ne constituent pas pour autant des procédures criminelles »³⁴⁹.

Le deuxième critère est le but visé par la sanction. De même que dans l'analyse menée dans *Martineau*, l'objet de la pénalité administrative est bien ici de garantir le respect des règlements administratifs de stationnement en donnant aux agents municipaux responsables de l'application de la loi des moyens rapides et efficaces pour ce faire. Le système de sanctions administratives pécuniaires (SAP) n'est pas conçu pour punir une personne qui contrevient au règlement; de fait, ledit règlement exige que toute pénalité imposée ne soit pas de nature punitive. La sanction dispose d'une limite relativement basse fixée à 100 \$ et on pourrait faire valoir qu'il faudrait une pénalité bien plus sévère pour atteindre un objectif d'ordre pénal. Enfin, le règlement n'oblige pas de prendre en

compte les principes de responsabilité pénale et de détermination de la peine avant de délivrer une SAP. La ville fixe le montant de la pénalité avant que n'ait lieu l'infraction et le montant ne change pas en fonction de la répétition de l'infraction ou d'autres facteurs relatifs à ceux qui contreviennent aux règlements³⁵⁰.

Le dernier critère porte sur la procédure des SAP en elle-même. En vertu du règlement, une SAP peut être délivrée si un véhicule est stationné, immobilisé ou arrêté en contravention d'un règlement administratif municipal désigné. Le propriétaire doit recevoir l'avis de pénalité et être informé de son droit à demander un examen par un agent d'examen et par un agent enquêteur. Seul l'agent enquêteur doit tenir une audience et la *Loi sur l'exercice des compétences légales* s'applique aux tribunaux administratifs et non aux tribunaux judiciaires. Les règles relatives aux preuves pour les tribunaux administratifs qui sont inscrites dans cette Loi se distinguent de celles qui s'appliquent aux instances dans les tribunaux judiciaires. Par exemple, un agent enquêteur peut admettre une preuve testimoniale, même si le témoignage n'a pas lieu sous serment ou solennellement, et peut accepter toutes les preuves pertinentes à moins qu'un témoignage ou un document soit inadmissible en raison d'un privilège prévu par la législation sur les preuves ou par une disposition législative³⁵¹. La décision de l'agent enquêteur est définitive et ne peut faire l'objet d'un appel.

Comme dans *Martineau*, ce processus se rapproche bien plus d'une audience administrative que d'une instance judiciaire d'ordre pénal. Personne n'est inculpé, aucune dénonciation n'est déposée, personne n'est arrêté, personne n'est sommé de comparaître devant une cour de juridiction pénale. Aucun casier judiciaire ne résulte d'une pénalité administrative et au pire des cas, si la personne refuse de payer, une instance civile risque d'être introduite et le registrateur des véhicules automobiles peut refuser de valider ou de délivrer le certificat d'immatriculation du véhicule.

Sur la base des trois critères définis dans *Martineau*, il y a tout lieu de penser qu'un système de SAP comme celui utilisé à Vaughan est de nature administrative et non criminelle ou pénale. Cette analyse peut être supplantée par l'analyse relative aux véritables conséquences pénales. L'amende maximale qui peut être imposée en vertu du règlement est de 100 \$ et il est clairement établi que le montant exigé en deçà de ce plafond ne peut être de nature punitive, ni excéder le montant qui est raisonnablement nécessaire pour encourager l'observation d'un règlement municipal désigné. Étant donné ces limites, ce système correspond, semble-t-il, bien plus à une sanction en vue de favoriser le respect des règlements administratifs sur le stationnement, l'immobilisation et l'arrêt de véhicules qu'à une sanction imposée en vue de réparer un

tort causé à la société dans son ensemble. En effet, on pourrait avancer que la limite de 100 \$ pourrait passer à au moins 500 \$ (voire plus au fil du temps), afin qu'elle couvre les pénalités imposées en vue de favoriser l'observation des règlements relatifs au stationnement pour personnes handicapées³⁵². Nous nous permettons cette remarque, au vu de la propension de la Cour à estimer que des SAP bien plus importantes n'engendrent pas l'application des protections de la *Charte* (par exemple, dans l'affaire *Lavallée*). Nous pensons également que des pénalités plus sévères pourraient bien être nécessaires afin de promouvoir l'observation des règlements relatifs au stationnement pour personnes handicapées, étant donné le fort intérêt social à pouvoir offrir aux personnes handicapées des places de stationnement adaptées.

En conclusion, il nous semble que le système de sanctions administratives pécuniaires prescrit dans le cadre de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de ses règlements en vue d'assurer l'application des règlements administratifs municipaux sur le stationnement ne contrevient pas aux articles 7 et 11 de la *Charte*. Notre point de vue est renforcé par le fait que des systèmes de SAP sont déjà en place en Ontario dans le cadre de plusieurs autres contextes et dans diverses municipalités, que le gouvernement a dûment examiné et analysé leur constitutionnalité avant de les déployer dans la province et que divers tribunaux ont par la suite confirmé ces systèmes. Comme l'analyse ci-dessus le démontre, nous incitons vivement à déterminer les préoccupations en matière constitutionnelle qui pourraient être liées au règlement administratif modèle sur les SAP pour les infractions de stationnement, pris en application de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Selon nous, ces préoccupations ne devraient pas servir de prétexte pour retarder la mise en œuvre à l'échelle provinciale d'un régime de SAP pour les infractions de stationnement.

4. Obligation d'équité d'un système de SAP

L'obligation d'équité dans la procédure s'applique à une décision administrative qui touche « les droits, privilèges ou biens d'une personne »³⁵³. Par conséquent, lorsqu'un responsable de la réglementation impose une pénalité administrative, il faut faire en sorte d'accorder à ceux qui sont soumis à la pénalité un certain degré d'équité procédurale. La Cour supérieure de justice a compétence pour examiner sur le plan judiciaire la procédure utilisée par un organe administratif et peut rendre diverses ordonnances afin de garantir le niveau de procédure approprié.

En gros, l'obligation d'équité dans la procédure inclut certaines mesures relatives aux droits procéduraux suivants : a) donner à la personne un avis indiquant que ses droits, privilèges ou biens pourraient être touchés, avec suffisamment de renseignements pour qu'elle puisse répondre; b) accorder à la personne l'occasion d'être entendue dans le cadre d'un témoignage oral ou écrit et de présenter des observations devant le décideur avant qu'une décision ne soit prise; c) garantir l'impartialité du décideur qui prendra des décisions sans crainte raisonnable de partialité et d) garantir le droit à avoir connaissance de la décision, et dans certains cas, des motifs qui la sous-tendent.

Le concept d'équité dans la procédure est variable et dépend du contexte de chaque affaire³⁵⁴. Dans *Baker c. Canada*, la Cour suprême du Canada a affirmé que le contenu de la notion d'équité procédurale est tributaire du type de droit considéré et des circonstances de chaque cas. La Cour a énuméré cinq facteurs qui influent sur le contenu de cette obligation³⁵⁵. Sous-tendant ces facteurs, il y a

« [l'idée que] les droits de participation faisant partie de l'obligation d'équité procédurale visent à garantir que les décisions administratives sont prises au moyen d'une procédure équitable et ouverte, adaptée au type de décision et à son contexte légal institutionnel et social, comprenant la possibilité donnée aux personnes visées par la décision de présenter leurs points de vue complètement ainsi que des éléments de preuve de sorte qu'ils soient considérés par le décideur »³⁵⁶.

Nous allons évoquer brièvement chaque facteur, relativement au système de SAP pour les infractions de stationnement dans le cadre du règlement sur les SAP pris en application de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et du règlement administratif de la Ville de Vaughan.

(i) La nature de la décision recherchée et le processus suivi pour y parvenir

Ce facteur examine dans quelle mesure le processus administratif se rapproche d'un processus judiciaire. Plus les deux procédures se ressemblent et plus il est probable que les protections procédurales garanties lors de procès seront nécessaires.

La procédure des SAP est très différente de la procédure suivie dans un tribunal d'infractions provinciales : les agents enquêteurs ne sont pas des juges; la première étape de l'examen par un agent d'examen ressemble plus à une réunion qu'à une audience, la procédure n'est pas contradictoire dans la mesure où il n'y a pas de poursuivant; la personne recevant le procès-verbal d'infraction a l'occasion d'être

entendue lors d'une réunion avec l'agent d'examen, puis, devant l'agent enquêteur, mais les règles strictes relatives aux preuves qui sont appliquées dans un tribunal n'ont pas cours devant un agent enquêteur; la question lors de l'audience n'est pas de savoir si une « amende » devrait être imposée, mais si la « pénalité » devrait être modifiée ou annulée ou si une prorogation du délai de paiement devrait être accordée. Dans l'ensemble, le processus d'audience prévu dans le système de SAP est bien plus proche d'une audience administrative que d'une audience judiciaire.

(ii) La nature du régime législatif

Selon le paragraphe 3(2) du règlement sur les pénalités administratives, l'objet d'un tel système est d'aider les municipalités à réglementer « le débit de la circulation et l'utilisation des biens-fonds, y compris les voies publiques, en encourageant l'observation » de leurs règlements municipaux sur le stationnement³⁵⁷. Le but visé n'est pas de punir, ce qui suggère des protections procédurales plus importantes. En outre, il existe deux niveaux d'examen de la décision initiale d'imposer une pénalité – premier examen par un agent d'examen, puis réexamen par un agent enquêteur – ce qui garantit encore plus la protection procédurale.

(iii) L'importance de la décision pour les personnes visées

L'importance de la décision pour les personnes visées est un facteur déterminant en ce qui concerne le contenu de la notion d'équité procédurale. Par rapport aux autres intérêts en jeu dans des audiences administratives ou judiciaires, on ne peut pas dire qu'une pénalité maximale de 100 \$ représente un enjeu d'une importance significative imposant un procès en règle. De plus, les procédures d'examen sont conçues pour évaluer si l'amende engendrerait des difficultés excessives et si l'on peut accorder une prorogation du délai de paiement. Lorsque la personne refuse de payer, le registrateur des véhicules automobiles peut refuser de valider ou de délivrer le certificat d'immatriculation du véhicule jusqu'à paiement de la pénalité. Même dans ce cas, cela reste des conséquences relativement mineures et facilement réparables qui ne se comparent en rien aux intérêts majeurs généralement en jeu lors d'instances de justice civile, familiale ou pénale.

(iv) Les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision

Dans certains cas, les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision peuvent déterminer le contenu de l'obligation d'équité procédurale. Par exemple, une personne

s'attend légitimement à pouvoir présenter des arguments par oral devant un décideur impartial, ce qui peut définir le type d'audience prévue. Cependant, une attente légitime peut uniquement générer des droits en matière de procédure et non des droits fondamentaux³⁵⁸. Nous n'avons pas entendu parler de déclarations faites par la ville de Vaughan qui créeraient des attentes en matière de procédure dépassant ce qui est défini dans le règlement sur les SAP et qui pourraient alors engendrer l'application d'autres protections procédurales basées sur des attentes légitimes.

D'aucuns pourraient affirmer que les personnes devant payer une SAP pour une infraction de stationnement l'assimileraient à un procès-verbal classique, du fait de leur expérience passée. Ces contrevenants pourraient alors s'attendre à ce que certains processus continuent d'être appliqués, notamment les lignes directrices d'annulation des procès-verbaux d'infraction de stationnement délivrés au personnel de la ville de Toronto indiquant quand les procès-verbaux de stationnement peuvent être annulés sans comparution devant un juge³⁵⁹. Ces lignes directrices indiquent de nombreuses situations dans lesquelles un procès-verbal de stationnement peut être annulé par voie administrative, par exemple, lorsqu'il présente des renseignements inexacts ou manquants ou lorsqu'une personne présente un permis prouvant qu'elle est autorisée à stationner³⁶⁰. Bien que cet argument soit recevable, une approche plus rationnelle serait de continuer d'adopter ces lignes directrices relatives à l'annulation comme motifs sur lesquels un agent d'examen peut annuler une SAP.

(v) Les choix de procédure que l'organisme fait lui-même

Un cinquième facteur pour évaluer le contenu de l'obligation d'équité correspond au respect du choix de procédure adopté par l'organisme lui-même. Le règlement sur les SAP prévoit les composantes principales en matière de procédure d'un règlement administratif municipal à cet égard pour les infractions de stationnement, et il ne reste que peu de place pour déroger à la procédure prescrite. Il n'est donc pas étonnant de respecter le choix de quelques détails procéduraux supplémentaires établis par les règlements municipaux sur le système de SAP.

Au vu de l'analyse ci-dessus, nous pensons que le contenu de l'obligation d'équité procédurale dans un système de SAP pour les infractions de stationnement devrait être moindre que ce que l'on attend d'un procès en bonne et due forme impliquant des droits et intérêts bien plus importants. Le système de SAP utilisé dans la ville de Vaughan, qui se fonde largement sur les exigences prévues dans le règlement sur les SAP, comprend des protections procédurales majeures, qui, selon nous, sont suffisantes

au vu des intérêts en jeu et de la nature et de l'objet d'un tel système pour les infractions de stationnement. Il s'agit, entre autres, des protections suivantes :

- l'avis de pénalité avec les détails de la contravention et les renseignements pour savoir comment exercer son droit à un examen;
- le droit à ce qu'un agent d'examen examine la pénalité lors d'une réunion;
- le droit à ce qu'un agent enquêteur réexamine la pénalité lors d'une audience;
- l'occasion de présenter par oral des observations devant l'agent enquêteur;
- toutes les protections procédurales définies dans la *Loi sur l'exercice des compétences légales*³⁶¹. (Traduction libre)

En ce qui concerne l'indépendance du décideur et la protection contre une crainte raisonnable de partialité, le règlement administratif de la ville de Vaughan n^o 157-2009 interdit l'ingérence dans les décisions prises par les agents d'examen ou par les agents enquêteurs :

6. Personne n'essaiera, directement ou indirectement, de communiquer avec un agent d'examen ou un agent enquêteur en vue de les influencer concernant la décision d'une question conforme à la délégation de l'autorité de la décision dans le cadre d'une procédure qui est ou sera pendante devant l'agent d'examen ou l'agent enquêteur, à l'exception des personnes autorisées à être entendues dans le cadre de la procédure ou de l'avocat ou du parajuriste titulaire d'un permis qui représente la personne faisant l'objet de la procédure, et uniquement en la présence de cette personne, de son avocat ou de son parajuriste pendant l'audience soulevant la question en jeu. Le non-respect du présent article constitue une infraction.

Enfin, le règlement sur les pénalités administratives impose que la nomination d'un agent enquêteur respecte les lignes directrices relatives au conflit d'intérêts³⁶². Le règlement administratif de la Ville de Vaughan établit que les membres du conseil municipal et les proches sont inadmissibles à une nomination en tant qu'agent d'examen ou agent enquêteur³⁶³. Il semblerait que ce règlement administratif mette en place des protections suffisantes pour assurer une prise de décisions autonome par l'agent d'examen ou l'agent enquêteur.

5. Utilisation d'un système de SAP pour les infractions mineures en vertu de la partie I

Quatre-vingts pour cent des mises en accusation en vertu de la partie I portent sur des infractions au *Code de la route* ou à ses règlements, ce qui représente environ 1,6 million de mises en accusation chaque année qui occupent approximativement 30 000 heures de travail des juges de paix. De nombreuses infractions seraient considérées comme mineures. Elles prennent énormément de ressources judiciaires (tribunaux et juges) qui pourraient très bien être consacrées à des infractions plus graves. De plus, même si nous avons mis en évidence les infractions mineures au *Code de la route*, il y a d'autres lois provinciales pour lesquelles un système de SAP pourrait être approprié. Par exemple, la *Loi de 1992 sur le code du bâtiment*³⁶⁴ est mise en application à l'échelle municipale. Elle prévoit un système d'ordonnances administratives avec les droits correspondants d'examen et d'appel. Un système de sanctions administratives est un prolongement naturel de ces systèmes existants pour favoriser l'observation de la loi avant d'engager une poursuite intentée en vertu de la Loi ou éventuellement à la place d'une telle procédure. L'utilisation actuelle des représentants judiciaires pour régler ces infractions mineures ne favorise peut-être pas le respect de l'administration de la justice. Pour ces raisons, entre autres, Archibald, Jull et Roach estiment que les infractions mineures d'excès de vitesse devraient également ne plus être traitées par les tribunaux d'infractions provinciales et être réglées par un régime de SAP :

La question des ressources laisse penser que nous ne devrions pas du tout avoir recours aux tribunaux pour des infractions provinciales mineures. Les infractions de vitesse mineures se prêtent parfaitement aux sanctions administratives pécuniaires. À notre avis, le règlement des infractions de vitesse mineures dans des tribunaux présidés par des juges de paix ne fait guère de sens. En outre, cette façon de faire ne cadre pas très bien avec la tendance constatée dans d'autres domaines tels que l'environnement³⁶⁵. (Traduction libre)

Les arguments juridiques, politiques et constitutionnels relatifs aux systèmes de SAP pour le stationnement seraient pertinents pour analyser si les infractions mineures de la partie I devraient également relever d'un régime de SAP. Cela étant dit, il convient de porter une attention particulière à divers enjeux supplémentaires d'ordre juridique, politique et opérationnel avant de transférer la résolution des infractions mineures, y compris celles commises à l'encontre du *Code de la route* dans le cadre d'un système de SAP. Il s'agit des facteurs suivants :

- **Quelles infractions?** Il y a des centaines d'infractions mineures au *Code de la route* et beaucoup d'autres infractions mineures créées par d'autres lois qui pourraient éventuellement être soumises à un système de SAP. Il faudra évaluer quelles infractions disposeront des caractéristiques pour relever d'un système de SAP, et aux fins d'uniformité, cette décision devrait reposer sur une justification et sur un critère seuil appliqué de façon constante.
- **Quand imposer une SAP ou engager des poursuites?** Certaines infractions pourraient être considérées mineures dans certaines circonstances (p. ex. conduire sans permis, car le conducteur a oublié son permis à son domicile), mais plus graves dans d'autres situations (p. ex. conduire sans permis, car il a été précédemment révoqué par le registrateur des véhicules automobiles en raison de condamnations antérieures). L'agent d'application de la loi aurait-il la compétence de délivrer une SAP ou de choisir une poursuite intentée en vertu de la Loi?
- **Nature de l'infraction – responsabilité absolue contre responsabilité stricte.** Les infractions qui sont à présent des infractions de responsabilité stricte deviendraient-elles dans les faits des infractions de responsabilité absolue si un régime de SAP en assurait l'application. Un moyen de défense de diligence raisonnable serait-il disponible pour certaines infractions devant un agent enquêteur dans le cadre d'un système de SAP ou serait-il expressément exclu par une loi comme c'est le cas pour les pénalités environnementales prévues par la *Loi sur la protection de l'environnement*? Si le moyen de défense de diligence raisonnable devait être maintenu, serait-il possible de préciser ce moyen de défense dans les lignes directrices utilisées par un agent enquêteur, lesquelles pourraient également être mises à disposition du public?
- **La pénalité et les aspects constitutionnels.** La pénalité proposée envisage-t-elle l'emprisonnement ou une autre pénalité de nature punitive? Le montant de toute pénalité ne devrait pas être de nature punitive; si c'était le cas, les droits prévus par la *Charte* pourraient être invoqués.
- **Autres questions juridiques et politiques.** Par exemple, comment un agent enquêteur dans le cadre d'un système de SAP pourrait-il gérer une arrestation ou une perquisition illégale survenant pendant la perpétration d'une infraction fondée sur la partie I ou pendant l'enquête à cet égard, et quelle autorité posséderait-il pour exercer une compétence réparatrice? De même, les gens seraient-ils encore disposés à observer des normes réglementaires importantes s'ils savent que les seules conséquences possibles sont une pénalité pécuniaire

et non une sanction potentiellement plus sévère qui pourrait uniquement être rendue par un juge de la Cour de justice de l'Ontario (p. ex. probation, révocation de permis)?

- **Problèmes en matière de mise en œuvre.** Le volume des affaires serait significatif et les municipalités auraient à élaborer et à mettre en œuvre des structures appropriées, ainsi qu'à assurer la dotation en personnel pour gérer le volume de cas prévu. Les infrastructures appropriées en matière de TI devraient également être en place pour permettre une déclaration adaptée aux organismes gouvernementaux et aux ministères aux fins d'application de la loi (p. ex. registrateur des véhicules automobiles).
- **Création de deux systèmes distincts.** Si un système de SAP pour certaines infractions mineures est créé, alors que le système actuel de la Loi reste maintenu pour d'autres infractions, il y aurait alors deux systèmes distincts. Il est peut-être possible de réaliser des économies d'échelle en conservant un seul système pour toutes les infractions de la partie I et de la partie III, plutôt qu'en créant un nouveau système séparé pour uniquement certaines infractions mineures.

Le seul volume des infractions de la partie I et le temps consacré à leur règlement nécessitent un examen plus approfondi. Nous pensons que ce système pourrait tirer parti de l'analyse menée par le gouvernement de l'Ontario sur les infractions provinciales mineures, notamment celles au *Code de la route*, qui devraient relever d'un système de SAP après avoir correctement pris en compte toutes les questions juridiques, politiques et opérationnelles.

6. Utilisation d'un système de SAP pour l'application de la loi relative au stationnement par les communautés de Premières nations

Une autre option éventuelle de réforme a été présentée à la CDO pratiquement à la fin de ce rapport préliminaire. Nous la présentons ici rapidement, mais il s'agit d'un point qui nécessite un plus ample examen.

Les communautés de Premières nations ne sont pas considérées comme une « municipalité » selon la définition fournie dans le cadre de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Par conséquent, elles n'ont pas le pouvoir de mettre en place un système de SAP ou de recouvrer les pénalités afin d'assurer l'application des règlements

administratifs dans les communautés des Premières nations. En application de la *Loi sur les Indiens* à l'échelle fédérale, les communautés des Premières nations ont le pouvoir d'établir des règlements administratifs, régissant une grande variété d'affaires, notamment la réglementation de la circulation³⁶⁶. Toutefois, il nous a été indiqué que les problèmes juridictionnels et une procédure inefficace en matière de poursuites rendent inutile ce pouvoir de créer des règlements administratifs dans pratiquement toutes les communautés des Premières nations³⁶⁷.

À première vue, il semble qu'il s'agisse d'une option de réforme potentiellement valable, dans la mesure où il n'y aurait pas de raison de traiter l'application des règlements administratifs sur la circulation par des communautés des Premières nations différemment des règlements d'une municipalité. Cependant, nous n'avons pas eu suffisamment de temps pour consulter ou évaluer de façon exhaustive les conséquences juridiques et politiques de cette possibilité de réforme, ce qui devrait selon nous être effectué par le gouvernement de l'Ontario en consultation avec les communautés des Premières nations en Ontario.

D. Conclusions et recommandations

Le recours à des sanctions administratives pécuniaires comme solution de rechange face aux poursuites intentées contre les 1,9 million d'infractions provinciales de moindre gravité relevant de la partie I est un sujet qui mériterait qu'un rapport propre lui soit consacré. Cependant, nous avons cherché des avis et mené une recherche et une analyse pour recommander des réformes discrètes, mais majeures qui verraient une utilisation plus importante des SAP comme mécanisme exclusif d'application de la loi pour les infractions de stationnement.

Comme point de départ de la réforme, il existe de prime abord des arguments solides étayant l'idée que des économies importantes de temps et d'argent pourraient être obtenues en excluant toutes les infractions de stationnement de la partie II du système fondé sur la *Loi sur les infractions provinciales* et en les transférant dans le cadre d'un système de SAP prévu par chaque municipalité. Même si l'on ne peut établir un argument décisif en ce qui concerne les économies de coût ou si l'on n'accepte pas cet argument, il y a quelque chose d'incontestablement disproportionné dans l'utilisation des juges de paix et des ressources limitées des tribunaux pour ces affaires d'ordre particulièrement mineur. Nous pensons que l'utilisation des SAP, basée sur le modèle adopté par la ville de Vaughan, offre un mécanisme équitable et équilibré pour

examiner les pénalités administratives, système qui ne contreviendrait pas à la *Charte*. Le système de SAP est également plus accessible et devrait être mis à disposition pour assurer l'application des règlements administratifs relatifs au stationnement pour personnes handicapées. Plus important encore, nous pensons que la règle de loi et l'administration de la justice feraient l'objet d'un plus grand respect si les ressources en matière de juges et de tribunaux étaient réservées à la poursuite d'infractions provinciales plus graves.

Selon nous, la transition de toutes les infractions de stationnement fondées sur la partie II vers un système de SAP dans toutes les municipalités de l'Ontario devrait être menée à bien en deux ans, après plus ample consultation des municipalités et des ministères gouvernementaux pertinents. Pendant nos consultations sur cet enjeu, nous avons été informés de problèmes très concrets de mise en œuvre, notamment, au niveau du temps nécessaire pour mettre en place une infrastructure en matière de TI pour permettre aux municipalités d'informer le registrateur des véhicules automobiles en cas de non-paiement d'une SAP. Le pouvoir du registrateur de ne pas valider ou délivrer un certificat d'immatriculation jusqu'à paiement de la pénalité constitue un outil important et efficace d'application de la loi³⁶⁸. La ville d'Oshawa nous a indiqué que, d'après son expérience, des travaux considérables étaient nécessaires pour établir une infrastructure adaptée en matière de TI qui permettrait un système de déclaration directe du non-paiement d'une SAP au ministère des Transports (MTO). En règle générale, le ministère du Procureur général assure l'entretien de l'infrastructure des TI qui permettrait ce système de déclaration directe auprès du registrateur des véhicules automobiles. Le ministère des Transports ne dispose pas encore de cette structure pour permettre aux municipalités de déclarer directement le défaut de paiement des SAP. Elles doivent pour le moment passer par le ministère du Procureur général, qui à son tour, informe le ministère des Transports. À titre provisoire, la ville d'Oshawa prévoit conclure une entente temporaire tripartite avec le ministère du Procureur général et le ministère des Transports selon laquelle les systèmes de la ville pourront communiquer avec le ministère des Transports par l'entremise du système de TI du ministère du Procureur général. De plus, nous avons entendu dire que le ministère des Transports élabore actuellement sa propre infrastructure de TI qui permettrait aux municipalités d'effectuer leurs déclarations directement.

Il ne fait aucun doute qu'il existe un réel enjeu en matière de mise en œuvre, mais nous maintenons qu'une transition vers un système de SAP pour les infractions de stationnement pour toutes les municipalités ne devrait pas être retardée et devrait être menée à bien en deux ans. Selon nous, deux ans constituent un délai raisonnable et

suffisant pour élaborer et mettre en place une infrastructure de TI permettant un système de déclaration directe entre les municipalités et le ministère des Transports, notamment au vu des travaux et des concertations sur cette question qui ont eu lieu jusqu'à présent. Si un délai raisonnable n'est pas fixé, il se peut que la transition ne se fasse jamais et nous pensons qu'elle doit avoir lieu en temps opportun afin de pouvoir rediriger rapidement les ressources en termes de juges et de tribunaux vers des affaires plus graves. En outre, certaines municipalités ont déjà déployé des systèmes de SAP pour assurer l'application de règlements administratifs sur le stationnement et autres, et il faut tirer parti de leurs expériences et de leurs meilleures pratiques pour parvenir à dépasser tout autre obstacle opérationnel.

En ce qui concerne l'application de systèmes de SAP à d'autres infractions mineures faisant actuellement l'objet de poursuites intentées en vertu de la partie I, notamment les infractions mineures au *Code de la route*, il nous semble qu'il existe à première vue de solides arguments venant appuyer cette idée, sous réserve de l'examen de plusieurs considérations clés d'ordre juridique, politique et opérationnel.

Au vu de ces conclusions, nous effectuons les recommandations suivantes.

La CDO formule les recommandations suivantes :

12. Dans un intervalle de deux ans, des modifications devraient être apportées à la Loi afin de supprimer les poursuites des infractions de stationnement fondées sur la partie II au sein de la Cour de justice de l'Ontario.

13. Dans un intervalle de deux ans, chaque municipalité (ou conjointement avec d'autres municipalités ou partenaires municipaux) devrait adopter et mettre en place un règlement administratif relatif aux pénalités administratives en vue d'assurer l'application des règlements relatifs au stationnement, à l'immobilisation ou à l'arrêt de véhicules, y compris des règlements concernant le stationnement pour personnes handicapées.

14. Le Règlement de l'Ontario 333/07 pris en application de la Loi de 2001 sur les municipalités devrait être modifié pour autoriser des pénalités administratives en vue d'assurer l'application des règlements administratifs établissant les systèmes de stationnement pour personnes handicapées.

15. La limite pécuniaire de 100 \$ pour les pénalités administratives, prescrite dans l'article 6 du Règlement de l'Ontario 333/07 devrait être augmentée à 500 \$ ou à un autre montant nécessaire, pour que les systèmes de SAP puissent assurer l'application des règlements administratifs établissant les systèmes de stationnement pour personnes handicapées.

16. Les municipalités et ministères pertinents, notamment le ministère des Transports, devraient immédiatement évaluer les défis opérationnels que pose la mise en œuvre réussie d'un système de SAP pour l'application de la législation sur le stationnement (par exemple, l'infrastructure requise en matière de TI) et élaborer un plan d'action pour résoudre ces problèmes en l'espace de deux ans. Des consultations avec les municipalités qui ont d'ores et déjà mis en œuvre un système de SAP pourraient aider à relever ces défis opérationnels.

17. Le gouvernement de l'Ontario devrait mener un examen des infractions provinciales mineures faisant plus généralement l'objet d'instances introduites en vertu de la partie I, notamment, les infractions mineures au Code de la route actuellement poursuivies en vertu de la partie I, afin de déterminer quelles infractions pourraient le mieux relever d'un système de SAP. Cet examen devrait prendre en compte, entre autres considérations juridiques, politiques et opérationnelles :

- a. déterminer les infractions les plus courantes, actuellement poursuivies dans le cadre de la partie I, leur volume et les ressources nécessaires connexes (en matière de juges et de tribunaux) pour régler ces infractions, comparativement à un régime de SAP;
- b. évaluer l'efficacité des régimes de SAP pour les autres infractions mineures;
- c. définir la nature des infractions (p. ex. savoir s'il s'agit d'une infraction de responsabilité stricte ou absolue) et la possibilité ou la nécessité de maintenir une défense de diligence raisonnable dans le cadre d'un système de SAP au moyen de lignes directrices appropriées adressées à l'agent enquêteur administratif;
- d. examiner le projet de pénalités en vertu d'un régime de SAP et déterminer si elles seraient de nature punitive et entraîneraient une possibilité d'emprisonnement;

- e. *déterminer si les circonstances éventuelles engendrant l'infraction pourraient éventuellement susciter des allégations de contravention aux droits prescrits par la Charte ou à d'autres droits, et si tel est le cas, comment ces allégations pourraient être gérées dans le cadre d'un régime de SAP;*
- f. *déterminer les problèmes opérationnels qui entraveraient la capacité à mener à bien la transition de la résolution d'infractions vers un système de SAP;*
- g. *définir les mérites du maintien de deux systèmes séparés et distincts pour la résolution des mêmes infractions provinciales qui sont actuellement poursuivies en vertu de la partie I (à savoir, un système de SAP et un système judiciaire fondé sur la Loi).*

18. En consultation avec les communautés des Premières nations, le gouvernement de l'Ontario devrait prendre en considération les répercussions juridiques et politiques de l'élargissement de la définition de « municipalité » prescrite dans la Loi de 2001 sur les municipalités afin de permettre d'assurer l'application de règlements administratifs adoptés par un groupe de Premières nations en vertu de la loi fédérale intitulée Loi sur les Indiens par un régime de sanctions administratives pécuniaires.

VI. RÉFORME DE LA DÉTERMINATION DE LA PEINE

A. Dispositions de la *Loi sur les infractions provinciales* relatives à la détermination de la peine

Durant nos consultations, il a été proposé de réformer deux domaines concernant la détermination de la peine : il s'agit de savoir si premièrement la Loi devrait comporter une disposition énonçant l'objectif ou les principes de la détermination des peines, et deuxièmement, si l'éventail des choix qui s'offrent au juge en matière de détermination de la peine devrait être étendu. Nous commençons par un aperçu des dispositions actuelles de la partie IV de la Loi relatives à la détermination de la peine avant d'analyser ces deux enjeux au regard de la pyramide réglementaire abordée dans le chapitre III.

Aux termes de la Loi, toute personne condamnée dans le cadre d'une instance introduite aux termes de la partie I est punissable d'une amende d'au plus 1 000 \$³⁶⁹. Pour les infractions de la partie III, l'amende maximum est de 5 000 \$ à moins de disposition contraire contenue dans une loi³⁷⁰. Certains pouvoirs en matière de détermination de la peine sont limités aux instances introduites aux termes de la partie III, comme le pouvoir d'ordonner la préparation d'un rapport présentenciel³⁷¹ et celui d'ordonner que le défendeur se conforme aux conditions prescrites dans une ordonnance de probation³⁷². La Loi ne comporte pas de pouvoir général permettant de condamner une personne à une peine d'emprisonnement; un tel pouvoir doit exister dans la loi instituant l'infraction. La Loi crée toutefois plusieurs infractions procédurales pour lesquelles une peine d'emprisonnement peut être prononcée (p. ex. l'outrage est punissable d'une amende d'au plus 1 000 \$ ou d'une peine d'emprisonnement d'au plus trente jours³⁷³). Lorsqu'une loi autorise le prononcé d'une peine d'emprisonnement, le juge peut tenir compte de la période que la personne condamnée a déjà passée sous garde³⁷⁴ et envisager une peine d'amende à la place de la peine d'emprisonnement³⁷⁵.

Le défendeur qui est déclaré coupable est tenu de verser au tribunal, à titre de dépens, le montant fixé par les règlements³⁷⁶, et doit payer une suramende lorsque l'instance est introduite en vertu de la partie I ou III et qu'une amende est imposée à l'égard de l'infraction³⁷⁷.

Une amende est exigible quinze jours après avoir été imposée³⁷⁸. S'il y a défaut de paiement d'une amende, celle-ci peut être mise à exécution au moyen d'un jugement civil en déposant un certificat auprès de la Cour des petites créances ou de la Cour supérieure de justice. Aux fins d'exécution, le certificat est réputé, dès son dépôt, être une ordonnance de ce tribunal³⁷⁹. Le juge dispose d'autres outils d'exécution de la peine d'amende : ordonner la suspension d'un permis, d'une licence, d'un enregistrement ou d'un privilège dont la suspension est autorisée en vertu d'une loi ou refuser leur renouvellement³⁸⁰. La Loi prévoit d'autres outils d'exécution, mais comme on l'a indiqué précédemment, ces outils ne sont pas réellement en vigueur puisque d'après l'article 165(3) de la Loi, les dispositions ne sont pas applicables aux municipalités qui ont conclu des ententes de transfert avec le procureur général. Ces outils incluent la possibilité pour un juge de décerner un mandat d'arrêt contre la personne en défaut et lorsque d'autres méthodes de recouvrement de l'amende ont été employées sans succès³⁸¹, et la possibilité pour un juge de prononcer une peine d'emprisonnement pour défaut de paiement de l'amende si l'emprisonnement de la personne ne serait pas contraire à l'intérêt public³⁸². En outre, d'après une décision de la Cour suprême du Canada, l'incapacité réelle de payer une amende n'est pas un motif valable

d'emprisonnement³⁸³. Lorsqu'une personne n'est pas en mesure de payer une amende, un juge peut accorder une prorogation du délai, établir un échéancier de paiements, ou dans des circonstances exceptionnelles, réduire le montant de l'amende³⁸⁴.

Un programme de règlement optionnel des amendes, autorisé par la Loi et établi par règlement, permet le paiement des amendes au moyen de crédits accordés pour le travail exécuté³⁸⁵, même si aucun programme de ce genre n'est actuellement en vigueur.

B. Objectifs et principes en matière de détermination de la peine

1. Problèmes causés par l'absence d'énoncé d'objectif ou de principes en matière de détermination de la peine

La Loi ne comporte pas d'énoncé d'objectif ou de principes en matière de détermination de la peine. Le juge été contraint de combler le vide grâce à la jurisprudence. Cette approche a été critiquée car le pouvoir judiciaire a été amené à prendre des décisions d'ordre politique à propos des priorités en matière de détermination de la peine, domaine pourtant davantage du ressort du pouvoir législatif. De même, plusieurs affaires présentant des faits similaires ont débouché sur des peines tout à fait différentes, ce qui rend difficile toute rationalisation. Plusieurs chercheurs ont appelé de leurs vœux l'établissement de lignes directrices claires afin de favoriser une certaine uniformité dans la détermination de la peine et d'aider le juge à promouvoir les objectifs des lois instituant les infractions. En revanche, le *Code criminel* énonce expressément l'objectif et les principes en matière de détermination de la peine applicable aux affaires criminelles³⁸⁶ de même que la loi de la Colombie-Britannique intitulée *Public Health Act*³⁸⁷, qui comporte également un énoncé des principes de détermination de la peine infligée dans le cas des infractions qu'elle vise. La *Loi sur la protection de l'environnement* de l'Ontario énonce des circonstances aggravantes à envisager au moment de déterminer la peine à infliger aux contrevenants à la législation sur la protection de l'environnement³⁸⁸ mais elle ne comporte pas de déclaration péremptoire à propos des objectifs et des principes applicables en matière de détermination de la peine. C'est la raison pour laquelle Todd Archibald, Kenneth Jull et Kent Roach en concluent qu'en Ontario, les dispositions relatives à la détermination de la peine dans le domaine des infractions réglementaires « constituent un patchwork nécessitant une réforme »³⁸⁹. (Traduction libre)

Au fil des années, les tribunaux ont établi une longue liste de principes applicables aux infractions réglementaires. Ils ont défini et utilisé pas moins de 23 principes, y compris la nature de l'infraction, la taille, la quantité et la nature des activités du défendeur ainsi que leur utilité sociale³⁹⁰. Ce « catalogue » sert de guide pour les tribunaux mais il n'est pas pleinement satisfaisant³⁹¹. Par exemple, les rapports qu'entretiennent ces principes entre eux ne sont pas évidents et on ignore s'ils doivent être considérés comme des circonstances aggravantes ou atténuantes, de même que leur ordre de priorité³⁹². En outre, si le concept de catalogue a été élaboré par les tribunaux de première instance, la Cour d'appel de l'Ontario a rendu peu de décisions de nature à guider les tribunaux inférieurs en matière de détermination de la peine. L'absence de jurisprudence abondante dans le domaine de la détermination de la peine s'explique notamment par les critères stricts qui doivent être réunis pour pouvoir faire appel d'une décision devant la Cour d'appel³⁹³.

La principale décision de la Cour d'appel traitant de la détermination de la peine dans le domaine des infractions réglementaires est *R. c. Cotton Felts Ltd*³⁹⁴. Dans cette affaire, un employé nettoyait une machine roulante lorsque son bras a été aspiré dans les rouleaux de la machine et broyé. Son bras a dû être amputé jusqu'au coude. Un règlement pris en application de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* prévoit qu'une machine doit être nettoyée uniquement lorsque le mouvement susceptible de mettre en danger la sécurité du travailleur est arrêté. Le défendeur a été condamné à une peine d'amende de 12 000 \$, dont il a fait appel. La Cour d'appel a indiqué que les amendes sont généralement utilisées pour faire appliquer les dispositions réglementaires et que le principal élément déterminant pour la fixation du montant est la dissuasion :

*Dans une large mesure l'application de tels textes [réglementaires] passe par l'imposition d'amendes aux entreprises contrevenantes. Le montant de l'amende sera déterminé par un ensemble complexe de considérations, notamment la taille de la compagnie impliquée, la portée de l'activité économique concernée, l'ampleur du préjudice réel et éventuel pour le public, et la sanction maximale prescrite par la loi. Par-dessus tout, le montant de l'amende sera déterminé par la nécessité d'appliquer les normes de réglementation par la dissuasion*³⁹⁵. (C'est nous qui soulignons) (Traduction libre)

La Cour a ensuite déclaré que si l'amende ne devrait pas être sévère, elle ne devrait toutefois « pas être perçue comme une simple autorisation d'exercer une activité illégale »³⁹⁶. La Cour d'appel n'a pas rendu de décision de portée générale dans le

domaine de la détermination de la peine comme celle de l'affaire *Cotton Felts* dans les 25 années qui ont suivi³⁹⁷.

Ce que nombre de chercheurs contestent à propos de l'affaire *Cotton Felts*, c'est le recours aux amendes comme sanction prédominante avec la dissuasion comme principe suprême pour la détermination de la peine dans le domaine des infractions réglementaires. Ils estiment que d'autres principes, tels que la réparation et la réadaptation, jouent un rôle équivalent, voire plus important, en matière de détermination de la peine dans le domaine des infractions réglementaires³⁹⁸. Ils souhaitent également que l'on ait recours à d'autres outils que les seules peines d'amende pour mettre en œuvre cette vaste gamme de principes en matière de détermination de la peine³⁹⁹. Nous abordons ci-après les principes en matière de détermination de la peine et les autres possibilités qui devraient être envisagées pour permettre aux tribunaux de contribuer à la promotion des objectifs de la réglementation.

2. Absence d'uniformité dans les peines prononcées

M. Libman, dans son rapport de recherche rédigé pour la CDO dans le cadre de ce projet, avance que la jurisprudence *Cotton Felts* donne peu d'indications et que, par conséquent, une grande partie des peines prononcées sont difficiles à expliquer. Il s'interroge également sur l'usage des amendes et l'absence d'autres sanctions visant à réparer le préjudice ou à réhabiliter l'auteur de l'infraction afin de promouvoir la conformité future à la disposition réglementaire. Pour illustrer ce point, M. Libman étudie plusieurs décisions rendues par des juridictions en Ontario ou dans d'autres provinces; nous évoquons certaines de ces décisions ci-après⁴⁰⁰.

Tout d'abord, en matière de sécurité sur le lieu de travail, M. Libman fait référence à la décision *R. c. Ellis-Don* dans laquelle la Cour de district de l'Ontario a réduit l'amende imposée par un tribunal inférieur, en application de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, de 20 000 \$ à 10 000 \$⁴⁰¹. Un travailleur était décédé après avoir fait une chute depuis une gaine d'ascenseur. En appel, la majorité des juges la Cour d'appel n'avaient pas eu à traiter la question de la peine puisqu'ils avaient ordonné la tenue d'un nouveau procès en raison d'un problème de constitutionnalité, mais le juge dissident aurait confirmé l'amende de 10 000 \$⁴⁰². Ce qui signifie que l'amende aurait été inférieure à celle prononcée dans l'affaire *Cotton Felts*, alors que dans l'affaire *Ellis-Don*, une personne était décédée et que le défendeur était une grande entreprise⁴⁰³. Dans une autre affaire, un employé avait été victime de brûlures mineures et d'autres travailleurs

avaient ressenti l'impact après que le bras d'une excavatrice fut entré en contact avec des conducteurs sous tension. La Cour d'appel avait approuvé les amendes prononcées contre une petite entreprise familiale pour un total de 35 000 \$, soit une somme beaucoup plus élevée que les amendes infligées dans les affaires *Cotton Felts* ou *Ellis-Don* alors que les blessures étaient bien moins graves que dans ces deux autres affaires⁴⁰⁴.

