



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

Rapport final

Janvier 2026

Direction d'évaluation
Secteur d'audit interne et d'évaluation



REMERCIEMENTS

La dirigeante principale de d'audit et d'évaluation souhaite remercier le Groupe de travail sur l'évaluation, l'équipe de l'évaluation et les personnes qui ont mis leurs observations à contribution dans le cadre de la présente évaluation. Les participants à cette évaluation comprenaient des employés du ministère de la Justice Canada, des représentants d'autres ministères et organismes fédéraux, des partenaires des provinces et des municipalités, des gestionnaires de tribunaux, des agents de l'autorité ainsi que des universitaires.

ABRÉVIATIONS

EF	Exercice financier
Justice Canada	Ministère de la Justice Canada
PIP	Profil d'information du Programme
SAP	Sanction administrative pécuniaire



TABLE DES MATIÈRES

1 INTRODUCTION	1
1.1 But de l'évaluation	1
1.2 Portée de l'évaluation	1
2 MÉTHODE D'ÉVALUATION	2
2.1 Survol	2
2.2 Prise en compte de l'Analyse comparative entre les sexes Plus, de la diversité et de l'inclusion	2
2.3 Contraintes, limites et atténuation	2
3 SURVOL DU PROGRAMME POUR L'APPLICATION DE LA LOI SUR LES CONTRAVENTIONS	3
3.1 Survol du Programme	3
3.2 Structure de gouvernance	5
3.3 Ressources	6
4 CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION	7
4.1 Pertinence du régime de la <i>Loi sur les contraventions</i>	7
4.2 Efficacité	14
4.3 Efficience	20
5 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	23
5.1 Conclusions	23
5.2 Recommandations	24
Annexe A : Enjeux et questions de l'évaluation	25



LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Méthodes	2
Tableau 2 : Contraintes, limites et stratégies d'atténuation.....	3
Tableau 3 : Ressources allouées au Programme pour l'application de la <i>Loi sur les Contraventions</i>	6
Tableau 4 : Options en matière d'application de la loi.....	10
Tableau 5 : Dépenses réelles dans le cadre du Programme pour l'application de la <i>Loi sur les Contraventions</i>	21

1 INTRODUCTION

1.1 But de l'évaluation

Le présent rapport rend compte des constatations et des recommandations à l'issue de l'évaluation du Programme pour l'application de la *Loi sur les contraventions* (ci-après le Programme). Cette évaluation fait partie du Plan d'audit et d'évaluation intégré de 2021-2022 à 2025-2026 du ministère de la Justice Canada (ci-après Justice Canada) et a été réalisée conformément à la *Politique sur les résultats* (2016) du Conseil du Trésor.

1.2 Portée de l'évaluation

L'évaluation a porté sur cinq exercices financiers (EF), soit de 2020-2021 à 2024-2025. La définition de la portée de cette évaluation a été éclairée par un examen de l'information disponible, de même que par des consultations avec les hauts fonctionnaires à propos des enjeux et questions clés concernant le Programme.

S'appuyant sur les constatations tirées des évaluations précédentes du Programme et sur la pertinence de la *Loi sur les contraventions* elle-même, la présente évaluation s'est vu accorder une attention particulière. Plus précisément, la Loi est en vigueur depuis plus de 30 ans, période au cours de laquelle des changements considérables ont transformé l'éventail des activités menées par les ministères et organismes fédéraux, ainsi que les mécanismes d'application de la loi que ces activités requièrent. Qui plus est, le recours à d'autres outils et l'intégration de nouvelles technologies visant à faciliter l'application des infractions réglementaires ont transformé l'environnement au sein duquel la *Loi sur les contraventions* s'applique. Aspect tout aussi important, après trois décennies d'efforts soutenus pour garantir la participation de toutes les administrations de compétence au régime des contraventions, celui-ci n'est toujours pas en vigueur en Alberta, en Saskatchewan et dans les territoires.

En plus d'analyser la pertinence du régime des contraventions, l'évaluation a permis de broser un tableau à jour de la mesure dans laquelle ce régime a atteint ses objectifs avec efficacité et efficience dans juridictions où il est en vigueur.

2 MÉTHODE D'ÉVALUATION

2.1 Survol

Les méthodes ci-dessous ont servi à répondre aux questions de l'évaluation.

Tableau 1 : Méthodes

Méthode	Description
Examen des documents	L'examen visait tous les rapports fournis par les provinces et les municipalités participantes, ainsi que l'information publique concernant <i>la Loi sur les contraventions</i> et les mécanismes d'application de la loi.
Examen des données administratives	L'examen visait les données fournies par les provinces et les municipalités participantes. Ces données comprenaient notamment les nombres de procès-verbaux de contravention délivrés aux termes des différentes lois et des différents règlements fédéraux, ainsi que des renseignements financiers sur les activités menées relativement aux langues officielles.
Entrevues avec des informateurs clés	Au total, 27 entrevues ont été réalisées avec 40 informateurs clés, lesquels provenaient notamment de Justice Canada (responsables des programmes et conseillers juridiques des unités des services juridiques), d'autres ministères et organismes fédéraux appliquant le régime des contraventions, ainsi que des provinces et municipalités participantes, des gestionnaires de tribunaux, des agents de l'autorité et des universitaires.

Les questions de l'évaluation figurent à l'annexe A.

Un Groupe de travail sur l'évaluation, composé de représentants de la Direction générale des programmes du Secteur des politiques de Justice Canada, a formulé des conseils durant la conception et la réalisation de l'évaluation. Ce Groupe de travail a coordonné l'accès aux documents et aux données, puis a offert de la rétroaction sur les produits d'évaluation (c.-à-d. le plan de l'évaluation, les constatations préliminaires et l'ébauche du rapport de l'évaluation).

2.2 Prise en compte de l'Analyse comparative entre les sexes Plus, de la diversité et de l'inclusion

Le Programme porte sur la mise en œuvre d'un régime de délivrance de procès-verbaux pour mieux soutenir une application de la sanction équitable et efficace des infractions réglementaires fédérales. Il a été déterminé que les considérations relatives à l'Analyse comparative entre les sexes Plus n'étaient pas pertinentes dans le processus de l'évaluation.

2.3 Contraintes, limites et atténuation

Le tableau qui suit décrit les contraintes et les limites auxquelles l'évaluation s'est heurtée, ainsi que les stratégies d'atténuation mises en application.

Tableau 2 : Contraintes, limites et stratégies d'atténuation

Contraintes et limites	Stratégies d'atténuation
L'information sur le rendement fournie par les provinces et municipalités participantes comportait des lacunes. Celles-ci font l'objet d'une analyse plus poussée à l'article 4.2.4.	L'évaluation se fondait sur de l'information qualitative pour établir des perspectives sur le rendement du Programme, et les lacunes relevées dans l'information sur le rendement ont été spécifiquement examinées dans le cadre de l'évaluation.
Seules des informations limitées ont pu être recueillies auprès des provinces qui ne participent pas au régime des contraventions.	Certains agents d'application de la loi et leurs gestionnaires travaillent dans les deux provinces qui appliquent le régime des contraventions, ainsi que dans les autres provinces où le régime n'est pas en vigueur. Lors des entrevues, ces intervenants ont évoqué les difficultés liées à cette application inégale de la <i>Loi sur les contraventions</i> .
Pour certaines catégories d'informateurs clés, il a été difficile de désigner et de mobiliser des intervenants ; ce fut notamment le cas des agents d'application de la loi.	Une approche « boule de neige » a été appliquée, qui a permis aux informateurs clés de contribuer à désigner d'autres informateurs clés pouvant fournir des perspectives utiles pour l'évaluation.

3 SURVOL DU PROGRAMME POUR L'APPLICATION DE LA LOI SUR LES CONTRAVENTIONS

3.1 Survol du Programme

Le Programme a pour principal objectif d'établir une procédure de poursuite qui reflète la nature des infractions réglementaires (par opposition aux infractions criminelles). Ce régime de poursuite repose sur deux piliers : la *Loi sur les contraventions* et le Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions*.

La Loi sur les contraventions

La *Loi sur les contraventions* (la Loi) habilite le gouvernement fédéral à qualifier de contraventions des infractions réglementaires fédérales qu'il est possible de sanctionner au moyen de procès-verbaux, au lieu d'intenter des poursuites selon la procédure sommaire que prévoit le *Code criminel*. Les objectifs de la Loi sont les suivants :

- établir une procédure supplémentaire qui peut servir à la poursuite des contraventions et qui tient compte de la distinction existant entre les infractions criminelles et les infractions réglementaires ;
- modifier ou abolir, à la lumière de cette distinction, les conséquences juridiques d'une condamnation pour contravention.

