

Le droit pénal statutaire à la recherche d'un concept juridique autonome

Julienne Pelletier*

Introduction	479
Distinction entre le droit pénal réglementaire et le droit criminel	479
Le droit pénal réglementaire: un droit qui se distingue.	480
En matière de divulgation de preuve	480
En matière de délais raisonnables	483
En matière d'enquête	486
En matière de preuve sur rapport d'infraction	487
Le droit pénal réglementaire: un droit qui s'adapte.	489
Le Code de procédure pénale: un premier pas vers l'uniformisation du droit pénal réglementaire.	489
Une loi sur la preuve pénale: un besoin à combler	489
La modernisation des systèmes de peines: un défi de taille	490
Conclusion	492

* Direction générale des affaires juridiques et législatives, ministère de la Justice du Québec.

Introduction

Distinction entre le droit pénal réglementaire et le droit criminel

La décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Sault Ste-Marie* constitue une étape importante en matière d'infractions pénales réglementaires. Elle établit une distinction fondamentale dans l'approche qui les caractérise eu égard aux infractions criminelles. Comme le mentionnait alors le très honorable juge Dickson en référant aux infractions diversement appelées infractions «statutaires», «réglementaires», «contre le bien-être public», «de responsabilité absolue» ou «de responsabilité stricte»:

Bien qu'appliquées comme lois pénales par le truchement de la procédure criminelle, ces infractions sont essentiellement de nature civile et 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 limitée¹.

Cette décision s'inscrit à la suite de celle rendue quelques années plus tôt dans l'affaire *Fisheries*², décision dans laquelle la Cour suprême du Canada avait déjà reconnu une différence entre les infractions pénales statutaires et les infractions proprement criminelles, ces dernières étant sujettes à la présomption d'application de la *mens rea* comme élément essentiel de l'infraction.

Dans l'esprit de l'affaire *Sault Ste-Marie*, d'autres décisions ont été rendues depuis, favorisant également leur distinction par rapport au droit criminel bien que les principes qui les régissent découlent d'une même source. L'obligation de divulgation de la preuve, le droit d'être jugé dans un délai raisonnable et l'assujettissement à des pouvoirs d'inspection n'en sont que quelques exemples auxquels s'ajoute la reconnaissance du constat/rapport d'infraction pour valoir comme moyen de preuve permettant d'établir la commission d'une infraction.

1. *R. c. Corporation de la ville de Sault Ste-Marie*, [1978] 2 R.C.S. 1299, 1302-1303.
2. *R. c. Pierce Fisheries Limited*, [1971] R.C.S. 5.

La place qu'occupe aujourd'hui le droit pénal statutaire dans la pratique juridique ne cesse de croître. En effet, l'activité judiciaire compte par milliers le nombre de dossiers traduits annuellement devant les tribunaux de première instance. Ce phénomène s'explique en bonne partie par les efforts déployés par le législateur au cours des dernières décennies afin de faciliter l'accès aux tribunaux aux justiciables et par les montants élevés des amendes imposables. À ce titre, l'adoption en 1987 du *Code de procédure pénale* devait constituer le premier jalon d'une politique législative conscientisée à la réalité pénale statutaire. Malheureusement, il n'aura pas été suivi depuis par d'autres gestes concrets malgré les besoins apparents. Dans cet esprit, l'adoption d'une loi sur la preuve ainsi que la mise en œuvre d'une politique uniforme en matière d'imposition des amendes constituent de nouveaux défis auxquels le législateur devra tôt ou tard se consacrer s'il veut demeurer à l'avant-garde des courants juridiques et par le fait même, compléter la réforme entreprise.

Le droit pénal réglementaire: un droit qui se distingue

En matière de divulgation de la preuve

Avec la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Stinchcombe*³, le ministère public se voit attribuer une obligation, sans équivoque, de divulguer à la défense tous les éléments de preuve substantielle en sa possession, qu'ils soient favorables ou non à l'accusé. Cette obligation n'est cependant pas absolue: elle demeure sujette au pouvoir discrétionnaire du substitut du procureur général de refuser, pour cause, la divulgation de renseignements ou de décider du moment de la divulgation, ce pouvoir étant toutefois sujet au contrôle judiciaire. Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, le ministère public peut ainsi exclure de la divulgation les éléments qui ne sont manifestement pas pertinents⁴, ceux ayant trait à l'identité de certaines personnes afin de les protéger contre le harcèlement ou des lésions corporelles, de même que ceux ayant trait à l'application du privilège relatif aux indicateurs ou de toutes autres règles en matière de secret⁵.