Même dans des affaires avec des faits similaires, les différents paliers de juridiction ont de la difficulté à déterminer le montant adéquat de l'amende. Dans *R. c. Inco Ltd.*, le défendeur était une grande entreprise minière finalement condamnée pour ne pas avoir maintenu son équipement en bon état et pour ne pas avoir prévu de grille de protection pour protéger les travailleurs contre une pièce d'équipement mobile. Cette défaillance avait entraîné le décès d'un employé. Le juge de première instance avait condamné l'entreprise à une peine d'amende de 250 000 \$ par chef d'accusation pour trois chefs d'accusation⁴⁰⁵. La Cour supérieure de justice avait infirmé l'une des condamnations et réduit la peine pour les autres chefs d'accusation à 125 000 \$ par chef d'accusation après avoir réexaminé l'évaluation réalisée par le juge de première instance des deux facteurs applicables à la détermination de la peine⁴⁰⁶. La Cour d'appel avait ensuite rétabli l'amende de 250 000 \$ pour les deux chefs d'accusation restants⁴⁰⁷. M. Libman relève des disparités similaires dans le montant des amendes dans des décisions rendues en Alberta, en Saskatchewan, au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve⁴⁰⁸.

Les peines prononcées dans les affaires de protection du consommateur peuvent être tout aussi difficiles à expliquer. M. Libman cite l'affaire *R. c. Browning Arms Co. of Canada* dans laquelle le juge d'instance avait prononcé une peine de 15 000 \$ par chef d'accusation pour quatre chefs d'accusation de « prix imposé », pour un total de 60 000 \$. Le tribunal avait fait observer qu'il était nécessaire d'infliger une amende totale élevée pour que la décision ne passe pas pour une « autorisation pure et simple de continuer »⁴⁰⁹. La Cour d'appel n'était pas d'accord et avait prononcé une amende de 2 500 \$ par chef d'accusation, pour un total de 10 000 \$⁴¹⁰. Le résultat était que le montant total de l'amende pour les quatre chefs d'accusation était inférieur de 5 000 \$ à ce que le juge de première instance aurait ordonné pour chaque chef d'accusation pris individuellement. L'affaire *R. c. Epson (Canada) Ltd.* est un autre exemple. Le juge de première instance avait infligé à l'entreprise une amende de 200 000 \$ pour avoir tenté de gonfler les prix au moyen desquels les distributeurs faisaient la promotion des produits du défendeur, mais la Cour d'appel avait trouvé l'amende disproportionnée et l'avait ramenée à 100 000 \$⁴¹¹. Et dans l'affaire *R. c. Total Ford Sales Ltd.*, la Cour de district de l'Ontario avait infirmé les amendes prononcées par le juge d'une cour

provinciale totalisant 66 000 \$ et les avaient remplacées par des amendes totalisant 19 600 \$ en se basant sur le fait que le juge de première instance n'avait pas appliqué correctement certains facteurs de détermination de la peine⁴¹². Là encore l'écart entre les amendes prononcées pour des faits similaires montre bien la nécessité de mieux guider les tribunaux dans la détermination de la peine.

Le troisième domaine examiné par M. Libman est celui des infractions à la législation sur la protection de l'environnement. Même si les outils de détermination de la peine autres que les amendes sont davantage susceptibles d'être utilisés dans le cas des infractions à la législation sur la protection de l'environnement, les écarts dans les peines prononcées sont considérables. Dans l'affaire *R. c. Bata Industries Ltd.*, la Cour provinciale infligeait une sanction totale de 120 000 \$ pour déversement illégal de déchets toxiques et une ordonnance de probation de deux ans. La moitié de la sanction était une amende et les 60 000 \$ restants étaient infligés sous forme d'obligation de financer les frais de démarrage d'un programme local conçu pour nettoyer les déchets toxiques ménagers, ce qui constituait une condition de l'ordonnance de probation. Outre les amendes infligées à l'entreprise Bata, deux directeurs de l'entreprise ont été condamnés chacun à une amende de 12 000 \$⁴¹³. En appel, la Cour de district a réduit la sanction totale à 90 000 \$, soit 60 000 \$ d'amende versés au profit du Trésor du gouvernement et seulement 30 000 \$ versés au programme local de nettoyage des déchets toxiques. Par ailleurs, les amendes personnelles infligées aux directeurs ont été réduites à 6 000 \$ chacun⁴¹⁴.

De toute évidence, les circonstances particulières d'une affaire donnée donneront lieu à des peines différentes, et il faut donc toujours s'attendre à certaines disparités. Cependant, pour être légitime, la détermination de la peine doit se fonder « sur une démarche cohérente et fondée sur des principes, qui aligne cet aspect du processus de réglementation sur ses objectifs sous-jacents »⁴¹⁵. (Traduction libre) On pourra s'attendre à des peines plus fondées et faciles à défendre si les objectifs de la détermination de la peine et les priorités à considérer sont fermement établis et ne sont pas laissés à l'entière discrétion du pouvoir judiciaire. En outre, c'est davantage au pouvoir législatif que revient la tâche de fournir aux tribunaux les outils dont ils ont besoin pour atteindre les objectifs visés par les règlements. Comme le fait remarquer M. Libman :

« ...on ne peut pas à proprement parler de « chaos » pour désigner l'état de la détermination de la peine dans le domaine des infractions réglementaires au Canada, mais de toute évidence, les décisions des tribunaux ne sont pas uniformes,

de même qu'il n'y a aucune cohérence dans l'application des objectifs et des principes de détermination de la peine s'agissant de ces infractions. Ceci dit, on se demande comment il pourrait en être autrement, étant donné l'absence de fondement législatif ou de principe directeur dans les dispositions relatives à la détermination de la peine pour la plupart des infractions réglementaires⁴¹⁶. (Traduction libre)

D'autres chercheurs ont également fait valoir qu'une plus grande uniformité dans la détermination de la peine est nécessaire et que la législation peut jouer un rôle en fournissant une approche fondée sur des principes et uniforme⁴¹⁷. Il importe tout particulièrement que la législation fasse en sorte que la détermination de la peine s'aligne avec les objectifs visés par les règlements. Comme l'indique une auteure :

De toute évidence, il faut s'attendre à certaines disparités. L'équité commande que les tribunaux adaptent leurs peines aux circonstances de chaque délinquant et de chaque infraction. Toutefois, pour être légitime, la détermination de la peine doit se fonder sur une démarche cohérente et fondée sur des principes, qui aligne cet aspect du processus de réglementation sur ses objectifs sous-jacents. Ces objectifs peuvent généralement être classés comme suit : prévention ou limitation du préjudice, amélioration de l'efficacité administrative et atteinte d'un objectif particulier qui sert l'intérêt du public⁴¹⁸. (Traduction libre)

3. Élaboration d'objectifs et de principes en matière de détermination de la peine dans d'autres compétences

Les objectifs et principes en matière de détermination de la peine adoptés dans d'autres contextes fournissent une base qui permet de se demander si des réformes similaires devraient être entreprises s'agissant de la Loi. Diverses études réalisées par la Commission de réforme du droit du Canada, des comités permanents du Parlement, la Commission canadienne sur la détermination de la peine et le gouvernement du Canada ont chacune conclu à la nécessité de dégager des principes dans le *Code criminel*. Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général a procédé à un examen de la détermination de la peine et des mesures de mise en liberté conditionnelle et, dans son rapport de 1988, a formulé les commentaires suivants à propos des disparités observées dans le contexte pénal :

Les recherches en matière de disparité des peines laissent entendre que c'est la confusion entourant le but de la détermination de la peine qui est la raison la plus

souvent invoquée pour expliquer cette situation. À l'heure actuelle, les lois n'énoncent pas l'objet de la détermination de la peine. Le manque d'uniformité dans la jurisprudence semble provenir du fait qu'il est souvent impossible de combiner des éléments comme la protection de la société, la punition, la dénonciation et la dissuasion; ces éléments sont souvent contradictoires et incompatibles. Il convient donc de s'entendre sur une finalité de la détermination de la peine qui puisse orienter la magistrature et éclairer les citoyens⁴¹⁹. (Traduction libre)

Ce mouvement réformateur a finalement débouché sur le dépôt du projet de loi C-41⁴²⁰ qui a donné lieu à « une réforme globale du processus de détermination de la peine »⁴²¹. Le *Code criminel* contient donc désormais un énoncé d'objectifs et de principes en matière de détermination de la peine⁴²².

Objectif

718 Le prononcé des peines a pour objectif essentiel de contribuer, parallèlement à d'autres initiatives de prévention du crime, au respect de la loi et au maintien d'une société juste, paisible et sûre par l'infliction de sanctions justes visant un ou plusieurs des objectifs suivants :

- a) dénoncer le comportement illégal;
- b) dissuader les délinquants, et quiconque, de commettre des infractions;
- c) isoler, au besoin, les délinquants du reste de la société;
- d) favoriser la réinsertion sociale des délinquants;
- e) assurer la réparation des torts causés aux victimes ou à la collectivité;
- f) susciter la conscience de leurs responsabilités chez les délinquants, notamment par la reconnaissance du tort qu'ils ont causé aux victimes et à la collectivité.

Principe fondamental

718.1 La peine est proportionnelle à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité du délinquant.

Principes de détermination de la peine

718.2 Le tribunal détermine la peine à infliger compte tenu également des principes suivants :

a) la peine devrait être adaptée aux circonstances aggravantes ou atténuantes liées à la perpétration de l'infraction ou à la situation du délinquant; sont notamment considérées comme des circonstances aggravantes des éléments de preuve établissant :

(i) que l'infraction est motivée par des préjugés ou de la haine fondés sur des facteurs tels que la race, l'origine nationale ou ethnique, la langue, la couleur, la religion, le sexe, l'âge, la déficience mentale ou physique ou l'orientation sexuelle,

(ii) que l'infraction perpétrée par le délinquant constitue un mauvais traitement de son époux ou conjoint de fait,

(ii.1) que l'infraction perpétrée par le délinquant constitue un mauvais traitement à l'égard d'une personne âgée de moins de dix-huit ans,

(iii) que l'infraction perpétrée par le délinquant constitue un abus de la confiance de la victime ou un abus d'autorité à son égard,

(iv) que l'infraction a été commise au profit ou sous la direction d'une organisation criminelle, ou en association avec elle,

(v) que l'infraction perpétrée par le délinquant est une infraction de terrorisme;

b) l'harmonisation des peines, c'est-à-dire l'infliction de peines semblables à celles infligées à des délinquants pour des infractions semblables commises dans des circonstances semblables;

c) l'obligation d'éviter l'excès de nature ou de durée dans l'infliction de peines consécutives;

d) l'obligation, avant d'envisager la privation de liberté, d'examiner la possibilité de sanctions moins contraignantes lorsque les circonstances le justifient;

e) l'examen de toutes les sanctions substitutives applicables qui sont justifiées dans les circonstances, plus particulièrement en ce qui concerne les délinquants autochtones.

Les dispositions du *Code criminel* n'établissent pas de hiérarchie des objectifs ou des principes, et n'indiquent pas non plus au pouvoir judiciaire comment les appliquer, ce qui a donné lieu à de vives critiques⁴²³. En dépit de ces difficultés, d'aucuns ont déclaré que les dispositions du *Code criminel* étaient préférables à l'absence d'objectifs et de principes et qu'elles permettaient de mettre un peu d'ordre dans le domaine de la détermination de la peine⁴²⁴.

La loi de la Colombie-Britannique intitulée *Public Health Act*⁴²⁵ est un autre exemple de texte législatif qui comporte un énoncé des objectifs et principes de détermination de la peine. Contrairement au *Code criminel*, cette loi établit une priorité dans les principes et exige des peines qui soient, premièrement, réparatrices dans les cas où il y a eu un préjudice; deuxièmement, conçues pour favoriser la réadaptation lorsque l'on s'attend à ce que l'auteur de l'infraction poursuive son activité réglementée; troisièmement, dissuasives lorsque la peine applicable conformément aux priorités précédentes est insuffisante et qu'une autre sanction peut être justifiée pour dissuader d'autres personnes; et quatrièmement, punitives si l'infraction était délibérée ou que d'autres circonstances aggravantes justifient la sanction. Les articles pertinents sont abordés plus en détail ci-après.

4. Introduction d'objectifs et de principes en matière de détermination de la peine dans la Loi sur les infractions provinciales

Comme avec les résultats de la recherche sur les disparités en matière de détermination de la peine sous l'empire du *Code criminel*, il semble qu'il existe des variations infondées dans les peines prononcées en vertu de la Loi. Le patchwork de dispositions législatives et la jurisprudence limitée de la Cour d'appel n'ont pas permis de combler les lacunes législatives. L'argumentation du Comité permanent en faveur d'un consensus sur une justification de la détermination de la peine dans le contexte pénal est tout aussi valable pour le contexte réglementaire. La détermination de la peine devrait avoir une base fondée sur des principes pour promouvoir au mieux les objectifs visés par les règlements et un énoncé des principes dans la Loi est de nature à promouvoir cela.

Plutôt que de simplement adopter les principes du *Code criminel* en matière de détermination de la peine, il convient d'accorder une attention particulière à la distinction entre les infractions pénales et les infractions réglementaires, et tout particulièrement, au « cycle réglementaire » évoqué précédemment⁴²⁶. Pour dire les choses simplement, il s'agit du cycle dans lequel une partie assujettie à la réglementation se livrera à une activité réglementée, où un manquement à une norme

de réglementation sera détecté et résolu (p. ex. au moyen d'une lettre d'avertissement, d'une sanction administrative pécuniaire, ou de poursuites avec condamnation à une amende), à la suite de quoi la partie assujettie à la réglementation reprendra en général son activité réglementée. Les entreprises ou les particuliers continueront à transporter des déchets, à conduire leur véhicule, à exploiter une usine de fabrication ou à répandre des biosolides dans une ferme. En effet, il est dans l'intérêt de la société que la personne condamnée poursuive son activité réglementée, mais qu'elle le fasse dans le respect de la réglementation, plutôt qu'elle soit contrainte de cesser de l'exercer.

Lorsqu'une infraction provinciale a été commise, le tribunal devrait reconnaître le cycle réglementaire. Il doit regarder « non seulement en arrière pour observer la conduite qui a débouché sur le manquement, mais aussi vers l'avant, dès lors que le défendeur continuera souvent de se livrer à l'activité réglementée après l'imposition de la sanction⁴²⁷. (Traduction libre) Par conséquent, lorsque le tribunal se prononce sur la peine, il devrait se demander quelle réponse est la plus à même de favoriser le respect de la norme dans le futur, « ce qui est très différent du contexte pénal dans lequel les défendeurs sont punis pour leur comportement fautif antisocial ou immoral »⁴²⁸. C'est là la distinction fondamentale entre la détermination de la peine dans les affaires pénales et les infractions réglementaires et il doit en être tenu compte pour élaborer des principes de détermination de la peine dans le domaine des infractions réglementaires et pour envisager la corrélation existant entre ces principes⁴²⁹.

Pour bien comprendre le cycle réglementaire et ses implications dans le domaine de la détermination de la peine, il est nécessaire de se pencher sur les tendances en matière d'application des règlements. Les normes de réglementation tendent à ne plus être basées sur des modèles⁴³⁰. Les règlements basés sur des modèles précisent la façon dont un acte doit être accompli et sont clairs et directs (p. ex. l'exploitant doit poser un absorbeur n° 2 sur chaque cheminée)⁴³¹. On leur a toutefois reproché de ne pas s'adapter facilement à l'évolution de la technologie et des compétences, au détriment de l'efficacité et de l'innovation⁴³². Un règlement trop restrictif ou rigide est susceptible d'affecter indument le fonctionnement efficace des activités. On peut lire dans un rapport consacré au secteur financier que de telles normes prescriptives ne répondent pas suffisamment rapidement aux changements intervenant sur le marché, constituent un fardeau pour l'industrie et ne permettent pas de prévenir les actes répréhensibles⁴³³.

Les stratégies plus récentes de réglementation produisent des règlements basés sur les résultats, le rendement ou les principes. Ces types de règlements se distinguent comme suit⁴³⁴ :

1. Les règlements « basés sur les résultats » quantifient le résultat à atteindre (p. ex. l'exploitant doit faire en sorte que les émissions d'une cheminée contiennent moins de x parties par million d'oxyde nitreux).
2. Les règlements « basés sur le rendement » ne quantifient pas le résultat à atteindre (p. ex. l'exploitant doit faire en sorte que la teneur en oxyde nitreux des émissions ne soit pas nuisible pour l'environnement).
3. Les règlements « basés sur les principes » fixent des normes de comportement (p. ex. l'exploitant doit disposer des cadavres d'animaux d'une manière écologique).

Ces stratégies sont plus souples sur le plan opérationnel pour les personnes assujetties à la réglementation, mais les deux dernières laissent également plus de place à l'incertitude quant aux obligations. L'obligation de disposer d'un épurateur donné est moins souple, mais elle est également plus claire que celle de faire en sorte que l'exploitation fonctionne de manière écologique. Lorsqu'une norme de réglementation incertaine donne lieu à des poursuites, le tribunal appelé à se prononcer sur la peine doit tenir compte de l'absence de certitude de la norme; il doit par ailleurs se demander si la peine peut être utilisée pour aider le défendeur à déterminer ce qu'exige la norme et comment la peine aidera à observer les normes à l'avenir⁴³⁵.

Cette nouvelle tendance s'est accompagnée d'une démarche d'exécution moins accusatoire⁴³⁶ et d'un recours accru aux outils d'exécution indiqués au bas de la pyramide réglementaire abordée dans le chapitre III. Les lettres d'avertissement, la formation et les tentatives de persuasion par l'organisme de réglementation devraient être utilisées avant que ne soient invoquées les approches placées au sommet de la pyramide, telles que les enquêtes, les poursuites et la suspension de permis. Lorsque le tribunal prononce une peine, il devrait tenir compte des tentatives d'observation antérieures et de la réponse du défendeur à ces tentatives. Le tribunal doit également tenir compte de l'effet de la peine sur les rapports futurs entre l'organisme de réglementation et la personne concernée. Selon toute vraisemblance, l'organisme de réglementation et la partie assujettie à la réglementation continueront de traiter l'un avec l'autre et le tribunal doit se demander si la peine pourrait en fait être utilisée pour favoriser une application collaborative à l'avenir⁴³⁷. M. Libman résume ces considérations de la façon suivante :

Pour dire les choses autrement, tenir compte de la relation antérieure entre la partie assujettie à la réglementation et l'organisme de réglementation, des répercussions de la peine infligée par le tribunal sur l'aptitude des parties à aller de l'avant et à instaurer de nouveau une relation de travail non conflictuelle et collaborative⁴³⁸. (Traduction libre)

Après avoir considéré les nouvelles stratégies de réglementation, Sherie Verhulst estime que le tribunal chargé de déterminer la peine applicable dans le cas d'une infraction prévue par la loi de la Colombie-Britannique intitulée *Offence Act*⁴³⁹, l'équivalent de la *Loi sur les infractions provinciales* en Ontario, devrait passer par les cinq étapes suivantes :

1. encourager la présentation de positions communes sur les facteurs aggravants ou atténuants et la peine à infliger (« présentation de positions communes »);
2. dans la mesure du possible et du raisonnable, infliger une peine qui remédie à la violation (p. ex. indemnisation, probation, ordonnances communautaires) (« réparation »);
3. s'il est probable que le délinquant continuera de se livrer à l'activité réglementée après l'imposition de la peine, mais que son comportement doit changer pour éviter des violations futures, infliger une peine qui favorise les changements nécessaires à la prévention de violations futures (p. ex. probation, service communautaire) (« réadaptation »);
4. infliger une peine qui favorisera le changement du comportement de tiers, mais seulement si le tribunal est convaincu que cela va dans le sens d'un objectif de la réglementation et lorsque les sanctions axées sur la réparation et la réadaptation sont insuffisantes étant donné les circonstances de l'affaire (p. ex. service communautaire, amendes) (« dissuasion »);
5. si les circonstances aggravantes le justifient, infliger une peine qui sanctionne et punit le comportement du délinquant (p. ex. ordonnances de publication, ordonnance de cessation des activités de façon temporaire ou permanente) (« punition »)⁴⁴⁰.

L'approche de Sherie Verhulst envisage une hiérarchie claire des principes dont le tribunal doit tenir compte aux fins de détermination de la peine⁴⁴¹. Cette hiérarchie a été considérée comme une amélioration par rapport à l'approche du *Code criminel*, lequel n'établit aucune priorité et fournit peu d'indications sur la façon d'appliquer ses principes et objectifs en matière de détermination de la peine⁴⁴². Cette approche donne aux tribunaux des indications claires et utiles de façon à ce que le processus de détermination de la peine soit plus cohérent et plus fondé, en particulier lorsque le juge est confronté à des principes de détermination de la peine divergents.

La CDO approuve la hiérarchie de principes de détermination de la peine proposée par Sherie Verhulst. M. Libman fait remarquer que chaque étape individuelle est bien ancrée dans la jurisprudence concernant les infractions réglementaires. Les principes de dissuasion et de dénonciation sont considérés comme des principes de détermination de la peine traditionnels conformes à la jurisprudence *Cotton Felts*, mais désormais les principes de réparation et de réadaptation sont expressément inscrits et ils prennent le pas sur la dissuasion. Cette approche s'inscrit dans une vision contemporaine du droit réglementaire qui envisage la persuasion comme un facteur de motivation plus fort que la punition et dans un système d'exécution des peines qui est souple et susceptible de s'adapter aux stratégies de réglementation plus récentes.

M^{me} Verhulst et M. Libman proposent des arguments convaincants pour chacune des étapes. Le premier consiste en l'encouragement de la présentation de positions communes par le procureur et la défense mettant en évidence les facteurs aggravants ou atténuants ainsi que la sanction qui devrait selon eux être infligée par le tribunal. Pour les affaires complexes qui mettent en cause un règlement basé sur le rendement ou basé sur les principes, cette première étape pourrait s'avérer extrêmement utile. L'organisme de réglementation et les personnes assujetties à la réglementation, dotés chacun de connaissances que ne possède pas nécessairement le tribunal, peuvent proposer une peine qui favorisera les objectifs du règlement et qui peut être choisie en fonction de la capacité de la personne assujettie à la réglementation à se conformer aux conditions de la peine. On peut alors envisager des peines plus créatives de nature à favoriser un meilleur respect de la réglementation à l'avenir. En outre, des peines approuvées par les parties concernées favorisent une meilleure compréhension des positions de chacune d'elles, ce qui va dans le sens d'une coopération accrue pour l'avenir⁴⁴³. Le recours à une présentation de positions communes au lieu d'une punition purement imposée par le tribunal peut également favoriser le respect futur de la réglementation. Comme l'indiquent Ian Ayres et John Braithwaite :

Lorsque la punition est placée au premier plan des mesures réglementaires plutôt que le dialogue, la psychologie humaine veut que les personnes concernées trouvent la mesure humiliante, éprouvent du ressentiment et fassent preuve de résistance notamment en abandonnant l'autoréglementation⁴⁴⁴. (Traduction libre)

La présentation de positions communes sur les facteurs aggravants ou atténuants et la peine à infliger peut s'avérer très utile, mais pas nécessairement pratique dans tous les cas visés par la Loi. Premièrement, nombre de parties comparissant devant le tribunal, en particulier pour des infractions mineures à la Loi, n'auront pas de formation juridique ou assureront elles-mêmes leur représentation; il se peut donc qu'elles ignorent les facteurs aggravants ou atténuants ou l'éventail de peines adaptées. Deuxièmement, même en cas de transaction, bien souvent les parties ne seront pas en mesure de se mettre d'accord sur d'éventuels facteurs aggravants ou atténuants et le tribunal devra déterminer si de tels facteurs existent. Pour ces raisons, nous pensons qu'une entente sur les facteurs aggravants ou atténuants ou sur la peine à infliger ne doit pas être une *exigence* dans tous les cas. Nous pensons plutôt que le tribunal devrait simplement être prêt à entendre toute entente sur ces questions éventuellement conclue par les parties. En cas de consensus autour de ces facteurs, celui-ci permettra de faire en sorte que toutes les considérations pertinentes pour la détermination de la peine soient présentées au tribunal, et supprimera la nécessité de résoudre des conflits factuels à propos de leur application. Lorsque les parties n'arriveront pas à s'entendre, le tribunal devra résoudre ces difficultés factuelles afin d'arriver à une base correcte sur laquelle il pourra s'appuyer pour prononcer la peine.

Ensuite, les ordonnances qui visent à réparer le préjudice subi devraient être l'objectif premier de toute peine prononcée. Lorsqu'une personne se livre volontairement à une activité réglementée et que sa conduite illégale cause un préjudice, le bon sens et l'équité commandent que le préjudice soit réparé par la personne qui en est à l'origine. Les personnes assujetties à la réglementation devraient assumer la responsabilité de leurs actes au moyen de sanctions ayant un lien logique avec l'infraction⁴⁴⁵. La réparation est importante car elle vise à replacer la victime dans la situation dans laquelle elle se trouvait avant la violation de la règle et elle est conforme aux principes de justice réparatrice⁴⁴⁶.

Des outils comme l'indemnisation, les ordonnances de probation et les services à la communauté peuvent être des outils bien plus efficaces que les amendes lorsqu'il s'agit de réparer le préjudice et les circonstances de l'espèce peuvent commander qu'ils

soient préférés aux amendes. La détermination du montant approprié de l'amende est souvent une tâche difficile et parfois les amendes ne modifient pas directement le comportement du délinquant ou ne permettent pas d'atteindre les objectifs établis par la réglementation⁴⁴⁷. Les amendes peuvent être perçues comme étant un simple coût de fonctionnement des entreprises et, une fois encaissées dans les coffres de l'État, elles ne sont pas nécessairement allouées à la réparation du préjudice subi.

Le principe de réparation peut s'avérer plus difficile à mettre en œuvre lorsqu'il n'y a eu aucun préjudice réel et que c'est davantage l'atteinte d'un objectif particulier touchant à l'intérêt général qui est compromise. Néanmoins le tribunal reste capable de concevoir une peine visant la réparation dans de telles circonstances⁴⁴⁸. Par exemple, si un délinquant est responsable d'un déversement dans un lac mais qu'on ignore les effets néfastes immédiats, le tribunal peut exiger une étude à long terme des effets toxiques des matières déversées. De même, en l'absence de préjudice physique entraîné par des produits chimiques découverts dans une maison de soins infirmiers, le tribunal peut ordonner que le personnel soit mieux formé à l'utilisation de produits chimiques toxiques. Ces peines seraient plus utiles en ce qu'elles obligeraient le délinquant à s'intéresser directement à l'atteinte des objectifs de la réglementation.

Après s'être intéressé à la réparation, le tribunal pourrait se pencher sur la réadaptation du délinquant. L'objectif du tribunal est de déterminer une peine qui encourage et aide le délinquant à se conformer aux normes de réglementation à l'avenir. Le principe de réadaptation est approprié lorsqu'il est probable que le délinquant continuera de se livrer à l'activité réglementée après l'infliction de la peine⁴⁴⁹. La société a souvent intérêt à ce que la personne poursuive son activité dans le respect de la réglementation plutôt qu'elle cesse purement et simplement son activité; par conséquent, les ordonnances de réadaptation sont préférables aux suspensions de permis ou aux amendes écrasantes. Dans le cas de la maison de soins infirmiers par exemple, il est préférable que ses portes restent ouvertes de façon sécuritaire pour ceux et celles qui ont besoin de services d'assistance et de logement, plutôt que de faire fermer l'établissement complètement.

La recherche suggère que les organisations passent par trois étapes s'agissant de la conformité aux obligations réglementaires. Compte tenu de ces trois phases, les tribunaux devraient tenir compte de la situation particulière dans laquelle se trouve l'organisation au moment de déterminer des peines visant la réadaptation. Dans le cadre de la première étape, l'organisation s'engage à se conformer à la réglementation. Dans la deuxième phase, l'organisation doit apprendre comment se conformer à ladite

réglementation. Dans la troisième phase, elle doit institutionnaliser la mise en conformité au moyen de procédures d'exploitation uniformisées, d'évaluations du rendement et d'une culture de l'organisation⁴⁵⁰. Donc, si l'organisation se trouvait dans la deuxième phase de conformité, le tribunal pourrait ordonner, comme condition de la probation, que certains employés suivent une formation pour apprendre comment se conformer aux normes de réglementation. Si elle se trouvait dans la troisième phase, le tribunal pourrait exiger de l'entreprise qu'elle embauche un expert pour l'aider à mettre au point des procédures d'exploitation uniformisées conformes aux normes de réglementation.

Si l'objectif est la réadaptation, la probation est préférable aux amendes. L'expérience suggère que si les amendes dissuadent certains types de comportement⁴⁵¹, elles ne changent pas les attitudes ou le comportement à long terme⁴⁵². Nous discutons ci-après de la nécessité d'élargir les pouvoirs conférés par la Loi aux tribunaux afin de leur permettre d'imposer une probation car celle-ci peut jouer un rôle crucial dans la mise en œuvre du principe de réadaptation. D'autres outils comme un « vérificateur intégré » sont également de nature à favoriser l'objectif de réadaptation; nous abordons cet outil plus loin.

Les ordonnances de probation devraient être axées sur les facteurs comportementaux qui favorisent la conformité à la réglementation. Dans le Chapitre III, nous citons des auteurs qui suggèrent que les parties assujetties à la réglementation sont souvent disposées à observer les normes de réglementation, non pas par crainte d'une amende, mais en raison d'autres facteurs. Il peut s'agir du risque d'atteinte à la réputation, du désir de faire ce qu'il faut, de la volonté d'être fidèle à son image de citoyen respectueux des lois et d'assumer une certaine responsabilité sociale⁴⁵³. Ces facteurs de motivation devraient servir de points de départ pour des ordonnances de probation proportionnées et adaptées aux cas de manquement à des dispositions réglementaires qui favoriseront la conformité, plutôt que de déboucher sur une amende classique comme réponse première.

Quatrièmement, le tribunal devrait considérer le principe de dissuasion du public. Après avoir fait remarquer que la dissuasion du public avait été le principal objectif de la détermination de la peine dans le domaine des infractions réglementaires, M^{me} Verhulst affirme que ce principe ne devrait plus se trouver au premier plan et qu'il devrait laisser la place à d'autres principes de détermination de la peine pressants pour les motifs suivants :

- (1) compte tenu de la nécessité de tenir compte de l'effet de la totalité de la peine sur un délinquant, le fait de mettre l'accent sur la dissuasion laisse peu de place pour les mesures axées sur la réparation et la réadaptation, or, si l'on veut que les objectifs de la réglementation soient atteints, ces considérations devraient être prioritaires;
- (2) que ce soit dans le contexte du droit pénal ou dans celui du droit réglementaire, les études montrent que la dissuasion du public, et en particulier les sanctions très sévères à cette fin, ne réussit pas à faire changer les comportements à long terme;
- (3) il est injuste de punir une personne pour anticiper les éventuels manquements d'autres personnes;
- (4) le succès d'un règlement basé sur le rendement ou sur des principes, et de stratégies d'exécution moins accusatoires, repose sur le postulat selon lequel les personnes les plus assujetties à la réglementation font preuve dans une large mesure de bonne volonté et ne se contentent pas de répondre aux menaces de sanction formelle; l'infliction d'une sanction aux fins de dissuasion du public va à l'encontre de ce postulat⁴⁵⁴. (Traduction libre)

Une sanction basée sur la dissuasion du public ne devrait être imposée que si deux conditions sont réunies :

Tout d'abord, si le tribunal a des raisons de croire que l'objectif de la sanction serait conforme à celui du règlement; deuxièmement, si la totalité de la peine ne serait pas disproportionnée au regard des sanctions déjà infligées au titre de la réparation et de la réadaptation⁴⁵⁵. (Traduction libre)

Cette approche est conforme à la pyramide réglementaire. Lorsque les sanctions au bas de l'échelle de la pyramide ont été tentées sans succès, ou lorsqu'une sanction moindre serait tout à fait inadaptée compte tenu des circonstances aggravantes d'un délinquant donné, une sanction plus sévère pourrait bien s'imposer. Une sanction basée sur la dissuasion du public pourrait être justifiée en cas, par exemple, de problème systémique au sein de l'industrie réglementée.

En termes de sévérité de la sanction, celle-ci doit signifier à la collectivité que le non-respect ne sera pas toléré. Nous préconisons d'élargir l'explication de la dissuasion du public donnée dans la jurisprudence *Cotton Felts Ltd.* pour inclure d'autres types de sanctions que les amendes, mais comme il a été dit dans cette affaire, la sanction infligée doit avertir le public que l'infraction ne sera pas tolérée sans pour autant être sévère. En revanche, la sanction ne doit pas être perçue comme de simples droits de

licence⁴⁵⁶. Il convient de se demander si une amende est en fait la peine la plus appropriée dès lors qu'elle peut suggérer « que le délinquant se tire d'affaire à coup d'argent »⁴⁵⁷. Les ordonnances de probation ou les ordonnances de publication portant à la connaissance du public l'infraction commise par le délinquant, ainsi que la sanction, pourraient bien être des facteurs de motivation plus efficaces pour promouvoir l'observation de la règle.

Enfin, le tribunal ne devrait sanctionner pour dénoncer qu'en présence de facteurs aggravants suffisants. De façon unanime, les juges de la Cour suprême du Canada décrivaient comme suit l'objectif de dénonciation :

L'objectif de dénonciation requiert qu'une peine traduise également le fait que la société condamne la conduite d'un contrevenant particulier. Bref, une peine qui comporte un élément dénonciateur représente une déclaration collective symbolique à l'effet qu'on devrait châtier le comportement du contrevenant parce qu'il a enfreint le code des valeurs fondamentales de notre société telles qu'enchâssées dans les règles de fond de notre droit pénal⁴⁵⁸.

Pour déterminer s'il existe des facteurs aggravants qui justifient une sanction contenant un élément dénonciateur, le tribunal devrait s'attacher davantage à la conduite du délinquant qu'à l'infraction elle-même. Les facteurs à considérer seraient alors la conduite délibérée ou imprudente (le fait d'ignorer les agents chargés de la réglementation par exemple), les manquements répétés à l'obligation d'agir avec la diligence requise, le point de savoir si le respect de la réglementation aurait pu être atteint à peu de frais ou facilement ou si le risque de préjudice était élevé.

La dénonciation peut également s'avérer adaptée dans le cas d'une infraction ayant entraîné la mort ou des répercussions de grande envergure et à long terme. Cependant, le préjudice réel, tout en étant pertinent, ne devrait pas être une condition préalable pour le recours à une sanction contenant un élément dénonciateur. Par exemple, une personne qui met délibérément en danger la santé publique en dépit des avertissements répétés des agents chargés de la réglementation pourrait bien mériter une sanction exemplaire.

M^{me} Verhulst estime également que la dénonciation devrait être utilisée avec retenue de façon à laisser plus de place aux sanctions visant la réparation et la réadaptation. Un usage répandu de la dénonciation compromettrait les approches non accusatoires de l'exécution. Ceci s'explique par le fait que des réponses sévères des tribunaux, qui prononceraient par exemple des peines d'incarcération et de révocation de permis,

rendraient les organismes de réglementation réticents à engager des poursuites, ce qui finalement compromettrait les approches non accusatoires qui reposent sur une menace crédible de sanctions plus sévères⁴⁵⁹. Ceci est tout à fait conforme aux études menées par Ian Ayres et John Braithwaite. Ces auteurs avaient en effet observé que les parties assujetties à la réglementation sont davantage disposées à collaborer avec les organismes de réglementation au bas de la pyramide; toutefois, en cas de non-conformité à la réglementation, la dénonciation par le recours au « gros bâton » doit toujours être un outil disponible⁴⁶⁰.

La loi de la Colombie-Britannique intitulée *Public Health Act* adopte une approche proposée par M^{me} Verhulst et pourrait servir de modèle pour l'énoncé de nouveaux objectifs et principes de détermination de la peine dans la *Loi sur les infractions provinciales*. Les articles 105 et 106 sont traduits ci-dessous :

Détermination de la peine

105 (1) Avant de prononcer une peine, le juge peut demander à l'auteur de l'infraction et au procureur d'établir une entente portant sur les éléments suivants :

- (a) les circonstances qui devraient être considérées par le juge qui prononce la peine comme aggravant ou atténuant la gravité de l'infraction`;
- (b) la sanction à infliger.

(2) Pour déterminer la peine appropriée, le juge doit tenir compte, conformément aux règlements, des circonstances qui aggravent ou atténuent l'infraction.

(3) Pour déterminer la peine appropriée, le juge doit :

- a) tenir compte des objectifs de la détermination de la peine énoncés dans l'article 106 [*objectifs de la peine*];
- b) pour concrétiser ces objectifs,
 - (i) d'abord, envisager à titre de sanction, une ou plusieurs des ordonnances qui peuvent être prises en application de l'article 107 [*autres sanctions*];
 - (ii) ensuite, déterminer s'il est également nécessaire de prononcer une peine d'amende ou d'emprisonnement en application de l'article 108 [*amendes et emprisonnement*].

Objectifs de la détermination de la peine

106 (1) Lorsqu'il prononce une peine, le juge peut infliger une ou plusieurs sanctions afin de satisfaire les objectifs énoncés ci-dessous dans l'ordre de priorité :

a) d'abord,

(i) si un préjudice a été causé, réparer le préjudice ou indemniser la personne qui a réparé le préjudice ou en a été victime, y compris le gouvernement;

(ii) si aucun préjudice n'a été causé, prendre acte du préjudice potentiel ou favoriser l'atteinte de l'objectif de la réglementation en soulignant la disposition qui a été enfreinte;

b) ensuite, si l'infraction a été commise dans le cadre d'une activité réglementée ou d'une autre activité que le délinquant continuera vraisemblablement d'exercer, permettre la réadaptation de l'auteur de l'infraction.

(2) En plus d'infliger une sanction en application du paragraphe (1), le juge qui prononce la peine peut infliger une ou plusieurs sanctions en application du paragraphe (3) ou (4), à moins que ce ne soit disproportionné par rapport à l'infraction compte tenu de la nature de l'infraction et du total des sanctions infligées en application de cet article.

(3) Le juge qui prononce la peine peut infliger une sanction dans un but de dissuasion du public s'il croit raisonnablement que la sanction supplémentaire aura un effet dissuasif, notamment :

a) parce que la sanction infligée en application du paragraphe (1) ne répond pas de façon adéquate aux circonstances entourant l'infraction, ou

b) parce que la nature de la sanction peut

(i) soit aider d'autres personnes qui se trouvent dans la même situation que le délinquant à éviter de commettre une infraction similaire;

(ii) soit éduquer d'autres personnes qui se trouvent dans la même situation que le délinquant sur la manière de respecter la gravité de l'infraction.

(4) Le juge qui prononce la peine peut infliger une sanction pour punir le délinquant si l'une ou l'autre des conditions suivantes sont satisfaites :

a) le délinquant a commis l'infraction en connaissance de cause ou délibérément, ou a fait preuve d'insouciance quant aux conséquences de l'infraction;

b) il existe des circonstances aggravantes suffisantes justifiant que le délinquant soit puni pour l'infraction commise.

Pour les raisons énoncées ci-dessus, nous sommes persuadés qu'il est nécessaire d'adopter une nouvelle approche en matière de détermination de la peine, une approche qui serait d'application générale pour les infractions poursuivies en vertu de la Loi, sauf lorsque la loi qui crée l'infraction prévoit l'application de principes différents ou supplémentaires. Nous sommes conscients qu'une loi peut prescrire un ensemble différent de principes spécifiques en matière de détermination de la peine, et ce, afin de promouvoir les objectifs de la réglementation; ces principes doivent toujours avoir préséance sur les principes généraux prescrits en la matière par la Loi.

Les principes en matière de détermination de la peine proposés par M^{me} Verhulst, appuyés par M. Libman, et illustrés dans la loi de la Colombie-Britannique intitulée *Public Health Act* au sujet des objectifs de cette loi, pourraient servir de modèle de détermination de la peine pour les infractions réglementaires régies par la Loi. Nous recommandons qu'un modèle de ce type soit adopté. Comparé à l'actuel paradigme « dissuasion et amende » qui a prévalu dans le cadre de la Loi ces 25 dernières années au moins, le nouveau modèle proposé est réactif, souple et mieux adapté pour favoriser la conformité aux nouvelles stratégies de réglementation. Il serait d'application générale et particulièrement utile dans le cas des infractions pour lesquelles il n'existe aucun principe en matière de détermination de la peine, mais il serait assujéti à d'autres principes spécifiques et éventuellement différents énoncés expressément par la loi créant l'infraction. Les principes de détermination de la peine proposés fournissent des instructions claires permettant au pouvoir judiciaire de concevoir des peines adaptées aux différents types d'infractions et de délinquants, et permettant une meilleure rationalisation des peines par les cours d'appel et entre les différentes affaires présentant des faits similaires.

Certains auteurs ont fait part de leur inquiétude à propos de la « rétrogradation » des amendes et du principe de dissuasion au sein de la hiérarchie des principes en matière de détermination de la peine. Les poursuivants en charge des infractions provinciales affirment que, selon leur expérience, les amendes constituent la « base » pour ce qui est de contrôler la conduite des parties assujétiées à la réglementation. Ils n'approuveraient pas les études suggérant que des facteurs autres que les amendes motivent la conformité à la réglementation. Ils nous ont indiqué que les entreprises subissent les effets d'une amende substantielle et suivent de près la façon dont leurs concurrents sont condamnés sur le terrain des infractions provinciales.

La peine d'amende en tant qu'outil de détermination de la peine restera disponible et devra continuer à être utilisée à des fins dissuasives lorsque les circonstances d'une espèce donnée montreront clairement que des peines visant la réparation ou la réadaptation ne permettraient pas de promouvoir efficacement l'atteinte des objectifs établis par la loi créant l'infraction. Les amendes salées autorisées par une loi resteraient disponibles et continueraient à être ordonnées si elles s'avéraient être le moyen le plus efficace de promouvoir la conformité. La seule différence avec l'introduction de principes en matière de détermination de la peine serait qu'un juge se tournerait d'abord vers les principes situés au premier rang dans la hiérarchie des principes. Il pourrait en résulter des peines coûteuses, affectant tout autant les profits nets et la compétitivité des entreprises qu'une peine d'amende, mais axées sur la réparation ou la réadaptation.

On pense par exemple aux coûteuses opérations de dépollution ou aux ordonnances visant la modernisation ou l'amélioration de l'équipement pour le rendre conforme à des normes plus exigeantes en termes de sécurité et de protection de l'environnement. En outre, l'entreprise contrevenante pourrait être condamnée à payer une amende en plus de ces mesures visant la réparation ou la réadaptation. Tout ce que suppose la hiérarchie des principes, c'est que l'on envisage en premier lieu les principes de détermination de la peine axés sur la réparation et la réadaptation de façon à ce que les conséquences et les causes de la non-conformité puissent être traitées en premier, avant de se tourner vers la dissuasion; dans tous les cas, toute peine prononcée doit viser la conformité aux normes de réglementation.