Cette distinction entre les infractions criminelles et les infractions réglementaires donne lieu à des conséquences concrètes. Tandis que les infractions criminelles sont liées à des « actions qui présentent un caractère très répréhensible et qui violent les normes communes de décence et

d'humanité », les infractions réglementaires « ne sont pas des actions mauvaises en elles-mêmes, mais des actions qu'on a jugé opportun de prohiber »¹. La plupart des infractions criminelles sont définies dans un nombre limité de lois, notamment dans le *Code criminel*. Quant aux infractions réglementaires, elles sont définies dans un nombre incalculable de lois et de règlements adoptés aux échelons municipal, provincial et fédéral, et touchent une large gamme de secteurs d'activités, comme la circulation et le stationnement, la délivrance de permis, la protection de l'environnement et des habitats, la pêche et la chasse récréatives, les transports, les marchandises dangereuses, les activités commerciales et industrielles, les pêches et l'agriculture, ainsi que la santé publique, pour n'en nommer que quelques-uns.

Tous les ordres de gouvernement ont mis en place des cadres procéduraux à l'appui de l'application de ces infractions. Les infractions criminelles sont sanctionnées au moyen de la procédure sommaire ou par voie de mise en accusation dans les cas d'infractions graves. Les infractions réglementaires sont généralement sanctionnées au moyen d'un régime de délivrance de procès-verbaux ou par l'imposition de sanctions administratives pécuniaires (SAP), lesquelles sont décrites plus en détail à l'article 4.1 du présent rapport.

Pendant longtemps, le gouvernement fédéral a essentiellement recouru à la procédure sommaire pour appliquer les infractions réglementaires dont ses différents ministères et organismes avaient la responsabilité, contrairement aux provinces et aux municipalités, qui ont établi des régimes de délivrance de procès-verbaux ou d'imposition de SAP. Le fait que la procédure sommaire soit la seule option dans tous les cas d'infractions réglementaires fédérales a été jugé inefficace, ce qui a mené à l'adoption de la *Loi sur les contraventions* en 1992.

La *Loi sur les contraventions* prévoit deux mécanismes pour mettre en œuvre un régime de délivrance de procès-verbaux pour les contraventions fédérales :

- Premièrement, elle prévoit la création éventuelle d'un cadre procédural fédéral autonome et complet pour traiter les procès-verbaux fédéraux. Ces dispositions de la Loi traitent de tous les éléments clés d'un régime fédéral autonome de délivrance de procès-verbaux, y compris la rédaction et la remise des procès-verbaux de contravention, l'ouverture des procédures et les options dont les défendeurs peuvent se prévaloir, la désignation des tribunaux compétents, les procédures judiciaires, ainsi que les autres aspects connexes à l'exécution de ces procès-verbaux fédéraux. Bien qu'elles aient été adoptées en 1992, ces dispositions doivent encore entrer en vigueur aux termes d'un décret du gouverneur en conseil. Elles demeurent donc disponibles dans l'éventualité où le gouvernement déciderait de mettre en œuvre un régime fédéral autonome².
- Deuxièmement, la Loi permet au gouvernement fédéral d'utiliser les régimes de délivrance des procès-verbaux en vigueur dans les provinces pour sanctionner les contraventions fédérales. Adoptées en 1996, les dispositions modificatives autorisant cette option exigent les deux étapes clés suivantes :
 - la modification du *Règlement sur l'application de certaines lois provinciales* pour autoriser l'utilisation d'un régime provincial de délivrance de procès-verbaux ;

¹ Commission du droit du Canada (1976). *Rapport : Notre droit pénal*. Ottawa, page 11.

² Il convient de noter que ces dispositions ont été soustraites à l'application de la *Loi sur l'abrogation des lois* à la suite de propositions à ce sujet adoptées par le Parlement.

- la conclusion d'une entente avec les gouvernements des provinces concernées, conformément à la *Loi sur les contraventions*.

Une fois ces deux mesures prises, les agents d'application de la loi peuvent commencer à délivrer des procès-verbaux de contravention, lesquels seront transmis aux responsables du régime de délivrance des provinces concernées, aux fins de l'application de la loi. Rien n'oblige toutefois un gouvernement provincial à conclure une entente aux termes de la *Loi sur les contraventions*, ce qui rend cette option entièrement tributaire de la volonté d'un gouvernement provincial de signer une telle entente.

Étant donné que la deuxième option était la seule possible, tous les procès-verbaux de contravention délivrés à ce jour l'ont été dans le cadre des régimes de délivrance des provinces où un régime est en vigueur, c'est-à-dire dans toutes les provinces à l'exception de la Saskatchewan et de l'Alberta. De plus, le régime des contraventions n'est pas encore en vigueur dans les trois territoires ni sur d'autres terres fédérales, comme les réserves des Premières Nations.

En l'absence d'un tel régime de contraventions, les infractions fédérales qualifiées de contraventions doivent être poursuivies par voie de procédure sommaire conformément au *Code criminel*.

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

Le Programme pour l'application de la *Loi sur les contraventions* comprend un éventail de responsabilités coordonnées assumées par Justice Canada, qui sont nécessaires à la mise en œuvre et à l'administration du régime des contraventions. Ces responsabilités comprennent la prestation de services juridiques dans les domaines liés à la délivrance de procès-verbaux ; la qualification des infractions fédérales de contraventions ; les modifications requises aux règlements applicables ; la négociation d'ententes ; la détermination des mesures appropriées en matière de droits linguistiques ; la gestion du régime dans les provinces ; ainsi que la gestion du programme de paiements de transfert intitulé « Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions* ». Justice Canada gère également les groupes de travail FPT qui sont chargés de la mise en œuvre et de l'administration du régime des contraventions dans les provinces et les municipalités, ainsi que le Groupe d'étude de Justice Canada composé de conseillers juridiques des unités des services juridiques.

Le Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions* soutient la mise en place de mesures qui visent à faire en sorte que les gouvernements provinciaux et les administrations municipales aient les capacités nécessaires pour fournir les services relatifs aux contraventions fédérales d'une manière qui respecte les droits linguistiques pertinents établis dans le *Code criminel* (services judiciaires) et la *Loi sur les langues officielles* (services extrajudiciaires). Ces mesures comprennent l'embauche d'un personnel judiciaire bilingue, la prestation d'une formation linguistique, un affichage et de la documentation bilingues, ainsi que les coûts engagés par les provinces et les municipalités pour gérer les activités financées et en rendre compte.

3.2 Structure de gouvernance

Au sein de la Direction générale des programmes du Secteur des politiques de Justice Canada, deux groupes participent à la gestion continue du Programme :

- La Division des services juridiques dirige la négociation d'ententes avec les provinces et les municipalités afin de pouvoir utiliser leur régime de délivrance de procès-verbaux pour poursuivre des contraventions fédérales. Cela comprend toute modification nécessaire au

Règlement sur l'application de certaines lois provinciales. De plus, la Division offre un soutien continu à la Direction générale des programmes, aux ministères clients fédéraux, y compris à leurs autorités d'application de la loi respectives, aux organismes, ainsi qu'à leurs homologues provinciaux. La Division offre également des services et des conseils juridiques sur des questions relatives aux procédures de délivrance de procès-verbaux et à la qualification de nouvelles infractions fédérales de contraventions, y compris les modifications requises au *Règlement sur les contraventions*. De plus, la Division soutient les activités de formation des agents d'application de la loi qui sont généralement offertes en collaboration avec les autorités provinciales et le Service des poursuites pénales du Canada. Enfin, la Division fournit une aide concernant la création et la mise en œuvre de régimes de SAP, qui peuvent, dans certaines circonstances, jouer un rôle complémentaire au régime des contraventions.

- La Direction des innovations, de l'analyse et de l'intégration de la Direction générale des programmes est principalement responsable de la gestion continue de la composante de financement des ententes relatives à la *Loi sur les contraventions* conclues avec les provinces et les municipalités participantes. Cela comprend la gestion du soutien financier fourni aux gouvernements provinciaux et municipaux par l'entremise du Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions* pour soutenir la prestation de services dans les deux langues officielles. La Direction surveille et recueille tous les rapports fournis conformément aux ententes relatives à la *Loi sur les contraventions*.

3.3 Ressources

Le tableau 3 présente les ressources allouées au Programme au cours de la période visée par la présente évaluation. La majeure partie de ces ressources concerne les contributions versées aux provinces et aux municipalités participantes pour la prestation de services bilingues relativement aux contraventions fédérales.

Tableau 3 : Ressources allouées au Programme pour l'application de la *Loi sur les contraventions*

Catégories	EF 2020-2021	EF 2021-2022	EF 2022-2023	EF 2023-2024	EF 2024-2025
Coûts opérationnels ¹	388 320 \$	514 191 \$	511 520 \$	707 068 \$	1 242 261 \$
Contributions ^{2 3}	9 094 900 \$	6 458 000 \$	7 662 362 \$	6 947 282 \$	6 037 220 \$
Total	9 483 220 \$	6 972 191 \$	8 173 882 \$	7 654 350 \$	7 279 481 \$
¹ . Les coûts opérationnels comprennent les coûts internes liés aux salaires et aux avantages sociaux, au fonctionnement et à l'entretien, et à d'autres mesures internes liées au Programme pour l'application de la <i>Loi sur les contraventions</i> . ² . Les contributions sont allouées en fonction des ententes conclues avec les gouvernements provinciaux ou municipaux pour la prestation de services bilingues liés aux infractions fédérales qualifiées de contraventions ³ . Les montants des contributions incluent les virements budgétaires effectués en cours d'exercice et indiquent les ressources disponibles pouvant être utilisées à la fin de l'EF. Source : Données financières de Justice Canada.					