Bien qu'en principe la divulgation doive être effectuée avant que l'accusé ne soit appelé à choisir son mode de procès ou à présenter son

3. *Stinchcombe c. La Reine*, [1991] 3 R.C.S. 326.

4. *Id.*, p. 336; *Chaplin c. La Reine*, [1995] 1 R.C.S. 727: à ce titre, la pertinence doit être déterminée en fonction de l'usage que la défense compte faire des renseignements en question ou encore lorsqu'il y a possibilité raisonnable que les renseignements aident l'accusé à présenter une défense pleine et entière.

5. *Supra*, note 3, p. 335-336.

plaidoyer, il peut arriver que le moment de la divulgation soit retardé tel le cas, par exemple, d'une enquête n'ayant pu être terminée avant que les poursuites ne soient engagées. La justification d'un tel report dépendra alors si, en raison de ce report, l'accusé a été privé ou non de pouvoir prendre à temps les mesures ayant un effet sur son droit à une défense pleine et entière⁶ et, en cas de privation, s'il y a matière à redressement.

L'obligation de divulgation se définit en effet en fonction du droit à une défense pleine et entière, ce qui laisse place, en cas de manquement, à l'application de réparations pouvant aller de l'ajournement, unique ou multiple, à l'arrêt des procédures. À ce titre, il importe toutefois de se rappeler, à l'instar de la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Carosella*⁷, que l'arrêt des procédures constitue une réparation exceptionnelle qui ne doit être accordée que dans les «cas les plus manifestes» et de retenir, comme facteurs pouvant être pris en considération à cette fin, l'absence de toute autre réparation qui viendrait corriger le préjudice causé à l'accusé de présenter une défense pleine et entière, ou encore le préjudice irréparable causé à l'intégrité du système judiciaire si la poursuite suivait son cours.

Il existe peu de décisions portant sur l'application de l'obligation de divulgation de la preuve en matière pénale statutaire. Parmi celles que l'on retrouve, l'une est venue préciser la notion de poursuivant public comme devant être interprétés dans le sens large du terme de manière à garantir le droit à une défense pleine et entière. Il s'agit de l'affaire *Massé*⁸, décision dans laquelle l'honorable Alain Morand, de la Cour du Québec, après avoir rejeté les prétentions de l'Ordre des chiropraticiens voulant qu'il ne soit pas tenu en tant que corporation poursuivante à l'obligation de divulgation dans une instance opposant deux parties privées, concluait à son assujettissement.

Avec l'affaire *Pétrin*⁹, la Cour municipale de Gatineau a eu à se prononcer sur la responsabilité du procureur chargé d'un dossier de poursuite par rapport aux autres intervenants de l'Administration en matière de divulgation. Dans cette affaire, une certaine madame Pétrin était poursuivie en vertu du *Code de la sécurité routière*, pour

6. *Egger c. La Reine*, [1993] 2 R.C.S. 451, 467.

7. *Carosella c. La Reine*, [1997] 1 R.C.S. 80.

8. *Ordre des chiropraticiens du Québec c. Massé*, Cour du Québec, district de Trois-Rivières, hon. Alain Morand, le 7 décembre 1995, n° 400-27-002515-935.

9. *Ville de Gatineau c. Pétrin*, Cour municipale de Gatineau, sous la présidence de M. le juge François Gravel, le 3 février 1997, n° 95-006296 (J.E. 97-708).

manquement à un devoir du conducteur en cas d'accident, et obtint de la Cour l'arrêt des procédures portées contre elle après que le policier, appelé à témoigner pour la poursuite, ait tenté de mettre en preuve le contenu d'un rapport d'événement et de déclarations remontant à la date de l'accident sans que ces documents ne lui aient été préalablement communiqués, malgré trois demandes de divulgation formulées en ce sens auprès de la partie poursuivante à des dates différentes. Cette décision insiste d'ailleurs sur le devoir qui incombe au procureur qui officie pour la poursuite en matière de divulgation, soulignant de surcroît que cette obligation «ne repose pas sur le policier mais sur le procureur qui a l'obligation de faire les demandes nécessaires au policier qui lui a la responsabilité de remettre à la poursuite toutes les informations»¹⁰, devoir qui ne saurait être autrement délégué¹¹.