Enfin, nous ne proposons pas que les parties soient *obligées* de présenter des positions communes sur les facteurs aggravants ou atténuants ou sur la peine recommandée. Nombre de plaideurs non représentés ne seront pas en mesure de s'entendre sur les facteurs aggravants ou atténuants ou sur une peine. Nous proposons simplement que les parties soient encouragées à le faire lorsque cela semble approprié et que le tribunal tienne compte de ces positions communes lorsqu'elles ont été présentées par les parties. Concrètement, il est probable que des positions communes ne soient jamais présentées dans le cas des infractions les plus courantes, même s'il pourrait y avoir des cas dans lesquels elles pourraient s'avérer intéressantes et utiles et que nous ne voulons pas écarter cette possibilité. En revanche les positions communes peuvent être extrêmement utiles pour la détermination de la peine dans le cas des infractions plus graves qui impliquent un préjudice grave pour des personnes physiques ou qui seraient susceptibles de justifier une peine de nature punitive. Par conséquent, selon nous,

l'application de cette étape des nouveaux principes de détermination de la peine n'est pas particulièrement exigeante compte tenu de ses bienfaits potentiels.

5. Application des principes en matière de détermination de la peine aux infractions de la partie I

La dernière question, et l'enjeu est complexe, consiste à déterminer si les nouveaux principes proposés en matière de détermination de la peine devraient s'appliquer à toutes les infractions poursuivies en vertu de la Loi ou seulement aux questions les plus graves désormais poursuivies en vertu de la partie III. Trois arguments principaux ont été avancés pour traiter les infractions de la partie I différemment et ne pas les assujettir aux principes proposés en matière de détermination de la peine. Ces arguments sont les suivants :

- *Proportionnalité - Maintien de la distinction entre les infractions de la partie I et celles de la partie III.* Comme l'ont envisagé les rédacteurs initiaux de la Loi, un processus simplifié doit régir les infractions les moins graves. Ceci est conforme au concept de proportionnalité que nous avons défendu et il s'applique de la même manière au stade de la détermination de la peine. Dès lors que 80 % des infractions de la partie I sont des infractions au *Code de la route* qui sont réglées de façon efficace par des amendes (et par le système de points d'inaptitude), les principes de détermination de la peine et, en particulier, la nécessité d'envisager en premier lieu les concepts de réparation et de réadaptation ajouteront un niveau de complexité inutile à des affaires par ailleurs simples et ordinaires.
- *Inefficacité dans la détermination de la peine :* La considération des cinq étapes lors de chaque audience de détermination de la peine pour les infractions de la partie I pourrait être source d'inefficacité et paralyser inutilement l'administration de la justice, compte tenu, en particulier, du volume des infractions de la partie I jugées chaque année (1,9 million par an). Les principes en matière de détermination de la peine pourraient finir par être appliqués de façon rapide et courante, mais, pour les appliquer correctement, le juge en charge de la détermination de la peine est obligé de se familiariser avec les faits spécifiques de chaque affaire. Ceci risquerait de nuire inutilement à la bonne administration de la justice.
- *La majorité des infractions de la partie I découlent de règlements basés sur des modèles ou sur des résultats pour lesquels des ordonnances axées sur la*

réparation ou la réadaptation auraient peu d'utilité. La plupart des infractions de la partie I sont des infractions au *Code de la route* qui impliquent généralement la violation d'une norme précise et mesurable (p. ex. dépassement de la vitesse autorisée de 100 km/h, défaut de port de la ceinture, non-respect d'un panneau d'arrêt). On imagine difficilement des ordonnances visant la réparation du préjudice ou la réadaptation du délinquant pour ce type d'infractions mineures. Par ailleurs, les infractions de la partie III ayant entraîné des blessures sur le lieu de travail en raison d'une formation inadaptée aux règles de sécurité ou des déversements dans l'environnement en raison d'une planification inadaptée des mesures de précaution peuvent mettre en cause des normes de réglementation moins précises. C'est pour ce type d'infractions que les ordonnances visant la réparation d'un préjudice et la prévention de violations futures des normes de réglementation seraient les plus bénéfiques.

Voici les arguments en faveur de l'application des principes en matière de détermination de la peine à la fois aux infractions de la partie I et de la partie III :

- *Les ordonnances visant la réparation et la réadaptation seront plus efficaces si elles sont prises tôt dans le cas de certaines infractions de la partie I :* Le tribunal ne devrait pas avoir à attendre que des accusations plus graves soient portées en application de la partie III et qu'un préjudice plus grave ait été causé avant de pouvoir imposer une sanction visant la réparation ou la réadaptation pour prévenir des violations futures. La poursuite des objectifs de la législation commande que des ordonnances visant la réparation et la réadaptation soient prises tôt. Par exemple, dans le cas d'un employeur condamné pour une infraction à la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* qui a entraîné un préjudice mineur ou aucun préjudice pour les employés, il serait intéressant d'assortir la période de probation de conditions imposant à l'employeur de supprimer les risques professionnels de façon à ce que la probabilité d'un préjudice futur soit réduit ou supprimé. On ne favoriserait pas l'atteinte des objectifs de la législation en demandant au tribunal d'attendre qu'un préjudice plus grave ait été subi et qu'une condamnation en application de la partie III ait été déposée avant de pouvoir assortir la période de probation de conditions de nature à réduire ou à supprimer le risque.
- *Nécessité de peines adaptées à l'infraction et au délinquant dans le cas de certaines infractions de la partie I :* Dans le cas de certaines infractions de la partie I, les circonstances de l'infraction ou la situation particulière du délinquant

peuvent justifier le prononcé d'une peine allant au-delà de l'amende standard. Par exemple, une amende pourrait s'avérer ne pas être un moyen dissuasif efficace pour un conducteur ayant déjà été condamné à plusieurs reprises pour des infractions au *Code de la route*. Un délinquant peut voir son permis retiré parce qu'il a accumulé suffisamment de points de démérite du fait de condamnations précédentes. Cependant, il a besoin de son véhicule pour se rendre à son travail et son revenu est indispensable à l'entretien de sa famille. Le tribunal pourrait envisager une disposition innovante de façon à ce que le délinquant ne perde pas son permis mais qui serait de nature à favoriser la conformité aux objectifs de la législation (p. ex. condamnation pour une infraction moins grave assortie de la condition que le délinquant suive un cours de sécurité routière, ou qu'il ne puisse conduire que pour des trajets domicile-travail).

- *Nécessité de principes en matière de détermination de la peine pour les infractions de la partie I* : Si les principes en matière de détermination de la peine ne s'appliquent pas également aux infractions de la partie I, il ne peut y avoir de principes applicables en la matière. La demande en faveur de principes pour les infractions de la partie I n'est pas moindre que celle relative aux infractions de la partie III. Comme M. Libman le fait remarquer : « Cela reviendrait à créer un vaste corpus d'infractions pour lesquels les considérations relatives à la détermination de la peine continueraient à être inapplicables, et peut-être laisserait à penser que les infractions visées ne méritent pas autant des sanctions imposées sur la base de principes »⁴⁶¹. (Traduction libre) Comme on l'a relevé, il peut parfois être nécessaire de prendre une ordonnance de réadaptation ou de probation pour les infractions de la partie I les moins graves afin de maîtriser le comportement de la partie assujettie à la réglementation pour l'empêcher de commettre éventuellement une nouvelle infraction aux conséquences plus graves. Si les principes en matière de détermination de la peine s'appliquent uniquement aux infractions de la partie III, la possibilité pour le tribunal de prononcer une peine « corrective » utile pourrait ne pas exister.

Nous avons examiné attentivement ces différents arguments. Notre conclusion est que les principes en matière de détermination de la peine devraient servir de lignes directrices pour aider les tribunaux dans la détermination de la peine, sous réserve d'autres principes ou de principes différents prescrits dans la loi créant l'infraction. Dans le cas des infractions de la partie I, nous craignons d'aboutir à des peines trop compliquées avec des conditions de probation de grande envergure pour les infractions

les plus mineures et les plus ordinaires. Nous nous inquiétons également des possibles faiblesses du système provoquées si les tribunaux devaient examiner les principes en matière de détermination de la peine et les circonstances de chaque cas. Nous approuvons également le fait que les infractions de la partie I et de la partie III soient traitées différemment. La Loi prévoit des approches différentes pour l'introduction des instances en application de la partie I et de la partie III et nous sommes d'avis qu'il faudrait faire de même pour la détermination de la peine, compte tenu de l'objectif de proportionnalité et d'équilibre de la procédure avec les intérêts en jeu.

Cependant, le fait d'appliquer un traitement différent ne signifie pas que les principes en matière de détermination de la peine ne doivent jamais s'appliquer à certaines infractions de la partie I. À partir des exemples relevés plus haut, les circonstances particulières de certaines affaires ou un préjudice susceptible de se répéter pourraient appeler une peine axée sur la réparation ou la réadaptation. Il y aura toujours des cas particuliers d'infractions de la partie I pour lesquels la peine simple et habituelle (à savoir l'amende) ne permettra pas d'atteindre les objectifs législatifs compte tenu des circonstances entourant l'infraction ou de la situation du délinquant, ou de remédier au risque d'un préjudice plus grave en cas de récidive. Ces cas peuvent être identifiés par le défendeur ou le poursuivant (p. ex. cas de condamnations multiples pour la même infraction, risque de préjudice plus grave dans le futur); le tribunal peut également de sa propre initiative décider dans quel cas il sera approprié et nécessaire, dans l'intérêt de la justice, de prononcer une peine axée sur la réadaptation, la réparation ou la punition. Le message que la Loi devrait faire passer est que, en règle générale, le tribunal n'a pas besoin d'appliquer les principes en matière de détermination de la peine à l'ensemble des infractions de la partie I, mais qu'il convient de faire preuve de souplesse pour prononcer des peines innovantes et adaptées pour les infractions de la partie I lorsque cela est nécessaire et approprié.

La CDO formule les recommandations suivantes :

19. La Loi devrait être modifiée pour fournir un énoncé de principes d'application générale en matière de détermination de la peine qui pourrait être utilisé par le tribunal comme lignes directrices aux fins de détermination de la peine dans les instances introduites en application de la partie III, sous réserve d'autres dispositions ou principes ou de dispositions ou principes différents prescrits par la loi créant l'infraction.

20. Lorsque ceci est nécessaire compte tenu des circonstances particulières d'une affaire et des intérêts de la justice, le tribunal pourrait tenir compte des principes en matière de détermination de la peine pour les infractions de la partie I et prononcer une peine axée sur la réparation, la réadaptation ou la punition en fonction de ce qui convient le mieux.

21. L'énoncé des principes de détermination de la peine devrait comprendre les cinq étapes suivantes, présentées par ordre de priorité :

(i) Encourager les parties à présenter des positions communes sur les facteurs aggravants ou atténuants et la peine à infliger (« présentation de positions communes »);

(ii) Infliger une peine qui remédie à la violation dans la mesure du possible et du raisonnable (« réparation »);

(iii) S'il est probable que le délinquant continuera de se livrer à l'activité réglemantée après l'imposition de la peine, mais que son comportement doit changer pour éviter des violations futures, infliger une peine qui favorise les changements nécessaires à la prévention de violations futures (« réadaptation »);

(iv) Infliger une peine qui favorisera le changement du comportement de tiers (p. ex. dissuader d'autres personnes de commettre la même infraction ou une infraction similaire), mais seulement si le tribunal est convaincu que cela va dans le sens d'un objectif de la réglementation et lorsque les sanctions axées sur la réparation et la réadaptation sont insuffisantes étant donné les circonstances de l'affaire (« dissuasion »);

(v) Infliger une peine qui sanctionne et punit le comportement du délinquant si les circonstances aggravantes le justifient (« punition »).

C. Outils de détermination de la peine

Les dispositions actuelles de la Loi en matière de détermination de la peine sont trop limitées pour permettre aux tribunaux de mettre en œuvre correctement les principes et objectifs de détermination de la peine recommandés dans la section précédente. On insiste trop sur les amendes, sans tenir compte des autres possibilités, ce qui laisse peu

de place à des peines de nature à davantage favoriser l'atteinte des objectifs de la réglementation. Pour que les tribunaux soient en mesure de « concevoir la peine la plus appropriée », il est essentiel qu'ils disposent d'un « vaste éventail de peines »⁴⁶². « Les tribunaux ne seront pas en mesure de jouer un rôle efficace dans le cycle réglementaire si on ne leur donne pas les outils de détermination de la peine qui permettent d'y parvenir »⁴⁶³. (Traduction libre) En particulier, si le tribunal doit mettre en œuvre les principes recommandés dans la section précédente en matière de détermination de la peine, il doit disposer des outils nécessaires pour concrétiser lesdits principes.

Il ne s'agit pas dans le cadre du présent rapport de recenser l'ensemble des possibilités en matière de détermination de la peine qui pourraient convenir à toutes les infractions provinciales. Notre étude portera plutôt sur les outils supplémentaires qui devraient être introduits dans la Loi qui auraient vocation à s'appliquer à l'ensemble des lois de nature réglementaire.

1. Ordonnances de probation

La Loi permet au tribunal de rendre une ordonnance de probation dans une instance introduite au moyen du dépôt d'une dénonciation, à moins que l'infraction commise entraîne la responsabilité absolue⁴⁶⁴. D'après le paragraphe 72(2) de la Loi, l'ordonnance de probation est réputée contenir un certain nombre de conditions standard et le paragraphe 72(3) permet au tribunal de prescrire quatre types de conditions supplémentaires mais uniquement dans des circonstances bien précises. Ces circonstances sont, selon nous, trop restrictives pour permettre aux tribunaux de mettre en œuvre les principes de détermination de la peine axés sur la réparation et la réadaptation.

Premièrement, aux termes de l'alinéa 72(3) a), l'indemnisation ou la restitution ne peut être ordonnée comme condition dans une ordonnance de probation que lorsqu'elle est autorisée par une loi. Cela signifie que le juge peut ordonner une mesure d'indemnisation ou de restitution⁴⁶⁴ pour certaines lois de nature réglementaire en Ontario, mais pas pour d'autres. Si l'on accorde la priorité à la réparation comme principe de détermination de la peine, un mécanisme de détermination de la peine doit être disponible pour concrétiser ce principe. Nous remarquons qu'il existe un grand nombre d'infractions pour lesquelles il n'y a pas de préjudice (p. ex. nombre d'infractions poursuivies en vertu de la partie I); toutefois, ceci ne devrait pas empêcher la mise à disposition de manière générale d'une peine de nature réparatrice pour les infractions ayant causé un préjudice. L'Ontario semble à la traîne dans ce domaine car

les lois de procédure générale d'autres provinces donnent de larges pouvoirs aux tribunaux pour rendre des ordonnances de restitution ou d'indemnisation⁴⁶⁵.

Deuxièmement, l'alinéa 72(3) b) permet au tribunal d'exiger que le défendeur exécute des services à la communauté, mais uniquement dans le cas des infractions punissables d'emprisonnement et avec le consentement du défendeur. La raison d'être de cette limitation semble être liée au fait que les services à la communauté sont perçus comme étant une atteinte à la liberté du délinquant et que, par conséquent, cette sanction ne devrait être disponible qu'à titre d'alternative lorsque l'emprisonnement est une des sanctions autorisées⁴⁶⁶. Cependant, la législation dans d'autres provinces permet au tribunal d'imposer des services à la communauté et la disponibilité de cette mesure n'est pas subordonnée au consentement du défendeur ou au fait que l'infraction soit punissable d'une peine d'emprisonnement⁴⁶⁷. Par ailleurs, l'affirmation selon laquelle les services à la communauté seraient uniquement une alternative appropriée à l'emprisonnement n'est plus vraie aujourd'hui. La mesure peut constituer une alternative efficace à l'amende dans les cas où le délinquant serait incapable de la payer⁴⁶⁸, et lorsqu'elle serait de nature à « favoriser la réadaptation du délinquant qui assumerait davantage la responsabilité de son méfait, ou à prendre acte des répercussions de l'acte du délinquant sur une victime »⁴⁶⁹. (Traduction libre) Il est vrai que les services à la communauté dans une certaine mesure empiètent sur la liberté du délinquant par le temps nécessaire à leur accomplissement mais d'autres conditions assortissant les ordonnances probatoires peuvent de la même façon créer des obligations pour le délinquant en termes de temps à consacrer à la mesure (p. ex. se présenter à un agent de probation ou former le personnel dans le domaine de la sécurité au travail). En outre, c'est certainement une atteinte moindre à la liberté par rapport à l'incarcération totale lorsque l'emprisonnement est une sanction autorisée par la loi qui crée l'infraction. Afin de limiter les répercussions sur la liberté du délinquant, nous recommandons que les heures et la durée des services à la communauté soient limitées dans la Loi comme c'est le cas dans d'autres compétences⁴⁷⁰.

Enfin, l'alinéa 72(3) c) permet au juge de prescrire des conditions dans une ordonnance de probation relatives aux circonstances de l'infraction et à la situation du défendeur qui ont contribué à la perpétration de l'infraction « soit pour empêcher le défendeur de récidiver, soit pour contribuer à sa réadaptation », mais seulement lorsque le défendeur est coupable d'une infraction punissable d'emprisonnement. La réadaptation, en tant que principe de détermination de la peine, peut s'appliquer à toutes les infractions. La limitation aux infractions punissables d'emprisonnement affecte indument l'aptitude du

tribunal à favoriser le respect des lois de nature réglementaire lorsque l'emprisonnement ne fait pas partie des sanctions autorisées. Si l'on veut permettre aux tribunaux de prononcer des peines appropriées propices à la réadaptation pour *toutes* les infractions, cette limitation n'a plus de raison d'être et doit, selon nous, être supprimée.

2. Sanctions de rechange

Plusieurs lois de nature réglementaire offrent aux tribunaux un vaste éventail de pouvoirs en matière de détermination de la peine, pouvoirs qui leur permettent d'infliger une sanction allant au-delà des sanctions typiques à savoir l'amende, la probation ou l'emprisonnement. Connues sous différentes appellations (« sanctions de rechange » ou « mesures innovantes en matière de détermination de la peine »), nombre d'entre elles pourraient s'avérer extrêmement utiles dans le contexte de la Loi pour favoriser l'atteinte des objectifs de la réglementation dans un grand nombre de régimes de réglementation.

On en trouve un exemple dans la loi de la Colombie-Britannique intitulée *Public Health Act*. L'article 107 prévoit un grand nombre de type d'ordonnances, notamment le pouvoir d'ordonner des services à la communauté pour une durée de trois ans au plus et d'indemniser au titre des coûts engagés dans le cadre de mesures de prévention ou de réparation. Il permet également au tribunal d'ordonner à une personne morale poursuivie de désigner un cadre supérieur au sein de l'entreprise comme étant la personne en charge de veiller au respect de la loi ou de ses règlements, ou des conditions assortissant toute licence ou tout permis détenu par la personne morale en application de la loi. Un autre pouvoir intéressant permet au tribunal d'ordonner au défendeur de verser une caution pour le montant que le tribunal estime approprié pour garantir le respect d'une interdiction, d'une instruction ou d'une exigence établie conformément à la section sur les autres sanctions. Ces ordonnances peuvent être utilisées pour favoriser l'atteinte des objectifs liés à la réparation et à la réadaptation.

On trouve dans la *Loi sur les pêches*⁴⁷¹ une source différente de « peine innovante ». L'article 79.2 énonce que le tribunal, en tenant compte de la nature de l'infraction ainsi que des circonstances de sa perpétration, peut rendre une ordonnance contenant une ou plusieurs des interdictions, instructions ou exigences énumérées. Ces instructions peuvent notamment consister à indemniser le ministre des frais qu'il a engagés pour la réparation ou la prévention ou à verser une caution afin de garantir l'exécution de l'ordonnance prise en application de cet article. En outre, il permet au tribunal

d'ordonner à la personne de soumettre au ministre les renseignements relatifs à ses activités que le tribunal estime justifiés.

Le *Code criminel* permet au tribunal d'ordonner la restitution et l'indemnisation dans le cadre d'une ordonnance indépendante ou comme condition facultative dans une ordonnance de probation afin d'indemniser les victimes de crime⁴⁷². Aucune de ces possibilités n'est actuellement prévue par la Loi. La législation sur les infractions provinciales dans d'autres compétences autorise les tribunaux à ordonner l'indemnisation des personnes lésées en raison d'une perte ou de dommages matériels causés par le défendeur. L'ordonnance est ensuite exécutoire devant les tribunaux civils en cas de non-paiement⁴⁷³. L'un des avantages d'une ordonnance indépendante est qu'on peut en demander l'exécution forcée au même titre qu'un jugement civil, alors que la restitution en tant que condition d'une ordonnance de probation n'est exécutoire que pendant la durée de validité de l'ordonnance de probation et par la suite, uniquement si un recours en manquement est engagé. Les ordonnances de restitution ou d'indemnisation visent à réparer le préjudice causé aux victimes ou à la collectivité, à favoriser un certain sens de la responsabilité chez les délinquants et à leur faire prendre conscience du préjudice causé aux victimes et à la collectivité. Elles sembleraient être un outil utile pour l'exécution et conformes aux principes recommandés en matière de détermination de la peine. Elles vont également dans le sens du principe d'efficacité puisqu'elles suppriment la nécessité d'engager une procédure civile distincte pour obtenir la restitution sur les mêmes fondements.

Le pouvoir de nommer un vérificateur intégré serait un autre outil utile à insérer dans la Loi⁴⁷⁴. Le tribunal ordonnerait qu'un vérificateur de gouvernement, ou un éventuel vérificateur privé agréé par le tribunal, passe un certain temps au sein d'une entreprise pour s'assurer de sa conformité à la réglementation. L'entreprise serait tenue de coopérer pleinement avec le vérificateur et devrait prendre en charge son salaire ou ses honoraires pendant la période de mise en conformité. La portée de la mission du vérificateur pourrait être limitée à la surveillance et à l'établissement de rapports sur la conformité de l'entreprise à intervalles déterminés par le tribunal; on peut également concevoir que le vérificateur joue un rôle proactif pour aider l'entreprise à établir et à mettre en œuvre des mesures d'application de la réglementation améliorées. Nous faisons remarquer que les pratiques du gouvernement en matière d'embauche et d'approvisionnement pourraient être un obstacle à l'efficacité de cette option, mais nous estimons malgré tout que ce serait un outil utile.

De notre point de vue, nombre des sanctions de rechange mentionnées ci-dessus pourraient être utilisées pour favoriser l'atteinte des principes recommandés en matière de détermination de la peine et s'avérer efficaces pour l'atteinte des objectifs de la réglementation.

3. Déclarations de la victime

La Loi, contrairement au *Code criminel*, ne codifie pas le droit d'une victime d'une infraction à rédiger une déclaration de la victime⁴⁷⁵. Le *Code criminel* comporte des dispositions permettant à la victime d'un crime de rédiger, selon une forme prescrite, une déclaration détaillant le préjudice ou la perte causé(e) à la victime du fait de l'infraction. La victime a également le droit de lire sa déclaration au tribunal. Même si certains tribunaux ont utilisé les déclarations de la victime dans des instances introduites en application de la Loi, cette dernière ne prévoit aucun droit précis leur permettant de le faire⁴⁷⁶. En fait une incertitude entoure le pouvoir de faire de telles déclarations et l'identité de la personne susceptible de pouvoir présenter une telle preuve et selon quelle forme (p. ex. présentations orales ou écrites).

Une déclaration de la victime peut être un outil précieux dans les instances introduites en application de la Loi. En plus de permettre aux victimes de se faire entendre dans le cadre de l'instance, de telles déclarations fourniraient au tribunal suffisamment de renseignements pour lui permettre de prononcer des peines adaptées et conformes aux principes d'indemnisation ou de réadaptation. Pour l'anecdote, nous avons appris que certaines victimes autochtones avaient eu de la difficulté à faire une déclaration de la victime. Même si d'autres raisons (p. ex. des obstacles culturels) peuvent expliquer cela, la codification expresse du pouvoir d'avoir recours aux déclarations de la victime favoriserait leur utilisation dans les cas appropriés, sans égard à la nature de la victime ou à sa race.

Cet outil serait, selon nous, utilisé principalement pour les infractions provinciales les plus graves car les infractions les moins graves tendent à ne pas impliquer de « victimes ». Cependant, nous ne souhaitons pas limiter l'accès aux déclarations de la victime aux seules infractions les plus graves. Il pourrait bien se trouver des cas où il serait utile que le tribunal puisse entendre les victimes pour pouvoir prononcer des peines adaptées et conformes aux principes d'indemnisation ou de réadaptation. Imaginons par exemple un quartier subissant un préjudice en raison du dépôt de déchets sauvages ou de nuisances sonores occasionnées par une entreprise locale. Même si le dépôt de déchets sauvages ou les nuisances sonores peuvent être

considérés comme une infraction mineure, la collectivité peut avoir intérêt à présenter au tribunal son opinion à propos des répercussions des violations répétées afin qu'une peine appropriée puisse être prononcée. En pratique, le juge qui préside devrait pouvoir décider si le tribunal devrait tenir compte des déclarations de la victime après avoir examiné comme il se doit les circonstances entourant l'infraction et tout préjudice causé.

4. Mesures de rechange

On entend par « mesures de rechange », une forme de déjudiciarisation après la mise en accusation par laquelle la Couronne abandonne un chef d'accusation ou par laquelle le tribunal écarte un chef d'accusation si le défendeur a effectué un programme convenu de mesures de rechange. Ces mesures sont différentes des « sanctions de rechange » abordées ci-dessus, lesquelles interviennent uniquement à l'issue d'une condamnation et servent de solution de rechange à une amende, une probation ou une peine d'emprisonnement. Dans le cas des mesures de rechange, il n'y a pas de condamnation. Par exemple, un procureur peut accepter de renoncer à poursuivre un excès de vitesse s'il est prouvé que le défendeur a suivi avec succès un cours de sécurité routière. Lorsque de tels programmes sont utilisés correctement, ils peuvent appuyer les efforts de réadaptation d'un défendeur tout en faisant l'économie (en temps et en argent) d'un procès.

Des mesures de rechange sont prévues par l'article 712 du *Code criminel*, mais elles ne peuvent être utilisées que lorsqu'elles vont dans le sens de la protection de la société et si certaines conditions sont réunies. L'article énumère également des circonstances dans lesquelles les mesures de rechange ne sont pas autorisées; les restrictions à l'utilisation des admissions faites par le défendeur et les règles entourant les chefs d'accusation ultérieurs sont également traitées par l'article 712.

Il n'existe pas de base législative pour les mesures de rechange en Ontario, même si en décembre 2009, nous avons connaissance que certaines municipalités proposent de tels programmes. Si elles étaient adoptées dans le contexte de la Loi, les modifications à la Loi pourraient permettre d'exercer un certain contrôle sur ces programmes et de veiller à ce qu'ils soient efficaces et correctement utilisés. L'article 712 servira de guide précieux à cet égard. La partie X de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* pourrait également servir pour la rédaction des nouvelles dispositions de la Loi. Avant de recommander l'adoption de ces dispositions dans le cas des infractions mineures à la Loi, de nouvelles consultations doivent avoir lieu auprès des

municipalités et du gouvernement provincial pour faire en sorte que des structures administratives appropriées soient en place afin d'appuyer la déjudiciarisation des infractions provinciales en faveur d'autres mesures, nouvelles ou existantes.

La CDO formule les recommandations suivantes :

22. *La Loi devrait être modifiée pour conférer des pouvoirs plus importants au tribunal qui pourra rendre des ordonnances de probation pour l'ensemble des infractions provinciales, ce qui permettra de concrétiser les principes de détermination de la peine visant la réparation et la réadaptation. Les conditions assortissant les ordonnances de probation pouvant être prononcées par le tribunal devraient inclure la restitution et toute autre condition que le tribunal considère nécessaire et appropriée pour prévenir un comportement illégal similaire ou pour contribuer à la réadaptation du délinquant, et ce, que l'infraction soit ou non punissable d'une peine d'emprisonnement.*
23. *La Loi devrait être modifiée pour inclure les services à la communauté comme condition possible de la probation lorsque la mesure serait de nature à réparer le préjudice subi, à contribuer à la réadaptation du délinquant ou à servir de sanction de rechange au paiement d'une amende lorsque le défendeur n'est pas en mesure de la payer.*
24. *La Loi devrait être modifiée pour prévoir que des sanctions de rechange puissent être prononcées par le tribunal. En particulier, le pouvoir de rendre des ordonnances indépendantes visant la restitution ou l'indemnisation exécutoires devant un tribunal civil devrait être expressément créé, de même que le pouvoir de nommer un vérificateur intégré chargé de veiller au respect des normes de réglementation.*
25. *La Loi devrait être modifiée pour autoriser expressément l'utilisation des déclarations de la victime pour les infractions pour lesquelles un préjudice a été causé, à charge pour le tribunal d'utiliser son pouvoir discrétionnaire pour décider de les admettre ou pas après avoir considéré la gravité de l'infraction et tout préjudice causé.*
26. *À l'issue de consultations approfondies auprès des municipalités et du ministère du Procureur général, il conviendrait d'envisager l'adoption de programmes de mesures de rechange pour les infractions provinciales moins graves.*

D. Détermination de la peine à l'égard des entreprises (organisations commerciales) contrevenantes

Jusqu'ici nous n'avons pas fait de distinction entre les personnes physiques et les personnes morales en matière de détermination de la peine. En fait, nombre de nos exemples ont présumé la possibilité d'un défendeur personne morale et ont considéré que les objectifs et principes de détermination de la peine s'appliqueraient indifféremment aux personnes physiques et aux personnes morales. Nous estimons en effet qu'il n'y a pas lieu de réaliser une distinction, même si ceci remet en question certains de nos concepts traditionnels en matière de détermination de la peine. La réadaptation, par exemple, est en général associée au rétablissement de la moralité d'une personne physique, mais comment « guérir » une entreprise qui n'est pas une personne en chair et en os? Les amendes et les ordonnances d'indemnisation sont directement liées à l'« essentiel » et à l'aptitude d'une entreprise à générer des profits, en fait à sa raison d'être; par conséquent, des sanctions non monétaires telles que des ordonnances de probation peuvent-elles être efficaces? L'étendue des activités réglementaires auxquelles participent les entreprises démontre la nécessité de sanctions réglementaires efficaces, et nous réexaminons les études qui montrent ce qui motive les entreprises à se conformer aux normes de réglementation. Nous nous demandons ensuite si des dispositions relatives à la détermination de la peine spécifiques aux entreprises devraient être insérées dans la Loi.

Les entreprises ont de vastes répercussions dans notre société. Elles constituent « les principaux moyens de faire des affaires, d'employer la vaste majorité des travailleurs, de produire la plupart des biens et services de l'économie, et d'acheter nombre de biens et services »⁴⁷⁷. (Traduction libre) Nous voulons que les entreprises se livrent à ces activités mais, ce faisant, elles risquent de commettre des infractions. Nous connaissons malheureusement les conséquences tragiques qui peuvent affecter le bien-être public lorsque les entreprises ne respectent pas les normes de sécurité au travail, ignorent la réglementation sur les valeurs mobilières sur l'autel des profits, ne testent pas correctement notre approvisionnement en eau, ou se livrent à des pratiques commerciales qui entraînent des catastrophes pour l'environnement. La majorité des actes répréhensibles commis par les entreprises ne sont pas interdits par le *Code criminel*, mais par de nombreuses lois de nature réglementaire régissant l'activité dans ces domaines⁴⁷⁸. C'est pourquoi il est essentiel de disposer de mécanismes d'exécution efficaces dans le cadre des régimes d'infractions provinciales afin de promouvoir la conformité aux normes de réglementation.

Nous avons déjà expliqué comment les amendes peuvent s'avérer inefficaces pour promouvoir la conformité aux normes. Elles peuvent souvent devenir un coût d'exploitation répercuté sur les consommateurs. Les entreprises peuvent délibérément être conçues comme des coquilles sans actifs pour ne pas avoir à payer des amendes, ce qui compromet encore un peu plus l'application des régimes de réglementation⁴⁷⁹. Si le montant élevé des amendes peut inciter certaines entreprises à respecter la réglementation, les amendes ne remédient pas aux causes profondes de la non-conformité aux règlements et elles manquent une occasion d'induire des changements positifs dans le comportement de l'entreprise⁴⁸⁰. En fait les recherches empiriques montrent que la punition peut souvent inhiber la conformité aux normes de réglementation; elle insulte les acteurs assujettis à la réglementation et les démotive⁴⁸¹. Elle favorise la rébellion individuelle et la possibilité d'une sous-culture de résistance à la réglementation au sein de l'entreprise⁴⁸². Par ailleurs, les facteurs qui motivent la conformité incluent le risque d'atteinte à la réputation, le désir de faire ce qu'il faut, la volonté d'être fidèle à son image de citoyen respectueux des lois et d'assumer une certaine responsabilité sociale⁴⁸³. Les sanctions qui répondent à ces facteurs de motivation pourraient permettre de mieux répondre à ces motifs de non-conformité et de favoriser le respect futur de la réglementation.

L'article 732.1(3.1) du *Code criminel* tient compte des principes de réparation et de réhabilitation dans le domaine des ordonnances de probation prononcées contre des « organisations », ce qui englobe les personnes morales et les entités sans personnalité morale. La disposition a) de l'article 732.1 (3.1) autorise le tribunal à intimer à une organisation de dédommager une personne pour le préjudice subi. Les dispositions b) à e) établissent des mécanismes de surveillance visant à réduire la probabilité d'un nouvel acte répréhensible de la part de l'organisation. La disposition f) autorise le tribunal à exiger de l'organisation qu'elle informe le public de la nature de l'infraction et de la peine infligée. Ce type d'ordonnance prend acte de ce que « le public et les clients peuvent jouer un rôle important s'agissant d'influencer et de surveiller le comportement de l'organisation »⁴⁸⁴. (Traduction libre) Cela va également dans le sens des études qui montrent que les parties assujetties à la réglementation ne désirent pas nuire à leur bonne réputation et qu'elles cherchent à faire ce qu'il faut et à être socialement responsables. L'article 732.1 (3.1) énonce ce qui suit :

(3.1) Le tribunal peut assortir l'ordonnance de probation visant une organisation de l'une ou de plusieurs des conditions ci-après, intimant à celle-ci :

a) de dédommager toute personne de la perte ou des dommages qu'elle a subis du fait de la perpétration de l'infraction;

- b) d'élaborer des normes, règles ou lignes directrices en vue de réduire la probabilité qu'elle commette d'autres infractions;
- c) de communiquer la teneur de ces normes, règles et lignes directrices à ses agents;
- d) de lui rendre compte de l'application de ces normes, règles et lignes directrices;
- e) de désigner celui de ses cadres supérieurs qui veillera à l'observation de ces normes, règles et lignes directrices;
- f) d'informer le public, selon les modalités qu'il précise, de la nature de l'infraction dont elle a été déclarée coupable, de la peine infligée et des mesures — notamment l'élaboration des normes, règles ou lignes directrices — prises pour réduire la probabilité qu'elle commette d'autres infractions;
- (g) d'observer telles autres conditions raisonnables qu'il estime indiquées pour empêcher l'organisation de commettre d'autres infractions ou réparer le dommage causé par l'infraction.

Nous recommandons l'adoption dans le cadre de la Loi d'une disposition similaire prévoyant expressément de donner au tribunal le pouvoir d'assortir une ordonnance de probation prononcée à l'égard d'une entreprise, ou toute autre organisation commerciale dotée ou non de la personnalité morale, de conditions visant la réparation et la réadaptation. Un tel pouvoir est nécessaire si l'on veut que les objectifs et principes de détermination de la peine recommandés soient mis en œuvre par le tribunal. En outre, la Loi devrait prévoir le pouvoir général d'imposer d'autres conditions telles que celles énoncées par la disposition 732.1(3.1) g) du *Code criminel* afin de permettre au tribunal d'assortir la décision d'autres conditions innovantes de nature à favoriser l'atteinte des objectifs visés par la loi qui crée l'infraction⁴⁸⁵.

Il convient de remarquer que nombre d'organisations qui enfreignent les normes de réglementation peuvent être exploitées par une personne physique, une société en nom collectif ou une organisation avec un nom d'entreprise enregistrée, sans que l'organisation ne soit une entité dotée de la personnalité morale. Pour ce type d'organisations, les conditions de probation indiquées ci-dessus pourraient tout autant promouvoir la conformité et il n'y a aucune raison, selon nous, qu'elles ne respectent pas les règles uniquement parce que l'organisation a choisi de ne pas se doter de la personnalité morale. C'est vraisemblablement la raison pour laquelle les dispositions du *Code criminel* visent une « organisation », un terme très général incluant les organismes dotés ou non de la personnalité morale, ainsi que d'autres associations de personnes⁴⁸⁶. Nous n'adopterions pas la définition très large d'organisation retenue par le *Code*

criminel, étant donné le vaste champ d'application possible. En revanche, nous recommandons que des conditions probatoires similaires à celles énoncées par l'article 732.1(3.1) soient à la disposition du tribunal au moment où il doit décider de la peine à infliger à une entreprise ou toute autre organisation commerciale, qu'elle soit ou non dotée de la personnalité morale.

Une autre question est de savoir si la Loi devrait énumérer les facteurs dont le tribunal doit tenir compte lorsqu'il cherche à punir une entreprise, ou toute autre organisation commerciale, après avoir examiné les principes de réparation, de réadaptation et de dissuasion. L'alinéa 106(4) b) de la loi de la Colombie-Britannique intitulée *Public Health Act* prévoit que le juge qui prononce la peine peut infliger une sanction aux fins de punition si « des circonstances aggravantes suffisantes justifient que le délinquant soit puni pour l'infraction commise ». (Traduction libre) La Loi ne précise toutefois pas la liste des facteurs aggravants. À titre de comparaison l'article 718.21 du *Code criminel* énumère les éléments dont le tribunal doit tenir compte pour infliger une peine à une organisation, mais la liste inclut tant les facteurs aggravants (p. ex. le degré de complexité des préparatifs liés à l'infraction) que les facteurs atténuants (p. ex. les mesures prises en vue de réduire la probabilité qu'elle commette d'autres infractions). Par conséquent, le système ne se greffe pas facilement sur le modèle de détermination de la peine que nous proposons dans le cadre de la *Loi sur les infractions provinciales*.

À notre avis, il y a de bonnes raisons de prescrire une liste non exhaustive de facteurs pouvant justifier une sanction visant la punition ou la dénonciation. Tout d'abord, la liste signalera aux entreprises et autres organisations commerciales le type de comportement susceptible de donner lieu à une sanction punitive. Elle mettra également en évidence le fait qu'une réponse punitive n'est pas le principal fondement de la peine prononcée; en effet, le tribunal doit d'abord considérer les principes de réparation, de réadaptation et de dissuasion avant d'envisager les facteurs aggravants susceptibles de justifier une sanction axée sur la dénonciation. Enfin, elle répondra aux attentes croissantes du public en faveur d'une plus grande responsabilisation des entreprises et organisations commerciales pour les actes commis de façon éhontée⁴⁸⁷ en leur montrant qu'elles seront punies lorsque certains facteurs aggravants sont établis.

Pour l'instant, nous ne formulons pas de recommandations quant aux facteurs aggravants à inclure; nous préconisons simplement de rédiger une liste. Évoquant le type de facteurs aggravants susceptibles de mériter une réponse à caractère punitif, M^{me} Verhulst indique, à titre d'exemples, l'incapacité du délinquant à faire preuve de la

prudence nécessaire alors qu'« il aurait été simple ou peu coûteux de le faire, ou les cas où les risques de préjudice étaient particulièrement élevés », « l'attitude de mépris ou d'obstruction vis-à-vis des agents chargés de la réglementation », en particulier « si des tentatives ont eu lieu pour faire disparaître l'infraction ou pour faire porter le blâme à quelqu'un d'autre »⁴⁸⁸. (Traduction libre) On peut également faire référence à l'article 718.21 du *Code criminel* qui, par exemple, prévoit comme facteur aggravant le fait que l'entreprise ait tenté de dissimuler des éléments d'actif, ou d'en convertir, afin de se montrer incapable de payer une amende ou d'effectuer une restitution. La jurisprudence sur la détermination de la peine dans le domaine des infractions provinciales donnera plus d'indications sur les autres facteurs aggravants justifiant une réponse punitive⁴⁸⁹.

La CDO formule les recommandations suivantes :

27. La Loi devrait être modifiée pour conférer des pouvoirs au tribunal afin qu'il puisse prononcer une ordonnance de probation à l'égard d'une entreprise ou de toute autre organisation commerciale, dotée ou non de la personnalité morale, assortie de conditions inspirées de l'article 732.1(3.1) du Code criminel portant sur les conditions de la probation dans le cas d'une organisation.

28. Le ministère du Procureur général, après avoir consulté le pouvoir judiciaire, les poursuivants, les avocats de la défense et les parajuristes, devrait établir une liste non exhaustive de facteurs aggravants à inclure dans la Loi pour que le tribunal puisse en tenir compte au moment de prononcer une sanction axée sur la punition ou la dénonciation à l'encontre d'une entreprise ou d'une organisation commerciale.

VII. RÉFORME DE LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CAUTION

Relativement peu de personnes sont arrêtées en raison d'infractions provinciales commises. Celles qui sont détenues ou mises en liberté sous caution chaque année pour des faits relevant de la Loi sont encore moins nombreuses. En 2009, sur les quelque 2,1 millions d'accusations relatives aux infractions provinciales reçues par les tribunaux au titre des parties I et III, il y a eu seulement 4 009 audiences pour la mise en liberté sous caution (soit 0,002 % de l'ensemble des accusations reçues). Dans le cadre de ces

enquêtes, la mise en liberté sous caution a été refusée dans 426 cas impliquant des infractions de la partie III. Sur les 18 audiences pour la mise en liberté sous caution se rapportant à des infractions de la partie I, la mise en liberté sous caution n'a jamais été refusée⁴⁹⁰. Même si la mesure est peu fréquente, les principes de justice fondamentale commandent que « même une seule arrestation exige des mécanismes de mise en liberté »⁴⁹¹. (Traduction libre) Nous passerons en revue les dispositions de la Loi relatives à l'arrestation et à la mise en liberté sous caution avant d'analyser deux aspects de la mise en liberté sous caution qui pourraient donner lieu à une réforme : (1) les motifs justifiant la détention d'une personne et (2) les conditions qu'un juge est autorisé à imposer lorsqu'il accorde une mise en liberté sous caution.

La Loi ne prévoit pas de pouvoir général d'arrestation; une personne ne peut être arrêtée avant un procès que si la loi qui crée l'infraction autorise expressément l'arrestation⁴⁹². À moins de disposition contraire dans la loi qui crée l'infraction, les dispositions de la Loi relatives à l'arrestation et à la mise en liberté sous caution ont vocation à s'appliquer. En général, un défendeur accusé sera mis en liberté par l'agent de police ayant procédé à son arrestation⁴⁹³, l'agent responsable⁴⁹⁴, ou un juge dans le cadre d'une audience pour la mise en liberté sous caution, dans un délai de 24 heures⁴⁹⁵. L'article 150 fixe les motifs de détention par un juge. D'après cet article, il apparaît clairement que « un défendeur qui est arrêté devrait être mis en liberté en attendant la décision relative à l'accusation, à moins que la détention soit nécessaire pour garantir la présence du défendeur au tribunal »⁴⁹⁶. (Traduction libre) Il incombe au poursuivant de démontrer pourquoi un défendeur arrêté devrait rester sous garde en attendant son procès⁴⁹⁷. Les conditions de la mise en liberté sont également prescrites, mais la liste est limitée et les conditions doivent être examinées séquentiellement⁴⁹⁸. Ce sont les articles 151 et 152 de la Loi qui énoncent les pouvoirs de révision et d'appel des décisions relatives à la détention.