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

4 CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION

4.1 Pertinence du régime de la *Loi sur les contraventions*

4.1.1 Le régime des contraventions répond aux besoins des ministères et organismes fédéraux.

Le régime des contraventions continue de répondre aux besoins des ministères et organismes fédéraux qui adoptent des dispositions réglementaires, ainsi que des autorités responsables de leur application. De plus en plus utilisés par le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les administrations municipales, les régimes de SAP sont également conçus de manière appropriée pour soutenir la sanction d'un éventail d'infractions réglementaires. Comportant chacun des points forts et des lacunes, ces deux régimes peuvent ainsi jouer un rôle complémentaire. Il importe que Justice Canada clarifie davantage la manière dont il entend soutenir la coexistence de ces régimes.

Besoins des ministères et organismes fédéraux

Tel que le mentionnait l'article 2.1, la *Loi sur les contraventions* a été initialement adoptée afin d'offrir une alternative indispensable à la procédure sommaire, un projet qui s'apparentait à d'autres initiatives similaires, telle que l'adoption de la *Loi sur les infractions provinciales* en Ontario en 1979, qui est venue remplacer les procédures établies dans la *Loi sur les poursuites sommaires* de la province³. Dans chaque cas, l'objectif consistait à limiter le recours au système judiciaire en permettant aux autorités responsables de l'application de la loi d'utiliser, chaque fois que la situation le permet, un régime de délivrance de procès-verbaux afin d'appliquer les infractions réglementaires. Concrètement, la mesure a ajouté un instrument essentiel à la boîte à outils mise à la disposition des agents d'application de la loi, tout en conservant la possibilité de recourir à la procédure sommaire lorsque les circonstances requièrent des peines plus sévères.

Plus de 30 ans après son adoption, la *Loi sur les contraventions* continue de jouer un rôle essentiel en fournissant un cadre procédural qui reflète la nature des infractions réglementaires fédérales. Au cours des entrevues, des agents de l'autorité et des représentants de ministères et d'organismes fédéraux ont insisté sur le fait que l'éventail de ces infractions continue de s'élargir à mesure que se complexifient les enjeux relatifs à la santé publique (p. ex., la pandémie de COVID-19), à l'environnement, au commerce, à la gestion des biens fédéraux et à d'autres domaines relevant de la compétence fédérale.

Les exemples suivants d'infractions qualifiées de contraventions illustrent la nature des infractions réglementaires :

- la possession d'une quantité de saumons pris à la ligne supérieure au contingent annuel fixé, paragraphe 17(1) du *Règlement de pêche des provinces maritimes* ;
- l'endommagement de la flore, de la faune ou d'objets naturels, paragraphe 4(1) du *Règlement général sur les parcs historiques nationaux* ;
- la conduite d'un véhicule à moteur dans une zone réglementée sans pièces d'identité valables, paragraphe 14(b) du *Règlement sur la circulation aux aéroports* ;

³ Voir Commission du droit de l'Ontario (2011). Modernisation de la *Loi sur les infractions provinciales* – Rapport final.

- le fait de donner sciemment de fausses réponses aux questions posées par l'agent de recrutement, article 289 de la *Loi sur la défense nationale* ;
- le fait de conduire un véhicule sans prendre les heures de repos exigées, paragraphe 13(1) du *Règlement sur les heures de service des conducteurs de véhicule utilitaire*.

Pour que les dispositions réglementaires atteignent leurs objectifs, elles doivent être mises en application par des moyens appropriés et raisonnables.

Outils actuels d'application de la loi

Outre le régime des contraventions, il n'existe actuellement que deux autres options en matière d'application des infractions réglementaires fédérales : la procédure sommaire et le régime de SAP.

Procédure sommaire

La procédure sommaire était auparavant la seule option en matière de poursuite des infractions réglementaires fédérales. Les évaluations précédentes et d'autres études ont documenté le fait que cette procédure représente vraisemblablement le cadre procédural le moins efficace et efficient auquel il est possible de recourir pour poursuivre une multitude d'infractions réglementaires fédérales, plus particulièrement dans les cas où aucun facteur aggravant n'est associé à la commission de l'infraction⁴.

Étant donné qu'elle a été conçue pour sanctionner les infractions réglementaires – qui peuvent donner lieu à de lourdes sanctions, y compris l'emprisonnement – la procédure sommaire comporte de nombreuses étapes et mesures de protection et fait appel à bon nombre d'intervenants, en plus de dépendre fortement du système judiciaire. Cette procédure exige entre autres que les agents d'application de la loi recueillent des renseignements détaillés qui seront communiqués aux procureurs de la Couronne afin de déterminer si des accusations seront portées. Lorsque des accusations sont portées, les agents d'application de la loi doivent présenter les renseignements requis au tribunal, lesquels seront examinés et signés par un juge provincial ou un juge de paix.

Les agents d'application de la loi préparent également des assignations, que devra signer le juge ou le juge de paix, enjoignant aux personnes accusées de comparaître devant le tribunal. Si les personnes accusées optent pour un procès, les agents d'application de la loi doivent fournir les renseignements et l'aide requis à la Couronne, ce qui peut nécessiter plusieurs réunions, en plus d'être disponibles pour comparaître à titre de témoin devant le tribunal. Au terme de la procédure sommaire, si une personne est déclarée coupable, elle aura un casier judiciaire, ce qui peut, entre autres, limiter sa capacité à obtenir un emploi ou à voyager.

Les obstacles importants auxquels les agents d'application de la loi se heurtent dans le cadre de la procédure sommaire ont été décrits lors d'une évaluation précédente :

« Il peut s'avérer difficile de convaincre la Couronne à déposer une accusation pour une infraction réglementaire fédérale. Les ressources pour les poursuites sont limitées et la charge de travail est déjà lourde, alors l'idée d'avoir à consacrer du temps et des ressources à des poursuites contre un chasseur ayant tué trois ou quatre oiseaux

⁴ Voir : Commission du droit du Canada (1976). *Rapport : Notre droit pénal* ; et Justice Canada (2010). *Loi sur les contraventions – Évaluation : Rapport final*.

migrateurs de plus que la limite permise peut ne pas être perçue comme une priorité par la Couronne. Même si la Couronne accepte de poursuivre, le juge qui préside pourrait ne pas se ranger à cet avis en pensant que le temps du tribunal sera mal employé. Un certain nombre d'agents d'application de la loi consultés dans le cadre de cette évaluation ont relaté les réactions de juges, qui ont manifesté de la frustration à devoir s'occuper de ces infractions réglementaires. »

Au cours des entrevues, les agents de l'autorité ont insisté sur le fait que la procédure sommaire demeure une option pertinente lorsque les circonstances requièrent qu'une personne soit tenue responsable par le système judiciaire et se voit imposer des peines plus lourdes que ce que le régime des contraventions prévoit. C'est le cas notamment des récidivistes et des contrevenants qui ont fait preuve de négligence lorsqu'ils ont enfreint des dispositions réglementaires. C'est également le cas lorsque des agents d'application de la loi souhaitent porter des accusations multiples. Loin d'être la règle, ces situations demeurent toutefois exceptionnelles.

Régime des sanctions administratives pécuniaires (SAP)

Afin de contribuer à l'objectif visant à améliorer l'efficacité en matière d'application des infractions réglementaires, un nombre croissant d'autorités fédérales, provinciales et municipales recourent à un régime de SAP. L'une des principales caractéristiques d'un tel régime est qu'il permet de faire en sorte que la totalité du processus d'application des infractions réglementaires se déroule à l'extérieur du système judiciaire⁵. Plutôt que de se fier à ce processus judiciaire, l'autorité réglementaire établit son propre processus administratif qui favorise la conformité aux dispositions dont il a la responsabilité. Dans ce contexte, une personne trouvée coupable d'avoir enfreint une disposition réglementaire doit payer une pénalité, ce qui vise à décourager les comportements interdits et à « compenser le tort qu'il a causé à la société »⁶.

Pour qu'un régime de SAP puisse être utilisé, il doit d'abord être prévu par une loi ou par un règlement qui autorise les pouvoirs de réglementation à imposer des sanctions pécuniaires. Se fondant sur ces dispositions, les agents d'application de la loi délivrent ce que l'on appelle généralement un avis de violation à la personne ou à l'entité qui a enfreint une disposition réglementaire ciblée par un régime de SAP, ce qui constitue la violation en question. La personne ou l'entité qui reçoit l'avis peut décider de payer la sanction ou de demander une révision. Bien que le processus de révision puisse varier d'un régime de SAP à un autre, il doit fournir à la personne ou à l'entité l'occasion de faire valoir ses arguments, normalement auprès d'un agent d'administration, lequel peut modifier la sanction ou la supprimer entièrement. Certains appels peuvent être autorisés, mais ceux-ci doivent être de nature administrative afin que l'intégralité du processus demeure hors de la portée du système judiciaire. Les tribunaux reconnaissent maintenant la validité et la constitutionnalité des régimes de SAP, y compris le fait qu'ils n'enfreignent pas intrinsèquement les droits garantis par la Charte⁷.

