

Les peines dans le droit pénal réglementaire québécois

Paul Monty*

La *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit qu'une province peut faire respecter ses lois par l'imposition de punitions, d'amendes, de peines ou d'emprisonnement¹. La constitution réserve cependant au parlement du Canada la juridiction sur le droit et la procédure criminelle². Les tribunaux ont donc défini le droit pénal réglementaire comme celui regroupant le droit des infractions «essentiellement de nature civile et qui pourraient fort bien être considérées comme une branche du droit administratif à laquelle les principes traditionnels du droit criminel ne s'appliquent que de façon limitée»³. Le droit pénal réglementaire est donc un droit accessoire au corpus législatif québécois mais qui s'apparente au droit criminel tout en conservant son identité propre, comme le soulignait récemment la Cour suprême⁴.

Ces notions et certains articles du Code de procédure pénale (L.R.Q., c. C-25.1) balisent donc le pouvoir d'imposer des peines dans le droit québécois. De plus, en suggérant des peines particulières, les administrateurs et les légistes québécois devront tenir compte de certaines orientations développées en droit criminel.

1. Les balises à la création de peines en droit québécois

Ces balises sont de nature constitutionnelle, quasi constitutionnelle ou législative. Elles sont de nature constitutionnelle puis-

* Avocat, substitut en chef et Directeur des affaires criminelles.

1. *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 92, par. 15.

2. *Id.*, art. 91, par. 27.

3. *R. c. Sault Ste-Marie*, [1978] 2 R.C.S. 1299, 1303.

4. *The Wholesale Travel Group Inc. c. R.*, [1991] 3 R.C.S. 154.

qu'elles obligent le législateur québécois à respecter le partage des pouvoirs édicté à la *Loi constitutionnelle de 1867*. En effet, par l'imposition d'une peine accessoire à une loi québécoise, le législateur ne doit pas créer un acte criminel. La peine ne doit pas être telle qu'elle laisse entendre que son essence est de punir un contrevenant dont la conduite est pour la société moralement répréhensible.

Le secteur de l'environnement apparaît particulièrement intéressant pour illustrer ce propos. Une peine pour non-respect d'une obligation contenue dans la loi québécoise sur l'environnement qui amènerait l'opprobre sur le contrevenant, risquerait de voir sa constitutionnalité contestée. Ainsi le non-respect d'une obligation sanctionné par l'emprisonnement et les travaux forcés pourrait être contesté⁵.

Le législateur doit également s'assurer du respect des garanties juridiques contenues à la *Loi constitutionnelle de 1982* (Charte canadienne). De façon plus précise, il doit s'assurer du respect de l'article 12 qui stipule:

Chacun a droit à la protection contre tout traitement ou toute peine cruels et inusités.

Une peine québécoise prévoyant le fouet pour un contrevenant serait de toute évidence contraire à cette garantie. Une peine minimale exagérée risquerait également d'être sanctionnée par les tribunaux. En effet, certains juges de la Cour suprême ont clairement indiqué qu'une forte sentence minimale est contraire à la *Charte* puisqu'elle est arbitraire sans égard aux circonstances de l'infraction ou à la situation du contrevenant⁶. Dans le même arrêt, on a énuméré les peines suivantes comme cruelles: chevalet, pilori, torture, incarcération dans des conditions d'insalubrité...

Les garanties juridiques constitutionnelles ont aussi des incidences indirectes relativement à certaines peines particulières. Ainsi la Cour suprême a formellement rejeté l'emprisonnement comme peine pour la sanction d'une infraction de responsabilité absolue⁷.

Le régime québécois de sanction pénale a également des balises quasi constitutionnelles. Ces balises ont été voulues par le législateur

5. *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant l'application du Code de procédure pénale*, L.Q. 1990, c. 4, art. 1183.

6. *R. c. Smith*, [1987] 1 R.C.S. 1045, 1110.

7. *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486.

québécois qui désirait ainsi se contraindre avant d'imposer un type particulier de sanction.