A. Motifs de détention

L'article 150(4) autorise un juge à ordonner que le défendeur soit placé sous garde pour garantir sa comparution au tribunal, mais il n'autorise pas un juge à ordonner la détention d'une personne pour assurer la protection ou la sécurité du public. Voici ce que prévoit l'article :

150(4) Ordonnance de détention — Si le poursuivant expose les raisons qui justifient la détention du défendeur sous garde pour garantir sa comparution au

tribunal, le juge ordonne que le défendeur soit détenu sous garde jusqu'à ce qu'il soit traité selon la loi.

C'est ce qui a été voulu initialement. En 1980, Douglas Drinkwalter et Douglas Ewart, deux rédacteurs de la Loi, écrivaient :

Les dispositions du *Code criminel* sur la mise en liberté doivent être suffisamment rigoureuses pour traiter les personnes qui compromettent ou risquent de compromettre la paix publique et l'intérêt du public [...] Néanmoins, les personnes appréhendées pour des infractions provinciales sont dans une situation différente. Leur arrestation a pu être justifiée par l'un des motifs historiques de l'intérêt public, notamment la nécessité d'identifier correctement la personne accusée, d'obtenir et de préserver des preuves, ou de prévenir la poursuite de l'infraction ou d'infractions similaires. Cependant, ces préoccupations n'ont cours que pendant un certain laps de temps; par la suite, la seule question à se poser est de savoir si la personne comparaitra à son procès⁴⁹⁹. (Traduction libre)

L'absence de motif de détention lié à la sécurité publique peut entraîner des absurdités. Dans *R. c. Banka* (1999), par exemple, le tribunal a été confronté à la question de la mise en liberté sous caution pour un défendeur poursuivi pour une infraction provinciale qui, en cas de récidive, aurait compromis la protection et la sécurité du public⁵⁰⁰. M. Banka avait été accusé de trois violations d'une ordonnance de ne pas faire prise en application de la *Loi sur le droit de la famille*, une ordonnance rendue lorsqu'une personne a « des motifs raisonnables de craindre pour sa sécurité personnelle ou pour celle de tout enfant confié à sa garde légitime⁵⁰¹ ». M. Banka avait récemment été déclaré coupable d'une infraction similaire. Le tribunal a décidé qu'il était hautement probable que, une fois mis en liberté, M. Banka commettrait à nouveau l'infraction. Dans ces circonstances, le juge a estimé que suivre l'article 150(4) de la Loi

...entraînerait des conséquences inacceptables et absurdes [...]; pour le tribunal, ce serait discréditer l'administration de la justice que de fermer les yeux sur les aspects liés à la protection et à la prévention et d'ordonner la mise en liberté, uniquement à cause d'une lacune technique évidente de la part du législateur⁵⁰². (Traduction libre)

Le tribunal a ordonné la détention sur la base de sa « compétence inhérente [...] pour remédier aux erreurs de rédaction ou lacunes du législateur entraînant des conséquences qui ne peuvent pas avoir été voulues par le législateur »⁵⁰³. (Traduction libre)

L'absence de motif de détention lié à la sécurité publique dans la Loi peut également donner lieu à des incohérences au sein même de la Loi. Il est curieux que l'alinéa 149(1) iii) autorise un agent de police à ordonner la détention d'un défendeur pour prévenir la poursuite ou la répétition de l'infraction ou la perpétration d'une autre infraction mais qu'un juge ne soit pas autorisé à faire de même en application du paragraphe 150(4).

Comme dans le cas des infractions provinciales de la Loi, l'application du droit de la mise en liberté sous caution aux infractions criminelles dépendait initialement de la probabilité qu'un accusé comparaitrait au tribunal. Si pendant un temps cette considération a été le seul fondement de la détention d'une personne accusée, d'autres motifs de détention ont par la suite été reconnus⁵⁰⁴. L'article 515(10) du *Code criminel* prévoit trois motifs de détention : assurer la présence du prévenu au tribunal, pour la protection ou la sécurité du public, ou pour préserver la confiance du public à l'égard de l'administration de la justice. Voici ce que prévoit cet article :

515(10) Motifs justifiant la détention — Pour l'application du présent article, la détention d'un prévenu sous garde n'est justifiée que dans l'un des cas suivants :

a) sa détention est nécessaire pour assurer sa présence au tribunal afin qu'il soit traité selon la loi;

b) sa détention est nécessaire pour la protection ou la sécurité du public, notamment celle des victimes et des témoins de l'infraction ou celle des personnes âgées de moins de dix-huit ans, eu égard aux circonstances, y compris toute probabilité marquée que le prévenu, s'il est mis en liberté, commettra une infraction criminelle ou nuira à l'administration de la justice;

c) sa détention est nécessaire pour ne pas miner la confiance du public envers l'administration de la justice, compte tenu de toutes les circonstances, notamment les suivantes :

i) le fait que l'accusation paraît fondée,

ii) la gravité de l'infraction,

iii) les circonstances entourant sa perpétration, y compris l'usage d'une arme à feu,

iv) le fait que le prévenu encourt, en cas de condamnation, une longue peine d'emprisonnement ou, s'agissant d'une infraction mettant en jeu une arme à feu, une peine minimale d'emprisonnement d'au moins trois ans.

Une totale correspondance entre la Loi et le *Code criminel* ne serait pas conforme à l'esprit de la Loi, laquelle a été conçue, au moins en partie, « pour arracher les infractions provinciales des griffes des règles de procédure du *Code criminel* et de son état d'esprit »⁵⁰⁵. Cependant, comme le prouve l'affaire *Banka*, la protection du public pourrait s'avérer un motif nécessaire pour refuser, dans certaines circonstances, la mise en liberté sous caution dans les affaires fondées sur la Loi.

Pour ce qui est du troisième motif envisagé par le *Code criminel*, des affaires récentes ont porté sur la question de savoir si l'objectif de maintien de la confiance du public à l'égard de l'administration de la justice est un motif justifié de refus de mise en liberté⁵⁰⁶. Dans la jurisprudence de 2002, *R. c. Hall*⁵⁰⁷, la Cour suprême invalidait une partie de l'alinéa 515(10) c) mais concluait que cette disposition n'était « ni superflue ni injustifiée »⁵⁰⁸ étant donné que la confiance du public envers le système judiciaire est nécessaire au bon fonctionnement à la fois du système de mise en liberté sous caution et du système judiciaire pris dans son ensemble⁵⁰⁹. Même si la jurisprudence *Hall* fait encore autorité, les juges n'appliquent pas l'alinéa 515(10) c) modifié de la même façon. Si certains juges mettent l'accent sur le fait que la disposition ne devrait être utilisée que dans de rares cas⁵¹⁰, d'autres lui ont donné une interprétation plus large⁵¹¹. Il n'est pas nécessaire qu'un prévenu ait commis un crime particulier pour que l'alinéa 515(10) c) ait vocation à s'appliquer⁵¹².

Si le maintien de la confiance du public à l'égard de l'administration de la justice constituera dans certains cas un motif valable de refus de mise en liberté dans le contexte criminel, il est difficile de concevoir des cas qui justifieraient l'application de ce principe dans le contexte des infractions provinciales. D'ailleurs, cette proposition n'a pas bénéficié d'un appui important dans le cadre des consultations de la CDO. L'application de l'alinéa 515(10) c) implique la considération des quatre facteurs énoncés, notamment la gravité de l'infraction, l'utilisation d'une arme à feu et le point de savoir si le prévenu encourt une longue peine d'emprisonnement. Ces motifs mettent en évidence les différences entre les infractions provinciales et les infractions criminelles et les limites d'une comparaison avec le *Code criminel* en matière de motifs de détention. À ce titre, selon nous, le motif de refus de mise en liberté tenant au

« maintien de la confiance à l'égard de l'administration de la justice » ne devrait pas être étendu à la Loi.

L'un des principes fondamentaux de toute réforme moderne du droit criminel est le principe de retenue⁵¹³. L'équité commande que la détention avant procès ne soit imposée que lorsque c'est nécessaire⁵¹⁴. Priver une personne accusée de sa liberté avant qu'elle ait été déclarée coupable est l'une des armes les plus brutales qu'un État puisse utiliser⁵¹⁵. La détention préventive peut s'avérer plus dure que la détention qui suit le procès⁵¹⁶. Il existe également une « relation gênante » entre la détention avant procès et l'issue du procès⁵¹⁷. En outre, les systèmes de mise en liberté sous caution ont tendance à établir des discriminations et à désavantager les personnes sur la base de la race, de l'origine ethnique et du revenu⁵¹⁸. Et surtout, la présomption d'innocence et le droit de ne pas se voir refuser une mesure raisonnable de mise en liberté sous caution sont des valeurs enchâssées dans les articles 11 d) et 11 e) de la *Charte*. Pour toutes ces raisons, nous préférons limiter les cas dans lesquels la mise en liberté sous caution peut être refusée à ceux pour lesquels la mesure est réellement nécessaire à la lumière de la nature et de la gravité des infractions provinciales, par rapport aux infractions criminelles.

Pourtant, comme le montre la jurisprudence *Banka*, certains comportements illégaux prohibés par des lois provinciales sont de nature à entraîner des risques réels pour la sécurité publique s'ils se répètent. Dans ces situations, il serait absurde d'ignorer l'intérêt public et de maintenir la présomption en faveur de la mise en liberté. Il convient de faire preuve de prudence lorsque l'on refuse la mise en liberté sous caution pour des motifs liés à la protection de la sécurité publique. La jurisprudence a circonscrit ce qui est ou non « nécessaire » pour la sécurité publique. La détention ne devrait pas être ordonnée pour la simple raison que la mesure est pratique et avantageuse⁵¹⁹; le risque de récidive créant un risque pour la sécurité publique doit être réel. Il doit exister des « preuves suffisantes d'un danger clair et présent pour justifier une entrave à la liberté de la personne accusée » (Traduction libre) lorsque la culpabilité ou l'innocence de cette dernière n'a pas encore été déterminée⁵²⁰. Ces cas suggèrent que tout motif de détention avant procès dans le cadre de la Loi doit être limité. Ces motifs devraient être utilisés de façon parcimonieuse et uniquement lorsqu'ils sont nécessaires pour garantir la présence au tribunal ou assurer la protection ou la sécurité du public. On pourrait envisager d'indiquer dans la Loi les facteurs qu'un tribunal pourrait examiner pour décider s'il convient ou non de refuser la mise en liberté sous caution pour tout motif nouvellement proposé lié à la « sécurité publique ».

La CDO formule la recommandation suivante :

29. *La Loi devrait être modifiée pour permettre à un juge de refuser la mise en liberté sous caution lorsque la détention est nécessaire pour assurer la protection ou la sécurité du public, notamment toute victime ou tout témoin présumé, en tenant compte de l'ensemble des circonstances. Pour refuser la mise en liberté sous caution pour ce motif, le poursuivant doit démontrer un risque réel et substantiel que le défendeur commette une infraction grave qui entraînera un préjudice pour le public.*

30. *On devrait s'abstenir d'insérer dans la Loi le motif de refus de mise en liberté sous caution lié au « maintien de la confiance à l'égard de l'administration de la justice ».*

B. Conditions de la mise en liberté sous caution

Au moment de décider d'accorder ou non une mise en liberté sous caution, la capacité d'assortir la mesure de conditions peut être déterminante pour le juge. Comme l'explique un auteur, « ce qui peut faire pencher la décision en faveur du placement de la personne en détention préventive ou de la mise en liberté sous caution peut dépendre de l'aptitude du juge à assortir la mise en liberté sous caution de conditions intéressantes »⁵²¹. (Traduction libre) Cependant, le pouvoir d'imposer des conditions aux termes de la Loi est très limité.

L'alinéa 150(2) a) de la Loi permet au juge d'assortir la mise en liberté sous caution de conditions de façon générale, mais uniquement « pour garantir sa comparution au tribunal ». Les alinéas 150(2) b) et c) couvrent les infractions punissables d'une peine d'emprisonnement de douze mois ou plus, ou les cas dans lesquels le défendeur ne réside pas ordinairement en Ontario. Dans les deux situations, le tribunal peut exiger du défendeur qu'il consente devant un juge un engagement avec caution ou qu'il dépose auprès du juge une somme d'argent ou d'autres valeurs. Là encore, ces conditions ne peuvent être imposées que pour garantir la comparution du défendeur au tribunal.

La jurisprudence *R. c. Desroches*⁵²², décision de la Cour de district de l'Ontario datant de 1986, a confirmé que le pouvoir d'assortir la mise en liberté sous caution de conditions est limité. Un homme avait été poursuivi pour avoir enfreint la *Loi sur l'entrée sans*

autorisation. À titre de condition de la mise en liberté sous caution, un juge de paix avait interdit au défendeur l'accès à certains lieux. En appel, la cour avait confirmé que les conditions qui assortissent la mise en liberté sous caution visent uniquement à garantir la comparution du défendeur au tribunal. D'après la Cour, « aussi attrayante que puisse être la mesure dans certaines circonstances, le fait d'ordonner à une personne de se tenir à l'écart de certains lieux est une condition qui va clairement au-delà des pouvoirs accordés au juge par l'article 150(2) a) »⁵²³. (Traduction libre)

Examinons, à titre de comparaison avec les dispositions de la Loi, ce que prévoit le *Code criminel* à propos des conditions de la mise en liberté sous caution. À l'instar de la Loi, le *Code criminel* aborde ces conditions avec précaution. Les ordonnances de mise en liberté sous caution doivent tenir compte du fait qu'elles sont prises préalablement à une déclaration de culpabilité. À ce titre, des dispositifs de contrôle doivent exister afin de prévenir des conditions qui empièteraient trop sur la liberté individuelle⁵²⁴. L'article 515(4) du *Code criminel* autorise un juge à choisir parmi 5 grands types de conditions de la mise en liberté sous caution et lui permet d'avoir recours à toute autre condition raisonnable qu'il juge opportune.

515(4) Conditions autorisées — Le juge de paix peut ordonner, comme conditions [...], que le prévenu fasse celle ou celles des choses suivantes que spécifie l'ordonnance :

- a) se présenter, aux moments indiqués dans l'ordonnance, à un agent de la paix ou à une autre personne désignés dans l'ordonnance;
- b) rester dans la juridiction territoriale spécifiée dans l'ordonnance;
- c) notifier à l'agent de la paix ou autre personne désignés en vertu de l'alinéa a) tout changement d'adresse, d'emploi ou d'occupation;
- d) s'abstenir de communiquer, directement ou indirectement, avec toute personne — victime, témoin ou autre — identifiée dans l'ordonnance ou d'aller dans un lieu qui y est mentionné, si ce n'est en conformité avec les conditions qui y sont prévues et qu'il estime nécessaires;
- e) lorsque le prévenu est détenteur d'un passeport, déposer son passeport ainsi que le spécifie l'ordonnance;

[...]

f) observer telles autres conditions raisonnables, spécifiées dans l'ordonnance, que le juge de paix estime opportunes.

L'article 515(4.1) autorise un juge à restreindre l'utilisation ou la possession de certains objets, des armes à feu, des substances explosives ou des armes à autorisation restreinte par exemple. Au-delà des conditions explicitement énoncées à l'article 515(4), il existe un certain nombre d'autres conditions telles que des conditions monétaires, un couvre-feu, l'obligation de consulter un médecin, des conditions relatives à la consommation de médicaments contrôlés ou d'alcool ou l'obligation d'avoir en permanence avec soi une pièce d'identité ou les documents autorisant la libération⁵²⁵. On pense également à d'autres conditions moins fréquemment utilisées comme l'interdiction de posséder un téléphone cellulaire ou d'utiliser un ordinateur ou l'interdiction d'assister à un match de football (soccer)⁵²⁶.

La *Charte* et la jurisprudence fixent des limites aux conditions dont le juge peut assortir la mise en liberté sous caution. L'alinéa 11 e) exige que toute condition imposée soit raisonnable⁵²⁷. Des cas antérieurs à la *Charte* ont porté sur la notion de condition raisonnable. Premièrement, les conditions doivent être en rapport avec l'infraction dont la personne est accusée ou le contexte dans lequel la personne a été accusée⁵²⁸. Les conditions doivent être « utilisables » et ne doivent pas être sévères au point d'être équivalentes à une ordonnance de détention⁵²⁹. Elles ne doivent pas être trop vagues ou avoir une portée trop générale au point de manquer de certitude⁵³⁰. Enfin, les conditions doivent être en rapport avec les motifs de libération et de détention précisés par le législateur⁵³¹. En d'autres termes, elles doivent être liées aux objectifs de la mise en liberté sous caution et ne doivent pas être utilisées comme une forme de punition sommaire servant à montrer au défendeur que le tribunal « prend les choses au sérieux »⁵³².

Lorsqu'un défendeur est accusé simultanément d'infractions criminelles et d'infractions provinciales, les conditions de la mise en liberté sous caution prévues par la Loi deviennent plus compliquées à imposer. Dans ces circonstances, la mise en liberté sous caution doit être envisagée et ordonnée sous deux formes de mise en liberté distinctes⁵³³. Ceci donne lieu à des problèmes juridictionnels et à d'autres types de problèmes⁵³⁴. À cet égard, d'après la Commission de réforme du droit du Canada, « il faut également promouvoir l'efficacité, en particulier lorsque l'efficacité ne serait pas de nature à compromettre gravement l'équité mais plutôt à l'encourager ». (Traduction libre) À cette fin, la CDO recommande qu'un seul niveau de juridiction ait toute compétence et tout pouvoir pour prendre des décisions relatives à la mise en liberté

provisoire ou à la détention pour les deux types d'infractions⁵³⁵. Par ailleurs, à tout le moins, toute condition supplémentaire assortissant une mise en liberté sous caution au titre d'infractions provinciales doit également se conformer à celles déjà ordonnées pour les infractions criminelles.

La CDO a entendu de nombreuses personnes partisans d'un recours des juges à des conditions plus raisonnables lorsque cela s'avère nécessaire. Parmi les conditions spécifiques proposées, on peut citer : s'abstenir de commettre la même infraction ou une infraction similaire, l'interdiction de conduire, des ordonnances de non-communication stipulant que le défendeur s'abstienne d'entrer en contact avec des témoins ou des victimes de l'infraction, et des ordonnances de non-communication limitant les contacts autorisés entre le défendeur et un codéfendeur. Les interdictions liées à l'utilisation d'un véhicule à moteur sont délicates car les tribunaux ont pu considérer ces types de conditions comme des « mesures punitives »⁵³⁶. Ces conditions ne devraient être imposées que dans des circonstances limitées, par exemple lorsque le défendeur qui attend son procès a des antécédents de conduite en état d'ivresse, d'exécution de manœuvres périlleuses ou de conduite pendant une période de suspension du permis de conduire⁵³⁷. Les ordonnances visant à limiter les contacts devraient être utilisées avec parcimonie car elles risquent de rompre temporairement les contacts avec les membres de la famille et de compromettre les préparatifs légitimes en vue du procès⁵³⁸. Il convient également de veiller à ce que les conditions soient en rapport avec les circonstances dans lesquelles la mise en liberté sous caution a été accordée ou refusée et qu'elles ne s'apparentent pas à une ordonnance de probation.

Le pouvoir limité des juges d'assortir la mise en liberté sous caution de conditions en attendant l'appel est une autre source de préoccupation. L'article 110 de la Loi prévoit qu'une personne qui a été déclarée coupable et placée sous garde peut être libérée sous caution en attendant l'appel; dans ce cas « le juge d'appel peut ordonner sa mise en liberté assortie des conditions énoncées au paragraphe 150 (2) »⁵³⁹; en d'autres termes, on retrouve les mêmes conditions limitées applicables à la mise en liberté postérieure à l'arrestation. Lorsqu'une personne est déclarée coupable d'une infraction provinciale grave et qu'elle a été placée sous garde, il existe des arguments plus convaincants en faveur de conditions visant à protéger la sécurité publique ou d'autres conditions entourant la mise en liberté sous caution. On pense aux conditions interdisant au défendeur de commettre la même infraction ou une infraction semblable ou lui interdisant de se trouver en certains lieux.

Parallèlement à cela, l'utilité globale des conditions assortissant la mise en liberté provisoire a été remise en question⁵⁴⁰. Il ne fait aucun doute que l'exécution d'un certain nombre de types de conditions peut s'avérer problématique⁵⁴¹. Par ailleurs il existe toujours un risque d'assister à une utilisation excessive ou à une « institutionnalisation » de certaines conditions, comme l'ont expliqué des chercheurs britanniques⁵⁴². Le fait d'autoriser le tribunal à assortir la mise en liberté sous caution de conditions supplémentaires raisonnables, directement liées à l'accusation et aux circonstances dans lesquelles la mise en liberté a été accordée ou refusée, peut permettre de trouver des solutions de rechange efficaces à la détention provisoire. Nous recommandons que ces questions soient approfondies.

La CDO formule la recommandation suivante :

31. Le ministère du Procureur général, en concertation avec le pouvoir judiciaire, les poursuivants municipaux, les avocats de la défense et les parajuristes, devrait étudier d'autres conditions de mise en liberté sous caution à ajouter à la Loi.

VIII. AUTRES RÉFORMES DE LA PROCÉDURE

Le présent rapport formule des recommandations en vue de moderniser des aspects essentiels de la Loi. Nous avons axé notre étude essentiellement sur les réformes structurelles et sur la réforme de grandes règles de procédure et nous espérons que nos recommandations iront dans le sens d'une application plus équitable et plus efficace des lois de nature réglementaire dans les années à venir. Plusieurs autres enjeux d'ordre procédural avaient été soulevés dans notre document de consultation ainsi qu'au cours de notre examen mais il ne s'agit pas, dans le cadre du présent rapport, d'aborder chacun de ces enjeux en détail. Nous n'oublions pas notre recommandation allant dans le sens d'une simplification de la Loi et préconisant que le code de procédure détaillé soit transféré à une autorité subordonnée comme un seul ensemble de règles ou en un seul règlement. À notre avis, l'entité chargée de cette importante mission sera bien placée pour analyser ces autres domaines de réforme, grâce à sa propre expertise et au moyen du cadre de réforme de la Loi comme ensemble de principes directeurs. Certains enjeux, comme l'établissement d'un privilège générique « parajuriste-client », auront des répercussions allant au-delà de l'exécution des infractions provinciales et il se pourrait qu'ils soient finalement examinés par un autre organisme aux fins d'analyse

plus poussée ou par le tribunal au moyen de la jurisprudence. Néanmoins, nous décrivons ici les autres domaines de réforme qui ont été soulevés et nous abordons brièvement un certain nombre de considérations d'ordre juridique et politique liées à chacun de ces enjeux.

A. Modernisation des dispositions relatives au mandat de perquisition

1. Mandat de perquisition et saisie de données électroniques

L'utilisation de l'informatique et le stockage électronique de données est une avancée technologique majeure depuis l'entrée en vigueur de la Loi en 1980. Pour cette raison, certaines dispositions relatives au mandat de perquisition semblent désuètes et une réforme serait nécessaire. Nous abordons deux problèmes : (1) ce qui est saisi lorsqu'un mandat de perquisition est délivré pour obtenir des données électroniques sur un système informatique ou dispositif; et (2) quels paramètres devraient encadrer le mandat de perquisition pour que la mesure n'empiète pas de façon démesurée sur la vie privée.

Les articles 158 à 160 de la Loi sont relatifs aux mandats de perquisition. Aucune disposition spécifique ne porte sur la perquisition d'ordinateurs ou de données électroniques. Les paragraphes 158(1) et (1.1) de la Loi semblent pouvoir s'appliquer à l'obtention de renseignements à partir de systèmes informatiques mais ils font référence à des « choses » et ne visent pas précisément les données électroniques. Voici ce qu'ils prévoient :

(1) Un juge peut, en tout temps, décerner un mandat sous son seing, s'il est convaincu, à la suite d'une dénonciation faite sous serment, qu'il existe des motifs raisonnables de croire que, dans un lieu, se trouve, selon le cas :

- a) une *chose* sur laquelle ou concernant laquelle une infraction a été commise ou est soupçonnée avoir été commise;
- b) une *chose* dont on a des motifs raisonnables de croire qu'elle fournira une preuve concernant la perpétration d'une infraction.

(1.1) Le mandat de perquisition autorise un agent de police ou une personne qui y est nommée à faire ce qui suit :

- a) perquisitionner dans le lieu désigné dans la dénonciation pour chercher une chose visée à l'alinéa (1) a) ou b);
- b) saisir la chose et en disposer conformément à l'article 158.2. [C'est nous qui soulignons]

La CDO a entendu des poursuivants qui affirment qu'en l'absence de pouvoir clairement défini, les enquêteurs saisissent des disques durs et réalisent une « image » de ces disques durs plutôt que de simplement copier les données, ce qui constituerait une mesure moins perturbatrice et moins intrusive pour le défendeur et plus facile à réaliser pour les enquêteurs. S'il s'agit de la seule approche autorisée en application de la Loi, cela confirme les difficultés pratiques soulevées par des poursuivants. En outre, de nos jours, les données électroniques sont souvent sauvegardées sur des serveurs informatiques à distance plutôt que sur des ordinateurs individuels et autonomes, ces serveurs pouvant être plus difficiles à localiser et à saisir physiquement.

Dans *R. c. Bishop*, une affaire criminelle de pornographie juvénile impliquant des perquisitions d'ordinateurs, la Cour de justice de l'Ontario décrivait le problème du recours traditionnel aux mandats de perquisition à l'ère de l'informatique :

Les ordinateurs présentent des défis particuliers au regard de la loi régissant les mandats de perquisition. Historiquement, les mandats visaient toujours une chose particulière ou des documents particuliers se trouvant en un lieu physique identifiable. La technologie informatique libère les éléments de preuve et l'information de ce type de limitations physiques et permet aux données de se trouver à différents endroits sur différents médias sans qu'aucune version ne constitue un original évident. Des mémoires de grande capacité bon marché permettent à des utilisateurs d'ordinateur dotés de connaissances sommaires de stocker d'énormes volumes de données sur un support physique unique. Le mécanisme du mandat de perquisition prévu dans le *Code criminel* est un régime initialement conçu pour traiter de manifestations physiques de la vie privée. À ce titre, il n'est pas vraiment adapté à l'univers de la « preuve virtuelle »⁵⁴³.
(Traduction libre)

On rencontre les mêmes problèmes dans le cadre de la Loi. L'une des solutions consisterait à modifier expressément la Loi pour permettre aux « données électroniques » issues de systèmes informatiques d'être copiées et de faire l'objet de perquisitions, au lieu d'avoir à saisir l'équipement informatique lui-même. En 1997, le *Code criminel* était modifié pour traiter le problème spécifique des perquisitions de

systèmes informatiques et de la saisie de données⁵⁴⁴. Les paragraphes 487 (2.1) et (2.2) énoncent :

(2.1) La personne autorisée à perquisitionner des données contenues dans un ordinateur se trouvant dans un lieu ou un bâtiment peut :

- (a) utiliser ou faire utiliser tout ordinateur s’y trouvant pour vérifier les données que celui-ci contient ou auxquelles il donne accès;
- (b) reproduire ou faire reproduire des données sous forme d’imprimé ou toute autre forme intelligible;
- (c) saisir tout imprimé ou sortie de données pour examen ou reproduction;
- (d) utiliser ou faire utiliser le matériel s’y trouvant pour reproduire des données.

(2.2) Sur présentation du mandat, le responsable du lieu qui fait l’objet de la perquisition doit faire en sorte que la personne qui procède à celle-ci puisse procéder aux opérations mentionnées au paragraphe (2.1).

Les dispositions du *Code criminel* offrent un bon point de départ pour des modifications de la Loi permettant que des « données » soient copiées à partir d’ordinateurs ou d’autres dispositifs contenant des données électroniques. La limite dans le Code liée à la délivrance d’un mandat de perquisition visant « un bâtiment, un contenant ou un lieu » pourrait toutefois poser problème dans les cas où les données sont stockées en un lieu différent du terminal à partir duquel les autorités réalisent leur perquisition⁵⁴⁵, sur des serveurs à distance par exemple.

L’autre problème est de savoir si l’étendue des données à saisir devrait être limitée, et le cas échéant, comment les limiter dans le cadre d’un mandat de perquisition. La Cour suprême du Canada s’est exprimée à propos de la nature extrêmement intrusive d’une perquisition sur un ordinateur personnel :

Comme je l’ai souligné tout au début, il est difficile d’imaginer une atteinte plus grave à la vie privée d’une personne que la perquisition de son domicile et la fouille de son ordinateur personnel. En effet, nos ordinateurs contiennent souvent notre correspondance la plus intime. Ils renferment les détails de notre situation financière, médicale et personnelle. Ils révèlent même nos intérêts particuliers, préférences et propensions, enregistrant dans l’historique et la mémoire cache tout ce que nous recherchons, lisons, regardons ou écoutons dans l’Internet⁵⁴⁶.

Par conséquent, il semble qu'il soit nécessaire de restreindre l'étendue des données visées par les mandats de perquisition et de préciser ses obligations à quiconque procédant à la perquisition, et ce, de manière à protéger les données ou les informations qui ne sont pas à proprement parler visées par le mandat de perquisition.

Lorsqu'une étude approfondie de cet enjeu sera entreprise, il sera utile de consulter le rapport intitulé *Principes de Sedona Canada : L'administration de la preuve électronique*, lequel présente des principes et des commentaires concernant la divulgation de données provenant de sources électroniques dans les procès civils⁵⁴⁷. Le rapport comporte des suggestions pratiques visant à limiter l'étendue de la divulgation de données électroniques dans le contexte civil; certains aspects de cette étude pourraient être transférables au contexte de la Loi ou, à tout le moins, pourraient servir d'outils pour les juges qui délivrent des mandats de perquisition.

Enfin, il y a eu plusieurs autres modifications relatives aux pouvoirs liés aux mandats de perquisition dans le *Code criminel* et dans d'autres lois de réglementation provinciales qui devraient être examinées à des fins de comparaison au moment de modifier les dispositions de la Loi relatives aux mandats de perquisition⁵⁴⁸. Nous recommandons l'examen de ces modifications avant d'envisager l'adoption de modifications similaires dans la Loi dans ce domaine.

La CDO formule la recommandation suivante :

32. Le ministère du Procureur général ou l'entité en charge de l'élaboration d'un nouveau code de procédure mis à jour dans le cadre de la Loi devrait examiner les pouvoirs liés aux mandats de perquisition dans la Loi et proposer en particulier au procureur général des modifications législatives qui traitent la question des mandats de perquisition visant l'obtention d'information provenant de sources électroniques.

2. Constitutionnalité de l'article 160 de la Loi

L'article 488.1 du *Code criminel* et l'article 160 de la Loi établissent tous deux une procédure similaire dans les cas où des documents sont saisis chez un avocat en vertu d'un mandat de perquisition et que l'avocat invoque le privilège du secret professionnel de l'avocat. De façon générale, ces articles établissent des procédures visant à protéger le secret professionnel au moyen de divers mécanismes jusqu'à ce qu'un tribunal ait la possibilité d'examiner si le document doit être divulgué ou le privilège préservé.

Dans l'arrêt *Lavallée, Rackel et Heintz c. Canada*, la Cour suprême du Canada a estimé que l'article 488.1 était contraire à la *Charte* et l'a invalidé. Analysant si la procédure prévue par cet article entraîne une perquisition et une saisie raisonnables de documents en la possession d'un avocat, le tribunal déclarait que l'évaluation traditionnelle des intérêts en jeu dans une analyse relative à l'article 8 était inappropriée⁵⁴⁹. Les juges ont réalisé un test de l'atteinte minimale et ont identifié un certain nombre de problèmes avec l'article 488.1 qui vont au-delà de l'atteinte minimale au secret professionnel de l'avocat. Le problème « rédhibitoire » est que la procédure autorise l'atteinte au secret professionnel sans que le client en soit informé.

On se heurte à un premier problème avec le paragraphe 488.1(8), lequel oblige l'enquêteur à donner à l'avocat, au moment de la perquisition, une occasion raisonnable de formuler une objection fondée sur le privilège du secret professionnel de l'avocat avant d'examiner, de saisir un document ou d'en faire des copies. Cette disposition ne donne pas la possibilité d'informer le client, à savoir le détenteur du privilège, avant que l'enquêteur n'examine, ne saisisse le document ou en fasse des copies.

La Cour a trouvé une autre lacune majeure dans la disposition 488.1(4) b), laquelle permet au procureur général d'examiner les documents saisis lorsque le juge est d'avis que cela l'aidera à rendre sa décision sur le caractère privilégié du document. La Cour a conclu que « le danger que des renseignements privilégiés soient communiqués à l'État au cours d'une enquête criminelle l'emporte largement sur tout avantage pour l'administration de la justice qui pourrait découler du fait que le ministère public serait en meilleure position pour aider la cour à statuer sur l'existence du privilège »⁵⁵⁰.

La Cour a invalidé les dispositions puis a formulé les principes qui régissent la légalité, en *common law*, des perquisitions dans des cabinets d'avocats jusqu'à ce que le législateur juge bon d'adopter de nouvelles dispositions législatives sur la question⁵⁵¹. Si la Cour établit clairement qu'il existe plusieurs moyens de rédiger des dispositions constitutionnelles sur les perquisitions dans des cabinets d'avocats, elle précise ce qui suit à propos de l'objectif des principes et du rôle qu'ils jouent dans l'adoption de toute procédure future :

Ces principes généraux doivent aussi guider les choix législatifs que le législateur peut vouloir examiner à cet égard. Comme celles qui ont été formulées dans *Descôteaux*, précité, les lignes directrices qui suivent visent à refléter les impératifs constitutionnels actuels en matière de protection du secret professionnel de

l'avocat et à régir à la fois l'autorisation des perquisitions et la manière générale dont elles doivent être effectuées⁵⁵².

Comme l'indique M. Libman, on ignore si les mécanismes réglementaires tels que ceux de la Loi seraient traités différemment s'ils étaient déclarés contraires à l'article 8 de la *Charte*.

Même si la réglementation peut s'accommoder d'attentes moins élevées en matière de protection de la vie privée pour que le critère du caractère raisonnable puisse être évalué de cette manière, les inquiétudes liées au privilège du secret professionnel de l'avocat et l'importance de le protéger lors de l'exécution d'un mandat pourraient tout autant justifier une plus grande protection⁵⁵³. (Traduction libre)

L'article 160 de la Loi comporte certaines des caractéristiques qui ont conduit la Cour suprême à invalider l'article 488.1 du *Code criminel*. Par exemple, les paragraphes 160(1) et (2) de la Loi ne donnent pas la possibilité d'informer le client avant que la personne exécutant un mandat de perquisition ne puisse examiner ou saisir des documents en la possession d'un avocat. En outre, si un client peut présenter une motion pour invoquer le privilège ou pour demander la restitution du document après qu'un document a été saisi, il n'existe aucune obligation d'informer le détenteur du privilège qu'un document a été saisi, ce qui risque de donner lieu à une éventuelle violation du privilège sans que le client en ait eu connaissance et encore moins donné son consentement. Les dispositions pertinentes de l'article 160 sont les suivantes :

160 (1) Si une personne s'apprête, en vertu d'un mandat de perquisition, à examiner ou à saisir un document qui est en la possession d'un avocat et que celui-ci invoque le privilège du secret professionnel de l'avocat à l'égard du document au nom d'un client nommé, la personne, sans examiner ni copier le document :

- (a) saisit le document et le met dans un paquet qu'elle scelle et identifie, avec les autres documents saisis à l'égard desquels le privilège du secret professionnel est également invoqué au nom du même client;
- (b) met le paquet sous la garde du greffier du tribunal ou, si la personne et le client y consentent, sous la garde d'une autre personne.

(2) Nul ne doit examiner ni saisir un document qui est en la possession d'un avocat sans lui donner l'occasion raisonnable d'invoquer le privilège prévu au paragraphe (1).

...

(4) Si un document a été saisi et mis sous garde en vertu du paragraphe (1), le client par lequel ou au nom duquel est invoqué le privilège du secret professionnel de l'avocat peut, par voie de motion, demander à un juge provincial de rendre une ordonnance qui fait droit au privilège et ordonne la restitution du document

Étant donné que la Cour suprême a affirmé à plusieurs reprises que le secret professionnel doit être quasiment absolu et les exceptions rares, il y a tout lieu de penser que l'article 160 de la Loi est anticonstitutionnel⁵⁵⁴. Toutefois, il appartient aux tribunaux de se prononcer sur sa constitutionnalité.

Même si l'article 160 de la Loi devait être déclaré constitutionnel, les raisons politiques de le modifier ne manquent pas. Le risque de violation du secret professionnel de l'avocat sans le consentement du client, sans même que ce dernier en soit informé, constitue sans aucun doute une violation inutile et inacceptable du secret professionnel, même dans le contexte réglementaire. On pourrait éventuellement y remédier en prévoyant une obligation d'informer le client lorsqu'un document protégé par le secret professionnel a été saisi. La nature absolue du secret professionnel de l'avocat s'applique en dehors de la sphère criminelle⁵⁵⁵ et même si l'article 160 ne s'en prend pas directement au principe puisqu'elle accorde un certain degré de protection aux documents protégés par le secret professionnel (à savoir la détermination par le tribunal de l'invocation du privilège), il pourrait gravement le remettre en question puisque le détenteur du privilège pourrait ignorer la saisie et la divulgation éventuelle. Toute modification de l'article 160 devrait tenir compte des principes établis par la Cour suprême dans l'arrêt *Lavallée, Rackel et Heintz*.

Une autre préoccupation relative à l'article 160 a été portée à notre attention. Cet article fait référence à un document « en la possession d'un avocat », mais souvent les documents concernés pour lesquels le privilège du secret professionnel est invoqué sont en la possession du client. L'élargissement de l'article 160 aux documents qui sont en la possession du client pourrait être utile à toutes les parties concernées car il permettrait de préciser le processus à suivre pour déterminer si le privilège peut ou non être invoqué. L'une des préoccupations viendrait d'éventuelles tentatives d'un client d'invoquer indûment le privilège du secret professionnel pour protéger des documents qui par ailleurs devraient pouvoir donner lieu à un mandat de perquisition.

Le Comité de réglementation de la profession du Barreau du Haut-Canada a élaboré des projets de lignes directrices à propos de la perquisition d'un cabinet d'avocat aux fins d'approbation par le Conseil à l'occasion de sa réunion du 27 janvier 2011; cependant l'étude des lignes directrices a été reportée⁵⁵⁶. Les lignes directrices ont été élaborées en réaction à la décision de la Cour suprême du Canada *Lavallée, Rackel et Heintz*. Si finalement le Barreau du Haut-Canada adopte des lignes directrices en la matière, celles-ci pourraient s'avérer utiles pour l'évaluation de possibles modifications de l'article 160.

La CDO formule la recommandation suivante :

33. Le ministère du Procureur général ou l'entité en charge de l'élaboration d'un nouveau code de procédure mis à jour dans le cadre de la Loi devrait examiner la situation actuelle et décider si des dispositifs de protection supplémentaires devraient être inclus dans les pouvoirs liés aux mandats de perquisition actuellement mentionnés à l'article 160 de la Loi. Ces dispositifs permettraient à la fois :

- a. de mieux protéger les documents et autres choses qui sont en la possession d'un avocat et assujettis au privilège du secret professionnel de l'avocat, notamment des données électroniques, conformément à la décision de la Cour suprême du Canada, Lavallée, Rackel et Heintz;*
- b. et d'étendre la protection aux documents ou autres choses qui sont en la possession d'un client et pour lesquels le client invoque le privilège du secret professionnel;*

ils proposeront par la suite au procureur général les modifications législatives correspondantes.

3. Privilège « parajuriste-client » et mandats de perquisition

Tel qu'indiqué en introduction au présent rapport, l'un des éléments clés depuis l'adoption de la Loi a été l'attribution de licence aux parajuristes et la réglementation de la profession. Pour l'instant on ignore si le privilège du secret professionnel s'étend aux communications « parajuriste-client ». Nous soulevons la question parce que si l'article 160 devait être modifié s'agissant des articles qui sont assujettis au privilège du secret

professionnel, il conviendrait également de se demander si une telle protection devrait être étendue aux communications entre le parajuriste et son client.

Dans *Chancey c. Dharmadi*, décision de la Cour supérieure de justice de 2007, un protonotaire se demandait si les communications entre un parajuriste et un client devaient être régies par un privilège du secret professionnel semblable à celui applicable aux communications entre un avocat et son client. Les discussions qu'un client a avec le parajuriste avaient eu lieu avant la réglementation sur la profession de parajuriste. La Cour a décidé que pour reconnaître un privilège générique concernant les communications entre parajuriste et client, la catégorie doit comporter des acteurs identifiables spécifiques. Par conséquent, sur la base des faits de l'espèce, elle a refusé de se prononcer sur l'existence d'un privilège générique⁵⁵⁷.

Toutefois, après avoir observé que les parajuristes sont désormais réglementés et titulaires d'un permis remis par le Barreau du Haut-Canada, la Cour a formulé des arguments solides en faveur de l'élargissement du privilège générique aux communications entre parajuriste et client. Elle a tout d'abord fait remarquer que les parajuristes, aux termes de l'article 4.1 de la *Loi sur le Barreau*, doivent « respecter les normes de formation, de compétence professionnelle et de déontologie qui sont appropriées dans le cas des services juridiques qu'ils fournissent ». La Cour a également évoqué le Code de déontologie des parajuristes qui assujettit les parajuristes aux mêmes obligations de confidentialité que celles assumées par les avocats vis-à-vis de leurs clients.