⁵ Constitue une exception toute situation où une personne ou une entité s'adresse aux tribunaux pour demander une révision judiciaire afin de s'assurer que la décision administrative a été rendue de manière légitime, juste et raisonnable. Il s'agit cependant d'un scénario peu probable en raison des coûts associés à la révision judiciaire, comparativement à l'amende habituellement imposée à la suite d'une infraction réglementaire. Une autre exception pourrait être prévue à la loi ou au règlement créant le régime de SAP afin de permettre la révision d'une décision par les tribunaux.

⁶ Voir Commission de réforme du droit du Canada (1976). *Rapport : Notre droit pénal* ; et Justice Canada (2010). *Loi sur les contraventions – Évaluation : Rapport final*.

⁷ Voir : *Guindon c. Canada*, 2015 CSC 41, [2015] 3 RCS 3.

Un aspect intéressant de tout régime de SAP est la possibilité de l'adapter à l'environnement dans lequel l'entité fédérale, provinciale ou municipale évolue. Ainsi, un régime de SAP municipal conçu pour traiter un nombre élevé d'infractions relatives au stationnement différerait d'un régime de SAP fédéral qui a trait à des enjeux hautement techniques qui touchent principalement des entités constituées en personnes morales et qui imposent de lourdes sanctions. Toutefois, cette souplesse inhérente aux régimes de SAP est également ce qui les rend si difficiles à comprendre. Au moment de rédiger le présent rapport, il n'existait aucune statistique ferme sur le nombre de régimes de SAP en vigueur au pays. Toutefois, Justice Canada avait dénombré plus d'une soixantaine de régimes de SAP auxquels participent des ministères et organismes fédéraux, sans compter le nombre croissant de régimes établis par les gouvernements provinciaux et les administrations municipales.

Résumé

En fin de compte, chaque régime d'application de la loi comporte des avantages particuliers et pose des défis qui lui sont propres. Le tableau 4 résume les avantages et les inconvénients de chacune des trois options d'application des infractions réglementaires fédérales.

Tableau 4 : Options en matière d'application de la loi

	Procédure sommaire	Programme pour l'application de la <i>Loi sur les contraventions</i>	Sanctions administratives pécuniaires
Principaux avantages	• Propose un éventail plus large de peines, y compris l'emprisonnement. • Oblige le contrevenant présumé à se présenter devant les tribunaux.	• Propose un régime de délivrance de procès-verbaux qui reflète la nature des infractions réglementaires. • Propose des amendes dont les montants ont été préétablis. • Permet aux agents d'application de la loi d'utiliser un outil avec lequel ils sont déjà familiarisés. • Garantit que l'amende imposée est proportionnelle à la nature de l'infraction. • Préconise une approche centralisée, dans le cadre de laquelle Justice Canada gère le régime.	• Propose une option d'application de la loi de nature administrative qui ne fait pas appel au système judiciaire. • Est de plus en plus utilisé par les autorités fédérales, provinciales et municipales. • Propose un large éventail de sanctions.
Difficultés connexes	• Peut être un processus disproportionné compte tenu de la nature des infractions réglementaires. • Peut rencontrer une résistance de la part du ministère public et des juges.	• S'appuie sur les gouvernements provinciaux, raison pour laquelle le régime n'est pas en vigueur en Saskatchewan, en Alberta, ainsi que dans les territoires.	• Exige généralement que l'autorité qui utilise un régime de SAP soit également celle qui établit et gère ce régime. • Complique la tâche du gouvernement fédéral, qui s'efforce d'appliquer une approche uniforme et coordonnée aux

	Procédure sommaire	Programme pour l'application de la <i>Loi sur les contraventions</i>	Sanctions administratives pécuniaires
	• Oblige les agents d'application de la loi à passer du temps au tribunal plutôt que de mener des activités d'application de la loi. • Impose un casier judiciaire aux personnes reconnues coupables d'une infraction réglementaire.		différents régimes de SAP en vigueur.

Nécessité d'une approche intégrée pour la sanction des infractions réglementaires

La mise sur pied du régime des contraventions et des régimes de SAP répond aux mêmes objectifs fondamentaux. Ils établissent tous deux un cadre procédural qui convient à l'application des infractions réglementaires, reconnaissant ainsi le fait que l'application de ces infractions ne requiert généralement pas la mise en place du cadre exigeant de nombreuses ressources qui est appliqué dans le cas d'une procédure sommaire. Les deux régimes visent à mieux outiller les ministères et organismes fédéraux, de même que les agents d'application de la loi, afin de garantir l'application efficace et appropriée de ces infractions réglementaires. Enfin, les deux régimes proposent aux Canadiens une procédure juste qui, tel que le décrit la *Loi sur les contraventions*, modifie ou abolit les conséquences juridiques d'une condamnation pour contravention, à la lumière de la distinction existant entre les infractions criminelles et les infractions réglementaires.

Les deux régimes sont complémentaires, mais leur coexistence au sein du gouvernement fédéral nécessite une prise en considération approfondie.

Tout d'abord, les régimes de SAP représentent une approche décentralisée en matière d'application des infractions réglementaires, ce qui impose à chaque ministère ou organisme fédéral la responsabilité d'établir et de gérer son propre régime de SAP. À l'heure actuelle, il n'existe aucun organe d'expertise centralisé en matière de régimes de SAP. La Division des services juridiques de la Direction générale des programmes de Justice Canada offre une certaine expertise et de l'aide dans ce domaine, mais la *Loi sur les contraventions* demeure sa priorité.

Les constatations révèlent la nécessité d'administrer les régimes de SAP de manière efficiente et relativement uniforme dans l'ensemble du gouvernement fédéral. L'absence d'une approche coordonnée entraîne un risque de chevauchement des efforts ou d'incohérences. La détermination des infractions devant être sanctionnées par le régime des SAP, l'importance des sanctions imposées, ainsi que le processus de révision devant être mis à la disposition des destinataires d'avis de violation sont tous des aspects pour lesquels une approche coordonnée se révélerait utile aux ministères et aux organismes fédéraux qui recourent à ce type de régime d'application de la loi.

Qui plus est, étant donné que de plus en plus de provinces et de municipalités se tournent vers les régimes de SAP pour remplacer les régimes traditionnels de délivrance de procès-verbaux, cela pourrait entraver leur capacité opérationnelle à traiter les procès-verbaux délivrés aux termes de la *Loi sur les contraventions*. Le cas de la Ville d'Ottawa constitue d'ailleurs un exemple probant : la Ville a toujours collaboré avec Justice Canada pour le traitement, entre autres choses, des procès-verbaux de contravention délivrés sur les terres fédérales situées à Ottawa. Jusqu'à tout récemment, la Ville d'Ottawa recourait au régime des poursuites établi dans la *Loi sur les infractions provinciales* – un cadre compatible avec la *Loi sur les contraventions* – pour traiter les procès-verbaux municipaux. La Ville disposait donc des capacités et des régimes nécessaires pour ajouter efficacement les procès-verbaux de contraventions fédérales à ses activités. En juin 2025 toutefois, la Ville d'Ottawa a instauré un régime de SAP qui s'applique à toutes les infractions municipales à l'égard du stationnement sur son territoire. Or, le traitement des procès-verbaux de contraventions fédérales devient difficile sur le plan pratique et fonctionnel, car l'infrastructure de traitement des procès-verbaux de la Ville d'Ottawa est en voie d'être remplacée par un régime de SAP distinct. Il convient de noter que l'objectif de la Ville d'Ottawa était d'étendre l'utilisation de ce régime de SAP à d'autres infractions réglementaires municipales. Il est raisonnable de présumer que des difficultés de ce type pourraient survenir dans d'autres juridictions au Canada.

L'une des difficultés relatives à l'application des infractions fédérales réside dans le fait que les régimes de SAP des municipalités et des provinces ne peuvent pas être intégrés de la même façon que les régimes de délivrance de procès-verbaux l'ont été. En effet, les structures et les activités d'exploitation des régimes de SAP varient considérablement et se déroulent tant à l'échelle municipale que provinciale. L'intégration des régimes de SAP en place n'aurait pour effet que de reproduire la dépendance à d'autres autorités, ce qui s'est révélé difficile dans le cas de la *Loi sur les contraventions*.

Selon les constatations de l'évaluation, il importe que Justice Canada explique la façon dont il prévoit appuyer l'utilisation des cadres procéduraux en vertu de la *Loi sur les contraventions* et de l'ensemble des lois et règlements fédéraux qui établissent des régimes de SAP. Ces explications devraient inclure une analyse de l'incidence des régimes de SAP mis en place dans les provinces et les municipalités sur la capacité opérationnelle de celles-ci de traiter les procès-verbaux de contravention.