Une autre décision plus récente porte sur le moment de la divulgation en matière d'infractions statutaires. Dans l'affaire *Thibault*¹², l'appelant demandait à la Cour supérieure la réformation d'une première décision rendue en Cour municipale en matière d'infraction pour excès de vitesse au motif, notamment, qu'il n'avait pu prendre connaissance de la preuve documentaire sur constat dans un délai raisonnable, les documents en question ne lui ayant été dévoilés qu'environ trente minutes avant son procès. Dans sa décision, le juge devait rejeter ce motif après avoir considéré la nature des documents communiqués, le fait que leur communication dans les instants précédant le procès n'avait pu avoir une influence sur l'issue de celui-ci et qu'il n'y avait pas de possibilité raisonnable que cette communication ait porté atteinte à l'équité du procès.

Cette décision s'avère des plus importantes pour le ministère public qui se voit aux prises chaque jour avec la gestion de milliers de dossiers imputant des infractions réglementaires. Elle s'inscrit également dans l'esprit de l'affaire *Stinchcombe* où la Cour suprême, tout en indiquant que l'obligation de divulguer s'appliquait à toutes les infractions, n'a pas manqué d'ajouter qu'il se pouvait «que plusieurs facteurs [...] ne s'appliquent pas du tout ou que leur effet soit moindre dans le cas des infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité»¹³, donnant ainsi ouverture à une application

10. *Id.*, p. 4.

11. *Id.*, p. 6.

12. *Thibault c. Ville de Lévis*, Cour supérieure, district de Québec, hon. Richard Grenier, n° 200-36-000652-990, le 22 juillet 1999.

13. *Supra*, note 3, p. 342.

beaucoup plus souple de l'obligation de divulgation pour le poursuivant public en matière d'infractions réglementaires.

Comme le soulignaient les auteurs Létourneau et Robert dans leur traité portant sur le *Code de procédure pénale du Québec*, dans ce secteur d'activité du droit où les infractions se comptent par milliers, il serait «tout simplement dysfonctionnel et contraire à l'intérêt public de voir dans l'obligation du poursuivant une obligation absolue qu'il faut satisfaire à tout prix et en tout temps, même en l'absence d'intérêt du défendeur»¹⁴. La gravité et la complexité rattachées à ce type d'infractions en général de même que l'impossibilité pratique d'exiger du poursuivant public une divulgation automatique dans chaque cas amènent ces mêmes auteurs à considérer que c'est à la défense qu'il revient de manifester son intention d'exercer son droit à la divulgation de la preuve pour faire naître l'obligation corrélative du poursuivant¹⁵. Cette conclusion, qui s'inspire des propos tenus par l'honorable juge Sopinka dans l'affaire *Stinchcombe*¹⁶, n'est pas sans fondement.

En matière de délais raisonnables

Le droit d'être jugé dans un délai raisonnable est prévu à l'article 11b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*¹⁷. Les droits individuels que cet alinéa cherche à protéger sont le droit à la sécurité de la personne, le droit à la liberté et le droit à un procès équitable. Le droit à la sécurité de la personne couvre l'anxiété, la préoccupation et la stigmatisation; le droit à la liberté s'évalue à l'occasion d'un emprisonnement préalable à l'instruction ou de conditions restrictives de liberté; le droit à un procès équitable fait appel aux procédures pendant que la preuve est disponible et récente.

Il n'existe pas de règles indiquant précisément après combien de temps un délai doit être considéré comme étant déraisonnable. Dans l'affaire *Morin*¹⁸, la Cour suprême du Canada indique une préférence pour laisser aux tribunaux de première instance le soin de détermi-

14. Gilles LÉTOURNEAU et Pierre ROBERT, *Code de procédure pénale du Québec annoté*, Éd. Wilson & Lafleur, 4^e éd., 1998, p. 324.

15. *Id.*, p. 415.

16. *Supra*, note 3, p. 341.

17. *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982 (R.-U.), c. 11, App. II, lequel se lit comme suit: «Tout inculpé a le droit: [...]b) d'être jugé dans un délai raisonnable».

18. *Morin c. La Reine*, [1992] 1 R.C.S. 771, 797, il est question toutefois d'une ligne directrice mais qui, selon l'honorable juge Sopinka, «ne doit pas être traitée comme un délai de prescription déterminé».

ner dans chaque cas s'il y a matière à redressement en tenant compte des contraintes factuelles propres à leur district judiciaire et ce, à partir de certains facteurs d'évaluation destinés à assurer une certaine stabilité judiciaire. Ces facteurs sont au nombre de quatre; ils portent:

- la longueur du délai encouru depuis l'institution des procédures;
- la renonciation de la partie défenderesse à invoquer certaines périodes encourues dans le calcul du délai;
- les raisons inhérentes au délai;
- le préjudice subi par l'accusé.