La Cour a ensuite fait valoir que l'accès à la justice nécessite qu'un privilège générique soit créé pour les discussions entre un parajuriste et un client :

Dans les domaines où les parajuristes sont autorisés à représenter des clients, leurs services sont souvent meilleur marché que ceux des avocats et les sujets traités (contraventions au *Code de la route*, petites créances et droits des locataires) sont souvent moins graves. Il s'agit là de domaines pour lesquels nombre de clients ne peuvent s'offrir les services d'un avocat. Les parajuristes comblent les lacunes du système en offrant des services juridiques dans ces domaines et en donnant à des clients qui ne peuvent s'offrir les services d'un avocat accès à la justice et représentation légale. L'incapacité des tribunaux à protéger la confidentialité des communications entre le parajuriste et son client laisse à penser qu'il existe un système judiciaire à deux vitesses. Tel qu'indiqué, la *Loi de 2006 sur l'accès à la justice* énonce que le Barreau du Haut-Canada qui réglemente la profession de

parajuriste « a l'obligation d'agir de façon à faciliter l'accès à la justice pour la population ontarienne »⁵⁵⁸. (Traduction libre)

Le juge justifie la création d'un nouveau privilège générique en ces termes :

Je ne vois aucun motif justifié de ne pas faire profiter les communications entre un parajuriste et son client du même privilège que celui dont jouissent les communications entre un avocat et le sien. Tous deux sont assujettis à des règles de conduite semblables, notamment à une obligation de confidentialité. Tous deux sont réglementés par un organisme qui établit les normes de compétence et qui impose et fait respecter des règles déontologiques. Les motifs historiques de reconnaître un privilège aux communications avocat-client concernent tout autant les communications parajuriste-client. Toutes deux exigent une communication franche et entière entre le client et son conseiller juridique pour qu'il puisse être représenté de façon compétente et équitable devant les tribunaux judiciaires et administratifs. Les rapports et les communications entre le parajuriste et son client sont aussi essentiels au bon fonctionnement de la justice que ceux entre l'avocat et le sien. Ils sont inextricablement liés au système judiciaire même qui souhaite leur divulgation. Le rapport parajuriste-client, tout autant que le rapport avocat-client, fait partie de ce système et ne lui est pas simplement accessoire⁵⁵⁹. (Traduction libre)

À la suite de la publication de la jurisprudence *Chancey*, la personne alors trésorière du Barreau du Haut-Canada aurait dit qu'il serait préférable que tout privilège entre parajuriste et client soit conçu par l'intermédiaire de la *common law* plutôt que par le biais d'une loi :

Je pense que la décision est utile, même si elle ne mettra pas un point final à la discussion. Le Barreau a exhorté le gouvernement à ne pas traiter le privilège par voie législative au motif que le privilège entre l'avocat et son client est un principe qui a évolué sur le terrain de la *common law* et qu'il est souhaitable qu'il en soit de même dans le contexte des services juridiques réglementés⁵⁶⁰. (Traduction libre)

La question à trancher est de savoir si un privilège générique entre parajuriste et client devrait être codifié par l'intermédiaire de la législation, ou si la *common law* devrait déterminer si un tel privilège générique devrait être créé. Les parajuristes sont habilités à représenter des clients dans divers domaines qui vont bien au-delà des instances introduites en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales*⁵⁶¹. Par conséquent, une modification législative pourrait entraîner des répercussions allant au-delà des infractions provinciales et il convient de réaliser des études et des consultations plus

approfondies sur les répercussions d'un tel privilège générique dans ces domaines. Une approche législative a l'avantage de trancher la question relativement rapidement et évite d'avoir à attendre une décision faisant autorité de la part de la Cour d'appel ou de la Cour suprême du Canada. En revanche, il paraîtrait curieux que le privilège parajuriste-client soit établi au moyen d'une loi alors que le privilège avocat-client est un produit de la *common law*, dès lors que la raison d'être des deux types de privilège semble identique. Si le privilège parajuriste-client devait être établi au moyen d'une loi ou de la *common law*, il serait logique que l'article 160 soit modifié afin de protéger de façon identique les communications entre un parajuriste et son client.

La CDO formule la recommandation suivante :

34. Le ministère du Procureur général, en concertation avec le Barreau du Haut-Canada, les poursuivants, les parajuristes et les tribunaux administratifs ou les organismes juridictionnels devant lesquels les parajuristes sont légalement autorisés à comparaître, devrait se demander si un privilège générique parajuriste-client devrait être établi au moyen d'une loi et, le cas échéant, proposer des modifications à l'article 160 de la Loi.

4. Ordonnances de communication contre mandats de perquisition

Le Conseil de l'industrie du tourisme de l'Ontario (CITO) a soulevé le problème de l'utilisation de mandats de perquisition pour l'exécution de la *Loi de 2002 sur le secteur du voyage*⁵⁶². Lorsque le CITO suspecte une violation de cette loi et qu'il envisage des poursuites, un mandat de perquisition doit être obtenu pour toute perquisition et saisie. Les paragraphes 20(2) et (10) de la *Loi de 2002 sur le secteur du voyage* autorisent un juge de paix à délivrer un mandat de perquisition s'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une personne a enfreint un article de la loi ou de ses règlements d'application. Dans le cadre de l'exécution du mandat, un enquêteur peut demander à une personne de produire les éléments de preuve ou les renseignements décrits dans le mandat de perquisition.

Dans le cadre des enquêtes sur la conduite des agents et agences de voyage, on a généralement recours aux registres bancaires et c'est le CITO habituellement qui demande les mandats de perquisition nécessaires et qui les reçoit. Cependant, certains ont fait valoir qu'en application de l'article 33(4) de la *Loi sur la preuve* de l'Ontario, les banques ne sont pas tenues de fournir leurs livres ou registres dans les actions

auxquelles la banque n'est pas partie, « à moins que le tribunal ou le juge ne rende une ordonnance à cet effet pour un motif particulier » en application de l'article 33(5)⁵⁶³. L'article 33(5) prévoit que l'inspection du compte peut être autorisée par le tribunal, si la demande d'inspection est signifiée au titulaire du compte et à la banque.

De même, la *Loi sur la preuve au Canada* contient un article traitant de l'inspection des registres bancaires et prévoit un avis au titulaire du compte⁵⁶⁴. Mais le paragraphe 29(7) de la *Loi sur la preuve au Canada* prévoit que la procédure d'inspection des registres avec avis au titulaire du compte ne s'applique pas lorsqu'un mandat de perquisition a été délivré. Une fois qu'on lui a signifié le mandat de perquisition, la banque doit autoriser la perquisition et la saisie de copies des registres bancaires. Cependant, la *Loi sur la preuve au Canada* ne s'applique pas aux poursuites engagées dans le domaine des infractions provinciales.

Il ne fait aucun doute que l'article 33 de la *Loi sur la preuve* de l'Ontario a été conçu pour protéger les registres bancaires originaux étant donné que leur perquisition et leur saisie perturberaient les opérations bancaires. Il n'est pas sûr que cette justification tienne encore compte tenu de la facilité avec laquelle les documents peuvent être copiés ou reproduits aujourd'hui. De même, l'article 29(7) de la *Loi sur la preuve au Canada* était une modification de cette loi adoptée pour autoriser l'exécution des mandats de perquisition des registres bancaires; on peut donc concevoir l'introduction d'une modification similaire dans la *Loi sur la preuve* de l'Ontario.

Une autre solution consisterait à autoriser les « ordonnances de communication » dans la *Loi sur les infractions provinciales*. Un mandat de perquisition est une ordonnance du tribunal autorisant l'agent à pénétrer sur les lieux, à les perquisitionner et à obtenir tout élément de preuve ou renseignement décrit dans le mandat de perquisition. Dans les faits, des copies des registres sont généralement produites par la banque, sans qu'un enquêteur ait besoin de réaliser une perquisition à proprement parler sur les lieux. En fait, il s'agit d'une ordonnance de production de documents et un mandat de perquisition n'est pas nécessairement l'outil le plus approprié pour obtenir ce résultat. De plus, les juges pourraient être plus enclins à autoriser des ordonnances de communication s'ils n'avaient pas en tête l'idée d'un enquêteur pénétrant dans l'enceinte de la banque et interrompant les opérations bancaires, ce qui, d'après nos recherches, n'est plus une pratique courante.

On peut penser que dans d'autres industries réglementées, le recours à des « ordonnances de communication » prises en vertu de la Loi pourrait s'avérer un outil

plus efficace et plus pratique pour les enquêtes et l'exécution dans le domaine réglementaire. Il y a probablement aussi d'autres institutions importantes qui ne sont pas parties à l'action, autres que des banques, qui disposent de registres pertinents pour les poursuites intentées en vertu de la Loi (p. ex. gouvernement, compagnie d'assurance). Pour certains détenteurs de registres, des problèmes de confidentialité peuvent surgir (p. ex. les dossiers médicaux d'un patient détenus par un médecin qui pourraient être utiles dans le cadre de poursuites d'une infraction liée à la santé publique). Avec certaines institutions, la récupération et la production de documents pourraient être des démarches onéreuses, à la fois sur le plan financier et en termes de temps nécessaire, en particulier si les registres ne sont pas consultables ou conservés dans un format électronique. Une décision d'ordre politique sur la question de savoir qui devra prendre en charge ces coûts devra être prise. La question de savoir comment les documents sont conservés par le tiers soulève la question de savoir comment ces documents doivent être produits : sous forme électronique ou sur papier. Nous recommandons que cette question soit approfondie.

La CDO formule la recommandation suivante :

35. Le ministère du Procureur général ou l'entité en charge de l'élaboration d'un nouveau code de procédure mis à jour dans le cadre de la Loi devrait étudier si un outil permettant d'obtenir la production de documents ou de choses afin de faciliter les poursuites en cas d'infractions à la Loi (p. ex. une ordonnance de communication) devrait être autorisé dans la Loi ou ses règles/règlements d'application, séparément du mandat de perquisition.

B. Codification des moyens de défense en *common law* dans la Loi

L'article 80 de la Loi énonce :

Chaque règle et chaque principe de la *common law* qui font d'une circonstance une justification ou une excuse pour un acte, ou un moyen de défense contre une accusation, demeurent en vigueur et s'appliquent à l'égard d'infractions, sauf dans la mesure où ils sont modifiés par la présente loi ou une autre loi, ou sont incompatibles avec l'une d'elles.

Les tribunaux ont conclu que des moyens tels que la règle *de minimis non curat lex* (la loi n'a cure des détails)⁵⁶⁵, l'état de nécessité⁵⁶⁶ et l'erreur de droit provoquée par un fonctionnaire⁵⁶⁷ peuvent être invoqués dans les affaires fondées sur la Loi. Toutefois, cette dernière ne donne pas de liste exhaustive des moyens de défense dont peut se prévaloir l'accusé et elle ne tente pas non plus de codifier ces moyens. Dès lors qu'il s'agit d'outils servant à promouvoir une plus grande transparence et un meilleur accès aux tribunaux, en particulier dans le domaine des infractions mineures où les défendeurs sont souvent non représentés, certains ont fait valoir que les moyens de défense en *common law* devraient être expressément codifiés dans la Loi. Dans le nouveau Code des règles de fond du droit pénal qu'elle proposait, la Commission de réforme du droit du Canada recommandait d'y inclure tous les moyens de défense existant en *common law*⁵⁶⁸.

Ceci représenterait sans aucun doute une entreprise de grande envergure. Le gouvernement fédéral n'a pas encore mis en œuvre la recommandation de la Commission de réforme du droit du Canada et il existe peut-être des raisons valables de ne pas adopter une telle approche. Il est peut-être tout simplement trop difficile de traduire des moyens de défense complexes dégagés en *common law* en dispositions législatives pures et simples qui permettraient de promouvoir l'accès à la justice. Nous observons que dans le contexte civil, on ne dispose pas d'une loi unique qui codifierait les délits civils et les moyens de défense de *common law* pouvant être portés devant la Cour des petites créances même si cette juridiction entend elle aussi un grand nombre de défendeurs non représentés. Là encore, l'explication tient peut-être à la difficulté de traduire des principes de *common law* complexes dans une loi unique.

Il a été proposé qu'au moins un moyen de défense de *common law*, comme la règle *de minimis non curat lex*, pourrait facilement être repris dans la Loi. Le pouvoir général lié au principe *de minimis* en droit criminel n'est pas clair⁵⁶⁹ même si la Cour suprême du Canada a récemment affirmé dans l'arrêt *Canadian Foundation for Children, Youth and the Law c. Canada*⁵⁷⁰ que son application reste sujette à une interprétation judiciaire. La juge Arbour décrivait la doctrine *de minimis* et sa raison d'être en ces termes :

Les raisons données pour justifier l'excuse « de minimis » sont généralement les suivantes : (1) le droit criminel ne doit s'appliquer qu'à l'inconduite grave, (2) l'accusé doit échapper au stigmate d'une déclaration de culpabilité criminelle et à l'infliction d'une peine sévère pour un comportement relativement anodin, et (3) les tribunaux ne doivent pas se retrouver ensevelis sous un nombre considérable de dossiers sans importance⁵⁷¹.

La codification du moyen de défense *de minimis* dans la Loi pourrait éventuellement donner aux juges le pouvoir exprès de rejeter les poursuites fondées sur des infractions provinciales dans les cas où la violation serait futile. Si la décision devait être prise de codifier le moyen de défense *de minimis*, on pourrait s'inspirer du Model Penal Code de l'American Law Institute⁵⁷² et du rapport rédigé en 1992 par le Groupe de travail sur la nouvelle codification du *Code criminel* de l'Association du barreau canadien dans lequel on recommande l'adoption d'un moyen de défense *de minimis* dans le *Code criminel*⁵⁷³.

La difficulté concernant la codification d'un moyen de défense de *common law* est que les tribunaux modifient et définissent en permanence des moyens de défense de *common law* applicables dans les affaires criminelles et aux infractions poursuivies en application de la Loi. Si les rédacteurs de loi devaient prescrire un moyen de défense de *common law* pour une question relevant de la Loi, ledit moyen serait figé dans le temps alors que le même moyen de défense en *common law* applicable au contexte criminel pourrait évoluer et être précisé par les tribunaux. Ces précisions ne s'appliqueraient pas dans le contexte de la Loi à moins que les moyens de défense tirés de cette loi ne soient modifiés par le pouvoir législatif. Ceci aboutirait à une anomalie difficilement justifiable.

Par conséquent, nous ne voyons aucun argument convaincant en faveur de la codification des moyens de défense en *common law* au sein de la Loi, y compris le moyen de défense *de minimis*. Ceci représenterait une lourde tâche et, compte tenu de la complexité de nombre moyens de défense, il serait difficile de les codifier au sein d'une loi et ils ne seraient pas plus compréhensibles du grand public qu'ils ne le sont aujourd'hui.

Par ailleurs, on risque de voir surgir un certain nombre de divergences entre la façon dont les moyens de défense sont traités dans le contexte criminel par rapport au contexte de la Loi, divergences impossibles à expliquer. Nous pensons cependant que le fait de mieux informer le public à propos des moyens de défense courants est un exercice utile et, afin de promouvoir l'accès à la justice, on recommande de mentionner le plus de moyens de défense possible dans les guides créés à l'intention des plaideurs à une action intentée en application de la Loi qui ne bénéficient pas d'une représentation juridique.

La CDO formule les recommandations suivantes :

36. *La CDO recommande que les moyens de défense en common law ne soient pas codifiés dans la Loi.*

37. Afin de promouvoir l'accès à la justice et de mieux informer le public à propos des moyens de défense prévus par la Loi, le ministre du Procureur général devrait insérer un résumé des moyens de défense les plus courants dans ses guides rédigés à l'intention du public dans le cadre des instances introduites en application de la Loi (voir la recommandation 9).

C. Avis d'une question constitutionnelle

Le paragraphe 109(1) de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* établit l'obligation de donner avis d'une question constitutionnelle dans des circonstances déterminées. Le paragraphe 109(1) se lit comme suit :

(1) Un avis d'une question constitutionnelle est signifié au procureur général du Canada et au procureur général de l'Ontario dans les circonstances suivantes :

1. La constitutionnalité ou l'applicabilité constitutionnelle d'une loi du Parlement du Canada ou de la Législature, d'un règlement ou règlement municipal pris sous son régime ou d'une règle de *common law* est en cause.
2. Réparation est demandée en vertu du paragraphe 24 (1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* à l'égard d'un acte ou d'une omission du gouvernement du Canada ou du gouvernement de l'Ontario.

À défaut de signification de cet avis, la question de l'invalidité constitutionnelle n'est pas tranchée⁵⁷⁴.

Trois problèmes ont été soulevés. On s'est tout d'abord demandé si les municipalités et autres poursuivants devraient également recevoir un avis lorsque la constitutionnalité d'une loi, d'une règle ou d'un règlement est contestée. Deuxièmement, il s'agissait de savoir si un avis devrait être donné aux municipalités lorsque réparation est demandée en application de la disposition 2 à l'égard d'un acte ou d'une omission d'une *municipalité*. Troisièmement, en rapport avec le deuxième problème, on s'est demandé s'il est nécessaire d'aviser le gouvernement du Canada ou le gouvernement de l'Ontario lorsque réparation est demandée en application de la disposition 2 à l'égard d'un acte ou d'une omission d'une *municipalité*.

Pour ce qui est du premier problème, certains intervenants ont estimé qu'il faudrait exiger qu'un avis de question constitutionnelle soit également signifié au poursuivant dans les affaires fondées sur la Loi. Le terme « poursuivant » est défini aux paragraphes 1(1) et 167(2) de la Loi. Le paragraphe 1(1) prévoit ce qui suit :

« poursuivant » Le procureur général ou, lorsque celui-ci n'intervient pas, la personne qui délivre un procès-verbal ou dépose une dénonciation, y compris le mandataire qui agit au nom de l'un ou de l'autre.

Le paragraphe 167(2) incorpore les poursuivants municipaux lorsque le procureur général a conclu une entente avec des municipalités. Il prévoit ce qui suit :

« poursuivant » S'entend du procureur général ou, lorsque celui-ci n'intervient pas, s'entend d'une personne qui agit au nom de la municipalité conformément à l'entente ou, lorsqu'une telle personne n'intervient pas, s'entend de la personne qui délivre un procès-verbal ou dépose une dénonciation. S'entend en outre du mandataire qui agit au nom de l'un ou de l'autre.

Si un avis de question constitutionnelle doit être signifié aux poursuivants dans les municipalités qui ont conclu des ententes, d'autres poursuivants peuvent-ils prétendre à la même signification? Nombre d'autres organismes poursuivants ne sont pas visés par le paragraphe 167(2) de la Loi; on peut citer par exemple les commissions de transport, les offices de protection de la nature, les services de santé, le Conseil de l'industrie du tourisme de l'Ontario et le Conseil ontarien du commerce des véhicules automobiles. Ces organismes pourraient être couverts par le paragraphe 1(1) de la Loi.

Actuellement si les poursuivants ont connaissance de la remise en question de la constitutionnalité d'une disposition, c'est uniquement par hasard. Le fait d'être au courant de cette question aura des conséquences directes non seulement sur l'affaire à l'occasion de laquelle la question est posée, mais pourra également influencer sur les décisions des poursuivants dans d'autres cas similaires. On parle ici de dizaines, de centaines, voire de milliers de cas. Maintenant que les municipalités assument la responsabilité de la poursuite de la plupart des infractions provinciales, il semble logique qu'on leur signifie également les avis de question constitutionnelle lorsque la constitutionnalité d'une loi, d'une règle ou d'un règlement est remise en question.

Pour ce qui est du deuxième problème, certains estiment que la disposition 2 du paragraphe 109(1) de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* devrait être modifiée pour exiger la signification d'un avis à une municipalité lorsque réparation est demandée à

l'égard d'un acte ou d'une omission d'une « municipalité » ou d'un « conseil local » au sens de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. La plupart du temps, les motions pour faire suspendre des poursuites sont présentées en raison d'un retard déraisonnable ou d'un abus de procédure causé par le défaut d'une municipalité à poursuivre en temps opportun.

Le problème a déjà été déjà soulevé dans la jurisprudence de 2009, *R. c. Vellone*, à l'occasion de laquelle il a été décidé que le défendeur n'était pas tenu de donner l'avis d'une question constitutionnelle à une municipalité en vertu de l'article 109 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*⁵⁷⁵. L'affaire portait sur une accusation d'excès de vitesse poursuivie par une municipalité conformément à une entente prévue à la partie X de la *Loi sur les infractions provinciales*. Le défendeur a présenté une motion pour faire suspendre des poursuites au motif de la violation de son droit d'être jugé dans un délai raisonnable que lui garantit l'alinéa 11b) de la *Charte*. Le tribunal a conclu que tout retard résultait des actes ou omissions de la municipalité et que la disposition 2 de l'article 109(1) exige seulement que l'avis d'une question constitutionnelle soit signifié lorsque les allégations portent sur un acte ou une omission du *gouvernement de l'Ontario* ou du *gouvernement du Canada*. La demande d'autorisation du pourvoi devant la Cour d'appel de l'Ontario sur cette question a été accueillie⁵⁷⁶ mais au moment de la rédaction du présent rapport, aucune décision sur l'appel n'était connue.

La jurisprudence *R. c. Vellone* semble faire une interprétation stricte de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, étant donné que les municipalités assument désormais la responsabilité des poursuites fondées sur la Loi ainsi que de l'administration des tribunaux qui étaient jusque là du ressort du gouvernement provincial. Si la justification de la signification de l'avis d'une question constitutionnelle tient toujours, il semble logique que l'avis soit signifié à une municipalité dès lors qu'elle assume des responsabilités qui incombent au gouvernement provincial. La plupart du temps, ce sont les actes ou les omissions de la municipalité qui sont contestés et l'équité suggère que la municipalité soit informée comme l'aurait été la province si les affaires fondées sur la Loi étaient toujours de son ressort.

On a également fait valoir que l'obligation de signifier un avis de question constitutionnelle aux gouvernements fédéral et provincial dans le cadre des poursuites fondées sur la Loi devrait être limitée aux situations dans lesquelles un plaideur invoque l'invalidité constitutionnelle en vertu de l'article 24(1) de la *Charte* (disposition 1 du paragraphe 109(1) de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*). Cela ne devrait pas être une obligation dans toutes les autres situations, notamment lorsqu'un plaideur demande

réparation pour des faits spécifiques au cas d'espèce, notamment une suspension pour retard déraisonnable ou abus de procédure causé par un acte ou une omission d'une municipalité (disposition 2, dans sa version modifiée proposée, du paragraphe 109(1) de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*).

Le procureur général du Canada n'est nullement concerné par cette question et imposer ce fardeau serait totalement inutile et coûteux. Dans la mesure où le procureur général de l'Ontario est concerné, concrètement c'est le bureau du poursuivant local (municipal) qui devrait être informé, pas le Bureau des avocats de la Couronne situé au centre-ville de Toronto. Dans sa formulation actuelle, l'article 109 crée un obstacle inutile pour les plaideurs, en particulier ceux qui assurent eux-mêmes leur représentation, en les empêchant de présenter des requêtes légitimes portant sur la constitutionnalité d'une disposition devant les tribunaux jugeant les infractions provinciales. La négation d'un tel droit sur la base d'une règle technique n'ayant aucune utilité pratique n'est pas très logique et ne se justifie guère.

La CDO formule la recommandation suivante :

38. Le procureur général devrait proposer des modifications à l'article 190(1) de la Loi sur les tribunaux judiciaires pour :

- a. exiger la signification d'un avis de question constitutionnelle aux poursuivants dans toutes les poursuites fondées sur la Loi;*
- b. exiger la signification d'un avis de question constitutionnelle à un poursuivant municipal lorsqu'une partie demande réparation en vertu de l'article 24(1) de la Charte sur la base d'un acte ou d'une omission d'une municipalité;*
- c. supprimer l'exigence de signification d'un avis de question constitutionnelle au gouvernement du Canada et au gouvernement de l'Ontario lorsqu'un plaideur demande réparation pour des faits spécifiques au cas d'espèce découlant des actes ou des omissions d'une municipalité.*

D. Règle de la réouverture

La Loi prévoit qu'une déclaration de culpabilité au titre d'une infraction de la partie I ou II puisse être rouverte si le défendeur a été déclaré coupable sans audience, et qu'il demande la réouverture dans les 15 jours après avoir pris connaissance de la déclaration de culpabilité. Le paragraphe 11(1) prévoit ceci :

Si le défendeur qui a été déclaré coupable sans qu'une audience ait été tenue se présente au greffe du tribunal pendant les heures d'ouverture dans les quinze jours après avoir pris connaissance de la déclaration de culpabilité, comparaît devant un juge et lui demande d'annuler la déclaration de culpabilité, le juge annule la déclaration de culpabilité s'il est convaincu, par un affidavit du défendeur, que ce dernier, sans faute de sa part, n'a pas pu comparaître à une audience ou n'a pas reçu d'avis ni de document relatif à l'infraction⁵⁷⁷.

Un juge peut alors annuler la déclaration de culpabilité et ordonner un nouveau procès, auquel cas il donne un nouvel avis de procès⁵⁷⁸.

Certains ont souhaité que la règle de la réouverture soit restreinte pour prévenir les abus. Par exemple, un défendeur peut demander la réouverture d'une affaire, ne pas se présenter au nouveau procès puis demander une deuxième réouverture en arguant du fait qu'il n'a pas pu se rendre au nouveau procès. Il a été proposé de n'autoriser qu'une seule demande de réouverture.

Enfin, il a été suggéré d'accorder un pouvoir discrétionnaire au juge d'adjuger des dépens pour les témoins ou les interprètes qui étaient présents au cours de la première audience durant laquelle la déclaration de culpabilité a été prononcée et d'assortir la réouverture au paiement de ces dépens. Si les dépens ne sont pas payés dans un certain délai, la demande de réouverture est réputée avoir été abandonnée. D'un côté ceci permettrait de rembourser le partenaire municipal pour les dépenses engagées inutilement et serait éventuellement de nature à réduire les abus liés au processus de réouverture. Mais d'un autre côté, cela pourrait injustement décourager les défendeurs à demander un nouveau procès lorsqu'ils n'ont pas reçu d'avis. Une solution hybride pourrait consister à rendre ces dépens payables en cas de déclaration de culpabilité prononcée au nouveau procès, sous réserve d'instruction contraire du juge au titre de son pouvoir discrétionnaire.

La CDO formule la recommandation suivante :

39. Le ministère du Procureur général ou l'entité en charge de l'élaboration d'un nouveau code de procédure mis à jour dans le cadre de la Loi devrait étudier si la règle de la réouverture devrait être restreinte pour prévenir les abus et si le juge devrait avoir le pouvoir discrétionnaire d'adjuger des dépens dans les cas où la procédure de réouverture est abusive.

E. Applicabilité de certains articles de la Loi relatifs à l'appel

L'article 124 de la Loi, sous l'en-tête « Appels interjetés en vertu de la partie III », énonce les circonstances dans lesquelles un appel ne devrait pas être autorisé, mais il renvoie à un « procès-verbal » qui suggère une instance introduite en application des parties I ou II. Voici ce que prévoit l'article :

(1) Il n'est pas rendu, en faveur de l'appelant, un jugement fondé sur l'allégation d'un vice de fond ou de forme dans la dénonciation, le procès-verbal ou l'acte judiciaire, ou sur une divergence entre la dénonciation, le *procès-verbal* ou l'acte judiciaire et la preuve présentée au procès, à moins qu'il ne soit démontré qu'une objection a été soulevée au procès et que, dans le cas d'une divergence, l'ajournement du procès a été refusé à l'appelant même si la divergence l'avait induit en erreur. [C'est nous qui soulignons]

(2) Si l'appel est fondé sur un vice dans une déclaration de culpabilité ou une ordonnance, le tribunal ne prononce pas un jugement en faveur de l'appelant, mais rend une ordonnance qui corrige ce vice.

Il en résulte une incertitude quant à son application lorsque le vice de fond ou de forme allégué concerne un procès-verbal. Un procès-verbal est défini par le paragraphe 1(1) de la Loi comme un « procès-verbal d'infraction délivré en vertu de la partie I ou procès-verbal d'infraction de stationnement délivré en vertu de la partie II ». Dans une affaire récente, il a été décidé que l'article 124 ne s'appliquait pas aux appels interjetés en vertu de la partie I et de la partie II⁵⁷⁹. Pour décider que l'article ne s'appliquait pas aux procès-verbaux, le juge faisait observer :

Même si le renvoi dans l'article 124 au « procès-verbal », lequel est défini par le paragraphe 1(1) de la Loi comme étant un «procès-verbal d'infraction délivré en vertu de la partie I ou procès-verbal d'infraction de stationnement délivré en vertu de la partie II», je suis malgré tout convaincu que l'article s'applique uniquement aux appels interjetés en vertu de la partie III de la Loi. (Traduction libre)

Il a été suggéré que la confusion entraînée par le renvoi au « procès-verbal » dans l'article 124 devrait disparaître compte tenu de cette décision.

Par ailleurs l'article 125 de la Loi est lié à l'article 124. Si l'article 124 de la Loi est modifié, l'applicabilité de l'article 125 devrait être réexaminée. L'article 125 prévoit ce qui suit :

Si un tribunal exerce des pouvoirs conférés par les articles 117 à 124, il peut en outre rendre toute ordonnance que la justice exige.

D'autres auteurs ont suggéré que d'autres articles (l'article 117 à propos des pouvoirs du tribunal en appel et l'article 118 concernant le droit d'être représenté) devraient s'appliquer à d'autres appels que ceux interjetés en vertu de la partie III.

Le raisonnement qui sous-tend les articles 124 et 125 et les autres articles relevés ci-dessus à propos des appels devrait être reconsidéré pour évaluer s'ils devraient s'appliquer uniquement aux appels des déclarations de culpabilité pour les infractions de la partie III ou également à d'autres procédures d'appel.

La CDO formule la recommandation suivante :

40. *Le ministère du Procureur général ou l'entité en charge de l'élaboration d'un nouveau code de procédure mis à jour dans le cadre de la Loi devrait étudier le raisonnement qui sous-tend les articles 124 et 125 de la Loi pour déterminer si les articles s'appliquent uniquement aux appels des déclarations de culpabilité pour les infractions de la partie III ou à toutes les procédures d'appel.*

F. Mesures d'exécution pour les amendes impayées

Des inquiétudes liées aux amendes impayées et aux mesures d'exécution disponibles ont été portées à notre attention. Un article paru dans les médias en mai 2010 indiquait que le montant des amendes en souffrance dépasse le milliard de dollars, montant dû pour une grande partie par les conducteurs en Ontario⁵⁸⁰.

Tel qu'indiqué dans le chapitre II, la Loi envisage de façon générale trois modes d'exécution pour les amendes impayées : (1) certificat de manquement et procédure d'exécution par l'intermédiaire des tribunaux civils (c'est-à-dire Cour des petites créances ou Cour supérieure de justice)⁵⁸¹; (2) suspension ou refus de renouvellement de la plaque d'immatriculation du véhicule; et (3) suspension ou refus de renouvellement du permis de conduire⁵⁸².

L'exécution par l'intermédiaire des tribunaux civils débouche généralement sur l'inscription d'un bref de saisie-exécution sur toute propriété foncière que possède le débiteur défaillant et la somme n'est généralement payée qu'au moment de la vente de la propriété ou du renouvellement du crédit hypothécaire sur la propriété. Par conséquent, cette mesure d'exécution peut entraîner des retards. En ce qui concerne la suspension ou le non-renouvellement des permis de conduire ou des plaques d'immatriculation, des systèmes efficaces doivent être en place pour permettre aux municipalités de signaler les amendes impayées au ministère des Transports, directement ou par l'intermédiaire du ministère du Procureur général.

Une autre mesure d'exécution a été créée en 2009. Des modifications apportées à la *Loi de 2001 sur les municipalités* permettent désormais aux municipalités d'ajouter au rôle de l'impôt foncier municipal toute amende impayée « à l'égard d'un bien situé dans la municipalité locale dont tous les propriétaires sont tenus de payer l'amende, et la percevoir de la même manière que les impôts municipaux »⁵⁸³. Si cette disposition est utile, elle n'est pas applicable lorsque deux personnes ou plus sont propriétaires d'un bien mais qu'un seul est redevable de l'amende impayée.

En 2006, le gouvernement de l'Alberta a lancé un projet-pilote à Edmonton dans le cadre duquel le montant des amendes impayées pour des infractions au Code de la route était déduit des remboursements d'impôt sur le revenu et des remboursements de TPS grâce à un accord avec l'Agence du revenu du Canada⁵⁸⁴. D'après des articles

parus dans les médias, il s'agissait d'une mesure d'exécution efficace qui a permis de collecter 1,3 million de dollars d'amendes impayées en moins d'un an; l'argent a ensuite été restitué dans une large mesure à la municipalité⁵⁸⁵. Apparemment, ce programme d'exécution des amendes établi par le ministère de la Justice en Alberta est maintenant utilisé ailleurs dans la province⁵⁸⁶, et s'avère être une mesure d'exécution efficace⁵⁸⁷. Un programme similaire a été adopté en Saskatchewan par l'intermédiaire de sa Fine Collection Brancha⁵⁸⁸.

Le recours à un mécanisme de réaffectation fiscale, comme celui en place en Alberta, pourrait servir de nouvelle mesure d'exécution éventuelle en Ontario et ses avantages devraient être étudiés. Lorsque des amendes ont été infligées, le respect du public pour la règle de droit et l'administration de la justice est menacé si l'on ne dispose pas de mécanismes d'exécution efficaces. Cependant, la déduction du montant des amendes des remboursements d'impôt sur le revenu ou de TPS pourrait avoir des répercussions néfastes sur les personnes à faible revenu qui comptent parfois sur ces sources de revenu pour pouvoir se nourrir, se loger ou se vêtir. D'ailleurs, la raison d'être des remboursements de TPS est de réduire le fardeau imposé par cette taxe sur les foyers au revenu modeste ou faible⁵⁸⁹. Selon nous, il ne faudrait pas négliger les répercussions de ce choix de réforme sur les Ontariens au revenu faible. La CDO sait que divers organismes en Ontario continuent de se pencher sur cette question⁵⁹⁰, et que l'exécution des amendes est un enjeu qui a été étudié par le groupe d'examen de la simplification de la *Loi sur les infractions provinciales* du ministère du Procureur général. Cette mission devrait se poursuivre en gardant à l'esprit les répercussions de ce choix de réforme sur la population au revenu faible.

La CDO formule la recommandation suivante :

41. Le ministère du Procureur général, en concertation avec les municipalités de l'Ontario et l'Agence du revenu du Canada, devrait étudier si le recours à un programme de réaffectation fiscale pourrait constituer une méthode efficace et juste pour l'exécution des amendes prononcées en application de la Loi qui sont impayées, en tenant compte des éventuelles répercussions sur les Ontariens à faible revenu pour qui les remboursements d'impôt sur le revenu et de TPS sont une source de revenu importante.

G. L'utilisation de moyens électroniques (téléphone ou vidéoconférence) dans le cadre des audiences

Nous avons entendu que la Loi devrait autoriser un recours accru au téléphone ou aux vidéoconférences dans le cadre de diverses audiences prévues par la Loi, et notamment les plaidoyers présentés devant les juges de paix. Lorsque l'équipement nécessaire est disponible, la Loi autorise actuellement les témoins, les défendeurs, les poursuivants et les interprètes à participer à une audience par un « moyen électronique », lequel inclut la vidéoconférence, l'audioconférence ou la conférence téléphonique. Voici ce que prévoit l'article 83.1(2) :

Comparution par un moyen électronique

(2) Sous réserve du présent article, dans une instance introduite en vertu de la présente loi ou à une étape d'une telle instance, si le matériel approprié est disponible au palais de justice où l'instance est instruite :

- (a) un témoin peut témoigner par un moyen électronique;
- (b) un défendeur peut comparaître par un moyen électronique;
- (c) un poursuivant peut comparaître et poursuivre par un moyen électronique;
- (d) un interprète peut interpréter par un moyen électronique.

La Loi, cependant, n'autorise pas un juge à se présenter à une audience et à la présider par un moyen électronique. Une modification de la Loi, qui n'a pas encore été proclamée, semble remédier à cela. Un nouveau paragraphe 83.1(3.1), une fois proclamé, prévoira ceci :

(3.1) Le juge peut se présenter à une audience de détermination de la peine aux termes des articles 5.1 et 7 et à toute autre instance ou étape d'une instance que précisent les règlements, et les présider, par un moyen électronique, si l'équipement approprié est disponible au palais de justice où a lieu l'instance, et il peut :

- (a) d'une part, ajourner l'audience de détermination de la peine pour que le défendeur compareaisse en personne devant lui afin de s'assurer que ce dernier comprend son plaidoyer;
- (b) d'autre part, ajourner toute autre instance ou étape d'une instance que précisent les règlements s'il est convaincu que les intérêts de la

justice l'exigent ou que cela est nécessaire pour garantir un procès équitable⁵⁹¹.

Nous relevons également qu'une modification de 2002 qui n'a pas encore été proclamée autoriserait que les audiences pour la mise en liberté sous caution aient lieu au moyen d'un « dispositif de télécommunications »⁵⁹².

L'utilisation du téléphone et de la vidéoconférence présente des avantages non négligeables, notamment dans les régions isolées de la province. Elle peut également permettre de faire d'importantes économies si les témoins résidant loin du tribunal peuvent témoigner grâce à une connexion vidéo.

Une fois que ces dispositions auront été proclamées, leur efficacité devrait être examinée et évaluée. L'enjeu majeur est de ne pas compromettre l'équité du procès du fait de l'utilisation du téléphone ou de la vidéoconférence.

La CDO formule la recommandation suivante :

42. Le ministère du Procureur général ou l'entité en charge de l'élaboration d'un nouveau code de procédure mis à jour dans le cadre de la Loi devrait se pencher sur le recours au téléphone et à la vidéoconférence dans le cadre des audiences (autorisé aux termes de dispositions de la Loi, en vigueur ou pas encore proclamées) pour évaluer leur efficacité et leur caractère équitable et recommander toute amélioration jugée appropriée.

H. Décisions en matière de dépens : appel et révision

Aux termes des alinéas 116(1) e) et 116(2) b) de la Loi, la Cour supérieure de justice a compétence pour entendre les appels des ordonnances d'un juge de la Cour de justice de l'Ontario en matière de dépens. L'article 140 de la Loi confère également compétence à la Cour supérieure de justice pour réviser une décision découlant de la Loi et accorder un bref de *mandamus*, de *certiorari* ou de prohibition. Cependant, lorsqu'une telle prérogative est demandée et obtenue, la Cour supérieure de justice ne semble pas être compétente pour se prononcer sur les dépens adjugés par une juridiction inférieure. Le paragraphe 141(3) de la Loi prévoit que la Cour supérieure de justice, sur requête, n'est pas compétente pour se prononcer sur les dépens dès lors qu'il s'agit d'une question qui peut être réglée par voie d'appel.

Par exemple, un poursuivant qui demanderait la révision d'une décision de surseoir à certaines accusations incluant également l'adjudication de dépens, devrait déposer une demande de révision et faire appel de l'ordonnance sur les dépens. On aurait donc deux procédures séparées devant la Cour supérieure de justice découlant d'une même décision de la Cour de justice de l'Ontario. Selon nous, il s'agit d'une anomalie procédurale qui pourrait facilement être corrigée.

La CDO formule la recommandation suivante :

43. Afin d'éviter des procédures fragmentées, l'article 140 de la Loi devrait être modifié pour permettre à la Cour supérieure de justice de réviser une décision portant sur l'adjudication des dépens prise par la Cour de justice de l'Ontario lorsqu'un bref de prérogative est demandé en application de cet article, et ce, même si la Loi permet de faire appel d'une ordonnance d'adjudication des dépens prise en application de la partie III.

I. Améliorations d'ordre procédural suggérées par le groupe d'examen de la simplification de la Loi

Le groupe d'examen de la simplification de la Loi du ministère du Procureur général a été créé en août 2006 pour étudier des propositions visant à simplifier les procédures, à réduire la demande de ressources de l'administration judiciaire, à augmenter l'exécution des amendes et à améliorer le service au public. Le groupe était composé de représentants de la Municipal Court Managers' Association, de la Prosecutors' Association of Ontario, de l'Association des municipalités de l'Ontario, du ministère du Procureur général et d'autres ministères sélectionnés. La distribution d'un document de consultation⁵⁹³ a permis de solliciter l'avis du public. En 2009, le groupe de travail a rédigé plus de 60 recommandations spécifiques et détaillées à l'intention du procureur général. Nombre de ces recommandations ont déjà été mises en œuvre grâce à la *Loi de 2009 sur la saine gestion publique* qui apporte de nombreuses modifications à la Loi⁵⁹⁴.

Cependant, nombre de recommandations n'ont pas été reprises dans la *Loi de 2009 sur la saine gestion publique*. Apparemment, le groupe de travail a effectué un énorme travail de recherche et a organisé nombre de débats et de discussions, et il serait dommage que les améliorations recommandées tombent aux oubliettes. Nous pensons

que les recommandations du groupe d'examen de la simplification de la Loi devraient être communiquées à la nouvelle entité chargée de rédiger un ensemble unique de règles ou un règlement unique afin que cette entité puisse les étudier et en tenir compte.

La CDO formule la recommandation suivante :

44. L'entité en charge de l'élaboration d'un nouveau code de procédure mis à jour dans le cadre de la Loi devrait étudier les recommandations du groupe d'examen de la simplification de la Loi afin d'évaluer si les recommandations qui n'ont pas encore été mises en œuvre devraient être adoptées au moyen d'une modification d'une règle, d'un règlement ou d'une loi.

IX. CONTRIBUER AU PROJET

La CDO encourage et invite le public à faire part de ses commentaires à propos des conclusions et des recommandations contenues dans le présent rapport préliminaire. La CDO tiendra compte de l'ensemble des commentaires reçus pour éventuellement modifier ses recommandations. Nos recommandations finales figureront dans notre rapport final, lequel devrait être publié d'ici la fin 2011. La rédaction et la publication du rapport final avec ses recommandations sont subordonnées à l'approbation du Conseil des gouverneurs de la CDO.

Vous disposez de plusieurs moyens pour exprimer votre point de vue ou pour nous aider à consulter les personnes concernées par ce projet :

- Envoyez-nous vos commentaires par courrier, télécopie, courriel ou par l'intermédiaire de la section « Envoi de commentaires » de notre site Web.
- Appelez-nous pour prendre rendez-vous pour nous parler de vos expériences, de vos idées et de vos commentaires, en personne ou par téléphone.

- Vous avez peut-être d'autres suggestions sur la façon d'exprimer au mieux votre point de vue ou d'aider les autres à faire part de leurs expériences.

Vous pouvez envoyer vos commentaires par courrier, télécopie, ou courriel au plus tard le **29 avril 2011** à la :

Commission du droit de l'Ontario
276 York Lanes, Université York
4700, rue Keele
Toronto (Ontario) Canada, M3J 1P3
Télec. : 416 650-8418
Courriel : LawCommission@lco-cdo.org

Vous pouvez également faire part de vos commentaires en ligne à : <http://www.lco-cdo.org/fr/content/get-touch>

X. LISTE DES RECOMMANDATIONS

La CDO formule les recommandations suivantes :

Adolescents

1. Le traitement des adolescents accusés d'infractions provinciales en vertu de la Loi devrait faire l'objet d'un examen plus approfondi, lequel prendrait en considération la spécificité accordée aux adolescents dans la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* au niveau fédéral et les diverses lois dans d'autres provinces et territoires qui instaurent des procédures uniques pour les adolescents poursuivis pour des infractions provinciales.

Autochtones

2. Le gouvernement provincial, en consultation avec le gouvernement fédéral, devrait procéder à un examen de l'application de la *Loi sur les infractions provinciales* relativement aux Autochtones et envisager notamment des stratégies permettant aux collectivités locales de proposer des moyens culturellement adaptés afin d'aider les Autochtones à mieux interagir avec le système de justice relatif aux infractions provinciales.

Maintien d'une Loi sur les infractions provinciales

3. Étant donné les distinctions existant entre les infractions réglementaires et les infractions criminelles, il conviendrait de conserver un code de procédure séparé relatif à la poursuite, à la mise en application et à la détermination de la peine des infractions provinciales, de façon distincte de la procédure prescrite dans le *Code criminel*.