4.1.2 Le Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions* est harmonisé avec certaines priorités du gouvernement fédéral, mais ne l'est pas avec les plans d'action pour les langues officielles.

Le Fonds est essentiel pour garantir le respect de tous les droits linguistiques pertinents dans le cadre de l'application des infractions qualifiées de contraventions. Afin de favoriser la gestion pleinement intégrée de tous les éléments du Programme, il faudrait retirer le Fonds des plans d'action cycliques pour les langues officielles.

Dans son *Cadre de qualité de vie pour le Canada*, le gouvernement fédéral établit un certain nombre de secteurs d'activités prioritaires, notamment la nécessité d'accroître « la confiance dans l'accès à une justice équitable et impartiale »⁸. En favorisant l'application juste et proportionnée des infractions réglementaires, le régime des contraventions contribue à la réalisation de cette priorité fédérale.

⁸ Gouvernement du Canada (2021). *Cadre de qualité de vie pour le Canada*.

Le Fonds figure dans les plans d'action pour les langues officielles publiés successivement jusqu'ici. Il constitue un volet essentiel du Programme, car il garantit le respect de tous les droits linguistiques applicables que prévoient le *Code criminel* et la *Loi sur les langues officielles* dans le cadre des procédures relatives aux contraventions fédérales, peu importe le régime auquel la province a recours. Plus précisément, le Fonds permet de garantir le respect des droits linguistiques lors de la délivrance et du traitement des procès-verbaux de contravention, conformément aux obligations établies dans la Partie IV de la *Loi sur les langues officielles*⁹.

Étant donné que son soutien se concentre sur la prestation de services, le Fonds ne vise pas à accroître la vitalité des collectivités de langues officielles en situation minoritaire, qui est l'un des objectifs fondamentaux des plans d'action pour les langues officielles. Le Fonds est essentiel à la gestion continue des procès-verbaux fédéraux délivrés aux termes de la *Loi sur les contraventions*, mais il ne contribue pas aux mesures exigées par la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* et il ne correspond pas aux objectifs des plans d'action¹⁰.

L'évaluation de 2017 du Programme pour l'application de la *Loi sur les contraventions* n'a relevé « aucune raison d'importance pour l'intégration du Fonds à la Feuille de route (pour les langues officielles du Canada 2013-2018), et les données indiquent que le maintien du Fonds en tant qu'initiative en vertu de la Feuille de route est, en réalité, contre-productif »¹¹. Le Fonds se trouve ainsi intégré à un cadre de reddition de comptes et de renouvellement qui ne reflète pas sa nature ni sa finalité.

L'évaluation de 2021 du Programme et l'évaluation horizontale du *Plan d'action pour les langues officielles de 2023* sont parvenues à des conclusions similaires : le Fonds appuie le régime fédéral des contraventions et garantit le respect des droits linguistiques. Il n'est pas conforme à l'objectif du Plan d'action, qui consiste à renforcer la vitalité des collectivités de langues officielles en situation minoritaire ; et est la principale composante du Plan d'action qui ne correspond pas aux objectifs de celui-ci^{12 13}.

Au cours de la période visée par la présente évaluation, le Parlement a apporté des changements significatifs à la *Loi sur les langues officielles*, y compris au paragraphe 2.2(1), qui prévoit que « le ministre du Patrimoine canadien élabore et maintient, en consultation avec le président du Conseil du Trésor, une stratégie pangouvernementale qui énonce les grandes priorités en matière de langues officielles ». Concrètement, cela signifie que les plans d'action pour les langues officielles, qui sont habituellement considérés comme des initiatives particulières, font maintenant partie d'une responsabilité continue qui incombe à Patrimoine canadien. Cette nouvelle structure qui sous-tend ces plans d'action offre à Justice Canada la possibilité de corriger la distinction artificielle entre la *Loi sur les contraventions* et le Fonds, et de réitérer le fait que le Fonds doit demeurer pleinement intégré

⁹ La partie IV de la *Loi sur les langues officielles* établit le droit pour tout membre du public de communiquer avec les institutions fédérales et d'en recevoir les services offerts dans la langue officielle de son choix, y compris lorsque ces services sont fournis en leur nom par d'autres organismes.

¹⁰ La partie VII de la *Loi sur les langues officielles* définit l'engagement du gouvernement du Canada à renforcer la vitalité des collectivités de langue officielle en situation minoritaire et à favoriser la reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

¹¹ Justice Canada (2017). *Évaluation du Programme pour l'application de la Loi sur les contraventions – Rapport final*. Page 23.

¹² Justice Canada (2021). *Évaluation du Programme pour l'application de la Loi sur les contraventions*.

¹³ Patrimoine canadien (2023). *Évaluation horizontale du Plan d'action pour les langues officielles 2018-2023 : Investir dans notre avenir*.

au processus de gestion de la *Loi sur les contraventions* plutôt que d'être incorporé aux plans d'action pour les langues officielles.

4.2 Efficacité

4.2.1 Le Programme favorise l'application efficace des infractions réglementaires fédérales.

Au cours de la période visée par l'évaluation, le régime des contraventions a appuyé l'application d'un large éventail d'infractions aux lois et aux règlements qui régissent les différents domaines de compétence du gouvernement fédéral. Les lacunes actuelles dans les données sur le rendement limitent toutefois la capacité du gouvernement fédéral de procéder à une évaluation complète de l'étendue du recours à ce régime. Une autre difficulté de taille réside dans le fait que le régime n'est pas en vigueur en Saskatchewan et en Alberta.

Avantages associés au régime des contraventions

Le régime des contraventions est avantageux pour les agents d'application de la loi, car il met à leur disposition un outil crucial pour faciliter leur travail. L'un des aspects clés du régime est le fait qu'il ne supprime aucun des outils dont les agents d'application de la loi disposent déjà pour effectuer leur travail. Le régime leur procure au contraire un instrument supplémentaire parfaitement adapté à la nature de leur travail.

Tel que ces agents d'application de la loi l'ont relaté lors des entrevues, ils doivent composer, dans le cadre de l'exécution de leur mandat, avec des circonstances diverses qui requièrent la prise de différentes mesures. Dans certains cas, la délivrance d'un avertissement suffit à imposer la conformité à des dispositions réglementaires. Dans d'autres situations, lorsque les circonstances entourant une infraction se révèlent beaucoup plus graves, la procédure sommaire décrite dans le *Code criminel* offre la possibilité d'imposer une amende plus lourde et de prendre toute la mesure de la gravité de l'infraction. La délivrance d'avertissements et la procédure sommaire représentent cependant toutes deux l'exception plutôt que la règle. Les infractions réglementaires étant tout de même des infractions, la délivrance d'avertissement n'entraînant aucune conséquence juridique n'a qu'une utilité limitée. Quant à la procédure sommaire, elle a été conçue principalement pour poursuivre les auteurs d'infractions plus graves.

Comme l'a fait remarquer la Cour suprême du Canada, les infractions réglementaires sont des infractions de nature différente, car elles « implique[nt] 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 »¹⁴. C'est pour cette raison que le cadre procédural proposé par la *Loi sur les contraventions*, ou par un régime de SAP, s'applique beaucoup mieux à la sanction de ces infractions.

En plaçant une portion importante du processus de poursuite à l'extérieur du système judiciaire, la *Loi sur les contraventions* se révèle également avantageuse pour les tribunaux, qui, dans de nombreuses régions du pays, peinent à traiter le volume de dossiers qui leur sont confiés. Ce n'est que lorsqu'une personne souhaite contester le procès-verbal de contravention qui lui a été remis que les tribunaux interviennent de manière significative, et les données antérieures confirment que ce scénario ne représente qu'une faible proportion des procès-verbaux délivrés.

¹⁴ R. c. Wholesale Travel Group Inc. [1991] 3 RCS 154.

En définitive, et tel que l'énonce la Loi elle-même, le régime des contraventions vise à procurer des avantages aux Canadiens en proposant un cadre procédural qui modifie ou abolit les conséquences juridiques d'une condamnation relative à une contravention.

Éventail d'infractions réglementaires fédérales qualifiées de contraventions

La mise à disposition du régime d'application de la *Loi sur les contraventions* est une étape cruciale, mais il est tout aussi important de veiller à ce que l'éventail d'infractions réglementaires qualifiées de contraventions continue de répondre aux besoins des autorités d'application de la loi.

Les évaluations précédentes insistaient sur la nécessité d'élargir le champ des infractions qualifiées de contraventions. Plus particulièrement, le rapport de l'évaluation effectuée en 2021 affirmait qu'« en se fondant sur les progrès réalisés à ce jour, les constatations de l'évaluation confirment que l'augmentation du nombre d'infractions visées par le régime des contraventions représente une priorité pour de nombreuses autorités d'application de la loi »¹⁵.