La première de ces balises confirme ce qui a été dit précédemment à l'effet qu'au Québec il ne saurait y avoir place dans notre droit pour une peine de torture, de pilori ou de fouet, puisque l'article 25 de la Charte québécoise stipule que:

Toute personne arrêtée ou détenue doit être traitée avec humanité et avec le respect dû à la personne humaine.⁸

Une deuxième balise se retrouve au Code de procédure pénale où l'article 231 dit qu'il n'y a pas d'emprisonnement au Québec:

Sauf disposition contraire du présent code et sauf le cas d'outrage au tribunal, aucune peine d'emprisonnement ne peut être prescrite pour sanctionner les infractions aux lois du Québec.

Toute disposition incompatible avec le présent article est sans effet à moins qu'elle n'énonce être applicable malgré le présent article. (les mots en italiques sont de l'auteur)

Cette balise force donc la discussion à l'Assemblée nationale de toute demande de peine d'emprisonnement et confirme donc ainsi une volonté de limiter toute peine d'emprisonnement. Celle-ci d'ailleurs n'existe plus en droit québécois que pour des infractions en droit fiscal, en droit de l'environnement et en droit de la conservation de la faune⁹.

Le législateur a d'ailleurs tellement voulu limiter l'emprisonnement comme sanction qu'il en a limité l'exercice en forçant les tribunaux à motiver par écrit une sentence¹⁰.

Dans ce Code qui rassemble les règles de la procédure pénale, le législateur a indiqué ses intentions sur ce que doit être la sanction pénale. Elle est d'abord une peine pécuniaire puisque le nouveau constat qui remplace la sommation est une demande de payer une somme monétaire.

Le constat doit en effet contenir «le montant de l'amende»¹¹ et le Code énonce que la transmission du montant de l'amende et des frais

8. *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12, art. 25.

9. *Loi sur le ministère du Revenu*, L.R.Q., c. M-31, art. 61.

Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., c. Q-2, art. 106.1.

Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune, L.R.Q., c. C-61.1, art. 167.

10. Code de procédure pénale, L.R.Q., c. C-25.1, art. 238.

11. *Id.*, art. 146, 9^e.

présume un plaidoyer de culpabilité¹². Cette intention législative est de renforcée par le fait qu'en l'absence d'une peine énoncée dans une loi particulière celle-ci est une amende de 50\$ à 2 000\$¹³.

Le Code prévoit aussi que le tribunal peut également rendre une ordonnance prévue dans une loi qui pourrait avoir pour effet de sanctionner un individu¹⁴. Ainsi un contrevenant pourrait être sanctionné par la confiscation d'un bien (armes, boissons alcooliques...) dont il est le propriétaire.

De cela on peut conclure qu'en droit pénal québécois, il ne saurait être question de peines physiques, que l'emprisonnement ne doit être prévu que dans de rares cas, que l'amende est la peine usuelle et finalement que la porte est ouverte à des ordonnances à être rendues par le tribunal.

2. Réflexions sur un encadrement futur du régime de sanctions en droit pénal québécois

Toute réflexion sur l'utilisation de la sanction pénale en droit québécois doit nécessairement tenir compte de l'importante question de la judiciarisation ou non, d'un contrevenant ayant commis une infraction à une loi québécoise. En effet, lors du récent Sommet de la justice tenu à Québec en février 1992, les intervenants ont réclamé un allègement de l'utilisation de l'arme judiciaire dans le règlement des conflits. En matière criminelle, le ministre de la Justice et Procureur général a annoncé son intention de procéder à la mise en place d'une politique de non-judiciarisation.

Dans la foulée de ce Sommet, le gouvernement fédéral a déposé en juin un projet de loi qui permettra la non-judiciarisation des infractions commises par les adultes¹⁵. Ce projet reprend essentiellement les solutions retenues depuis plusieurs années dans la *Loi sur les jeunes contrevenants*¹⁶. Ainsi le contrevenant, après avoir reconnu son crime, se soumet à des mesures de rechange qui le soustrairont au traitement judiciaire mais qui l'amèneront notamment à réparer les problèmes causés par la perpétration de son crime.

12. *Id.*, art. 162.

13. *Id.*, art. 232.

14. *Id.*, art. 222.

15. *Loi modifiant le Code criminel (détermination de la peine) et d'autres lois en conséquence*, P.L. C-90, art. 6 (717).

16. *Loi sur les jeunes contrevenants*, L.R.C. 1985, c. 4.1, art. 4.