Objet de la Loi

4. L'article sur l'objet de la Loi devrait être modifié en vue de mettre en avant une procédure pour l'arbitrage ou la résolution d'affaires liées à des infractions provinciales qui soit :
 - a. proportionnée à la complexité et à la gravité de l'infraction provinciale;
 - b. efficace;

- c. équitable;
- d. accessible;
- e. adaptée à l'objectif de la loi créant l'infraction;
- f. conforme à la distinction entre les infractions provinciales et les infractions criminelles.

Refonte de la Loi

- 5. La Loi devrait connaître une refonte majeure, afin d'être débarrassée de son code de procédure détaillé pour conserver uniquement les dispositions fondamentales, juridictionnelles et créatrices d'infractions nécessaires au fonctionnement du régime fondé sur la Loi.
- 6. La Loi devrait continuer de prévoir différents volets pour l'introduction des instances qu'elle régit (partie I pour les infractions de moindre gravité et partie III pour les infractions plus graves).
- 7. Les quatre ensembles de règles associées à la Loi et les formules connexes devraient être consolidés en un seul ensemble de règles ou en un seul règlement ou en un autre texte approprié faisant autorité.
- 8. De nouveaux textes d'autorité subordonnée devraient prévoir un code de procédure simplifié et exhaustif en ce qui concerne la mise en place équitable, accessible et la plus efficace possible de procès, d'appel ou de résolution d'instances fondées sur la Loi, en fonction du volet régissant l'introduction de l'instance. Des règles de procès simplifiées devraient notamment être établies pour les infractions de la partie I, de même que d'autres règles de procès plus complètes pour les infractions de la partie III. Il est possible au besoin d'élaborer d'autres règles spécifiques et proportionnées pour les types d'infractions liées à la Loi les plus fréquents ou pour les instances indûment complexes ou qui tireraient parti de règles précises mettant en œuvre les objectifs de la Loi.
- 9. Le ministère du Procureur général, en consultation avec les municipalités, devrait élaborer des guides de procédure simples et rédigés en langage courant pour les défendeurs dans le cadre d'affaires régies par la Loi qui pourraient y avoir accès sur le site Web du ministère et dans tous les tribunaux d'infractions provinciales.

10. Après consultation avec le Comité des règles en matière criminelle, les juges en chef d'autres degrés de juridiction et les municipalités qui assument désormais l'administration des tribunaux pour les affaires relevant de la Loi, le procureur général et le juge en chef de la Cour de justice de l'Ontario, devraient convenir ensemble de la façon d'établir le nouveau code de procédure mis à jour pour la Loi et s'accorder sur les personnes qui en seront en charge.
11. Il conviendrait de modifier le paragraphe 70(2) de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* en conséquence, afin que le Comité des règles en matière criminelle n'ait plus autorité pour créer les règles associées à la Loi et afin de déterminer le nouvel organe ou l'entité responsable de l'élaboration du nouveau code de procédure mis à jour pour la Loi.

Sanctions administratives pécuniaires

12. Dans un intervalle de deux ans, des modifications devraient être apportées à la Loi afin de supprimer les poursuites des infractions de stationnement fondées sur la partie II au sein de la Cour de justice de l'Ontario.
13. Dans un intervalle de deux ans, chaque municipalité (ou conjointement avec d'autres municipalités ou partenaires municipaux) devrait adopter et mettre en place un règlement administratif relatif aux pénalités administratives en vue d'assurer l'application des règlements relatifs au stationnement, à l'immobilisation ou à l'arrêt de véhicules, y compris des règlements concernant le stationnement pour personnes handicapées.
14. Le Règlement de l'Ontario 333/07 pris en application de la *Loi de 2001 sur les municipalités* devrait être modifié pour autoriser des pénalités administratives en vue d'assurer l'application des règlements administratifs établissant les systèmes de stationnement pour personnes handicapées.
15. La limite pécuniaire de 100 \$ pour les pénalités administratives, prescrite dans l'article 6 du Règlement de l'Ontario 333/07 devrait être augmentée à 500 \$ ou à un autre montant nécessaire, pour que les systèmes de SAP puissent assurer l'application des règlements administratifs établissant les systèmes de stationnement pour personnes handicapées.
16. Les municipalités et ministères pertinents, notamment le ministère des Transports, devraient immédiatement évaluer les défis opérationnels que pose la mise en œuvre réussie d'un système de SAP pour l'application de la législation sur le stationnement (par exemple, l'infrastructure requise en matière de TI) et

élaborer un plan d'action pour résoudre ces problèmes en l'espace de deux ans. Des consultations avec les municipalités qui ont d'ores et déjà mis en œuvre un système de SAP pourraient aider à relever ces défis opérationnels.

17. Le gouvernement de l'Ontario devrait mener un examen des infractions provinciales mineures faisant plus généralement l'objet d'instances introduites en vertu de la partie I, notamment, les infractions mineures au *Code de la route* actuellement poursuivies en vertu de la partie I, afin de déterminer quelles infractions pourraient le mieux relever d'un système de SAP. Cet examen devrait prendre en compte, entre autres considérations juridiques, politiques et opérationnelles :
 - a. déterminer les infractions les plus courantes, actuellement poursuivies dans le cadre de la partie I, leur volume et les ressources nécessaires connexes (en matière de juges et de tribunaux) pour régler ces infractions, comparativement à un régime de SAP;
 - b. évaluer l'efficacité des régimes de SAP pour les autres infractions mineures;
 - c. définir la nature des infractions (p. ex. savoir s'il s'agit d'une infraction de responsabilité stricte ou absolue) et la possibilité ou la nécessité de maintenir une défense de diligence raisonnable dans le cadre d'un système de SAP au moyen de lignes directrices appropriées adressées à l'agent enquêteur administratif;
 - d. examiner le projet de pénalités en vertu d'un régime de SAP et déterminer si elles seraient de nature punitive et entraîneraient une possibilité d'emprisonnement;
 - e. déterminer si les circonstances éventuelles engendrant l'infraction pourraient éventuellement susciter des allégations de contravention aux droits prescrits par la *Charte* ou à d'autres droits, et si tel est le cas, comment ces allégations pourraient être gérées dans le cadre d'un régime de SAP;
 - f. déterminer les problèmes opérationnels qui entraveraient la capacité à mener à bien la transition de la résolution d'infractions vers un système de SAP;
 - g. définir les mérites du maintien de deux systèmes séparés et distincts pour la résolution des mêmes infractions provinciales qui sont actuellement poursuivies en vertu de la partie I (à savoir, un système de SAP et un système judiciaire fondé sur la Loi).

18. En consultation avec les communautés des Premières nations, le gouvernement de l'Ontario devrait prendre en considération les répercussions juridiques et politiques de l'élargissement de la définition de « municipalité » prescrite dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* afin de permettre d'assurer l'application de règlements administratifs adoptés par un groupe de Premières nations en vertu de la loi fédérale intitulée *Loi sur les Indiens* par un régime de sanctions administratives pécuniaires.

Détermination de la peine

19. La Loi devrait être modifiée pour fournir un énoncé de principes d'application générale en matière de détermination de la peine qui pourrait être utilisé par le tribunal comme lignes directrices aux fins de détermination de la peine dans les instances introduites en application de la partie III, sous réserve d'autres dispositions ou principes ou de dispositions ou principes différents prescrits par la loi créant l'infraction.
20. Lorsque ceci est nécessaire compte tenu des circonstances particulières d'une affaire et des intérêts de la justice, le tribunal pourrait tenir compte des principes en matière de détermination de la peine pour les infractions de la partie I et prononcer une peine axée sur la réparation, la réadaptation ou la punition en fonction de ce qui convient le mieux.
21. L'énoncé des principes de détermination de la peine devrait comprendre les cinq étapes suivantes, présentées par ordre de priorité :
 - (i) Encourager les parties à présenter des positions communes sur les facteurs aggravants ou atténuants et la peine à infliger (« présentation de positions communes »);
 - (ii) Infliger une peine qui remédie à la violation dans la mesure du possible et du raisonnable (« réparation »);
 - (iii) S'il est probable que le délinquant continuera de se livrer à l'activité réglementée après l'imposition de la peine, mais que son comportement doit changer pour éviter des violations futures, infliger une peine qui favorise les changements nécessaires à la prévention de violations futures (« réadaptation »);

- (iv) Infliger une peine qui favorisera le changement du comportement de tiers (p. ex. dissuader d'autres personnes de commettre la même infraction ou une infraction similaire), mais seulement si le tribunal est convaincu que cela va dans le sens d'un objectif de la réglementation et lorsque les sanctions axées sur la réparation et la réadaptation sont insuffisantes étant donné les circonstances de l'affaire (« dissuasion »);
- (v) Infliger une peine qui sanctionne et punit le comportement du délinquant si les circonstances aggravantes le justifient (« punition »).
22. La Loi devrait être modifiée pour conférer des pouvoirs plus importants au tribunal qui pourra rendre des ordonnances de probation pour l'ensemble des infractions provinciales, ce qui permettra de concrétiser les principes de détermination de la peine visant la réparation et la réadaptation. Les conditions assortissant les ordonnances de probation pouvant être prononcées par le tribunal devraient inclure la restitution et toute autre condition que le tribunal considère nécessaire et appropriée pour prévenir un comportement illégal similaire ou pour contribuer à la réadaptation du délinquant, et ce, que l'infraction soit ou non punissable d'une peine d'emprisonnement.
23. La Loi devrait être modifiée pour inclure les services à la communauté comme condition possible de la probation lorsque la mesure serait de nature à réparer le préjudice subi, à contribuer à la réadaptation du délinquant ou à servir de sanction de rechange au paiement d'une amende lorsque le défendeur n'est pas en mesure de la payer.
24. La Loi devrait être modifiée pour prévoir que des sanctions de rechange puissent être prononcées par le tribunal. En particulier, le pouvoir de rendre des ordonnances indépendantes visant la restitution ou l'indemnisation exécutoires devant un tribunal civil devrait être expressément créé, de même que le pouvoir de nommer un vérificateur intégré chargé de veiller au respect des normes de réglementation.
25. La Loi devrait être modifiée pour autoriser expressément l'utilisation des déclarations de la victime pour les infractions pour lesquelles un préjudice a été causé, à charge pour le tribunal d'utiliser son pouvoir discrétionnaire pour décider de les admettre ou pas après avoir considéré la gravité de l'infraction et tout préjudice causé.

26. À l'issue de consultations approfondies auprès des municipalités et du ministère du Procureur général, il conviendrait d'envisager l'adoption de programmes de mesures de rechange pour les infractions provinciales moins graves.
27. La Loi devrait être modifiée pour conférer des pouvoirs au tribunal afin qu'il puisse prononcer une ordonnance de probation à l'égard d'une entreprise ou de toute autre organisation commerciale, dotée ou non de la personnalité morale, assortie de conditions inspirées de l'article 732.1(3.1) du *Code criminel* portant sur les conditions de la probation dans le cas d'une organisation.
28. Le ministère du Procureur général, après avoir consulté le pouvoir judiciaire, les poursuivants, les avocats de la défense et les parajuristes, devrait établir une liste non exhaustive de facteurs aggravants à inclure dans la Loi pour que le tribunal puisse en tenir compte au moment de prononcer une sanction axée sur la punition ou la dénonciation à l'encontre d'une entreprise ou d'une organisation commerciale.

Mise en liberté sous caution

29. La Loi devrait être modifiée pour permettre à un juge de refuser la mise en liberté sous caution lorsque la détention est nécessaire pour assurer la protection ou la sécurité du public, notamment toute victime ou tout témoin présumé, en tenant compte de l'ensemble des circonstances. Pour refuser la mise en liberté sous caution pour ce motif, le poursuivant doit démontrer un risque réel et substantiel que le défendeur commette une infraction grave qui entraînera un préjudice pour le public.
30. On devrait s'abstenir d'insérer dans la Loi le motif de refus de mise en liberté sous caution lié au « maintien de la confiance à l'égard de l'administration de la justice ».
31. Le ministère du Procureur général, en concertation avec le pouvoir judiciaire, les poursuivants municipaux, les avocats de la défense et les parajuristes, devrait étudier d'autres conditions de mise en liberté sous caution à ajouter à la Loi.

Mandats de perquisition

32. Le ministère du Procureur général ou l'entité en charge de l'élaboration d'un nouveau code de procédure mis à jour dans le cadre de la Loi devrait examiner les pouvoirs liés aux mandats de perquisition dans la Loi et proposer en particulier au procureur général des modifications législatives qui traitent la question des mandats de perquisition visant l'obtention d'information provenant de sources électroniques.
33. Le ministère du Procureur général ou l'entité en charge de l'élaboration d'un nouveau code de procédure mis à jour dans le cadre de la Loi devrait examiner la situation actuelle et décider si des dispositifs de protection supplémentaires devraient être inclus dans les pouvoirs liés aux mandats de perquisition actuellement mentionnés à l'article 160 de la Loi. Des dispositifs qui permettraient à la fois :
- a. de mieux protéger les documents et autres choses qui sont en la possession d'un avocat et assujettis au privilège du secret professionnel de l'avocat, notamment des données électroniques, conformément à la décision de la Cour suprême du Canada, *Lavallée, Rackel et Heintz*;
 - b. et d'étendre la protection aux documents ou autres choses qui sont en la possession d'un client et pour lesquels le client invoque le privilège du secret professionnel;
- ils proposeront par la suite au procureur général les modifications législatives correspondantes.

Privilège parajuriste-client

34. Le ministère du Procureur général, en concertation avec le Barreau du Haut-Canada, les poursuivants, les parajuristes et les tribunaux administratifs ou les organismes juridictionnels devant lesquels les parajuristes sont légalement autorisés à comparaître, devrait se demander si un privilège générique parajuriste-client devrait être établi au moyen d'une loi et, le cas échéant, proposer des modifications à l'article 160 de la Loi.

Ordonnances de production

35. Le ministère du Procureur général ou l'entité en charge de l'élaboration d'un nouveau code de procédure mis à jour dans le cadre de la Loi devrait étudier si un outil permettant d'obtenir la production de documents ou de choses afin de faciliter les poursuites en cas d'infractions à la Loi (p. ex. une ordonnance de communication) devrait être autorisé dans la Loi ou ses règles/règlements d'application, séparément du mandat de perquisition.

Codification des moyens de défense en common law

36. La CDO recommande que les moyens de défense en *common law* ne soient pas codifiés dans la Loi.
37. Afin de promouvoir l'accès à la justice et de mieux informer le public à propos des moyens de défense prévus par la Loi, le ministère du Procureur général devrait insérer un résumé des moyens de défense les plus courants dans ses guides rédigés à l'intention du public dans le cadre des instances introduites en application de la Loi (voir la recommandation 9).

Avis de question constitutionnelle

38. Le procureur général devrait proposer des modifications à l'article 190(1) de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* pour :
- a. exiger la signification d'un avis de question constitutionnelle aux poursuivants dans toutes les poursuites fondées sur la Loi;
 - b. exiger la signification d'un avis de question constitutionnelle à un poursuivant municipal lorsqu'une partie demande réparation en vertu de l'article 24(1) de la Charte sur la base d'un acte ou d'une omission d'une municipalité;
 - c. supprimer l'exigence de signification d'un avis de question constitutionnelle au gouvernement du Canada et au gouvernement de l'Ontario lorsqu'un plaideur demande réparation pour des faits spécifiques au cas d'espèce découlant des actes ou des omissions d'une municipalité.

Règle de la réouverture

39. Le ministère du Procureur général ou l'entité en charge de l'élaboration d'un nouveau code de procédure mis à jour dans le cadre de la Loi devrait étudier si la règle de la réouverture devrait être restreinte pour prévenir les abus et si le juge devrait avoir le pouvoir discrétionnaire d'adjuger des dépens dans les cas où la procédure de réouverture est abusive.

Articles de la Loi portant sur les appels

40. Le ministère du Procureur général ou l'entité en charge de l'élaboration d'un nouveau code de procédure mis à jour dans le cadre de la Loi devrait étudier le raisonnement qui sous-tend les articles 124 et 125 de la Loi pour déterminer si les articles s'appliquent uniquement aux appels des déclarations de culpabilité pour les infractions de la partie III ou à toutes les procédures d'appel.

Exécution des amendes fondées sur la Loi

41. Le ministère du Procureur général, en concertation avec les municipalités de l'Ontario et l'Agence du revenu du Canada, devrait étudier si le recours à un programme de réaffectation fiscale pourrait constituer une méthode efficace et juste pour l'exécution des amendes prononcées en application de la Loi qui sont impayées, en tenant compte des éventuelles répercussions sur les Ontariens à faible revenu pour qui les remboursements d'impôt sur le revenu et de TPS sont une source de revenu importante.

Audiences téléphoniques ou par vidéoconférence

42. Le ministère du Procureur général ou l'entité en charge de l'élaboration d'un nouveau code de procédure mis à jour dans le cadre de la Loi devrait se pencher sur le recours au téléphone et à la vidéoconférence dans le cadre des audiences (autorisé aux termes de dispositions de la Loi, en vigueur ou pas encore proclamées) pour évaluer leur efficacité et leur caractère équitable et recommander toute amélioration qu'il juge appropriée.

Décisions en matière de dépens : appel et réexamen

43. Afin d'éviter des procédures fragmentées, l'article 140 de la Loi devrait être modifié pour permettre à la Cour supérieure de justice de réexaminer une décision portant sur l'adjudication des dépens prise par la Cour de justice de l'Ontario lorsqu'un bref de prérogative est demandé en application de cet article, et ce, même si la Loi permet de faire appel d'une ordonnance d'adjudication des dépens prise en application de la partie III.

Mise en œuvre des recommandations du groupe d'examen de la simplification de la Loi

44. L'entité en charge de l'élaboration d'un nouveau code de procédure mis à jour dans le cadre de la Loi devrait étudier les recommandations du groupe d'examen de la simplification de la Loi afin d'évaluer si les recommandations qui n'ont pas encore été mises en œuvre devraient être adoptées au moyen d'une modification d'une règle, d'un règlement ou d'une loi.

ANNEXE A : MEMBRES DU GROUPE CONSULTATIF ET AUTRES CONTRIBUTEURS AU PROJET

Groupe consultatif de la réforme de la Loi sur les infractions provinciales

- L'honorable juge Rick Libman, Cour de justice de l'Ontario
- Madame la juge de paix Karen Walker, Cour de justice de l'Ontario
- Chef John Domm, chef de police de Rama
- Phil Downes, avocat à la Criminal Lawyers Association
- Jeremy Griggs, chef au ministère du Procureur général
- Jerry Herlihy, avocat principal au ministère de l'Environnement
- Kenneth Jull, avocat chez Baker & McKenzie LLP
- Jane Moffatt, présidente de la Prosecutors' Association of Ontario
- Kimberly Murray, directrice générale d'Aboriginal Legal Services of Ontario
- David Potts, poursuivant à la cité d'Oshawa
- Barry Randell, président de la Municipal Court Managers' Association of Ontario
- Sheilagh Stewart, avocate au ministère du Procureur général
- James Stribopoulos, professeur agrégé à la Faculté de droit d'Osgoode Hall
- Rod Walker, parajuriste à la Paralegal Society of Ontario

Autres conseillers et contributeurs

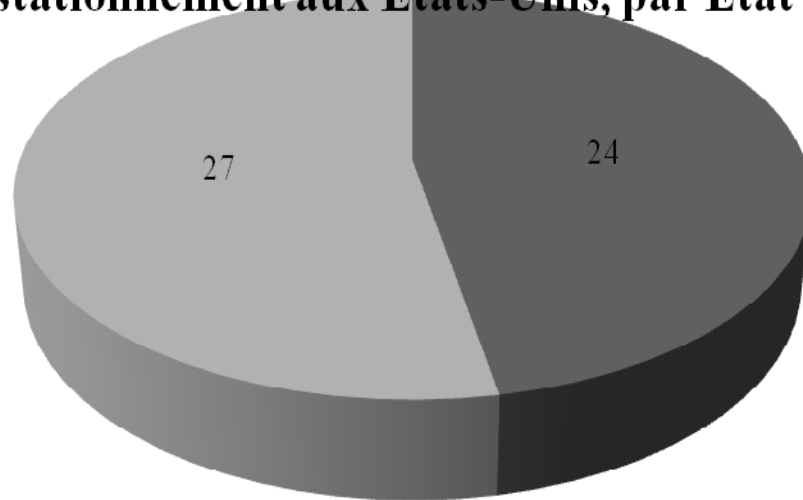
- L'honorable John A. Payne, juge en chef adjoint, Cour de justice de l'Ontario
- Stan Berger, conseiller principal adjoint, Ontario Power Generation
- Janice Atwood-Petkovski, poursuivant à la cité de Vaughan
- Chris G. Bendick, avocat à la cité de Vaughan
- Tony Thompson, directeur des services d'exécution à la cité de Vaughan
- Ted Yao, agent d'audience
- Jane Marshall, avocate au ministère du Procureur général
- Jim Andersen, coordonnateur principal des activités opérationnelles, information de gestion, ministère du procureur général
- Sabrina Musilli, statisticienne, information de gestion, ministère du Procureur général
- Brenda Russell, présidente de la Municipal Law Enforcement Officers' Association (Ontario)
- Shayne Turner, directeur de l'exécution à la Cité de Kitchener
- Ramani Nadarajah, avocat à la Canadian Environmental Law Association

- Sousanna Karas, Conseil de l'industrie du tourisme de l'Ontario
- Peter P. Blake
- Richard B Macrory, Faculté de droit, University College London
- Ken Murphy, avocat à Carswell
- Licensed Paralegal Association
- Association du Barreau autochtone
- Association des municipalités de l'Ontario
- Paralegal Society of Ontario
- Prosecutors' Association of Ontario
- Municipal Court Managers' Association of Ontario

ANNEXE B : TYPES D'AUDIENCES RELATIVES AUX INFRACTIONS DE STATIONNEMENT AUX ÉTATS-UNIS

État	Ville particulière	Ville	Type d'audience
Alabama	Oui	Birmingham	judiciaire
Alaska	Oui	Anchorage	administrative
Arizona	Oui	Phoenix	judiciaire
Arkansas	Oui	Little Rock	judiciaire
Californie	Non	S.O.	administrative
Caroline du Nord	Oui	Charlotte	administrative
Caroline du Sud	Oui	Columbia	judiciaire
Colorado	Oui	Denver	administrative
Connecticut	Non	S.O.	judiciaire
Dakota du Nord	Oui	Fargo	administrative
Dakota du Sud	Oui	Sioux Falls	administrative
Delaware	Oui	Wilmington	judiciaire
District de Columbia	Non	S.O.	administrative
Floride	Non	S.O.	judiciaire
Géorgie	Oui	Atlanta	judiciaire
Hawaï	Non	S.O.	judiciaire
Idaho	Oui	Boise	judiciaire
Illinois	Oui	Chicago	administrative
Indiana	Oui	Indianapolis	administrative
Iowa	Oui	Des Moines	administrative
Kansas	Oui	Wichita	judiciaire
Kentucky	Oui	Louisville	administrative
Louisiane	Oui	Nouvelle-Orléans	judiciaire
Maine	Non	S.O.	judiciaire
Maryland	Non	S.O.	judiciaire
Massachusetts	Oui	Boston	administrative
Michigan	Oui	Detroit	judiciaire
Minnesota	Oui	Minneapolis	administrative
Mississippi	Oui	Jackson	administrative
Missouri	Oui	Saint-Louis	administrative
Montana	Oui	Billings	judiciaire
Nebraska	Oui	Omaha	judiciaire
Nevada	Oui	Las Vegas	administrative
New Hampshire	Oui	Manchester	administrative
New Jersey	Oui	Newark	judiciaire
New York	Oui	Ville de New York	administrative
Nouveau-Mexique	Oui	Albuquerque	judiciaire

Types d'audiences relatives aux infractions de stationnement aux États-Unis, par État



■ Total des audiences administratives

État	Ville particulière	Ville	Type d'audience	Source
Alabama	Oui	Birmingham	judiciaire	http://www.birminghamal.gov/traffic-citations.aspx
Alaska	Oui	Anchorage	administrative	http://library5.municode.com/default-now/home.htm?infobase=12717&doc_action=whatsnew
Arizona	Oui	Phoenix	judiciaire	http://phoenix.gov/COURT/appeals.html
Arkansas	Oui	Little Rock	judiciaire	http://www.littlerock.org/citydepartments/publicworks/administration/parkingenforcement/
Californie	Non	S.O.	administrative	http://www.dmv.ca.gov/pubs/vctop/vc/vctoc.htm
Caroline du Nord	Oui	Charlotte	administrative	http://www.charmeck.org/Departments/Transportation/Special+Programs/Parking+Citation+Appeal+Process.htm
Caroline du Sud	Oui	Columbia	judiciaire	http://www.columbiasc.net/parking/235
Colorado	Oui	Denver	administrative	http://www.denvergov.org/CountyCourt/FrequentlyAskedQuestions/FrequentlyAskedQuestions21/tabid/383522/Default.aspx
Connecticut	Non	S.O.	judiciaire	http://www.jud.ct.gov/faq/traffic.html
Dakota du Nord	Oui	Fargo	administrative	http://www.cityoffargo.com/CityInfo/Parking/ParkingTicketsCitations/
Dakota du Sud	Oui	Sioux Falls	administrative	http://www.amlegal.com/nxt/gateway.dll/South%20Dakota/sioux_falls_sd/revisedordinancesofsiouxfallssouthdakota?f=templates\$fn=default.htm\$3.0\$vid=amlegal:siouxfalls_sd
Delaware	Oui	Wilmington	judiciaire	http://delcode.delaware.gov/title21/c007/index.shtml
District de Columbia	Non	S.O.	administrative	http://dmv.dc.gov/info/FirstLevelReviewParkingViolations.shtm
Floride	Non	S.O.	judiciaire	http://www.flhsmv.gov/
Géorgie	Oui	Atlanta	judiciaire	http://www.atlantaga.gov/client_resources/government/courts/atlanta%20municipal%20court/parking%20ticket%20dispute%20form%20_appearance%20only_.pdf
Hawaï	Non	S.O.	judiciaire	http://www.courts.state.hi.us/self-help/traffic/parking_citations.html

Idaho	Oui	Boise	judiciaire	http://www.cityofboise.org/Departments/DFA/ParkingSvc/FAQ/page18065.aspx#18068
Illinois	Oui	Chicago	administrative	http://www.amlegal.com/library/il/chicago.shtml
Indiana	Oui	Indianapolis	administrative	http://library.municode.com/index.aspx?clientId=12016&stateId=14&stateName=Indiana
Iowa	Oui	Des Moines	administrative	http://www.dmgov.org/departments/CityClerk/Pages/default.aspx
Kansas	Oui	Wichita	judiciaire	http://www.wichita.gov/CityOffices/MunicipalCourt/Tickets/FineSchedules.htm
Kentucky	Oui	Louisville	administrative	http://www.louisvilleky.gov/PARC/onlineappeal.htm
Louisiane	Oui	Nouvelle-Orléans	judiciaire	http://www.cityofno.com/pg-53-4-pay-contest-ticket.aspx
Maine	Non	S.O.	judiciaire	http://www.courts.state.me.us/maine_courts/specialized/traffic/contested.html
Maryland	Non	S.O.	judiciaire	http://www.courts.state.md.us/district/selfhelp/traffic.htm
Massachusetts	Oui	Boston	administrative	http://www.amlegal.com/nxt/gateway.dll/Massachusetts/boston/cityofbostonmunicipalcode?fn=altmain-nf.htm\$f=templates\$3.0&vid=amlegal:boston_municipalcode
Michigan	Oui	Detroit	judiciaire	http://www.36thdistrictcourt.org/traffic-faq.html
Minnesota	Oui	Minneapolis	administrative	http://www.mncourts.gov/district/4/?page=425
Mississippi	Oui	Jackson	administrative	http://www.municode.com/library/clientCodePage.aspx?clientID=11361
Missouri	Oui	Saint-Louis	administrative	http://stlouis.missouri.org/gatedistrict/STL_Good_Neighbor_Guide.pdf
Montana	Oui	Billings	judiciaire	http://billingsgazette.com/news/local/article_eaf93e7e-24ea-11df-8e77-001cc4c002e0.html?mode=story
Nebraska	Oui	Omaha	judiciaire	http://www.dmv.org/ne-nebraska/traffic-tickets.php
Nevada	Oui	Las Vegas	administrative	http://library.municode.com/index.aspx?clientId=14787&stateId=28&stateName=Nevada
New Hampshire	Oui	Manchester	administrative	http://www.manchesternh.gov/website/Departments/Parking/CitationReviewForm/tabid/945/Default.aspx
New Jersey	Oui	Newark	judiciaire	http://www.judiciary.state.nj.us/essex/csguide/municipal.htm
New York	Oui	Ville de New York	administrative	http://www.nyc.gov/html/dof/html/home/home.shtml
Nouveau-Mexique	Oui	Albuquerque	judiciaire	http://www.cabq.gov/parking/paying-a-parking-citation
Ohio	Oui	Columbus	administrative	http://library.municode.com/HTML/16219/level2/T21_C2150.html

Oklahoma	Oui	Oklahoma City	judiciaire	http://www.okc.gov/courts/index.html
Oregon	Oui	Portland	judiciaire	http://www.portlandonline.com/transportation/index.cfm?a=59923&c=34793
Pennsylvanie	Oui	Philadelphie	administrative	http://www.philapark.org/faq.aspx?faqtopicid=4#faq2
Rhode Island	Oui	Providence	administrative	http://www.providenceri.com/ticketpay/contesting.php
Tennessee	Oui	Memphis	judiciaire	http://www.memphistn.gov/framework.aspx?page=32
Texas	Oui	Houston	administrative	http://www.houstontx.gov/parking/resolve.htm ; http://www.houstontx.gov/parking/citationhearings-eng.pdf
Utah	Oui	Salt Lake City	administrative	http://www.slcgov.com/courts/traffic.htm
Vermont	Oui	Burlington	administrative	http://www.police.ci.burlington.vt.us/HomePage%20Docs/Parking%20Enforcement.pdf
Virginie	Oui	Arlington	judiciaire	http://www.arlingtonva.us/Departments/Police/pro/PoliceProMain.aspx
Virginie occidentale	Oui	Charleston	judiciaire	http://library5.municode.com/default-test/home.htm?infobase=13013&doc_action=whatsnew
Washington	Oui	Seattle	judiciaire	http://www.seattle.gov/courts/hearings/hearinginformation.htm
Wisconsin	Oui	Milwaukee	judiciaire	http://library6.municode.com/default-now/home.htm?infobase=12598&doc_action=whatsnew
Wyoming	Oui	Cheyenne	judiciaire	http://library4.municode.com/default-test/home.htm?infobase=16266&doc_action=whatsnew

NOTES

- ¹ *Loi sur les infractions provinciales*, L.R.O. 1990, chap. P 33, [ci-après, la « Loi »] Pour une description détaillée de ces dispositions ou pour une analyse complémentaire sur la Loi, voir Stewart, Sheilagh. *Stewart on Provincial Offences Procedure in Ontario*, 2^e éd., Salt Spring Island (C.-B.) : Earls court Legal Press Inc, 2005. Prière de noter que des modifications ont été apportées à la *Loi sur les infractions provinciales* depuis la publication de cette édition.
- ² Drinkwater, Douglas et Douglas Ewart. *Ontario Provincial Offences Procedure*, Toronto: The Carswell Company Limited, 1980, p. iii.
- ³ Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui constitue l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c.11.
- ⁴ *Code criminel*, L.R.C. 1985, chap. C-46.
- ⁵ Libman, Rick. *Libman on Regulatory Offences*, feuillets mobiles, Salt Spring Island: (C.-B.), Earls court Legal Press Inc., 2002.
- ⁶ Archibald, Todd, Kenneth Jull et Kent Roach. *Regulatory and Corporate Liability: From Due Diligence to Risk Management*, feuillets mobiles, Aurora (Ontario) : Canada Law Book, 2008, p. 15-1; Potts, David. « Municipal Systems of Administrative Penalties » dans *Creating and Enforcing Municipal By-Laws*, Toronto : L'Institut Canadien, 2008. Dans son article, David Potts repère 21 systèmes de pénalités administratives existants ou proposés pour l'application des lois de l'Ontario.
- ⁷ Swaigen, John. *Regulatory Offences in Canada: Liability and Defences*, Toronto: Carswell, 1992, xxxv.
- ⁸ Working Group for Provincial Offences Act Streamlining Review. *Provincial Offences Act Streamlining Review: Consultation Paper*, Toronto, Working Group for POA Streamlining, 29 janvier 2009, en ligne : Barreau du Haut-Canada <www.lsuc.on.ca/media/apr0109_poa_streamlining_consultation.pdf>.
- ⁹ La *Loi de 2009 sur la saine gestion publique*, L.O. 2009, chap. 33, annexe 4 (Projet de loi 212) a apporté de nombreuses modifications à la *Loi sur les infractions provinciales*.
- ¹⁰ *Loi sur la justice pénale pour les adolescents*, L.C. 2002, chap. 1.
- ¹¹ Loi, note 1, art. 9 et 54.
- ¹² Sur la base des renseignements fournis par John Domm, chef des services de police de Rama, en date du 19 mars 2010, les organismes d'application de la loi qui sont considérés comme présentant une proportion élevée d'accusations d'infractions provinciales à l'encontre de populations autochtones sont : Police provinciale de l'Ontario – Premières nations de Lac Seul, service de police de Kenora (Traité n^o 3), service de police d'Anishinabek, Police provinciale de l'Ontario – Première nation de Wikwemikong, Police provinciale de l'Ontario – United Chiefs and Councils of Manitoulin, Ville de Thunder Bay et force de police de Thunder Bay.
- ¹³ Ministère du Procureur général, Division des services aux tribunaux, *Base de données ICON* (statistiques), Number of Charges Disposed by Disposition Outcome, Ontario Court of Justice, Provincial Offences Act, Parts I & III, Values by Select Charging Agencies Combined, 2007 – 2009, le 1^{er} avril 2010 [non publié].
- ¹⁴ Ministère du Procureur général, Division des services aux tribunaux, *Base de données ICON* (statistiques), Number of Charges Disposed by Disposition Outcome, Ontario Court of Justice, Provincial Offences Act, Parts I & III, Values by Select Regions, 2007 – 2009, le 30 mars 2010 [non publié].
- ¹⁵ Gouvernement de l'Ontario, document d'information « Programmes de justice communautaire pour les Autochtones », le 20 janvier 2009, en ligne : ministère du Procureur général de l'Ontario <<http://news.ontario.ca/mag/fr/2009/01/programmes-de-justice-communautaire-pour-les-autochtones.html>>.
- ¹⁶ Ministère de la Justice du Canada, « La Stratégie de la justice applicable aux Autochtones », le 24 février 2010, en ligne : Ministère de la Justice <<http://www.justice.gc.ca/fra/pi/sja-ajs/index.html>>.

-
- ¹⁷ Cependant, il convient d'examiner les possibilités de tirer parti des programmes existants pour les Autochtones. Il en va de même pour tous les éléments relatifs aux dispositions de la *Loi sur les infractions provinciales* portant sur les adolescents.
- ¹⁸ La CDO remercie le juge Rick Libman et M. Kenneth Jull pour avoir défini un certain nombre de ces tendances au cours des conversations qu'ils ont échangées.
- ¹⁹ *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 R.C.S. 154, 1991, CarswellOnt 117, par. 150 (C.S.C.) (WLeC).
- ²⁰ Pour une analyse détaillée de l'application de la *Charte* à la Loi, voir Libman, note 5, c. 10
- ²¹ *Lavallée v. Alberta (Securities Commission)*, [2010] AJ No 144 (CA) [ci-après *Lavallée*].
- ²² *La Loi modifiant le Code criminel (détermination de la peine) et d'autres lois en conséquence*, L.C. 1995, chap. 22 modifiant la L.R.C. 1985, chap. C-46.
- ²³ *La Loi modifiant le Code criminel (responsabilité pénale des organisations)*, L.C. 2003, chap. 21 modifiant la L.R.C. 1985, chap. C-46.
- ²⁴ *Public Health Act*, S.B.C. 2008, chap. 28.
- ²⁵ *R. c. Sault Ste. Marie*, 1978 CanLII 11, 1978 CarswellOnt 24, (C.S.C.) (WLeC).
- ²⁶ Libman, note 5, 1-5 et 1-6.
- ²⁷ *Loi sur les valeurs mobilières*, L.R.O. 1990, chap. S5, art. 122.
- ²⁸ *Loi sur la protection de l'environnement*, L.R.O. 1990, chap. E.19, art. 187, [ci-après *Loi sur la protection de l'environnement*].
- ²⁹ Archibald, Todd, Kenneth Jull et Kent Roach. *Regulatory and Corporate Liability: From Due Diligence to Risk Management*, feuillets mobiles, Aurora (Ontario), Canada Law Book, 2008, p. INT-4.
- ³⁰ Archibald, Jull & Roach, note 6, 15-1. (Les auteurs font remarquer que le système administratif est considéré comme étant moins coûteux que les procès d'affaires réglementaires.)
- ³¹ *Loi de 2001 sur les municipalités*, L.O. 2001, chap. 25, art. 102.1.
- ³² Potts, note 6. Dans cette communication, David Potts relève 21 systèmes de sanctions administratives existants ou proposés en ce qui a trait à l'exécution des lois ontariennes. Une recherche dans les Lois-en-ligne à l'aide des critères « administrative /3 penalty » et « administrative /3 penalties » aboutit à une liste de 21 lois, dont certaines (p. ex. la *Loi sur la protection de l'environnement*) peuvent appliquer un système de SAP, désigné sous un autre nom. La *Loi sur la protection de l'environnement* instaure une sanction pécuniaire qui est appelée « pénalité environnementale ».
- ³³ Ville de Vaughan, règlement administratif n° 156-2009, *A By-Law to Further Amend Parking By-Law 1-96, as amended, to provide for a system of administrative penalties and administrative fees* (30 juin 2009) [ci-après règlement administratif sur le système de SAP de la Ville de Vaughan].
- ³⁴ Loi, note 1, art. 162 et 165.
- ³⁵ *Loi sur le Barreau*, L.R.O. 1990, chap. L 8.
- ³⁶ Règlement administratif 4, par. 6(2), pris en application de l'art. 62 de la *Loi sur le Barreau*, L.R.O. 1990, chap. L 8.
- ³⁷ Ontario, *Code de déontologie des parajuristes*, en ligne : Barreau du Haut-Canada <<http://www.lsuc.on.ca/with.aspx?id=1072&langtype=1036>>.
- ³⁸ Commission de réforme du droit de l'Ontario. *Report on the Administration of Courts*, Toronto : Commission de réforme du droit de l'Ontario, 1973, partie I, p. 17.
- ³⁹ Ministère du Procureur général de l'Ontario, Division des services aux tribunaux, *ICON Database* (statistique) [inédit]. La « date de la première demande d'audience » est celle du versement dans la base de données de l'avis d'intention de comparaître au tribunal ou de l'assignation. Ces chiffres ne comprennent pas les amendes payées d'avance ni les défauts de choisir.
- ⁴⁰ Conversation avec Barry Randell, directeur, Services aux tribunaux auprès de la Ville de Toronto (avril 2010).
- ⁴¹ *Loi sur les infractions provinciales* L.O. 1979, chap. 4.
- ⁴² Loi, note 1, par. 1(1), définition d'« infractions ». Voir également la note 56 sur l'application de la Loi aux contraventions fédérales.
- ⁴³ Commission de réforme du droit du Canada. *Études sur la responsabilité stricte*, Ottawa : gouvernement du Canada, 1974, p. 2.

⁴⁴ Selon la note 122 de la base de données ICON(statistiques) (non publié) de la Division des services aux tribunaux du ministère du Procureur général de l'Ontario, plus de 2 millions de mises en accusation ont été réglées en 2007, 2008 et 2009. Ces chiffres ne comprennent pas les procès-verbaux d'infraction de stationnement délivrés en vertu de la partie II de la Loi, qui régit la procédure applicable aux infractions de stationnement.

⁴⁵ *Summary Convictions Act*, L.R.O 1970, chap. 450.

⁴⁶ Drinkwalter & Ewart, note 2, p. iii.

⁴⁷ Commission de réforme du droit de l'Ontario, note 38, partie 1, point 17.

⁴⁸ Déclaration du procureur général, publiée dans *Provincial Offences Procedure*, ministère du Procureur général, avril 1978, p. 1.

⁴⁹ Drinkwalter & Ewart, note 2, p. iv.

⁵⁰ Loi, note 1, par 2(1).

⁵¹ Drinkwalter & Ewart, note 2, p. iv-v.

⁵² Segal, Murray D. et Rick Libman. *The 2010 Annotated Ontario Provincial Offences Act*, Toronto: Thomson Canada Limited, 2010, p. 1.

⁵³ *R c. Jamieson* (1981), 64 CCC (2d) 550 (Ont CA), p. 552, [1981] OJ No 1937, par. 5 (QL).

⁵⁴ Le ministère du Procureur général ne recueille pas de données sur le nombre de défendeurs qui se représentent eux-mêmes dans le cadre de poursuites fondées sur la Loi. Cependant, les personnes interrogées par la CDO semblent fortement penser qu'il s'agit d'une vaste majorité des défendeurs.

⁵⁵ Loi, note 1, par 1(1).

⁵⁶ La Loi, à l'exception des paragraphes 12(1), 17(5) et 18.6(5), s'applique également à la poursuite des contraventions visées par la *Loi sur les contraventions*, L.C., 1992. c.47. L'article 65.1 de la *Loi sur les contraventions* est la disposition habilitante du Règlement sur l'application de certaines lois provinciales DORS/96-312, selon lequel les lois provinciales visées à l'annexe s'appliquent aux contraventions visées au Règlement sur les contraventions. L'article 1 de la partie 1 de l'annexe dispose que la Loi et ses règlements d'application, ainsi que les règles de pratique prises en vertu de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* de l'Ontario, s'appliquent, avec les adaptations nécessaires, aux contraventions qui auraient été commises, le 1^{er} août 1996 ou après cette date, sur le territoire de la province de l'Ontario ou dans le ressort des tribunaux de celle-ci. Collectivement, les infractions auxquelles s'applique la Loi, seront désignées sous le nom d'infractions réglementaires ou d'infractions contre le bien-être public.

⁵⁷ Loi, note 1, par 1(1).

⁵⁸ La *Loi de 2009 sur la saine gestion publique*, note 9, a apporté de nombreuses modifications à la *Loi sur les infractions provinciales*. Au moment de la rédaction de ce rapport, nombre de ces modifications n'ont pas encore été promulguées et ne sont de ce fait pas détaillées ci-dessous.

⁵⁹ Stewart, note 1, p. 2.

⁶⁰ *Code de la route*, L.R.O. 1990, chap. H.8, par. 33(1), [ci-après *Code de la route*].

⁶¹ *Loi sur les permis d'alcool*, L.R.O. 1990, chap. L.19, par. 31(2).