Les constatations établies dans le cadre de la présente évaluation indiquent qu'en ce qui a trait à la qualification d'infractions à titre de contraventions, Justice Canada a atteint un niveau qui répond amplement aux besoins des ministères et organismes fédéraux qui recourent au régime connexe. Il sera toujours nécessaire de surveiller, d'élargir et d'ajuster l'éventail des infractions qualifiées de contraventions, de manière à rendre compte des nouvelles dispositions qui pourraient être adoptées, mais aucune lacune significative n'a été observée à ce chapitre au cours de l'évaluation.

Procès-verbaux délivrés au cours de la période visée par l'évaluation

Au moment de l'évaluation, il existait peu de données sur le nombre de procès-verbaux délivrés dans les provinces et municipalités qui participent au régime des contraventions. Étant donné ces lacunes, que l'article 4.2.4 du présent rapport décrit en détail, il n'est pas possible de dresser de tableau d'ensemble du recours au régime.

Les données disponibles indiquent, quant à elles, que des procès-verbaux de contravention ont été délivrés relativement à des domaines clés de compétence fédérale, notamment les ports fédéraux et les activités maritimes, la protection de l'environnement, les chemins de fer, le transport des marchandises dangereuses, les pêches, les oiseaux migrateurs et les parcs nationaux. Plus particulièrement, au cours de la période visée par l'évaluation, des procès-verbaux de contravention ont aussi été délivrés aux termes de la *Loi sur la mise en quarantaine* relativement à une série d'infractions liées à la pandémie de COVID-19.

Principaux problèmes

Le régime n'est pas en vigueur dans toutes les provinces.

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur les contraventions*, la mise en œuvre de celle-ci dans l'ensemble du Canada représente un défi constant. Au fil des années, Justice Canada a déployé des efforts colossaux pour conclure avec les gouvernements provinciaux des ententes autorisant l'utilisation de leurs cadres procéduraux pour poursuivre les auteurs d'infractions réglementaires

¹⁵ Justice Canada (2021). *Évaluation du Programme pour l'application de la Loi sur les contraventions – Rapport final*. Page 9.

fédérales qualifiées de contraventions. Terre-Neuve-et-Labrador est la dernière province à avoir adhéré au régime, ayant effectué toutes les étapes nécessaires au cours de l'exercice 2018-2019. Lors des entrevues, les représentants de la province, de même que les agents d'application de la loi qui y œuvrent ont insisté sur les avantages qui ont découlé de la mise en œuvre du régime dans la province. Les agents d'application de la loi peuvent en effet y recourir pour appliquer toute une panoplie d'infractions, en particulier des infractions relatives aux pêches, et les tribunaux ont amélioré leur capacité à fonctionner dans les deux langues officielles.

Les deux seules provinces où le régime des contraventions n'est pas encore en vigueur sont la Saskatchewan et l'Alberta. Les évaluations successives du Programme mettent en relief les répercussions négatives qui découlent de cette situation. Comme le décrit l'évaluation de 2021 :

- les tribunaux provinciaux de ces deux administrations doivent détourner leurs ressources limitées pour poursuivre par procédure sommaire des infractions fédérales, alors que ces infractions pourraient facilement être traitées par le régime des contraventions ;
- les autorités d'application de la loi dans ces deux provinces ne disposent pas d'un outil essentiel pour s'acquitter de leur mandat ;
- les citoyens qui sont accusés d'avoir commis une infraction qualifiée de contravention sont passibles de payer une amende plus élevée et risquent d'avoir un casier judiciaire¹⁶.

Avant cela, l'évaluation de 2017 du Programme soutenait que l'incapacité continue d'obtenir la participation de l'Alberta et de la Saskatchewan « a perdu toute dimension provisoire, et est devenue un défaut systémique (un *vice de fond*) »¹⁷.

Deux grandes options ont été identifiées pour résoudre cet enjeu : le recours accru aux régimes de SAP ou la mise sur pied d'un régime autonome de contraventions conforme à la *Loi sur les contraventions*, ce qui nécessiterait des investissements en matière de temps et de ressources. Une combinaison de ces deux options pourrait également être envisagée. Ce qui reste problématique, c'est l'option du *statu quo*, qui n'est pas conforme à l'objectif visant à appliquer les infractions réglementaires fédérales de manière uniforme.

Soutien et formation continus

Un autre des problèmes évoqués lors des entrevues menées dans le cadre de la présente évaluation est le fait que chaque province participante dispose de son propre cadre procédural quant aux infractions réglementaires. Il en résulte donc que certaines infractions réglementaires fédérales qualifiées de contraventions peuvent être aisément sanctionnées au moyen d'un régime de délivrance de procès-verbaux dans une province, tandis que dans une autre, il peut être plus simple ou plus pratique d'avoir recours à la procédure sommaire.

Il s'agit là d'un important rappel de la nécessité d'offrir une formation continue adaptée à chaque régime provincial, un aspect essentiel pour garantir la réalisation du potentiel intégral du régime des contraventions. Cette dimension devient particulièrement importante lorsque de nouvelles infractions sont qualifiées de contraventions, ce qui peut mobiliser différentes autorités d'application de la loi et

¹⁶ Justice Canada (2021). *Évaluation du Programme pour l'application de la Loi sur les contraventions – Rapport final*. Page 12.

¹⁷ Justice Canada (2017). *Évaluation du Programme pour l'application de la Loi sur les contraventions – Rapport final*. Page 26.

supposer une période de transition avant que tous les intervenants clés de la chaîne d'application de la loi soient en mesure d'utiliser le régime des contraventions sans difficulté.

Lors des entrevues, des informateurs clés ont mentionné que Justice Canada ne dispose que de capacités limitées en matière de prestation de formation continue, y compris la formation rendue nécessaire par le roulement de personnel parmi les agents d'application de la loi. Des activités de formation sont bel et bien offertes, mais elles le sont en fonction de la disponibilité des ressources de Justice Canada et des nombreux partenaires de formation, tels que les conseillers juridiques des unités des services juridiques des ministères clients, les procureurs du Service des poursuites pénales du Canada, ainsi que les procureurs et les représentants des services judiciaires provinciaux.

Maintien du caractère approprié des amendes

C'est un défi constant que de veiller au caractère approprié des amendes associées à chaque infraction réglementaire. Il n'existe aucune formule de calcul normalisée pour déterminer les montants de ces amendes ; une multitude de facteurs est plutôt prise en considération, dont les barèmes d'amendes établis relativement aux infractions de même nature compris dans d'autres lois ou règlements fédéraux, provinciaux ou municipaux. Ces barèmes d'amendes doivent d'ailleurs refléter la nature et la portée des infractions et de leurs répercussions prévues. Comme le soutenait une étude commandée par Justice Canada, l'accroissement des barèmes d'amendes n'est pas toujours la meilleure stratégie pour en arriver à la conformité souhaitée :

« L'effet réel des amendes plus élevées sur la perpétration d'infractions est beaucoup plus complexe que le lien prédit par la théorie du choix rationnel. Bien que certaines études constatent que les montants plus élevés des amendes peuvent réduire considérablement la probabilité de commettre une infraction, d'autres montrent que ces augmentations ne sont efficaces que dans une certaine mesure, voire pas du tout. Il y a aussi des cas où des amendes plus élevées peuvent entraîner l'effet contraire ou favoriser le comportement délictueux. »¹⁸

Malgré les efforts constants de Justice Canada pour inclure des amendes aux montants accrus dans les mandats de modifications réglementaires, les constatations de l'évaluation confirment que le défi est toujours présent. Des agents d'application de la loi ont réclamé une augmentation des amendes, mais d'autres ont déploré que les amendes associées à certaines infractions soient trop élevées, ce qui limite leur capacité à appliquer les dispositions connexes¹⁹. Chaque cas présentant des caractéristiques uniques, une approche systémique s'impose donc pour garantir le réexamen cyclique des amendes dans le cadre d'un processus qui fait appel à la participation des agents d'application de la loi et qui tient compte de facteurs tels que l'inflation et les pratiques des provinces et des municipalités concernant les infractions de même nature.

Il incombe à chaque ministère ou organisme responsable d'une loi ou d'un règlement de s'assurer que les barèmes des amendes sont appropriés. Justice Canada fournit une expertise précieuse en

¹⁸ The Behavioural Insights Team (2024). *Le Programme pour l'application de la Loi sur les contraventions : Se servir de la science du comportement pour déterminer les critères fondés sur les données probantes dans la détermination des montants des amendes*. Page 4.

¹⁹ L'ensemble des infractions fédérales définies à la *Loi sur la mise en quarantaine* qui sont qualifiées de contraventions constitue un bon exemple : les amendes prévues pour ces infractions variant de 825 \$ à 5 000 \$. Au cours des entrevues, certains informateurs clés ont mentionné qu'une forte proportion des procès-verbaux imposant les amendes les plus élevées ont été contestés devant les tribunaux.

cette matière, en plus de soutenir les ministères clients dans le cadre de ce processus. La hausse des montants des amendes est ainsi devenue une initiative continue.