Dans l'affaire *Kalanj*¹⁹, la Cour suprême du Canada nous indique que l'alinéa 11b) accorde sa protection à partir du moment où une personne est inculpée, c'est-à-dire à compter du dépôt de la dénonciation relative à l'infraction qui lui est reprochée ou de l'acte d'accusation lorsqu'il est présenté directement sans dénonciation. Si l'on transpose cette règle en droit pénal réglementaire provincial, on peut affirmer que la protection prévue par cet alinéa débute, en principe, au moment de la signification du constat d'infraction compte tenu de l'article 156 du *Code de procédure pénale* suivant lequel: «Toute poursuite pénale débute au moment de la signification d'un constat d'infraction»²⁰.

Dans le cadre de son analyse, le tribunal doit s'interroger sur la longueur du délai et voir à appliquer, s'il y a lieu, la présomption reconnue dans l'affaire *Askov*. Lorsqu'au contraire la longueur du délai n'apparaît pas en soi exceptionnelle, il ne lui est pas nécessaire de procéder à l'examen du dossier à moins que le requérant ne soit en mesure de démontrer un préjudice. Dans les autres cas, le tribunal doit procéder à l'analyse des facteurs précités et déterminer s'il y a eu renonciation par le défendeur à invoquer certaines périodes dans le calcul; pour conclure à renonciation, le juge devra déterminer si l'acte posé par le défendeur était clair et précis et non seulement découler d'un manque d'attention. Si la demande n'est pas réglée par le principe de la renonciation, la cour doit examiner les autres raisons inhérentes aux délais encourus, tels la complexité de l'affaire, les actes de

19. *Kalanj c. La Reine*, [1989] 1 R.C.S. 1594.

20. *Code de procédure pénale*, L.R.Q., c. C-25.1, a. 156.

l'accusé, les actes du ministère public, les limites des ressources institutionnelles, les «autres raisons»²¹ ainsi que le préjudice subi par l'accusé.

Bien qu'en principe le fardeau juridique d'établir qu'il y a eu violation de la *Charte* incombe à celui qui soulève la violation, la Cour suprême du Canada reconnaissait, dans l'affaire *Askov*, l'ouverture à application d'une présomption de préjudice en faveur d'un accusé dans les cas de délais exceptionnellement longs²². Depuis, avec la décision rendue dans l'affaire *CIP Inc.*²³, on peut se demander dans quelle mesure la présomption élaborée dans l'affaire *Askov* mérite application en matière d'infractions réglementaires. En refusant d'étendre l'application automatique de la présomption de préjudice découlant du seul écoulement du temps à une personne morale au motif que cette présomption était liée non pas au droit à un procès équitable, mais aux droits à la sécurité et à la liberté de la personne, droits auxquels ne pouvait prétendre la personne morale, la Cour suprême venait ainsi limiter, dans l'affaire *CIP Inc.*, le champ d'application de la présomption dans les cas d'infractions ne mettant pas en péril la sécurité ou la liberté de la personne. Cette interprétation a d'ailleurs été retenue et fait jurisprudence actuellement si l'on s'en réfère à plusieurs décisions rendues notamment en matière de circulation routière dans lesquelles les défendeurs ont vu leur requête rejetée à défaut de preuve d'un préjudice certain les concernant²⁴.

Lorsqu'il conclut qu'il y a atteinte au droit d'être jugé dans un délai raisonnable, le tribunal doit alors décider de la réparation qu'il convient d'appliquer. La solution retenue par l'honorable juge Cory²⁵, alors qu'il s'exprimait pour la majorité dans l'affaire *Askov*,

21. Dans l'affaire *Morin c. La Reine*, *supra*, note 18, la Cour suprême du Canada introduit cette possibilité de manière à laisser au tribunal saisi de la demande le plus de latitude possible pour trancher la question compte tenu des circonstances propres à chaque dossier.

22. *Askov c. La Reine*, [1990] 2 R.C.S. 1199, l'hon. J. Cory, p.1232: «Il existe une présomption simple selon laquelle le seul écoulement du temps cause un préjudice à l'accusé et dans le cas de délais très longs la présomption devient pratiquement irréfragable.»