⁶² En application de l'article 12 de la Loi, une peine d'emprisonnement n'est pas applicable pour une instance introduite en vertu de la partie I. De plus, alors que le paragraphe 69(14) autorise l'emprisonnement d'une personne ne payant pas une amende dans certaines circonstances (p. ex. lorsque la personne est capable de payer l'amende et que l'emprisonnement ne serait pas contraire à l'intérêt public), cette disposition n'est pas réellement utilisée en Ontario. Le paragraphe 165(3) de la Loi établit que les dispositions d'exécution visées aux paragraphes 69(6) à 69(21) ne s'appliquent pas lorsqu'une municipalité a conclu une entente de transfert dans le cadre de la Loi avec le ministère du Procureur général. Dans la mesure où toute la province s'inscrit désormais dans l'entente, ces modalités d'exécution, y compris l'emprisonnement pour amende impayée, ne sont ni utilisées, ni disponibles. Voir Loi, note 1.

⁶³ Loi, note 1, art. 4.

⁶⁴ *Rules of the Ontario Court (Provincial Division) in Provincial Offences Proceedings*, Règlement de l'Ontario 200, tel qu'il a été modifié par l'article 6. Les amendes fixées sont conçues pour refléter la sanction moyenne face à une accusation d'infraction et se situent légèrement au-dessus de la sanction minimale pour l'infraction, s'il y en a, et sont applicables aux défendeurs ordinaires dans des circonstances

ordinaires. Le montant des amendes fixées est déterminé par le juge en chef de la Cour de justice de l'Ontario, car la détermination de la peine est un acte judiciaire. Voir Stewart, note 1, p. 4.

⁶⁵ Loi, note 1, par 8(1) et 8(2).

⁶⁶ Loi, note 1, art. 7.

⁶⁷ Loi, note 1, art. 5.

⁶⁸ Loi, note 1, art. 9.

⁶⁹ Loi, note 1, par 5(2).

⁷⁰ Loi, note 1, art. 28.

⁷¹ Loi, note 1, par 15(4).

⁷² Loi, note 1, par 18(1).

⁷³ Loi, note 1, art. 16.

⁷⁴ Loi, note 1, art. 17.

⁷⁵ *Rules of the Ontario Court (Provincial Division) in Provincial Offences Proceedings*, note 66, r. 6.

⁷⁶ Loi, note 1, par 17(3).

⁷⁷ Loi, note 1, art. 18.2 et 18.4.

⁷⁸ Loi, note 1, chap. P-33, art. 18.6.

⁷⁹ Selon les chiffres (non publiés) de la base de données ICON (statistique) de la Division des services aux tribunaux du ministère du Procureur général de l'Ontario, toutes les accusations reçues en 2009 fondées sur les paragraphes 186(1) et (2) de la *Loi sur la protection de l'environnement*, L.R.O. 1990, chap. E.19, pour des contraventions commises à l'encontre de la Loi ou pour non-conformité à des ordonnances prises en application de la Loi, ont été poursuivies en vertu de la partie III.

⁸⁰ Stewart, note 1, p. 110.

⁸¹ *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, L.R.O. 1990, chap. O.1, alinéa 25(1)(a) [ci-après *Loi sur la santé et la sécurité au travail*].

⁸² Loi, note 1, par 1(1).

⁸³ Stewart, note 1, p. 109.

⁸⁴ Loi, note 1, par 23(1).

⁸⁵ Loi, note 1, art. 24 et 26.

⁸⁶ Loi, note 1, point 24(1)a)iii.

⁸⁷ Selon les chiffres (non publiés) de la base de données ICON (statistique) de la Division des services aux tribunaux du ministère du Procureur général de l'Ontario, 2 819 personnes en 2007 et 2 898 en 2008 ont été condamnées à des peines de prison en application de la partie III.

⁸⁸ Loi, note 1, art. 28.

⁸⁹ Loi, note 1, art. 56.

⁹⁰ Loi, note 1, art. 72.

⁹¹ Loi, note 1, art. 58.

⁹² Loi, note 1, art. 59.

⁹³ Loi, note 1, art. 60; voir aussi *Dépens*, R.R.O. 1990. Règlement 945.

⁹⁴ Loi, note 1, art. 60.1.

⁹⁵ Loi, note 1, art. 66.

⁹⁶ Loi, note 1, art. 68. Il convient de noter que la possibilité d'emprisonnement peut survenir pour assurer l'exécution d'une amende par le biais de la Cour des petites créances ou de la Cour supérieure de justice, mais cela reste extrêmement rare. Par exemple, si, après en avoir reçu l'ordre, une personne ne répond pas à une question ou ne se présente pas à un examen du débiteur en vertu du jugement, elle peut être incarcérée pour outrage à la cour.

⁹⁷ Loi, note 1, par 69(2).

⁹⁸ Loi, note 1, par 69(6).

⁹⁹ Loi, note 1, par 69(14) et (16). Veuillez noter la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Wu*, 2003, C.S.C. 73, qui a fortement désapprouvé le concept d'emprisonnement des débiteurs démunis. Selon le juge Binnie au paragraphe 3, « l'emprisonnement à défaut de paiement a pour objectif

d'inciter fortement les délinquants qui en ont les moyens à acquitter leurs amendes. L'incapacité réelle de payer une amende n'est pas un motif valable d'emprisonnement. »

¹⁰⁰ Loi, note 1, par 69(15).

¹⁰¹ La Loi, note 1, par. 165(3) établit que ses paragraphes 69(6) à (21) ne s'appliquent pas aux amendes qui sont régies par une entente de transfert dans le cadre de la Loi.

¹⁰² Loi, note 1, art. 67; voir aussi *Fine Option Program*, R.R.O. 1990. Règlement 948.

¹⁰³ Loi, note 1, art. 76.

¹⁰⁴ Loi, note 1, art. 77 et 78.

¹⁰⁵ Loi, note 1, art. 80.

¹⁰⁶ Loi, note 1, art. 83.1.

¹⁰⁷ Loi, note 1, art. 91.

¹⁰⁸ Loi, note 1, art. 93.

¹⁰⁹ Loi, note 1, art. 95.

¹¹⁰ Loi, note 1, art. 97, 100 et 101.

¹¹¹ Loi, note 1, art. 99.

¹¹² Règles de la Cour de l'Ontario (Division générale) et de la Cour de l'Ontario (Division provinciale) relatives aux appels interjetés en vertu de l'article 116 de la *Loi sur les infractions provinciales*, Règlement de l'Ontario 723/94.

¹¹³ Loi, note 1, art. 143 à 148.

¹¹⁴ Loi, note 1, art. 149 à 150.

¹¹⁵ Loi, note 1, art. 150.

¹¹⁶ Loi, note 1, art. 154 à 157.

¹¹⁷ Loi, note 1, art. 158 à 158.1.

¹¹⁸ Loi, note 1, art. 158.2 à 160.

¹¹⁹ Loi, note 1, art. 165.

¹²⁰ *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.O. 1990, chap. C-43, par. 70(2) et 70(3).

¹²¹ Cour de justice de l'Ontario. *Rapport biennal 2006/2007*, en ligne : Tribunaux de l'Ontario <<http://www.ontariocourts.on.ca/ocj/fr/reports/annualreport/06-07.pdf>> p. 59.

¹²² Ministère du Procureur général, Division des services aux tribunaux, base de données ICON, *Number of Charges Disposed by Statute, Ontario Court of Justice, Provincial Offences Act – Part I and Part III – Provincial Values 2007 - 2009*, 17 septembre 2010 (non publié).

¹²³ Ministère du Procureur général, note 122. En 2007 et 2008, il y a eu 2,1 millions de mises en accusation, dont 1,9 million en vertu de la partie I et 165 000 en vertu de la partie III en 2007 (173 000 en 2008). Les infractions au *Code de la route* ont représenté 80 à 81 % de toutes les infractions fondées sur la partie I et environ 75 % de toutes les infractions de la partie I et de la partie III associées.

¹²⁴ Ministère du Procureur général, note 122.

¹²⁵ Casey Brendon, directeur intérimaire pour les services relatifs aux recettes fiscales, Ville de Toronto. « Briefing Note to Mayor and City Council: 2009 Parking Ticket Activity », 30 avril 2010, en ligne : Ville de Toronto <<http://www.toronto.ca/pay-toronto-tickets/pdf/2009activitybn.pdf>>.

¹²⁶ Données fournies à la CDO par Patrick Emard, coordonnateur, services aux tribunaux d'infractions provinciales, Ville d'Ottawa, le 2 novembre 2010.

¹²⁷ Données fournies à la CDO par Jane Iacobucci, gestionnaire des opérations judiciaires, services généraux, Ville de Brampton, le 10 novembre 2010.

¹²⁸ *Code de la route*, note 60, art. 128, 130, 106, 84.1 et par. 182(2) et 33(1).

¹²⁹ *Code de la route*, note 60, par. 172(2) et 84.1(3).

¹³⁰ *Loi sur l'assurance-automobile obligatoire*, L.R.O. 1990 chap. C.25, art. 2.

¹³¹ *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, note 81, art. 28 et 25.

¹³² *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, note 81, al. 28(1)b) et d).

¹³³ *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, note 81, al. 28(1)d).

¹³⁴ *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, note 81, art. 26 et al. 32.0.1(1)a) et b).

¹³⁵ *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, note 81, art. 66.

¹³⁶ David Rider et coll. « Survivor of balcony tragedy suing firms, province », Toronto Star, le 17 août 2010, en ligne : Toronto Star <<http://www.thestar.com/news/gta/article/848749--survivor-of-balcony-tragedy-suing-firms-province>>.

¹³⁷ *Loi sur la protection de l'environnement*, note 28. Certaines infractions sont créées en vertu de cette Loi, y compris l'infraction courante relative aux détritux (article 89).

¹³⁸ *Loi de 2006 sur l'eau saine*, L.O. 2006, chap. 22. L'article 106 crée des infractions pour les personnes contrevenant à cette Loi.

¹³⁹ *Loi sur les pesticides*, L.R.O. 1990, chap. P.11. L'article 42 crée des infractions pour les personnes contrevenant à cette Loi.

¹⁴⁰ *Loi sur la protection de l'environnement*, note 28, al. 91.1a) et point b)ii.

¹⁴¹ *Loi sur la protection de l'environnement*, note 28, art. 86 et par 89(1).

¹⁴² *Loi de 2006 sur l'eau saine*, note 138, par. 89(1).

¹⁴³ *Loi de 2006 sur l'eau saine*, note 138, par. 63(1) et 106(2).

¹⁴⁴ *Loi sur les pesticides*, note 139, par. 30(1).

¹⁴⁵ *Loi sur les permis d'alcool*, note 61. L'article 61 crée des infractions en vertu de la Loi.

¹⁴⁶ *Loi favorisant un Ontario sans fumée*, L.O. 1994, chap. 10. L'article 15 crée des infractions en vertu de la Loi.

¹⁴⁷ *Loi sur les permis d'alcool*, note 61, art. 41, par. 32(1) et (2).

¹⁴⁸ *Loi sur les permis d'alcool*, note 61, par. 5(1).

¹⁴⁹ *Loi sur les permis d'alcool*, note 61, al. 61(3)a) et b).

¹⁵⁰ *Loi favorisant un Ontario sans fumée*, note 146, par. 3(1).

¹⁵¹ *Loi favorisant un Ontario sans fumée*, note 146, par. 3.1(1).

¹⁵² *Loi favorisant un Ontario sans fumée*, note 146, par. 15(9).

¹⁵³ *Loi sur l'entrée sans autorisation*, L.R.O. 1990, chap. T.21, art. 2.

¹⁵⁴ *Loi sur le droit de la famille*, L.R.O. 1990, chap. F.3, par. 46(1) et (2).

¹⁵⁵ *Loi de 1997 sur la prévention et la protection contre l'incendie*, L.O. 1997, chap. 4, partie VII.

¹⁵⁶ *Loi de 2001 sur la qualité et la salubrité des aliments*, L.O. 2001, chap. 20. L'article 44 crée des infractions pour les personnes contrevenant à cette Loi.

¹⁵⁷ *Loi de 2001 sur la qualité et la salubrité des aliments*, L.O. 156, chap. 20, alinéa 31(1) b).

¹⁵⁸ *Loi Christopher de 2000 sur le registre des délinquants sexuels*, L.O. 2000, chap. 1, art. 11.

¹⁵⁹ *Loi de 1999 sur la sécurité dans les rues*, L.O. 1999, chap. 8, art. 5.

¹⁶⁰ *Loi de 1999 sur la sécurité dans les rues*, note 159, al. 3(2) f).

¹⁶¹ *Loi de 2002 sur la protection du consommateur*, L.O. 2002, chap. 30. L'article 23 crée des infractions en vertu de la Loi.

¹⁶² *Loi de 2002 sur la protection du consommateur*, note 161, par. 14(1)10 et 11.

¹⁶³ *Loi de 2002 sur la protection du consommateur*, note 161, chap. 30, articles 37, 28, 29 et 40.

¹⁶⁴ *Loi de 2002 sur la protection du consommateur*, note 161, chap. 30, par. 39(1) et 40(1).

¹⁶⁵ *Loi sur les renseignements concernant le consommateur*, L.R.O. 1990, chap. 30. L'article 23 crée des infractions en vertu de la Loi.

¹⁶⁶ *Loi sur les renseignements concernant le consommateur*, note 165, par. 13(1).

¹⁶⁷ *Loi sur les renseignements concernant le consommateur*, note 165, par. 23(1) et (2).

¹⁶⁸ Voir la présentation subséquente sur *R. c. Sault Ste Marie*. Dans *Strasser c. Roberge*, [1979] 2 R.C.S. 953, la Cour a noté que pour qu'une infraction provinciale nécessite de prouver l'existence de la *mens rea*, la législation devrait comporter des termes tels que « sciemment », « volontairement » et « intentionnellement ».

¹⁶⁹ *R. c. Wholesale Travel Group Inc*, note 19, par. 130. Pour obtenir un examen détaillé de l'application de la *Charte* aux infractions réglementaires, voir Libman, note 5, c. 10.

¹⁷⁰ *Code criminel*, note 4. L'article 718.2 contient une liste des principes de détermination de la peine, ce qui n'est pas le cas de la *Loi sur les infractions provinciales*.

¹⁷¹ Commission de réforme du droit du Canada. *Notre droit pénal* (rapport 3), Ottawa: Information Canada, 1976.

-
- ¹⁷² Commission de réforme du droit du Canada, document de travail 2, *La notion de blâme : la responsabilité stricte*, Ottawa: Information Canada, 1974, p. 4.
- ¹⁷³ Commission de réforme du droit de l'Ontario, note 172, p. 3.
- ¹⁷⁴ Commission de réforme du droit du Canada. *Notre droit pénal* (rapport 3), Ottawa : Information Canada, 1976, p. 36.
- ¹⁷⁵ Commission de réforme du droit de l'Ontario, note 174, p. 28.
- ¹⁷⁶ *R. c. Sault Ste Marie*, note 25, par. 60-61.
- ¹⁷⁷ *R. c. Sault Ste Marie*, note 25, par. 61.
- ¹⁷⁸ *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, note 19, par. 24-26.
- ¹⁷⁹ *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, note 19, par. 27-28.
- ¹⁸⁰ Libman, note 5, p. 1-7.
- ¹⁸¹ Commission de réforme du droit de l'Ontario, note 174, p. 34-35.
- ¹⁸² Archibald, Jull & Roach, note 6, p. 9-8 à 9-12; Swaigen, note 7, p. 65.
- ¹⁸³ Archibald, Jull & Roach, note 6, p. 9-10.
- ¹⁸⁴ *R. c. Transport Robert (1973) Ltée* [2003] OJ No 4306, 68 OR 3d 51, par. 27 (QL) [ci-après *Transport Robert*]
- ¹⁸⁵ Dans le chapitre VI, la CDO recommande également que les principes de détermination de la peine soient inclus dans la Loi et que ces principes soient différents de ceux contenus dans le *Code criminel*.
- ¹⁸⁶ Verhulst, Sherie. « Legislating a Principled Approach to Sentencing in Relation to Regulatory Offences » (2008) 12 Can. Crim. L. Rev. 281, p. 283.
- ¹⁸⁷ Ministère du Procureur général, note 122.
- ¹⁸⁸ Conversation avec Barry Randell, directeur, Services aux tribunaux auprès de la ville de Toronto (avril 2010) : la ville a délivré environ 2,8 millions de procès-verbaux d'infraction de stationnement en 2009.
- ¹⁸⁹ Ministère du Procureur général, note 122. En 2009, 1 611 696 des 2 159 185 mises en accusation fondées sur les parties I et III correspondaient à des excès de vitesse.
- ¹⁹⁰ Commission de réforme du droit de l'Ontario, note 174, p. 29.
- ¹⁹¹ Loi, note 1, par 2(1).
- ¹⁹² Drinkwalter & Ewart, note 2, iii.
- ¹⁹³ Drinkwalter & Ewart, note 2, iv.
- ¹⁹⁴ Déclaration du procureur général, publiée dans *Ontario Provincial Offences Procedure*, ministère du Procureur général, avril 1978, Toronto : The Carswell Company Limited, 1980, p. 1.
- ¹⁹⁵ Voir Coulter A Osborne. « Projet de réforme du système de justice civile – Résumé des conclusions et des recommandations » (novembre 2007), chapitre 19, en ligne : ministère du Procureur général de l'Ontario <<http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/french/about/pubs/cjrp/Default.asp> >; ADR Institute of Ontario, Association du Barreau de l'Ontario et Ontario Association for Family Mediation. *Submission to Attorney General Chris Bentley - Creating a Family Process that Works: Final Report and Recommendations from the Home Court Advantage Summit* (non publié, le 22 novembre 2009) p. 12, en ligne : Association du barreau de l'Ontario <http://www.oba.org/En/publicaffairs_en/PDF/Interim_Report_Home_Court_Advantage_FINAL_12dec09.pdf >; Cour supérieure de justice. *Family Law Strategic Plan* (non publié, 2010) p. 3, en ligne : Tribunaux de l'Ontario <www.ontariocourts.on.ca/scj/fr/famct/familylawstrategicplan.pdf>.
- ¹⁹⁶ *R. c. Jamieson*, note 53, p. 552.
- ¹⁹⁷ *R. c. Felderhof*, 2003 CanLII 37346 (Ont CA), par. 40- 43.
- ¹⁹⁸ Drinkwalter & Ewart, note 2, p. v.
- ¹⁹⁹ Drinkwalter & Ewart, note 2, p. v.
- ²⁰⁰ Déclaration du procureur général, publiée dans *Ontario Provincial Offences Procedure*, ministère du Procureur général, avril 1978, Toronto : The Carswell Company Limited, 1980, p. 1.
- ²⁰¹ Drinkwalter & Ewart, note 2, p. 4-7.
- ²⁰² Voir Archibald, Jull & Roach, note 6, p. 14-18 et chapitre 11 pour un examen des décisions fondées sur la *Charte* dans le contexte réglementaire.

²⁰³ *Transport Robert*, note 184, par. 27- 28, demande d'autorisation d'appel rejetée, [2004] SCCA No 8.

²⁰⁴ *Lavallée c. Alberta (Securities Commission)*, note 21, par. 20- 23.

²⁰⁵ *Lavallée c. Alberta (Securities Commission)*, note 21, par. 20- 23.

²⁰⁶ *Lavallée c. Alberta (Securities Commission)*, note 21, par. 29, demande d'autorisation d'appel rejetée, [2010] SCCA No 119.

²⁰⁷ *R. c. Pontes*, [1995] SCJ No 70 par. 26.

²⁰⁸ *R. c. Jarvis*, [2002] 3 R.C.S. 757, 2002 C.S.C. 73, par. 96.

²⁰⁹ Voir p. ex. *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, p. 653 et *Baker c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] SCJ No 39, par. 20.

²¹⁰ *Knight c. Indian Head School Division No 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, p. 682. Voir aussi *Baker c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* note 209, lorsque la Cour déclare au paragraphe 28 :

Les valeurs qui sous-tendent l'obligation d'équité procédurale relèvent du principe selon lequel les personnes visées doivent avoir la possibilité de présenter entièrement et équitablement leur position, et ont droit à ce que les décisions touchant leurs droits, intérêts ou privilèges soient prises à la suite d'un processus équitable, impartial et ouvert, adapté au contexte légal, institutionnel et social de la décision.

²¹¹ Archibald, Jull & Roach, note 6, p. 14-18, citant Tyler, T. *Why People Obey the Law*, New Haven : Yale University Press, 1990; Tyler, T. et Y Huo. *Trust and the Rule of Law*, New York : Russell Sage, 2001.

²¹² Pour obtenir une vue d'ensemble sur les différents aspects de « l'accès à la justice », voir Hughes, Patricia. « Law Commissions and Access to Justice: What Justice Should We Be Talking About? », [2008] 46 Osgoode Hall L J 773.

²¹³ Ayres, Ian et John Braithwaite. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, New York : Oxford University Press, 1992.

²¹⁴ Archibald, Jull & Roach, note 6 p. 1-8 à 1-9, citant Yergin, D. et J. Stanislaw. *The Commanding Heights: The Battle Between Government and the Marketplace That is Remaking the Modern World*, New York : First Touchstone Edition, 1999, p. 335 et les opinions politiques de l'ancienne première ministre britannique, Margaret Thatcher, et de l'ancien président américain Ronald Regan.

²¹⁵ L'honorable Dennis O'Connor. *Rapport de la Commission d'enquête sur Walkerton : les événements de mai 2000 et les questions connexes*, première partie, Toronto : Imprimeur de la reine pour l'Ontario, 2002, p. 367.

²¹⁶ Ojo, Marianne. *Responsive Regulation: Achieving the Right Balance Between Persuasion and Penalisation*, 19 mars 2009, [non publié, Centre for European Law and Politics, Université de Brême] p. 2, en ligne : Munich Personal RePEc Archive <<http://mpra.ub.uni-muenchen.de/14170/>>, citant Ayres, Ian et John Braithwaite, note 213.

²¹⁷ Ayres & Braithwaite, note 213, p. 20- 21.

²¹⁸ Ayres & Braithwaite, note 213, p. 22- 25.

²¹⁹ Ayres & Braithwaite, note 213, p. 25.

²²⁰ Ayres & Braithwaite, note 213, p. 25.

²²¹ Ayres & Braithwaite, note 213, p. 22.

²²² Ayres & Braithwaite, note 213, p. 19.

²²³ Braithwaite, John. *To Punish or Persuade: Enforcement of Coal Mining Safety*, Albany : State University of New York Press, 2002, p. 30-31.

²²⁴ Archibald, Jull & Roach, note 6, p. 14-10, citant Braithwaite, J. *Restorative Justice and Responsive Regulation*, New York : Oxford University Press, 2002, p. 39.

²²⁵ *R.c. Gladue* [1999] 1 R.C.S. 688, par. 71.

²²⁶ Archibald, Jull & Roach, note 6, p. 14-12.

²²⁷ Archibald, Jull & Roach, note 6, p. 14-13.

²²⁸ Braithwaite, note 223, p. 31.

²²⁹ Braithwaite, note 223, p. 33.

²³⁰ Voir Macrory, Richard B. *Regulatory Justice: Making Sanctions Effective*, rapport final, novembre 2006, en ligne : Department for Business Innovation and Skills du Royaume-Uni <<http://www.berr.gov.uk/files/file44593.pdf>>. Ce rapport a examiné les options disponibles au Royaume-Uni en matière de sanction et a conclu que les responsables de la réglementation s'appuyaient trop sur les poursuites pénales et qu'il était nécessaire de mettre en place des options plus souples et basées sur les risques. Il a entre autres recommandé que le gouvernement envisage des modalités, telles que les SAP et l'introduction de modèles ayant recours aux techniques de justice réparatrice.

²³¹ Segal & Libman, note 52, p. 1.

²³² *R v Jamieson*, note 53, par. 5.

²³³ Voir p. ex. *Transport Robert*, note 184.

²³⁴ *Loi sur la Société de protection des animaux de l'Ontario*, L.R.O. 1990, chap. O.36. Les articles 11.2 et 18.1 prévoient que le fait de permettre qu'un animal soit en détresse constitue une infraction. Une infraction similaire est créée par l'article 445.1 du *Code criminel*, L.R.C. 1985, chap. C 46.

²³⁵ Voir p. ex. *R v Jamieson*, note 53, p 552; *R. c. Felderhof*, note 199, par. 40 - 43; *Attorney-General for Ontario v Stephens*, 2006 ONCJ 269 (CanLII), par. 15.

²³⁶ La règle 1.04 des Règles de procédure civile, R.R.O. 1990, Règlement 194, établit que :

(1) Les présentes règles doivent recevoir une interprétation large afin d'assurer la résolution équitable sur le fond de chaque instance civile, de la façon la plus expéditive et la moins onéreuse.

(1.1) Lorsqu'il applique les présentes règles, le tribunal rend des ordonnances et donne des directives qui sont proportionnées à l'importance et au degré de complexité des questions en litige ainsi qu'au montant en jeu dans l'instance.

²³⁷ Le Règlement de l'Ontario 114/99, Règles en matière de droit de la famille, prévoit dans les paragraphes 2(2) à 2(4) :

(2) L'objectif premier des présentes règles est de permettre au tribunal de traiter les causes équitablement.

(3) Le traitement équitable d'une cause s'entend notamment de ce qui suit :

- a) veiller à ce que la procédure soit équitable envers toutes les parties;
- b) réduire les frais et les délais;
- c) traiter la cause selon des modalités qui tiennent compte de son importance et de son degré de complexité;
- d) allouer les ressources judiciaires appropriées à la cause tout en tenant compte de la nécessité d'allouer des ressources aux autres causes.

(4) Le tribunal est tenu d'appliquer les présentes règles en vue de promouvoir l'objectif premier, et les parties et leurs avocats sont tenus de l'aider à promouvoir cet objectif.

²³⁸ La règle 1.03(1) du Règlement de l'Ontario 258/98, Règles de la Cour des petites créances, établit :

Les présentes règles doivent recevoir une interprétation large afin d'assurer la résolution équitable sur le fond de chaque instance, de la façon la plus expéditive et la moins onéreuse, conformément à l'article 25 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*.

²³⁹ La règle 1.04(1) des Règles de procédure de la Cour de justice de l'Ontario en matière criminelle, TR/97-133, est la suivante :

Les présentes règles visent à assurer le règlement équitable de chaque instance criminelle. Elles doivent recevoir une interprétation large de manière à assurer la simplicité des procédures et leur application de manière équitable, ainsi que l'élimination des dépenses et retards injustifiables.

²⁴⁰ Voir p. ex. l'exigence pour le greffier de donner un avis de procès, inscrite dans la *Loi sur les infractions provinciales*, note 1, par. 5(2) et l'exigence pour le greffier de fixer une date et une heure pour le procès inscrite au paragraphe 13(1) des *Rules of the Ontario Court (Provincial Division) in Provincial Offences Proceedings*, note 64.

²⁴¹ Loi, note 1. Les articles 5.1 et 17.1 nécessitent le dépôt en personne d'un avis de comparaître dans certaines régions prescrites de l'Ontario. Ces articles font l'objet de modifications qui pourraient éventuellement réduire leur complexité, mais elles n'ont pour l'instant pas encore été adoptées et dans tous les cas, ne permettraient pas de réduire énormément le degré de complexité pour un défendeur sans représentation [*Loi de 2009 sur la saine gestion publique*, note 9, par 1(5) et 1(22)].

²⁴² *Instances introduites au moyen du dépôt d'un procès-verbal d'infraction*, R.R.O 1990, Règlement 950.

²⁴³ Loi, note 1, par 17.1(2) et 18.1(2).

²⁴⁴ Règles de la Cour des petites créances, note 238.

²⁴⁵ Ministère du Procureur général, Cour des petites créances, en ligne : ministère du Procureur général de l'Ontario <<http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/french/courts/scc/default.asp>>.

²⁴⁶ *Rules of the Ontario Court (Provincial Division) in Provincial Offences Proceedings* (règlement en anglais seulement), note 66.

²⁴⁷ *Règles de la Cour de l'Ontario (Division provinciale) relatives aux appels interjetés en vertu de l'article 135 de la Loi sur les infractions provinciales*, Règlement de l'Ontario 722/94.

²⁴⁸ *Règles de la Cour de l'Ontario (Division générale) et de la Cour de l'Ontario (Division provinciale) relatives aux appels interjetés en vertu de l'article 116 de la Loi sur les infractions provinciales*, Règlement de l'Ontario 723/94.

²⁴⁹ *Règles de la Cour d'appel relatives aux appels interjetés en vertu de la Loi sur les infractions provinciales*, Règlement de l'Ontario 721/94.

²⁵⁰ *Loi sur les tribunaux judiciaires*, note 120, par. 70(2).

²⁵¹ *Rules of the Ontario Court (Provincial Division) in Provincial Offences Proceedings*, note 66, dernière modification en 2000 par le Règlement de l'Ontario 567/00. Les trois autres ensembles de règles ont été adoptés en 1994 et n'ont jamais été modifiés.

²⁵² Ministère du Procureur général, Cour des petites créances, en ligne : ministère du Procureur général de l'Ontario <<http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/french/courts/scc/default.asp>>.

²⁵³ Ministère du Procureur général. *Causes civiles : Demandeur ou défendeur devant la Cour supérieure de justice*, en ligne : ministère du Procureur général de l'Ontario <http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/french/courts/civil/suing_and_being_sued_main.asp>.

²⁵⁴ Ministère du Procureur général, justice familiale, diverses ressources, dont : *Guide de procédures dans un tribunal de la famille*, en ligne : ministère du Procureur général de l'Ontario <<http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/french/family/default.asp>>.

²⁵⁵ Voir p. ex. *Rules of the Ontario Court (Provincial Division) in Provincial Offences Proceedings*, note 66; *Règles de procédure civile*, R.R.O. 1990, Règlement 194; *Règles en matière de droit de la famille*, Règlement de l'Ontario 114/99.

²⁵⁶ Voir p. ex. : L'honorable Coulter A. Osborne, note 195, p. 128.

²⁵⁷ Voir Lorne Sossin. « Constitutional Accommodation and the Rule(s) of Courts », (2005) 42 *Alta L Rev* 607, pour une proposition invitant à la création d'une commission autonome pour résoudre les conflits liés aux règles qui pourraient naître entre le pouvoir judiciaire et le gouvernement.

²⁵⁸ À titre d'exemple possible, un nouveau comité des règles associées à la Loi pourrait comprendre :

1. le juge en chef de la Cour d'appel (ou son représentant);
2. le juge en chef de la Cour supérieure de justice (ou son représentant);

3. le juge en chef de la Cour de justice de l'Ontario (ou son représentant);
4. un juge de paix nommé par le juge en chef de la Cour de justice de l'Ontario;
5. le procureur général (ou son représentant);
6. un procureur de la Couronne, nommé par le procureur général;
7. un poursuivant municipal / chef du contentieux, nommé par le Barreau du Haut-Canada;
8. un parajuriste, nommé par le Barreau du Haut-Canada;
9. un avocat, nommé par le Barreau du Haut-Canada;
10. un gestionnaire des tribunaux municipaux, nommé par le procureur général.

²⁵⁹ *Code criminel*, note 4, par. 482(2).

²⁶⁰ Cour de justice de l'Ontario. *Rapport biennal 2006/2007*, en ligne : Tribunaux de l'Ontario <<http://www.ontariocourts.on.ca/ocj/fr/reports/annualreport/06-07.pdf>> p. 59.

²⁶¹ Ministère du Procureur général, note 122.

²⁶² Brendon, note 125.

²⁶³ La CDO a appris que la ville d'Ottawa a délivré 343 000 infractions de stationnement en 2009 et la ville de Brampton, 89 285.

²⁶⁴ Calculs dérivés des rapports préparés à partir de la base de données ISCUS et des données de la Cour de justice de l'Ontario, par l'Unité de l'information de gestion, Division des services aux tribunaux, ministère du Procureur général, *Number of Courtroom Hours for Matters Heard by a Justice of the Peace, Ontario Court of Justice, Provincial Offences Act, Provincial Values 2009*, 23 novembre 2010 (non publié), et *Justice of the Peace Expenditures 2009/2010*, 17 novembre 2010 (non publié).

²⁶⁵ Conversation avec Barry Randell, directeur, Services aux tribunaux auprès de la ville de Toronto (13 octobre 2010).

²⁶⁶ Amanda Tait (préparé par le Centre pour la défense de l'intérêt public). *The Use of Administrative Monetary Penalties in Consumer Protection*, mai 2007, p. 9, en ligne : Centre pour la défense de l'intérêt public <www.piac.ca/files/amps.pdf>.

²⁶⁷ Tait, note 266, p. 9.

²⁶⁸ Archibald, Jull & Roach, note 6, p. 15-1.

²⁶⁹ Ramani Nadarajah. « Environmental Penalties: New Enforcement Tool of the Demise of Environmental Prosecutions? », dans Berger, Stan & Dianne Saxe, eds. *Environmental Law, The Year in Review, 2007*, Aurora (Ontario) : Canada Law Book, 2008, 111, p. 112.

²⁷⁰ Evans, J, HN Janisch & DJ Mulan. *Administrative Law: Cases, Text, and Materials*, 4^e éd, Toronto : Edmond Montgomery Publications Ltd, 1995, p. 24 – 25.

²⁷¹ *Loi de 2001 sur les municipalités*, note 31 (L'article 118 de *Loi de 2006 sur la cité de Toronto*, chap. 11, annexe A et le Règlement de l'Ontario 611/06 établissent une option quasi identique pour la Ville de Toronto. Toute référence dans l'article au Règlement de l'Ontario 337/03 devrait également être considérée comme référence à cet article du Règlement de l'Ontario 611/06).

²⁷² *Loi modifiant diverses lois en ce qui concerne les municipalités*, L.O. 2006, chap. 32.

²⁷³ Voici l'énoncé de l'article 102.1 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, note 29 :

- (1) Sans préjudice de la portée générale des articles 9, 10 et 11, une municipalité peut exiger qu'une personne paie une pénalité administrative si elle est convaincue que celle-ci n'a pas observé un règlement municipal sur le stationnement, l'immobilisation ou l'arrêt de véhicules.
- (2) Malgré le paragraphe (1), la municipalité n'a pas le pouvoir de prévoir qu'une personne est passible d'une pénalité administrative pour inobservation des règlements municipaux sur le stationnement, l'immobilisation ou l'arrêt de véhicules avant qu'un règlement ne soit pris en application du paragraphe (3).

²⁷⁴ Pénalités administratives, Règlement de l'Ontario 333/07, art. 4 [ci-après Règlement sur les SAP].

²⁷⁵ Par exemple, le par. 151(1) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, confère aux municipalités le pouvoir d'instaurer un système de SAP dans le cadre de régimes de permis. La ville d'Oshawa a mis en œuvre un tel système pour les permis et l'application d'autres règlements administratifs pris en application de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

²⁷⁶ Conversation avec David Potts, chef du contentieux, ville d'Oshawa (le 31 janvier 2011). Voir également le rapport à la commission des finances et de l'administration de la ville d'Oshawa (Report to Finance and Administration Committee of the City of Oshawa) au sujet du règlement municipal sur les sanctions administratives d'infractions de stationnement (le 13 janvier 2011), en ligne : Ville d'Oshawa <http://www.oshawa.ca/agendas/Finance_and_Administration/2011/01-20/FA-11-21_Parking_Administrative_Penalty_System_By-law.pdf>

²⁷⁷ Tait, note 266, p. 7.

²⁷⁸ *Loi sur la protection de l'environnement*, note 28.

²⁷⁹ *Loi de 2006 sur Metrolinx*, L.O. 2006, chap. 16, par. 211(1).

²⁸⁰ *Frais administratifs*, Règlement de l'Ontario 282/10, art. 7 et 8. Voir également Ville de Toronto, règlement administratif n° 7, *Metrolinx*, en ligne : Go Transit <<http://www.gotransit.com/public/fr/docs/bylaws/by-lawno.7%20fr.pdf>>.

²⁸¹ Michael Cardozo. « Administrative Law at the Local Level: The New York City Experience » (discours à l'American Bar Association, Administrative Law and Regulatory Practice Section, 8 août 2008), en ligne : Administration de la Ville de New York <http://www.nyc.gov/html/law/downloads/pdf/asp8_8_08.pdf>.

²⁸² Reilly, James M, Joseph D Condo & Mathew W Beaudet. « The Department of Administrative Hearings for the City of Chicago: A New Method of Municipal Code Enforcement », 1998, 18 *Journal of the National Association of Administrative Law Judges*, 89, p. 98.

²⁸³ Tait, note 266, p. 12; Archibald, Jull & Roach, note 6 p. 15-1, Paul Baker. « Monetary Penalties are the Newest Environmental Enforcement Tool », *The Lawyers Weekly* 16:18 (septembre 1996).

²⁸⁴ Nadarajah, note 269, 111, p. 115; Schmeltzer, David et William Kitzes. « Administrative Penalties Are Here to Stay – But how Should They Be Implemented? », 1977, 26 *Am UL Rev* 847, p. 852; Tait, note 266, p. 12, en ligne : Centre pour la défense de l'intérêt public <www.piac.ca/files/amps.pdf>.

²⁸⁵ Macrory, Richard. « Regulatory Justice: Sanctioning in a post-Hampton World », mai 2006, p. 36, en ligne : Restorative Justice Consortium <http://www.restorativejustice.org.uk/Better_Regulation/macrory.pdf>.

²⁸⁶ Macrory, note 285, p. 36-39.

²⁸⁷ Brown, R.M. « Administrative and Criminal Penalties in the Enforcement of Occupational Health and Safety legislation », 1992, 30:3 *Osgoode Hall LJ* 691, p. 708-710, 732-733.

²⁸⁸ Brown, note 287, p. 710.

²⁸⁹ Nadarajah, note 269, p. 115; Parpworth, Neil, Katherine Thompson et Brian Jones. « Environmental Penalties Utilizing Civil Penalties », 2005, *JLP* 561, p. 581.

²⁹⁰ Law Reform Commission of Saskatchewan. *Administrative Penalties Consultation Paper*, juin 2009, p. 4, en ligne : Law Reform Commission of Saskatchewan <<http://sklr.sasktelwebhosting.com/adminpens.pdf>>.

²⁹¹ Mullan, David J. *Essentials of Canadian Law: Administrative Law*, Toronto : Irwin Law, 2001, p. 232.

²⁹² Par exemple, le système de SAP créé par la *Forest Resources Management Act* de la Saskatchewan ne prévoit pas d'audience et ne définit pas ce qui doit être entendu par le droit de présenter des observations. Dans la pratique, les membres du même ministère prennent tous les décisions. Voir Law Reform Commission of Saskatchewan. *Administrative Penalties Consultation Paper*, juin 2009, p. 13-14, en ligne : Law Reform Commission of Saskatchewan <<http://sklr.sasktelwebhosting.com/adminpens.pdf>>.

²⁹³ Brown, note 287, p. 735.

²⁹⁴ Ainsi, il a été suggéré que, lorsqu'un organisme de réglementation a la possibilité d'utiliser des SAP et de procéder à des poursuites et qu'une disposition générale ou particulière sur les SAP a été créée pour l'application d'un ou de tous les règlements, le montant maximum de la SAP ne devrait pas excéder 50 % de l'amende maximale disponible en cas de déclaration de culpabilité lors d'une poursuite. Voir Archibald, Jull & Roach, note 6, p. 15-10.

²⁹⁵ Archibald, Todd L., Kenneth E. Jull et Kent W. Roach. *Regulatory and Corporate Liability; From Due Diligence to Risk Management*, Student Ed, Aurora (Ontario) : Canada Law Book, 2010) at 15-5 [ci-après, Archibald, Jull & Roach, Student Ed].

²⁹⁶ *R. c. Sault Ste Marie*, note 25.

²⁹⁷ Parpworth, Thompson & Jones, note 289, p. 575-576; Tait, note 268, p. 12.

²⁹⁸ Tait, note 266, p. 13.

²⁹⁹ Voici l'énoncé de l'article 102.1 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, note 31 :

(1) Sans préjudice de la portée générale des articles 9, 10 et 11, une municipalité peut exiger qu'une personne paie une pénalité administrative si elle est convaincue que celle-ci n'a pas observé un règlement municipal sur le stationnement, l'immobilisation ou l'arrêt de véhicules.

(2) Malgré le paragraphe (1), la municipalité n'a pas le pouvoir de prévoir qu'une personne est passible d'une pénalité administrative pour inobservation des règlements municipaux sur le stationnement, l'immobilisation ou l'arrêt de véhicules avant qu'un règlement ne soit pris en application du paragraphe (3).

³⁰⁰ Règlement sur les SAP, note 274, art. 4.

³⁰¹ Règlement sur les SAP, note 274, par. 8(4).

³⁰² Règlement sur les SAP, note 274, art. 9.

³⁰³ Règlement sur les SAP, note 274, art. 10.

³⁰⁴ Règlement administratif sur le système de SAP de la ville de Vaughan, note 33.

³⁰⁵ Berger, Stan. « Report into Administrative Monetary Penalties (AMPS) for Parking Infractions » (préparé pour la Commission du droit de l'Ontario, 11 juin 2010), p. 11-12.

³⁰⁶ Un projet de règlement administratif sur un système de pénalités administratives pour les infractions de stationnement était à l'ordre du jour du comité d'administration et des finances de la ville d'Oshawa, le 20 janvier 2011 et a reçu l'approbation du conseil municipal le 31 janvier 2011.

³⁰⁷ Brendon, note 125.

³⁰⁸ Voir par exemple : *City of Toronto Parking Ticket Cancellation Guidelines*, mai 2010, en ligne : Ville de Toronto <http://www.toronto.ca/pay-toronto-tickets/pdf/cancellation_guidelines.pdf>.

³⁰⁹ Les juges de paix reçoivent un salaire d'environ 115 000 \$ par an. Ministère des Finances de l'Ontario. *Divulgation pour 2009 en vertu de la Loi de 1996 sur la divulgation des traitements dans le secteur public Gouvernement de l'Ontario : Système judiciaire*, en ligne : ministère des Finances de l'Ontario <<http://www.fin.gov.on.ca/fr/publications/salarydisclosure/2010/judiciary10.html>>

³¹⁰ Règlement sur les SAP, note 274, par. 3(3).

³¹¹ Brendon, note 125.

³¹² Voir Conseil municipal de la Ville de Toronto. *Decision Document: item GM31.12* (8 juin 2010), en ligne : Ville de Toronto <<http://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2010/cc/decisions/2010-06-08-cc50-dd.htm>>.

³¹³ *R. c. Pontes*, note 207, par. 26.

³¹⁴ *R. c. Pontes*, note 207, par. 26.

³¹⁵ *Transport Robert*, note 184.

³¹⁶ *Transport Robert*, note 184, par.24.

³¹⁷ *Transport Robert*, note 184, par.27-28.

³¹⁸ *Lavallée*, note 21.

³¹⁹ RSA 2000, chap. 29.

³²⁰ *Lavallée*, note 21, par.28-29.

³²¹ *Lavallée c. Alberta (Securities Commission)*, 2010 CanLII 39752 (C.S.C.)

³²² *R. c. Wigglesworth*, 1987, CarswellSask 385 [ci-après *Wigglesworth*].

³²³ Archibald, Jull & Roach, Student Ed, note 295, p. 15-38.

³²⁴ *Wigglesworth*, note 322, par. 22.