Ainsi au moment de la préparation d'un texte législatif recourant à la sanction pénale, il conviendrait de s'interroger sur la nécessité que la sanction pénale suive immédiatement la découverte de la commission de l'infraction. Au contraire, on peut penser que le respect de la loi peut être garanti par une mesure de non-judiciarisation. Cette méthode est régulièrement utilisée dans l'application du Code de la sécurité routière par l'avertissement dit de 48 heures¹⁷. Il semble que cela donne les résultats escomptés puisque ainsi la majorité des contrevenants se conforme, dans le délai imparti, aux obligations légales. Ce type de non-judiciarisation par avertissement au contrevenant de se conformer dans le délai imparti semble bien fonctionner aussi dans les lois dont l'application relève du ministre du Travail¹⁸.

En plus de cet avertissement prévu législativement, les enquêteurs, au même titre que les policiers, possèdent une discrétion de premier niveau puisqu'ils sont à même de constater les circonstances particulières d'une infraction. Il est convenable qu'ils utilisent cette discrétion pour ne pas judiciariser des infractions mineures et qui sont souvent le résultat d'une méconnaissance d'une loi à caractère hautement technique. Cette méconnaissance peut être le résultat d'une information tronquée en provenance de l'administration.

Ces enquêteurs et policiers doivent également travailler à la prévention de la commission des infractions et un travail adéquat permettra d'éviter la judiciarisation d'un certain nombre d'infractions. À titre d'exemple, on peut songer qu'une surveillance accrue sur les routes aux postes frontières permettrait d'amener des camionneurs, potentiellement contrevenants, à ne pas conduire au Québec avec un poids excessif, un véhicule défectueux ou en ne possédant pas les permis nécessaires. Ces contrevenants se verraient ainsi interdire les routes du Québec.

Si malgré cela il fallait judiciariser un contrevenant dans une situation particulière, il conviendrait de s'arrêter aux principes et aux objectifs qui pourraient nous guider dans la recherche de la sanction appropriée. Le Code de procédure pénale énonce des principes qui balisent l'intervention judiciaire dans le prononcé d'une sentence. Le Code édicte que:

17. Code de la sécurité routière, L.R.Q., c. C-24.2, art. 577 et 578.

18. *Loi sur la sécurité dans les édifices publics*, L.R.Q., c. S-3, art. 4.

Le juge..... impose une peine dans les limites prescrites par la loi, compte tenu notamment des circonstances particulières relatives à l'infraction ou au défendeur.¹⁹

Cet article implique qu'une sanction doit prévoir une fourchette à travers laquelle le tribunal a discrétion pour imposer une peine. Cette discrétion, il l'exerce en examinant les éléments objectifs de l'infraction, soit les circonstances de l'infraction ainsi que les éléments subjectifs relatifs au contrevenant. La sentence devient donc un habit particularisé à chaque situation.

Ce principe est le même que celui proposé récemment au parlement du Canada par le gouvernement fédéral:

Le tribunal détermine la peine à imposer en tenant compte également des principes suivants:

- a) l'adaptation de la peine suivant les circonstances aggravantes ou atténuantes liées à la perpétration ou à la situation du contrevenant...²⁰

Ce principe n'est pas facilement applicable car cette discrétion judiciaire conduit au problème très répandu en droit criminel de la disparité des peines imposées. Aussi, le législateur en matière de contentieux de masse, comme les infractions en matière de sécurité routière, a refusé de laisser aux tribunaux cette discrétion et a prévu une seule sentence possible: tel excès de vitesse correspond à tel montant d'amende²¹. De plus, ce principe n'est pas très utile puisque les praticiens devant les cours criminelles et pénales savent que le tribunal impose régulièrement la sanction minimale prévue à la loi.

Il y a donc un certain dilemme, la sentence doit être adaptée au contrevenant et aux circonstances de l'infraction mais elle doit s'harmoniser avec les autres sentences rendues pour l'infraction en cause. Certaines voies de solution peuvent être alors explorées. Si la loi créatrice des infractions prévoit des peines relativement légères et si les infractions poursuivies sont nombreuses (de la nature du contentieux de masse) ne vaudrait-il pas mieux pour la certitude du droit que la peine soit fixe? Si au contraire la loi créatrice des infractions prévoit une peine importante et si les infractions poursuivies sont relative-

19. Code de procédure pénale, L.R.Q., c. C-25.1, art. 229.

20. *Loi modifiant le Code criminel (détermination de la peine) et d'autres lois en conséquence*, P.L. C-90, art. 6 (718.2).