4.2.2 Le Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions* améliore la capacité de fournir des services et de mener des activités conformément à tous les droits linguistiques pertinents.

Le Fonds fournit le soutien nécessaire pour garantir le respect de tous les droits linguistiques pertinents dans le cadre de l'application des infractions qualifiées de contraventions. La gamme actuelle d'activités soutenues répond aux besoins des provinces et des municipalités appuyées par le Fonds. De plus, le Fonds a contribué à assurer la capacité globale du système judiciaire de fonctionner dans les deux langues officielles.

Activités que le Fonds permet d'appuyer

Le Fonds offre aux provinces et aux municipalités participantes du soutien financier pour garantir le respect de tous les droits linguistiques pertinents établis par le *Code criminel* et la *Loi sur les langues officielles* dans le cadre de l'administration et de l'application des infractions fédérales qualifiées de contraventions²⁰. En général, le Fonds permet d'appuyer les activités suivantes :

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

Lors des entrevues, les représentants des provinces et municipalités participantes ont affirmé que le soutien offert répond à leurs besoins. La principale difficulté avec laquelle ils doivent composer demeure toutefois le recrutement et le maintien en poste d'employés bilingues pour ces postes. Sinon, les tribunaux ont mis en œuvre avec succès les activités pour lesquelles ils avaient reçu du financement.

Lors des entrevues, il a également été noté que l'incidence du Fonds allait bien au-delà du cadre de l'administration et de l'application des infractions fédérales qualifiées de contraventions. Grâce au Fonds, la capacité des tribunaux d'offrir des services dans les deux langues officielles s'est en effet

²⁰ Les provinces du Nouveau-Brunswick et du Québec, de même que la ville d'Ottawa n'ont pas besoin de l'aide financière du Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions* puisqu'elles fournissent déjà des services judiciaires et extrajudiciaires bilingues aux personnes participant à leurs régimes provinciaux de délivrance de procès-verbaux respectifs.

accrue, que ce soit lors de procédures criminelles ou dans d'autres contextes où les droits linguistiques s'appliquent.

4.2.3 Les activités du Programme correspondent aux résultats escomptés.

Le modèle logique actuellement présenté dans le profil d'information du Programme (PIP) pour l'application de la *Loi sur les contraventions* reflète adéquatement les activités et les résultats escomptés du Programme.

L'évaluation offre l'occasion de déterminer dans quelle mesure les activités du Programme correspondent comme il se doit aux résultats escomptés tels que le PIP les décrit.

Comme le plus récent PIP du Programme remonte à 2021, le modèle logique qu'il présente reflète fidèlement l'éventail des activités entreprises par le Programme ainsi que leurs incidences prévues sur les ministères et organismes fédéraux, les autorités d'application de la loi, le système judiciaire et les Canadiens. Il présente la description intégrée des activités juridiques réalisées à l'appui de la *Loi sur les contraventions*, ainsi que le rôle capital que joue le Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions* pour garantir le respect de tous les droits linguistiques pertinents.

4.2.4 L'information sur le rendement comporte des lacunes sur le plan de la qualité et de l'uniformité.

L'information sur le rendement recueillie au cours de la période visée par l'évaluation est incomplète, ce qui entrave considérablement la capacité de surveiller, de gérer et d'évaluer adéquatement les activités du Programme.

Conformément aux ententes conclues avec Justice Canada, les provinces et les municipalités²¹ participantes s'engagent à fournir chaque année de l'information clé sur le rendement, notamment les renseignements suivants :

- le nombre de procès-verbaux délivrés qui indiquent la loi ou le règlement enfreint ;
- le nombre de procès-verbaux où les amendes ont été payées volontairement ;
- le nombre de procès demandés en français ;
- le nombre de procès demandés en anglais ;
- le nombre de procès tenus en français ;
- le nombre de plaintes relatives au non-respect des droits linguistiques pertinents ;
- le montant des amendes versé au Canada.

Cette information sur le rendement permet d'assurer la gestion continue du Programme. Les données incluent des perspectives fort utiles sur les niveaux des activités qui se fondent sur les différentes lois et les différents règlements établissant des infractions qualifiées, en plus de permettre la surveillance

²¹ Signée en 2000, l'entente conclue entre Justice Canada et le gouvernement du Québec n'a pas été incluse dans le processus de renouvellement appliqué dans les autres provinces participantes. Cette entente prévoit en outre des exigences distinctes en matière de présentation de rapports.

de ces activités dans les diverses régions où le régime de la *Loi sur les contraventions* est mis en œuvre.

Les constatations de l'évaluation révèlent des difficultés considérables concernant les données sur le rendement que Justice Canada reçoit actuellement. En effet, aucune donnée sur le rendement n'a été trouvée dans le cas de certaines provinces et municipalités participantes, ainsi que pour certains exercices financiers. Certaines de ces difficultés découlent des régimes en place dans quelques-unes des provinces et municipalités, car ils ne sont pas conçus pour fournir rapidement ce type d'information. Il est nécessaire de soumettre les données fournies au sujet de certains de ces régimes à un traitement plus poussé en vue de produire l'information exigée par les ententes relatives à la *Loi sur les contraventions*.

De telles lacunes ont déjà été relevées lors des évaluations précédentes du Programme, mais les enjeux cernés lors de la période visée par l'évaluation actuelle sont plus importants. Les lacunes que les données comportent sont plus graves et, dans certains cas, un examen approfondi des données fournies a révélé que certaines des infractions signalées relevaient en fait de lois ou de règlements provinciaux, mais que les procès-verbaux connexes ont pu être délivrés par des agents d'application de la loi fédéraux (comme le permettent certaines lois et certains règlements).

Étant donné ces constatations, Justice Canada et ses partenaires provinciaux et municipaux devraient évaluer plus rigoureusement les facteurs qui contribuent à ces enjeux en matière de données et cerner des stratégies qui permettront de veiller à ce que les données exigées soient effectivement recueillies avec exactitude au moment opportun.

4.3 Efficience

4.3.1 La pandémie de COVID-19 a fait fluctuer les coûts du Programme.

La période visée par l'évaluation a été marquée par une hausse globale des dépenses du Programme. La pandémie de COVID-19 a entraîné des fluctuations des coûts engagés par les provinces et les municipalités participantes. En effet, la pandémie a tout d'abord interrompu la réalisation de certaines des activités financées. Cette interruption a été suivie d'une hausse des activités des tribunaux en vue du traitement des procès-verbaux et de la tenue des procédures liées à la gamme élargie d'infractions qualifiées de contraventions, y compris les nouvelles dispositions de la *Loi sur la mise en quarantaine*.

Coût global du Programme

Le coût global du Programme a augmenté au cours de la période visée par l'évaluation. Tel que le montre le tableau 5, le coût total (qui englobe les coûts opérationnels et les contributions versées aux provinces et aux municipalités participantes) est passé de 5,1 millions de dollars en 2020-2021 à 7,3 millions de dollars en 2024-2025.

Tableau 5 : Dépenses réelles dans le cadre du Programme pour l'application de la Loi sur les Contraventions

Catégories	EF 2020-2021	EF 2021-2022	EF 2022-2023	EF 2023-2024	EF 2024-2025
Coûts opérationnels ¹	316 819 \$	697 018 \$	620 810 \$	939 847 \$	1 281 173 \$
Contributions ²	4 809 227 \$	4 579 471 \$	5 895 594 \$	5 408 420 \$	6 037 220 \$
Total	5 126 046 \$	5 276 489 \$	6 516 404 \$	6 348 267 \$	7 318 393 \$
1. Les coûts opérationnels comprennent les coûts internes liés aux salaires et aux avantages sociaux, au fonctionnement et à l'entretien, ainsi qu'à d'autres activités internes du Programme. 2. Les contributions sont allouées en fonction des ententes conclues avec les gouvernements provinciaux et municipaux pour la prestation de services bilingues liés aux infractions fédérales qualifiées de contraventions. Source : Données financières de Justice Canada.					

Au cours de la période visée par l'évaluation, l'équipe de la Division des services juridiques de la Direction générale des programmes a grossi ses rangs, passant de 1,5 à 4,4 employés à temps plein. La nouvelle convention collective des conseillers juridiques a été mise en œuvre au cours de la même période, ce qui a également contribué à l'augmentation des coûts d'exploitation.

Ressources allouées aux partenaires provinciaux et municipaux

La pandémie de COVID-19 est l'un des principaux facteurs qui a fait fluctuer les dépenses du Programme, car elle a entraîné l'interruption des activités menées par les provinces et les municipalités participantes. Conformément aux dispositions des ententes qu'elles ont signées avec Justice Canada, ces provinces et municipalités obtiennent le remboursement des dépenses réelles qu'elles engagent au cours de tout exercice financier, jusqu'à concurrence du montant maximal que ces ententes établissent.