³²⁵ *Wigglesworth*, note 322, par. 23.

-
- ³²⁶ *Wigglesworth*, note 322, par. 23.
- ³²⁷ *Wigglesworth*, note 322, par. 24.
- ³²⁸ *Martineau c. M.R.N.*, 2004, C.S.C. 81, [2004] 3 R.C.S. 737 [ci-après *Martineau*].
- ³²⁹ *Martineau*, note 328, par. 23 – 24.
- ³³⁰ *Martineau*, note 328, par. 31.
- ³³¹ Dans *R. c. Cartaway*, 2004, CarswellBC 844, la Cour suprême du Canada a examiné si la British Columbia Securities Commission pouvait prendre en compte la dissuasion générale pour délivrer une sanction administrative et a décidé par l'affirmative. Voir également Archibald, Jull & Roach, Student Ed, note 295, p. 15-43 - 15-44. Les auteurs avertissent que cette affaire ne représente pas le cachet d'approbation constitutionnelle appliqué par la Cour suprême aux systèmes de SAP, dans la mesure où la Cour n'a pas examiné si une SAP a les caractéristiques d'une sanction d'infraction. Elle ne s'est pas lancée dans une analyse des critères définis dans *Martineau* et la question relève de catégories internes de sorte que l'on ne peut tirer de conclusions qui s'appliqueront à davantage de systèmes publics de SAP, comme ceux proposés dans les domaines des concours ou des télécommunications.
- ³³² *Martineau*, note 328, par. 36 – 39.
- ³³³ *Martineau*, note 328, par. 30 – 45.
- ³³⁴ *Martineau*, par. 60.
- ³³⁵ *Lavallée*, note 21, par. 21.
- ³³⁶ *Lavallée*, note 21, par. 22.
- ³³⁷ *Lavallée*, note 21, par. 23.
- ³³⁸ *Lavallée*, note 21, par. 25.
- ³³⁹ Règlement sur les SAP, note 274, art. 6.
- ³⁴⁰ Ce point de vue est soutenu par Stan Berger dans son rapport pour ce projet. Voir Berger, note 305, p. 11 et 41.
- ³⁴¹ *R. c. Pontes*, note 207, par. 26.
- ³⁴² *R. c. Bowman*, [2002] O J No 3803, par. 81 – 105.
- ³⁴³ *R. c. Bowman*, note 342, par. 105.
- ³⁴⁴ Ministère du Procureur général, Division des services aux tribunaux, *Base de données ICON* (statistiques), [non publié], *Number of Convictions by Sentence Type, Ontario Court of Justice, Provincial Offences Act, Part I and III, 2007 and 2008*. Sabrina Musilli de la Division des services aux tribunaux a complété les renseignements relatifs à ces données le 6 janvier 2011.
- ³⁴⁵ Règles de la Cour des petites créances, note 238, règle 20.11.
- ³⁴⁶ Berger, note 305, p. 10-11.
- ³⁴⁷ *London (City) c. Polewsky*, [2005] O.J. No. 4500 (CA), demande d'autorisation d'appel rejetée, 2006 CanLII 18505 (C.S.C.).
- ³⁴⁸ Berger, note 305, p. 19.
- ³⁴⁹ *Martineau*, note 328, par. 38.
- ³⁵⁰ Ce point de vue est soutenu par Stan Berger dans son rapport pour ce projet. Voir Berger, note 305, p. 20.
- ³⁵¹ Berger, note 305, p. 23.
- ³⁵² Depuis le 14 mars 2008, la ville de Toronto a augmenté les amendes relatives au stationnement sur des places réservées aux personnes handicapées et les a fait passer à 450 \$. Voir « Fines increased for accessible parking in fire routes », en ligne : Ville de Toronto <http://www.toronto.ca/transportation/news/parking_fines/index.htm>.
- ³⁵³ *Cardinal c. Directeur de L'Établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, par. 14.
- ³⁵⁴ *Knight c. Indian Head School Division No 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, p. 682
- ³⁵⁵ *Baker*, note 209, par. 21 – 28.
- ³⁵⁶ *Baker* note 209, par. 18.
- ³⁵⁷ Règlement sur les SAP, note 274, par. 3(3).
- ³⁵⁸ Voir p. ex. *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C. -B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525.

-
- ³⁵⁹ Ville de Toronto, *City of Toronto Parking Ticket Cancellation Guidelines*, mai 2010, en ligne : <http://www.toronto.ca/pay-toronto-tickets/pdf/cancellation_guidelines.pdf>.
- ³⁶⁰ Dans son rapport pour ce projet, Berger, note 305, indique également un rapport du conseil du comité de Brampton dans lequel d'autres motifs étaient proposés pour annuler un procès-verbal de stationnement, p. 31.
- ³⁶¹ Règlement administratif sur le système de SAP de la Ville de Vaughan, note 33, art. 10.1
- ³⁶² Règlement sur les SAP, note 274, par. 8(2).
- ³⁶³ Ville de Vaughan, règlement administratif n^o 157-2009, *A By-law to establish the position of Screening Officer and Hearings Officer and to appoint persons as Screening Officers and Hearings Officers*, (14 avril 2009), art. 3 et 5.
- ³⁶⁴ *Loi de 1992 sur le code du bâtiment*, L.O. 1992, chap. 23, art. 3.
- ³⁶⁵ Archibald, Todd, Kenneth Jull et Kent Roach, Student Ed, note 295, p. 15-5.
- ³⁶⁶ *Loi sur les Indiens*, L.R.C. chap. I-5, al. 81(1)b).
- ³⁶⁷ Courriel de John C Domm, chef de police des services de police de Rama à l'attention de Mohan Sharma, avocat résident détaché du ministère du Procureur général auprès de la CDO, Commission du droit de l'Ontario (le 14 janvier 2011).
- ³⁶⁸ Règlement sur les SAP, note 274, art. 10.
- ³⁶⁹ Loi, note 1, art. 12
- ³⁷⁰ Loi, note 1, art. 61.
- ³⁷¹ Loi, note 1, art. 56.
- ³⁷² Loi, note 1, art. 72.
- ³⁷³ Loi, note 1, art. 91.
- ³⁷⁴ Loi, note 1, art. 58.
- ³⁷⁵ Loi, note 1, art. 59.
- ³⁷⁶ Loi, note 1, art. 60; voir également *Dépens*, R.R.O. 1990, Règl. 945.
- ³⁷⁷ Loi, note 1, art. 60.1.
- ³⁷⁸ Loi, note 1, art. 66.
- ³⁷⁹ Loi, note 1, art. 68.
- ³⁸⁰ Loi, note 1, art. 69(2).
- ³⁸¹ Loi, note 1, art. 69(6).
- ³⁸² Loi, note 1, art. 69(14), (16).
- ³⁸³ Voir *R. c. Wu*, note 99. Décision dans laquelle le concept d'emprisonnement du débiteur dans le cas d'une personne incapable de payer une amende a été fortement désapprouvé par le tribunal. Citation du juge Binnie au par. 3 : « L'emprisonnement à défaut de paiement a pour objectif d'inciter fortement les délinquants qui en ont les moyens à acquitter leurs amendes. L'incapacité réelle de payer une amende n'est pas un motif valable d'emprisonnement. »
- ³⁸⁴ Loi, note 1, art. 69(15).
- ³⁸⁵ Loi, note 1, art. 67; voir également *Fine Option Program*, R.R.O. 1990, Règl. 948 (en anglais seulement).
- ³⁸⁶ *Code criminel*, note 4, art. 718 à 718.2.
- ³⁸⁷ *Public Health Act*, note 24.
- ³⁸⁸ *Loi sur la protection de l'environnement*, note 28, art. 188.1.
- ³⁸⁹ Archibald, Jull et Roach, Éd. Étudiant, note 295, 12-9 à 12-10.
- ³⁹⁰ *R. c. Fraser Inc.* 1993 CarswellNB 442 au par. 89.
- ³⁹¹ L'honorable juge Rick Libman, « Sentencing Purposes and Principles for Provincial Offences » (Rapport de recherche rédigé pour la Commission du droit de l'Ontario, été 2010), 38-39 [ci-après Rapport de recherche Libman]; voir également Sherie Verhulst, note 186, 282; voir également Archibald, Jull et Roach, note 6, 12-9.
- ³⁹² Verhulst, note 186, 282.
- ³⁹³ Archibald, Jull et Roach, Éd. Étudiant, note 295, 12-10; Rapport de recherche Libman, note 391, 62-63 (aux termes des paragraphes 131(1) et 139(1), un appel ne peut être interjeté devant la Cour d'appel de

l'Ontario que si « il est essentiel [que l'autorisation d'appel] soit accordée dans l'intérêt public ou pour la bonne administration de la justice ». (Traduction libre)

³⁹⁴ R. c. Cotton Felts, 1982 CarswellOnt 1235 [ci-après *Cotton Felts*].

³⁹⁵ *Cotton Felts*, note 394 au par. 19.

³⁹⁶ *Cotton Felts*, note 394 au par. 22.

³⁹⁷ Rapport de recherche Libman, note 391, 65.

³⁹⁸ Verhulst, note 188; Archibald, Jull et Roach, Éd. Étudiant, note 295 au chap. 12; Rapport de recherche Libman, note 391, 38-39; voir également la Commission de réforme du droit du Canada, *La détermination de la peine en droit de l'environnement* (Ottawa : Commission de réforme du droit du Canada, 1985), 6 (la Commission observe qu'il n'existe pas de consensus sur le point de savoir quels sont les principes ou facteurs à prendre en compte et quel poids leur accorder aux fins de détermination de la peine dans le domaine de l'environnement).

³⁹⁹ Verhulst, note 186; Archibald, Jull et Roach, Éd. Étudiant, note 295 au chap. 12 ; Rapport de recherche Libman, note 391; John D. Wilson, « Re-thinking Penalties for Corporate Environmental Offenders: A View of the Law Reform Commission of Canada's Sentencing in Environmental Cases » (1986) 31 McGill LJ 313, 325.

⁴⁰⁰ Rapport de recherche Libman, note 391, 87-131.

⁴⁰¹ R. c. *Ellis-Don* [1987] OJ 1669, 1987 CarswellOnt 3264 (Cour de district).

⁴⁰² R. c. *Ellis-Don*, 1990 CarswellOnt 64.

⁴⁰³ Rapport de recherche Libman, note 391, 93.

⁴⁰⁴ R. c. *Henry Heynick Construction Ltd* [1999] OJ N° 238.

⁴⁰⁵ R. c. *Inco Ltd*, [1998] OJ N° 2322.

⁴⁰⁶ R. c. *Inco Ltd*, [1999] OJ N° 464, par. 54 à 63.

⁴⁰⁷ R. c. *Inco Ltd* [2000] OJ N° 1868 (CA).

⁴⁰⁸ Rapport de recherche Libman, note 391, 94-100.

⁴⁰⁹ R. c. *Browning Arms Co*, [1973] OJ N° 1308 (Cour des sessions générales de la paix de l'Ontario) au par. 2 (QL).

⁴¹⁰ R. c. *Browning Arms Co*, [1974] OJ N° 502 (QL).

⁴¹¹ R. c. *Epson*, [1987] OJ N° 2708 (Cour de district de l'Ontario) (QL); appel OJ N° 1003 (QL).

⁴¹² R. c. *Total Ford Sales Ltd*, [1987] OJ N° 1421 (QL).

⁴¹³ R. c. *Bata Industries Ltd*, [1992] OJ N° 236 (QL).

⁴¹⁴ R. c. *Browning Arms Co*, [1993] OJ N° 1679 (QL).

⁴¹⁵ Verhulst, note 186.

⁴¹⁶ Rapport de recherche Libman, note 391, 86.

⁴¹⁷ Verhulst, note 186; Archibald, Jull et Roach, Éd. Étudiant, note 295, 12 :40; Rapport de recherche Libman, note 391.

⁴¹⁸ Verhulst, note 186, 282.

⁴¹⁹ « *Des responsabilités à assumer : Rapport du Comité permanent de la justice et du solliciteur général sur la détermination de la peine, les mises en liberté sous condition et d'autres aspects du système correctionnel* » (Ottawa : Gouvernement du Canada, 1988), page 49.

⁴²⁰ Projet de loi C-41, *Loi modifiant le Code criminel (détermination de la peine) et d'autres lois en conséquence*, L.C. 1995, chap. 22.

⁴²¹ Allan Manson, « The Reform of Sentencing in Canada » dans Don Stuart, RJ Deslisle et Allan Manson, éd., *Towards a Clear and Just Criminal Law* (Toronto : Thomson Canada Ltd, 1999), 457-460.

⁴²² Les articles 718.01 et 718.02 ne sont pas reproduits car ils renvoient à des dispositions spécifiques du *Code criminel*.

⁴²³ Dale E. Ives, « Inequality, Crime and Sentencing: Borde, Hamilton and the Relevance of Social Disadvantage in Canadian Sentencing Law » (2004) 30 Queen's LJ 114-118; Anthony Doob, « Punishment in Late-Twentieth Century Canada: An Afterword » in éd. Carolyn Strange, *Qualities of Mercy: Justice, Punishment and Discretion* (Vancouver : University of British Columbia Press, 1996), 168; Allan Manson, « The Reform of Sentencing in Canada » dans Don Stuart, RJ. Deslisle et Allan Manson, éd., *Towards a*

Clear and Just Criminal Law (Toronto: Thomson Canada Ltd, 1999) 457-472; Kenneth E. Jull, « Reserving Rooms in Jail: A Principled Approach » (1999) 42 *Crim LQ* 67, 77-79; Andrew J. Ashworth, « Sentencing Reform Structures » (1992) 16 *Crime and Just* 181-189.

⁴²⁴ Verhulst, note 186, 55.

⁴²⁵ *Public Health Act*, note 24, c. 28.

⁴²⁶ Verhulst, note 186, 283.

⁴²⁷ Rapport de recherche Libman, note 391, 131.

⁴²⁸ Rapport de recherche Libman, note 391, 131.

⁴²⁹ Rapport de recherche Libman, note 391, 283.

⁴³⁰ Rapport de recherche Libman, note 391, 284.

⁴³¹ Rapport de recherche Libman, note 391, 284.

⁴³² Rapport de recherche Libman, note 391, 284.

⁴³³ The Financial Services Authority, « Principles-based regulation: focusing on the results that matter » (Avril 2010), en ligne : The Financial Services Authority <<http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/principles.pdf>>.

⁴³⁴ Rapport de recherche Libman, note 391, 284.

⁴³⁵ Verhulst, note 186, 284; Rapport de recherche Libman, note 391, 158.

⁴³⁶ Verhulst, note 186, 284-285.

⁴³⁷ Verhulst, note 186, 286.

⁴³⁸ Rapport de recherche Libman, note 391, 162.

⁴³⁹ *Offence Act*, RSBC 1996, c. 338.

⁴⁴⁰ Verhulst, note 186, 286.

⁴⁴¹ Verhulst, note 186, 286.

⁴⁴² Rapport de recherche Libman, note 391, 172-173; Allan Manson, « The Reform of Sentencing Law » dans Don Stuart, RJ Delisle et Allan Manson, éd., *Towards a Clear and Just Criminal Law* (Toronto : Thomson Canada Ltd, 1999) 457, 472; Kenneth E Jull, « Reserving Rooms in Jail: A Principled Approach » (1999) 42 *Crim LQ* 67, 77-79.

⁴⁴³ Verhulst, note 186, 287.

⁴⁴⁴ Ayers et Braithwaite, note 213, 25.

⁴⁴⁵ Verhulst, note 186, 288-289; voir également Archibald, Jull et Roach, éd. étudiant, 12-2 (les auteurs estiment également que les tribunaux devraient d'abord envisager des mesures réparatrices et correctives avant de s'occuper de dissuasion, même s'ils ajoutent que ces valeurs ne devraient pas l'emporter sur la dissuasion).

⁴⁴⁶ Rapport de recherche Libman, note 391, 175.

⁴⁴⁷ Rapport de recherche Libman, note 391, 177; Verhulst, note 186, 289.

⁴⁴⁸ Verhulst, note 186, 288-289.

⁴⁴⁹ Rapport de recherche Libman, note 391, 176.

⁴⁵⁰ Richard Johnstone, « From Fact to Fiction- Rethinking OHS Enforcement » (Document de travail p. 11) (Document présenté à l'Australian OHS Regulation for the 21st Century Conference, National Research Centre for Occupational Health and Safety Regulations et National Occupational Health and Safety Commission, Gold Coast, du 20 au 22 juillet 2003).

⁴⁵¹ Ellen Baar et coll., *Positive Compliance Programs: Their Potential as Instruments for Regulatory Reform* (Canada : ministère de la Justice, 1991), 20-24.

⁴⁵² Voir également Archibald, Jull et Roach, Éd. Étudiant, note 295, 12-1 et 12-2.

⁴⁵³ Ayers et Braithwaite, note 213, 22.

⁴⁵⁴ Verhulst, note 186, 290-291.

⁴⁵⁵ Verhulst, note 186, 291.

⁴⁵⁶ Verhulst, note 186, 291; Rapport de recherche Libman, note 391, 182-183.

⁴⁵⁷ Verhulst, note 186.

⁴⁵⁸ *R. c. CAM* [1996] SCJ N° 28 au par. 81 (QL).

⁴⁵⁹ Verhulst, note 186, 292.

-
- ⁴⁶⁰ Ayers et Braithwaite, note 213, 19.
- ⁴⁶¹ Rapport de recherche Libman, note 391, 198.
- ⁴⁶² Verhulst, note 186, 286.
- ⁴⁶³ Rapport de recherche Libman, note 391, 204.
- ⁴⁶⁴ Loi, note 1, art. 72(1), (7).
- ⁴⁶⁵ Voir par exemple la *Loi sur la procédure applicable aux infractions provinciales* du Nouveau-Brunswick, L.N.-B. 1987, chap. P-22.1, art. 74(3)(a); la loi de la Colombie-Britannique intitulée *Offence Act*, R.S.B.C. 1996, c. 338, art. 89(3)(a) qui prévoit que lorsqu'un juge prononce une condamnation avec sursis, il peut préciser comme condition l'indemnisation ou la restitution envers toute personne ayant subi une perte ou un dommage du fait de la perpétration de l'infraction.
- ⁴⁶⁶ Drinkwater et Ewart, note 2, 245.
- ⁴⁶⁷ Voir par exemple la loi de la Colombie-Britannique intitulée *Public Health Act*, S.B.C. 2008, c. 28, art. 107(1)(d); la *Loi sur la procédure applicable aux infractions provinciales* du Nouveau-Brunswick, L.N.-B. 1987, chap. P-22.1, art. 74(3)b).
- ⁴⁶⁸ Dans *R. c. Wu*, note 99 au par. 52, un juge de la Cour suprême du Canada faisait observer que si un programme de règlement optionnel des amendes avait existé en Ontario, il aurait inscrit l'intimé à ce programme pour qu'il rembourse sa dette en effectuant des travaux communautaires.
- ⁴⁶⁹ Rapport de recherche Libman, note 391, 220.
- ⁴⁷⁰ Voir par exemple la loi de la Colombie-Britannique intitulée *Public Health Act*, note 24, art. 107(1)(d) qui limite la durée des services à la communauté à 3 ans.
- ⁴⁷¹ *Loi sur les pêches*, L.R.C. 1995, chap. F-14.
- ⁴⁷² *Code criminel*, L.R.C. 1985, chap. C-46, art. 738, 732.1(3.1).
- ⁴⁷³ Voir par exemple la loi de l'Alberta intitulée *Provincial Offences Procedure Act*, R.S.A. 2000, c. P-34, art. 8(1), qui autorise qu'un montant de 2 000 \$ au plus soit adjugé à titre de réparation du préjudice de la victime. Si le montant adjugé n'est pas acquitté dans le délai prévu par le juge, la victime peut déposer l'ordonnance et la faire déclarer comme faisant partie intégrante du jugement auprès de la Court of Queen's bench où elle sera exécutoire au même titre qu'un jugement rendu contre le défendeur dans le cadre d'une procédure civile intentée devant la Court of Queen's bench : art. 8(2).
- ⁴⁷⁴ Archibald, Jull et Roach, Student Ed, note 295, 12-2.
- ⁴⁷⁵ *Code criminel*, note 4, art. 722, 722.1, 722.2.
- ⁴⁷⁶ *R. c. Hutchings*, [2004] OJ N° 3950 (QL); *R. c. Trigiani*, [2000] OJ N° 5872 (CJ) (QL), confirmé, [2001] OJ N° 6111 (SCJ) (QL).
- ⁴⁷⁷ Norm Keith, « Sentencing the Corporate Offender: From Deterrence to Corporate Social Responsibility », 2010 56 CLQ 294, 296.
- ⁴⁷⁸ P. Puri, « Sentencing the Criminal Corporation » (2001), 39 Osgoode Hall LJ 611, 614.
- ⁴⁷⁹ John Swaigen et David Estrin, *Environment on Trial: A Guide to Ontario Environmental Law and Policy*, 3^e éd. (Toronto : Emond Montgomery Publications Ltd, 1993), 454.
- ⁴⁸⁰ Keith, note 477, 301 et 313.
- ⁴⁸¹ Ayers et Braithwaite, note 213, 22-25.
- ⁴⁸² Ayers et Braithwaite, note 213, 25.
- ⁴⁸³ Ayers et Braithwaite, note 213, 22.
- ⁴⁸⁴ Archibald, Jull et Roach, note 6, 12-5.
- ⁴⁸⁵ Voir Rapport de recherche Libman, note 391, 182 pour des exemples d'autres types originaux de conditions de probation qui peuvent être imposées par un tribunal en cas de condamnation d'une entreprise.
- ⁴⁸⁶ *Code criminel*, note 4, art. 2 : « organisation » Selon le cas :
- (a) corps constitué, personne morale, société, compagnie, société de personnes, entreprise, syndicat professionnel ou municipalité;
 - (b) association de personnes qui, à la fois :
 - (i) est formée en vue d'atteindre un but commun,
 - (ii) est dotée d'une structure organisationnelle,

(iii) se présente au public comme une association de personnes.

⁴⁸⁷ Keith, note 477, 299.

⁴⁸⁸ Verhulst, note 186, 293.

⁴⁸⁹ P. ex. dans *R. c. Virk*, [2002] OJ N° 4102 au par. 56, la juridiction a déclaré que lorsque la définition d'une infraction réglementaire suppose une *mens rea*, et par conséquent, un certain degré de manquement ou de faute d'ordre moral, ceci a une « importance pour la détermination de la peine » et devrait se refléter dans la décision du juge, dès lors que de telles infractions sont « beaucoup plus graves et par conséquent davantage comparables à des infractions criminelles qu'à des infractions contre le bien-être public ». (Traduction libre)

⁴⁹⁰ Division des services aux tribunaux, ministère du Procureur général, *Base de données ICON* (statistiques) [inédit]. Exemples d'infractions provinciales ou d'infractions à la réglementation pouvant conduire à l'arrestation ou à la détention d'une personne : courses ou manœuvres périlleuses aux termes de l'art. 172 du *Code de la route*, L.R.O. 1990, chap. H.8; les infractions à la législation sur la protection de l'environnement aux termes de l'art. 186 de la *Loi sur la protection de l'environnement*, L.R.O. 1990, chap. E.19; et les infractions à la législation sur la protection du consommateur aux termes de l'art. 116 de la *Loi de 2002 sur la protection du consommateur*, L.O. 2002, chap. 30, Annexe A.

⁴⁹¹ Drinkwalter et Ewart, note 2, 422.

⁴⁹² Segal et Libman, note 52, 3; Loi, note 1, art. 24(1)(a)(iii). Voir également *R. c. Bennett*, [2001] OJ N° 436 (CJ), en particulier, par. 30. Nous relevons cependant l'article 54 de la *Loi sur les infractions provinciales* qui permet de décerner un mandat d'arrêt lorsque le défendeur ne comparait pas à une audience.

⁴⁹³ Loi, note 1, art. 149(1).

⁴⁹⁴ Loi, note 1, art. 149(2).

⁴⁹⁵ Loi, note 1, art. 150(1).

⁴⁹⁶ Stewart, note 1, 227.

⁴⁹⁷ Loi, note 1, art. 150(3).

⁴⁹⁸ Stewart, note 1, 227. Les échelons, dans l'ordre, sont les suivants : libération sur engagement; libération sur reconnaissance; lorsque la mesure est envisageable, libération avec garanties et (ou) caution; ou ordonnance de détention.

⁴⁹⁹ Drinkwalter et Ewart, note 2, 422-423.

⁵⁰⁰ *R. c. Banka*, [1999] OJ N° 5646 (Div. prov.) (QL).

⁵⁰¹ *Loi sur le droit de la famille*, L.R.O. 1990, chap. F.3, art. 46.

⁵⁰² *Banka*, note 500, au par. 16.

⁵⁰³ *Banka*, note 500, au par. 16.

⁵⁰⁴ Voir l'honorable juge Gary T. Trotter, *The Law of Bail in Canada*, 3^e éd. (Toronto : Carswell, 2010), 1-6-8.

⁵⁰⁵ Drinkwalter et Ewart, note 2, iv.

⁵⁰⁶ Voir p. ex., *R. c. Hall* (2002), 4 CR (6^e) 197 (CSC); Trotter, note 504, 1-33-36.

⁵⁰⁷ *R. c. Hall* (2002), 4 CR (6^e) 197 (CSC).

⁵⁰⁸ *R. c. Hall*, note 507, au par. 31.

⁵⁰⁹ *R. c. Hall*, note 507, au par. 27.

⁵¹⁰ Voir également *R. c. Thompson* (2004), 21 CR (6^e) 209 (Ont SCJ); *R. c. B(A)* (2006), 204 CCC (3^e éd.) 490 (CSJ Ont.); *R. c. Heyden* (2009), [2009] OJ N° 2492, 2009 ONCA 494; voir également la discussion dans Trotter, note 504, 3-48-53.

⁵¹¹ Voir p. ex., *R. c. BS* (2007), [2007] OJ N° 3046, 2007 ONCA 560.

⁵¹² *R. c. BS* (2007), [2007] OJ N° 3046, 2007 ONCA 560, au par. 9; voir également *R. c. Stevenson*, [2007] OJ N° 1955, 2007 ONCA 378, au par. 7.

⁵¹³ L'honorable juge Gary T. Trotter, « Bail in Canada: Reflections on Reform » dans Don Stuart, RJ Delisle et Allan Manson, éd., *Towards a Clear and Just Criminal Law: A Criminal Reports Forum* (Toronto : Carswell, 1999), 415.

⁵¹⁴ Commission de réforme du droit du Canada, *Les mesures assurant la comparution, la mise en liberté provisoire et la détention avant le procès* (Document de travail 57) (Ottawa : ministère des Approvisionnement et Services, 1988), 27.

⁵¹⁵ Louis P. Strezos, « Section 515(10)(c) and the *Criminal Code*: Resurrecting the Unconstitutional Denial of Bail » (1988) 11 CR (5^e) 43, 55.

⁵¹⁶ Voir Cheryl Marie Webster, Anthony N. Doob et Nicole M. Myers, « The Parable of Ms Baker: Understanding Pre-Trial Detention in Canada » (2009) 21 Current Issues Crim Just 79; voir également *Sanchez c. Ontario (Superintendent of the Metropolitan Toronto West Detention Centre)*, 1996 CarswellOnt 45, 34 CR R (2^e) 368 (C.A. Ont.).

⁵¹⁷ Martin L. Friedland, *Detention Before Trial: A Study of Cases Tried in the Toronto Magistrates' Courts* (Toronto : University of Toronto Press, 1965), 110.

⁵¹⁸ Voir Margaret Gittens et David Cole (coprésidents), *Commission on Systemic Racism in the Ontario Criminal Justice System* (Toronto : Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1995); Anthony N. Doob, *Race, Bail and Imprisonment* (étude non publiée pour la Commission on Systemic Racism in the Ontario Criminal Justice System, 1994); L'honorable Murray Sinclair, *Report of the Aboriginal Justice Inquiry in Manitoba* (Winnipeg, Manitoba, 1991); John S. Goldkamp, « Bail: Discrimination and Control » (1984) 16 Criminal Justice Abstracts 103; Conseil national du bien-être social, *La justice et les pauvres* (2000), en ligne : Conseil national du bien-être social <<http://www.ncwcnbes.net/documents/researchpublications/OtherPublications/2000Report-JusticeAndThePoor/ReportFRE.htm>>.

⁵¹⁹ *R. c. Morales*, [1992] SCJ 98 (SCC), au par. 39.

⁵²⁰ R. Ouimet (président), *Rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle, Justice pénale et correction, un lien à forger*, 1969 (Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1969), 11.

⁵²¹ Clifford Chatterton, *Bail: Law and Practice* (London : Butterworths, 1986), 143.

⁵²² *R. c. Desroches* (1986), 57 OR (2^e) 378, 30 CCC (3^e) 191 (Cour de district).

⁵²³ *Desroches*, note 522, 192.

⁵²⁴ Trotter, note 504, 6-25.

⁵²⁵ Pour une discussion à propos de ces exigences, voir Trotter, note 504, 6-21-38. L'exigence de transport avec soi des documents relatifs à la mise en liberté comme condition de la mise en liberté sous caution est contestée. D'aucuns prétendent que cette exigence peut être utilisée par les personnes chargées de l'exécution des peines comme un moyen de harceler une personne accusée.

⁵²⁶ Voir la *Football (Disorder) Act 2000* (c. 25) (Royaume-Uni); *R. c. Skordas* (2001) 290 AR 191 (Cour prov. Alberta); *R. c. Hammond* (2009), 2009 CarswellAlta 181 (Cour prov. Alberta); *R. c. Weavers* (2009), 2009 ONCJ 437, 2009 CarswellOnt 5528 (CJ Ont.).

⁵²⁷ *R. c. Morales*, [1992] SCJ 98 (SCC), au par. 35.

⁵²⁸ *R. c. GCK* [2003] SJ N° 705, 59 WCB (2^e) 275; *R. c. Bain* (2009), 2009 CarswellOnt 4965 (Ont SCJ).

⁵²⁹ *R. c. Sexton* (1976), 1976 CarswellNfld 1, 12 Nfld & PEIR 197 (Cour de district de T.-N.), aux par. 54-57; *R. c. Saunter* (2006) Carswell Alta 2531, 2006 ABQB 808, aux par. 17-18.

⁵³⁰ *R. c. Legere* (1995), 95 CCC (3^e éd.) 555 (CA Ont.).

⁵³¹ *Keenan c. Stalker* (1979), 57 CCC (2^e) 267 (CA Québec), le juge suppléant Lamer (sa fonction à l'époque) précisait :

À ce stade (lorsque la personne accusée n'a pas encore été jugée), les fonctions du juge diffèrent par leur nature de ce qui prévaut au moment de la détermination de la peine. La personne accusée est présumée innocente. La société n'a pas eu l'intention de se donner le droit d'empiéter sur la vie privée de la personne accusée comme elle a la possibilité de le faire lorsque la marginalité de la personne a été prouvée hors de tout doute raisonnable (277). (Traduction libre)

⁵³² JW. Raine et MJ. Wilson, « The Imposition of Conditions in Bail Decisions: From Summary Punishment to Better Behaviour on Remand » (1996), 35 Howard Journal 256, 258-9.

⁵³³ Stewart, note 1, 228.

⁵³⁴ Voir *Re Degerness and the Queen* (1980), 57 CCC (2^e) 535 : Pour un tribunal exerçant une juridiction provinciale, le fait de tenir une audience sur la mise en liberté sous caution pour un accusé dont la détention aurait été ordonnée par un tribunal supérieur pour un chef d'accusation criminel plus grave reviendrait à réviser la décision et serait contraire au principe *stare decisis* (536). (Traduction libre)

⁵³⁵ Commission de réforme du droit du Canada, *Les mesures assurant la comparution, la mise en liberté provisoire et la détention avant le procès* (Document de travail 57) (Ottawa : ministère des Approvisionnements et Services, 1988), 62-63.

⁵³⁶ Trotter, note 504, 6-36.; voir également *R. c. Kwame* (1974), 60 Cr App R 65 (CA), 69-70; *R. c. Sharma* (1992), 71 CCC (3^e éd.) 184 (CSC), 383-384 [Lamer, juge en chef dissident].

⁵³⁷ Voir également Alec Samuels, « No Driving as a Requirement or Condition of Bail », [1988] Crim L R 739; voir également Tamsin McMahon, « Defiant and Deadly: Keeping Suspended Drivers Off the Road is a Losing Battle », *Waterloo Region Record* (9 septembre 2008) A1.

⁵³⁸ Voir Trotter, note 504, 6-28.

⁵³⁹ Loi, note 1.

⁵⁴⁰ BP. Block, « Bail Conditions: Neither Logical nor Lawful » (1990) 154 JP 83.

⁵⁴¹ Trotter, note 504, 6-23-24.

⁵⁴² Par exemple, BP. Block, « Bail Conditions: Neither Logical nor Lawful » (1990) 154 JP 83, 84 affirme :

Elles sont bien trop souvent prises par des juges qui veulent accorder une mise en liberté sous caution mais ne veulent pas paraître trop laxistes, ou ne veulent pas que le défendeur pense avoir obtenu la mise en liberté trop facilement, ou encore qui veulent faire des concessions vis-à-vis d'un procureur qui s'est opposé à la mesure; or, aucune de ces raisons ne se rapporte aux motifs du refus de la mise en liberté sous caution. (Traduction libre)

D'autres chercheurs ont affirmé que compte tenu de ces circonstances, il est peu probable que l'avocat de la défense remette en cause une décision assortissant la mise en liberté sous caution de conditions, de peur que le juge ordonne finalement le maintien du défendeur en détention. Voir p. ex., Anthea Hucklesby, « The Use and Abuse of Conditional Bail » (1994) 33 *The Howard Journal* 258, 266.

⁵⁴³ *R. c. Bishop*, 2007 ONCJ 441 (CanLII), au par. 22.

⁵⁴⁴ *Loi modifiant le Code criminel (gangs) et d'autres lois en conséquence*, L.C. 1997, chap. 18, art. 41.

⁵⁴⁵ James A. Fontana et David Keeshan, *The Law of Search and Seizure in Canada*, 7^e éd. (Markham : LexisNexis Canada Inc, 2007), 974.

⁵⁴⁶ *R. c. Morelli* [2010] SCJ N° 8 (CSC), au par. 105.

⁵⁴⁷ Principes de Sedona Canada, en ligne : E-discovery Canada <http://www.lexum.umontreal.ca/e-discovery/index_fr.html>.

⁵⁴⁸ Voir également le *Code criminel*, L.R.C. 1985, chap. C-46, art. 489, 487.01 et 487.02. Voir également *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, L.R.O. 1990, chap. O.1, art. 56.1(2).

⁵⁴⁹ *Lavallée, Rackel et Heintz c. Canada*, 2002 CSC 61, [2002] 3 R.C.S. 209, au par. 36. [Ci-après *Lavallée, Rackel et Heintz*].

⁵⁵⁰ *Lavallée, Rackel et Heintz*, note 549, au par. 44.

⁵⁵¹ *Lavallée, Rackel et Heintz*, note 549, au par. 49.

⁵⁵² *Lavallée, Rackel et Heintz*, note 549, au par. 49.

⁵⁵³ Libman, note 5, 10-56.

⁵⁵⁴ *Lavallée, Rackel et Heintz*, note 549, au par. 35.

⁵⁵⁵ Voir p. ex., *Pritchard c. Ontario (Commission ontarienne des droits de la personne)*, 2003 CanLII 8701 (C.A. Ont.), au par. 27.

⁵⁵⁶ Comité de réglementation de la profession du Barreau du Haut-Canada, *Rapport au Conseil*, 27 janvier 2011, en ligne (en anglais) : Barreau du Haut-Canada <http://www.lsuc.on.ca/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=2147484225>. Les lignes directrices s'inspirent

du document *Protocol for Law Office Searches* rédigé par la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada et figurent dans le rapport du Comité de réglementation de la profession.

⁵⁵⁷ *Chancey c. Dharmadi* 2007 CarswellOnt 4664, au par. 39 (CSJ Ont. – Master Dash) (WLeC).

⁵⁵⁸ *Chancey*, note 557, au par. 37.

⁵⁵⁹ *Chancey*, note 557, au par. 34.

⁵⁶⁰ Thomas Claridge, « Paralegal Communication Found Privileged » *The Lawyer's Weekly* 27:13 (10 août 2007), en ligne : Capilano University <<http://www.capilanou.ca/Assets/paralegal/pdf/paralegal-lawyersweekly.pdf>>.

⁵⁶¹ L'art. 6(2) du Règlement administratif n° 4 du Barreau du Haut-Canada prévoit que les parajuristes peuvent représenter des clients devant la Cour des petites créances pour les questions se rapportant à la détermination de la peine, pour certaines infractions punissables par procédure sommaire et devant les tribunaux administratifs.

⁵⁶² *Loi de 2002 sur le secteur du voyage*, L.O. 2002, chap. C-30, Annexe D.

⁵⁶³ *Loi sur la preuve*, L.R.O. 1990, chap. E. 23, art. 33(4).

⁵⁶⁴ *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. 1985 chap. C-5, art. 29(6).

⁵⁶⁵ *R. c. Webster* (1981) 15 MPLR 60 (Cour de district de l'Ontario).

⁵⁶⁶ *R. c. Mardave Construction (1990) Ltd*, 1995 CarswellOnt 4174 (CJ Ont.) (WLeC).

⁵⁶⁷ *R. c. Cancoil Thermal Corp* (1988) COHSC 169 (Cour prov. Ont.).

⁵⁶⁸ Commission de réforme du droit du Canada, *Pour une nouvelle codification du droit pénal* (Ottawa : Commission de réforme du droit du Canada, 1987) Rapport n° 31, p. 28 : Les moyens de défense relevant de la procédure devaient être traités dans un nouveau Code de procédure pénale.

⁵⁶⁹ Don Stuart, *Canadian Criminal Law: A Treatise*, 5^e éd. (Scarborough : Thomson Carswell, 2007), 624.

⁵⁷⁰ *Canadian Foundation for Children, Youth and the Law c. Canada*, 2004 CSC 4, [2004] 1 R.C.S. 76.

⁵⁷¹ *Canadian Foundation for Children, Youth and the Law c. Canada*, note 567, au par. 204.

⁵⁷² American Law Institute, *Model Penal Code: Proposed Official Draft* (Philadelphie : The American Law Institute, 1962), art. 2.12.

⁵⁷³ Association du Barreau canadien, *Rapport du Groupe de travail sur la nouvelle codification du Code criminel* (18 novembre 1992) [non publié, remis au Sous-comité sur la nouvelle codification de la Partie générale du *Code criminel* du Comité permanent de la justice].

⁵⁷⁴ *Loi sur les tribunaux judiciaires*, note 120, art. 109(2).

⁵⁷⁵ *R. c. Vellone* 2009 ONCJ 150 (CJ Ont.).

⁵⁷⁶ *R. c. Vellone* [2009] OJ N° 1607 (C.A. Ont. en cabinet).

⁵⁷⁷ *Loi*, note 1, art. 11(1). Voir également l'art. 19 qui est une disposition similaire pour la réouverture des condamnations prononcées en application de la Partie II. À noter que ces deux articles seront modifiés une fois que les modifications législatives auront été proclamées par la *Loi de 2009 sur la saine gestion publique*, chap. 33, Annexe 4; cependant, ils n'imposent pas de restrictions supplémentaires sur la réouverture, ce qui constitue la réforme qui était proposée dans le cadre de notre consultation.

⁵⁷⁸ *Loi*, note 1, art. 11(2).

⁵⁷⁹ 2009 ONCJ 65; *R. c. Hargan*, 2009 CarswellOnt 1002 (CJ Ont.) (WLeC).

⁵⁸⁰ CBC News, « Unpaid traffic tickets in Ontario Total \$1B » (17 mai 2010), en ligne: CBC News <<http://www.cbc.ca/canada/toronto/story/2010/05/17/ont-unpaid-tickets.html>>.

⁵⁸¹ *Loi*, note 1, art. 68.

⁵⁸² *Loi*, note 1, art. 69(2).

⁵⁸³ *Loi de 2001 sur les municipalités*, note 31, art. 441.1.

⁵⁸⁴ Edmonton Journal, « Province to Expand Crackdown on Unpaid Tickets » (5 avril 2007), en ligne : Edmonton Journal <<http://www.canada.com/edmontonjournal/news/cityplus/story.html?id=e5fa7c13-0a73-454d-adbb-bbb05bf437a0&k=33430>>.

⁵⁸⁵ Edmonton Journal, note 584.

⁵⁸⁶ Voir de façon générale le ministère de la Justice et du Procureur général du gouvernement de l'Alberta, *Fine Enforcement Program*, en ligne : Government of Alberta Justice and Attorney General <http://justice.alberta.ca/programs_services/fines/Pages/default.aspx>.

⁵⁸⁷ Conversation avec le personnel du bureau d'exécution des amendes du ministère de la Justice (Fines Enforcement Office, Alberta Justice) (4 novembre 2010) où l'on apprit que le bureau avait recouvré plus de 2,7 millions de dollars au titre d'amendes pour infractions au *Code de la route* impayées depuis 2006, ce qui représente environ 33 % du montant total recouvré par ce bureau.

⁵⁸⁸ Gouvernement de la Saskatchewan, « New Changes Improve Fine Collection Process in Saskatchewan » (Communiqué de presse, 12 février 2008), en ligne : <www.gov.sk.ca/news?newsId=bd8eef68-8581-40d1-86f4-fce3c9d227f1>

⁵⁸⁹ Service Canada, *Crédit pour la TPS/TVH*, en ligne : Service Canada http://www.servicecanada.gc.ca/fra/gdc/credit_tps.shtml.

⁵⁹⁰ L'Ontario Association of Police Services Board a invité le procureur général à améliorer l'exécution des amendes instituées par la *Loi sur les infractions provinciales*, et a également convenu de travailler avec l'Association des municipalités de l'Ontario, la Municipal Finance Officers' Association, la Municipal Court Managers' Association et d'autres entités concernées par l'amélioration des mécanismes d'exécution des amendes. Voir Ontario Association of Police Services Board, Resolutions Package 2010, Assemblée générale annuelle de 2010 (non publié : 30 avril 2010), en ligne :

<www.oapssb.ca/resolutions/2010/05/06/resolutions_2010-agm_final2.doc>

⁵⁹¹ *Loi de 2009 sur la saine gestion publique*, note 9, art. 1(49).

⁵⁹² *Lois de l'Ontario de 2002*, chap. 18, Annexe A, paragraphe 15(1), instituant les nouveaux paragraphes 150(8) et 150(9) de la *Loi sur les infractions provinciales*.

⁵⁹³ Ontario, Working Group for Provincial Offences Act Streamlining Review, *Provincial Offences Act Streamlining Review: Consultation Paper* (Toronto : Working Group for POA Streamlining, 29 janvier 2009) en ligne : Barreau du Haut-Canada, www.lsuc.on.ca/media/apr0109_poa_streamlining_consultation.pdf

⁵⁹⁴ La *Loi de 2009 sur la saine gestion publique*, note 9, a apporté de nombreux changements à la *Loi sur les infractions provinciales*.