21. *Code de la sécurité routière*, L.R.Q., c. C-24.2, art. 516.

ment peu nombreuses, une fourchette permettant la discrétion judiciaire apparaît s'imposer.

L'harmonisation des peines permet cependant de baliser cette fourchette. L'emploi de peines différentes selon que l'on est en situation de récidive ou pas apparaît souhaitable puisqu'elle permet d'indiquer au contrevenant potentiel le désir de l'administration de voir au respect de la loi. La présence de peines différentes en cas de récidive oblige l'administration à les appliquer; si la récidive n'est pas utilisée, elle devrait être enlevée de la loi.

Une autre balise à la discrétion judiciaire que l'on retrouve fréquemment dans nos lois est le statut du contrevenant: personne morale ou physique²². Si le contrevenant est une personne morale, la peine minimale et maximale de la fourchette sera plus élevée que pour une personne physique. On peut s'interroger sur la raison d'être de cette balise distinctive. En effet, si anciennement on pouvait croire que le statut impliquait la capacité financière, cette présomption apparaît aujourd'hui incertaine. Ne vaudrait-il pas mieux baliser la sentence par une relation avec la capacité financière? Cette approche a été retenue en droit criminel européen où on a créé la notion de jours/amendes: l'amende est déterminée en fonction d'une table d'équivalence où le revenu quotidien du contrevenant fixe la peine qui est donnée en jours de revenu. Evidemment cette approche n'est pas facilement applicable et il vaudrait mieux qu'elle procède d'une volonté législative claire et de la mise en place d'un système de vérification des revenus des contrevenants.

Finalement on peut s'intéresser aux buts des peines qui seront prononcées. On ne retrouve pas ces buts dans le Code de procédure pénale mais certains ont été énoncés par les tribunaux et repris par le gouvernement du Canada dans ses récentes propositions au parlement sur la question de la peine. Certains de ces buts apparaissent appropriés pour le droit pénal québécois.

Le premier est celui qui implique l'effet dissuasif de la peine. En effet, si le droit pénal québécois a constitutionnellement pour but le respect de la loi, la peine doit être à ce point dissuasive qu'elle permet l'obtention des résultats recherchés par l'application de la loi. L'honorable juge Cory disait récemment:

22. *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.R.Q., c. S-2.1, art. 236 et 237.

Les régimes réglementaires ne peuvent être efficaces que s'ils prévoient des peines sévères en cas d'infraction.²³

Les peines prévues doivent atteindre le niveau de dissuasion en tenant compte du gain escompté par le contrevenant par non-respect de la loi. Si la peine prévue pour l'ouverture illégale d'un commerce, par exemple, n'est pas suffisante, le propriétaire du commerce peut ne pas respecter la loi s'il en retire un bénéfice net.

La rédaction des peines pourrait donc tenir compte de ce but, comme le prévoient d'ailleurs la *Loi sur la protection du consommateur* et la *Loi sur la qualité de l'environnement*²⁴, et permettre la discrétion judiciaire en ce sens.

Un deuxième but pourrait être aussi la réparation des torts causés aux victimes ou à la collectivité. Ainsi à l'instar du Code criminel qui prévoira que l'un des buts de la sentence est

d'assurer la réparation des torts causés aux victimes ou à la collectivité,²⁵

les lois québécoises à caractère pénale pourraient s'intéresser aux victimes. Depuis quelques années, les victimes remplacent lentement le contrevenant au centre des préoccupations du système de justice pénal.

Ainsi, a-t-on vu apparaître au Code criminel une nouvelle ordonnance de dédommagement qui permettra à l'intérieur du processus sententiel d'indemniser la victime. Celle-ci évitera à la victime le recours à la procédure civile pour être dédommée²⁶.

Le Code criminel a aussi prévu la suramende compensatoire qui doit être imposée à tout contrevenant. Cette suramende permet le financement de fonds qui servent à l'aide aux victimes²⁷. Au Québec ces fonds ont permis le financement du bureau d'aide aux victimes d'actes criminels et des centres d'aide aux victimes d'actes criminels. Ces organismes permettent notamment aux victimes de mieux par-

23. *The Wholesale Travel Group Inc. c. R.*, [1991] 3 R.C.S. 154, p. 250.