L'information financière concernant les trois premières années de la période visée par l'évaluation (EF 2020-2021 à EF 2022-2023) indique que les dépenses réelles engagées par les provinces et les municipalités partenaires recevant l'aide financière du Fonds étaient systématiquement inférieures au budget établi dans leurs ententes. La situation reflète la réduction ou l'annulation, en raison de la pandémie, de certaines des activités planifiées, telles que la formation et les activités judiciaires qui se déroulent en personne. À mesure que les activités reprenaient leur cours normal, la capacité de les mener à terme revenait elle aussi à la normale, ce qui a donné lieu aux niveaux supérieurs de coûts constatés au cours de la dernière partie de la période visée par l'évaluation.

Lors des entrevues, des représentants des gouvernements provinciaux et des gestionnaires de tribunaux ont mentionné que les difficultés liées au recrutement et au maintien en poste d'employés bilingues représentent un autre facteur ayant mené aux fluctuations des coûts réels engagés conformément aux ententes.

Enfin, ces ententes autorisent également les provinces et les municipalités participantes à transférer, d'une catégorie de dépenses à une autre (p. ex., des activités de formation à l'achat d'équipement), jusqu'à 20 % des fonds reçus. Au cours des entrevues, des représentants des partenaires provinciaux et municipaux ont d'ailleurs affirmé qu'une telle souplesse est fort utile pour s'assurer que les activités financées reflètent bien les nouveaux besoins ou les nouvelles circonstances.

4.3.2 L'approche actuelle de prestation du Programme est efficace.

La prestation actuelle du Programme est efficace, car elle se fonde sur un modèle de recouvrement des coûts qui limite les besoins en matière d'investissements directs. Le financement offert par le Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions* constitue la principale source de ressources supplémentaires, un soutien qui se révèle essentiel pour garantir le respect des droits linguistiques pertinents.

L'approche actuelle de prestation du Programme comporte des avantages tout en présentant des limites. Comme en fait état le présent rapport, l'une des lacunes du Programme réside dans le fait que le régime des contraventions n'est toujours pas mis en œuvre en Saskatchewan ni en Alberta.

Fait positif, l'une des principales forces du Programme est le fait qu'il est administré selon un mécanisme de recouvrement des coûts. Les amendes perçues conformément aux procès-verbaux de contravention servent à régler les coûts administratifs engagés par les provinces et les municipalités partenaires, et tout surplus constaté après la prise en compte de ces coûts est divisé en parts égales entre le gouvernement fédéral et la province ou la municipalité participante. Les seuls coûts directs incombant à Justice Canada sont ceux qui ont trait aux activités internes menées par le Secteur des politiques de Justice Canada, ainsi que l'aide financière fournie par le Fonds, qui reflète les exigences linguistiques établies dans le *Code criminel* et la *Loi sur les langues officielles*.

5 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1 Conclusions

La présente évaluation confirme la pertinence continue du régime des contraventions. À l'heure où les ministères et organismes fédéraux continuent de s'attaquer à de nouveaux enjeux complexes nécessitant la mise en place de cadres réglementaires, il est essentiel de veiller à ce que ceux qui sont responsables de l'application de ces dispositions soient outillés adéquatement. L'existence d'un cadre procédural approprié qui reflète la nature de ces infractions réglementaires est profitable pour tous les intervenants. Un tel cadre fournit en effet aux ministères et organismes qui adoptent ces dispositions réglementaires l'assurance que celles-ci permettent d'obtenir les résultats escomptés en étant correctement mises en application. Il permet en outre aux agents d'application de la loi de consacrer leur temps et leur énergie à la surveillance et à l'application de ces dispositions plutôt que d'être empêtrés dans des procédures judiciaires. Ce cadre permet aussi au système judiciaire d'éviter de détourner ses ressources vers l'application d'infractions qui pourraient être prises en charge dans le cadre d'un régime de délivrance de procès-verbaux. Enfin, un tel cadre offre à ceux qui se sont vu remettre un procès-verbal de contravention un processus équitable leur permettant soit de payer l'amende, soit de la contester, d'une manière qui reflète adéquatement la distinction entre une infraction criminelle et une infraction réglementaire.

L'évaluation souligne une utilisation croissante des régimes de SAP. Ceux-ci et les régimes de contraventions poursuivent des objectifs complémentaires, enrichissant ainsi la boîte à outils des agents d'application de la loi. Leurs natures et leurs structures fondamentalement différentes posent toutefois problème au gouvernement fédéral. L'adoption d'une approche plus intégrée en matière de gestion du régime des contraventions, ainsi que de surveillance et de soutien du recours aux régimes de SAP, contribuerait à éclaircir la vision du gouvernement fédéral concernant la sanction des infractions aux lois et aux règlements dont les différents ministères et organismes fédéraux sont responsables. Dans le cadre de ce processus, Justice Canada pourrait préciser le rôle qu'il devrait jouer pour appuyer cette vision.

Les constatations de l'évaluation mettent également en relief l'importance de régler la situation de la Saskatchewan et de l'Alberta, où le régime des contraventions n'est pas encore en vigueur, afin de garantir la sanction juste et uniforme des infractions réglementaires fédérales dans l'ensemble du Canada. Un tel objectif pourrait d'ailleurs supposer la mise en œuvre du régime fédéral autonome décrit dans la *Loi sur les contraventions*, un recours accru aux régimes de SAP ou une combinaison de ces deux solutions.

Afin de favoriser la gestion efficace du Programme, il importe de se pencher sur le fait que le Fonds n'est pas harmonisé avec les plans d'action du gouvernement fédéral sur les langues officielles et qu'il faudrait donc incorporer entièrement sa gestion au sein du Programme. Cette distinction artificielle entre le Fonds et la *Loi sur les contraventions* crée inutilement des difficultés au chapitre de la gestion du Programme, notamment en ce qui a trait au renouvellement des ressources financières et au processus de reddition de comptes. Maintenant que l'élaboration de ces plans d'action pour les langues officielles est en voie de devenir une exigence permanente de la *Loi sur les langues officielles*, c'est le moment idéal de régler ce problème de longue date.

Enfin, l'évaluation confirme que le Programme contribue à un mécanisme plus efficace d'application des infractions réglementaires qualifiées de contraventions. Les importantes lacunes observées

relativement à l'information sur le rendement limitent toutefois la capacité de consigner intégralement ces résultats. Comme il s'agit d'un programme mature, il importe de cerner, puis de corriger les limites actuelles qui ont donné lieu à ces enjeux.

5.2 Recommandations

À la lumière des constatations que décrit le présent rapport, l'évaluation donne lieu aux trois recommandations suivantes :

Recommandation 1 : La Direction générale des programmes devrait élaborer des options afin de coordonner à l'échelle fédérale la façon de procéder pour appliquer les infractions réglementaires fédérales. Cette façon de procéder devrait tenir compte du régime des contraventions et des régimes de SAP, ainsi que de la nécessité de procéder uniformément dans l'ensemble du Canada, notamment en Alberta, en Saskatchewan et dans les territoires.

Recommandation 2 : La Direction générale des programmes devrait s'efforcer de faire retirer le Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions* des plans d'action du gouvernement fédéral pour les langues officielles.

Recommandation 3 : La Direction générale des programmes devrait collaborer avec les provinces et les municipalités participantes afin de cerner et de régler les questions liées à la présentation des données sur le rendement exigées dans accords généraux portant sur l'application de la *Loi sur les contraventions*.

Annexe A : Enjeux et questions de l'évaluation

Enjeu n° 1 : Pertinence

- 1.1 Dans quelle mesure le régime des contraventions établi par la *Loi sur les contraventions* répond-il adéquatement aux besoins des ministères et organismes fédéraux en matière d'appui à leurs activités d'application de la loi ?
- 1.2 De quelle façon le Programme pour l'application de la *Loi sur les contraventions* s'harmonise-t-il avec les priorités fédérales actuelles, y compris avec le *Plan d'action pour les langues officielles 2023-2028* ?

Enjeu n° 2 : Efficacité

- 2.1 Dans quelle mesure le Programme pour l'application de la *Loi sur les contraventions* a-t-il contribué à appliquer les infractions réglementaires de façon efficace et efficiente ?
- 2.2 Quelle a été l'incidence du Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions* sur la capacité des autorités provinciales de fournir des services judiciaires et extrajudiciaires dans les deux langues officielles, conformément à la *Loi sur les langues officielles* et aux dispositions linguistiques du *Code criminel* ?
- 2.3 Quels facteurs ont contribué ou nui à l'atteinte des résultats escomptés du Programme ?
- 2.4 Les activités ciblées par le Programme correspondent-elles comme il se doit aux résultats escomptés, tels que le profil d'information du Programme les décrit ?
- 2.5 Dans quelle mesure l'information actuelle sur le rendement du Programme pour l'application de la *Loi sur les contraventions* favorise-t-elle la surveillance efficace de la mise en œuvre du Programme ?

Enjeu n° 3 : Efficience

- 3.1. Dans quelle mesure l'octroi d'un soutien financier aux administrations participantes au moyen du Fonds pour l'application de la *Loi sur les contraventions* est-il efficient ?
- 3.2 Existe-t-il d'autres approches qui pourraient être envisagées afin d'optimiser la prestation du Programme ?