24. *Loi sur la protection du consommateur*, L.R.Q., c. P-40.1, art. 280b); *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2, art. 109.1.2.

25. *Loi modifiant le Code criminel (détermination de la peine) et d'autres lois en conséquence*, P.L. C-90, art. 6 (718).

26. Code criminel, L.R.C. (1985), c. C-46, art. 742 et s.

27. *Id.*, art. 740.

ticiper au processus criminel. Ainsi la victime devient un sujet de préoccupation permanent pour le système de justice criminelle. Le sommet sur la justice a d'ailleurs rappelé aux différents intervenants que le système se doit de répondre aux attentes des victimes pour qu'il puisse conserver sa crédibilité. Il ne saurait être question aujourd'hui d'un système de justice qui punirait un contrevenant sans égard pour la victime. Celle-ci devient une intervenante active à la procédure. L'État assume la poursuite au nom de la collectivité mais il le fait avec l'aide de la victime. Celle-ci doit donc être intéressée à cette poursuite.

En droit pénal québécois, cette préoccupation de la victime individuelle est déjà présente dans certaines lois notamment en matière d'environnement²⁸. Elle s'exprime dans le discours public par l'expression «pollueur-payeur». Cette préoccupation doit être présente dans la rédaction de toutes les lois pénales, pour que les victimes comprennent bien que les poursuites pénales peuvent leur être utiles. La défense de principes désincarnés ne saurait se maintenir. L'action de l'État, poursuivant doit être comprise en ce sens et les victimes ne doivent pas supporter à grands frais un procès civil qui répète la procédure pénale entamée par l'État.

Ainsi le processus pénal sera-t-il mieux compris et les procédures judiciaires seront peut-être moins nombreuses, ce qui ne sera pas le moindre résultat dans notre époque de rareté de ressources.

À cela on peut toujours prétendre, dans nos réunions de spécialistes que le forum pénal n'est pas le mieux adapté, qu'un juge de la Cour supérieure comprendra mieux les finesses juridiques d'une réclamation qu'un juge de la Chambre criminelle et pénale de la Cour du Québec, mais en a-t-on fait la preuve? Il apparaît normal à tout spectateur de la scène judiciaire que quand l'État décide de sanctionner un contrevenant, il puisse demander à la victime de participer au processus de manière à ce qu'elle soit indemnisée pour le crime.

Cette indemnisation nécessite évidemment dans la loi, la présence d'une victime individuelle ou collective. Celle-ci est cependant souvent présente collectivement. En matière de sécurité routière, n'est-ce pas la raison qui sous-tend l'augmentation du coût du permis de conduire pour celui qui a un certain nombre de points d'inaptitude? En effet, ces points, résultats de contraventions au Code de la

28. *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2, art. 109.1.1.

sécurité routière, en font un conducteur plus à risque qui doit assumer une part plus large du financement de la couverture d'assurance.

En résumé, quand on réfléchit sur l'application d'une loi, il faut d'abord s'interroger sur la nécessité d'une sanction pénale immédiate ou si un avertissement ne serait pas suffisant. Deuxièmement quand la peine intervient, celle-ci doit-elle être discrétionnaire? Si oui, dans quelles limites? Un tribunal doit en effet rendre des sentences en tenant compte du contrevenant et des circonstances mais ces sentences doivent être harmonieuses dans un contexte de justice apparente. Finalement un processus sententiel ne saurait oublier qu'un contrevenant augmente le coût social de l'application de la loi puisqu'il peut y avoir victime individuelle ou collective. Une peine devrait donc inclure l'indemnisation mais selon des modalités variables adaptées aux circonstances de chaque loi.

Conclusion

En droit pénal québécois, à l'instar du droit criminel, il y a obligation constitutionnelle et quasi constitutionnelle que la peine soit empreinte de modération. En plus, elle devra être le résultat d'une décision qui s'inscrira après d'autres interventions de l'État, qui indiquera clairement au contrevenant ses obligations souvent très techniques et qui ne coulent pas de source. Finalement la peine doit toujours être en relation avec le coût social de l'infraction commise.