23. *CIP Inc. c. La Reine*, [1992] 1 R.C.S. 843.

24. *Ville de Montréal c. Pasquin*, [1999] R.J.Q. 575; *P.G. Québec c. Spagnolo*, [1998] R.J.Q. 2526; *Gagnon c. P.G. Québec*, B.E. 98BE-534, C.S., district de Longueuil, hon. Diane Marcelin, le 7 novembre 1997, n° 505-36-000250-979; *P.G. Québec c. Di Iorio*, C.Q., M. le juge de paix François Drolet, le 20 octobre 1997, n° 500-61-047050-977.

25. *Supra*, note 22, p. 1247: «Dans le cas de délais très longs et injustifiables, il semble qu'il n'y ait pas d'autre possibilité que d'ordonner l'arrêt des procédures.»

aura entraîné pendant un certain temps le prononcé de l'arrêt des procédures comme seul remède possible. Il est apparu depuis que des modulations pouvaient être apportées, notamment, dans les cas d'infractions réglementaires telles celles relatives à la circulation routière. C'est ainsi d'ailleurs que s'exprime l'honorable Bernard Grenier dans l'affaire *Spagnolo*²⁶ lorsqu'il estime, en référence à certains propos tenus par le très honorable juge Antonio Lamer dans l'affaire *Askov* et l'affaire *CIP Inc.*, que rien n'empêche un tribunal de faire une distinction entre une infraction criminelle et une infraction réglementaire lorsqu'il s'agit de déterminer la réparation appropriée dans le cas où un procès ne serait pas tenu dans un délai raisonnable. Parmi les moyens suggérés en guise de réparation par l'honorable Bernard Grenier en matière d'infraction routière, s'inscrivent la dispense quant aux frais imposables ou encore l'octroi d'un délai «très généreux» pour acquitter le montant de l'amende. Il semble, somme toute, qu'il s'agirait dans de tels cas d'envisager une réparation adaptée aux circonstances et qui n'ait pas le caractère final de l'arrêt des procédures.

En matière d'enquête

Plusieurs lois sectorielles contiennent des dispositions à caractère pénal permettant de sanctionner des comportements dérogatoires aux règles qu'elles établissent, tout en prévoyant diverses mesures de contrôle permettant à l'État d'en vérifier l'application. Ces mesures, qui concernent l'attribution de pouvoirs de vérification ou d'inspection sur des activités réglementées, comportent généralement une intrusion dans la vie des personnes contrôlées. Avec l'avènement des chartes, certaines clarifications sont devenues nécessaires, ne serait-ce que pour établir dans quelle mesure ces pouvoirs pouvaient subsister et, le cas échéant, être exercés.

La Cour suprême du Canada, dans l'affaire *Potash*²⁷, vient apporter un éclairage sur ces questionnements en distinguant, au point de départ, l'exercice d'un pouvoir d'inspection relié à la vérification du respect d'une disposition de nature réglementaire de l'enquête de nature criminelle, et en concluant à la validité de tels pouvoirs, malgré l'aspect contraignant qui les entoure. Parmi les motifs retenus à cette fin par la Cour, s'inscrivent:

26. *Supra*, note 24.

27. *Comité paritaire de l'industrie de la chemise c. Potash*, [1994] 2 R.C.S. 406.

- la reconnaissance nécessaire de tels pouvoirs lorsqu'il s'agit de s'assurer de la conformité de l'exercice d'activités réglementées par l'État;
- l'intention fondamentale qui les anime, à savoir la vérification du respect de la loi et non pas la recherche d'éléments de preuve pour fins de poursuite;
- les balises législatives dans lesquelles ils doivent être exercés;
- le fait qu'ils n'entraînent pas les stigmates associés aux enquêtes criminelles;
- le peu de contrainte qu'ils occasionnent à la personne qui s'adonne à une activité réglementée;
- et l'attente raisonnable d'une personne qui s'adonne à une activité réglementée de se voir vérifier en conséquence.

Il appert également de cette décision²⁸, et de celle rendue dans l'affaire *Del Zotto*²⁹, que la présence de soupçons ne saurait empêcher un inspecteur d'exercer valablement ses fonctions administratives. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il puisse continuer nécessairement à agir de la même façon lorsqu'il se trouve en présence de motifs raisonnables et probables de croire à la perpétration d'une infraction si l'on s'en réfère, notamment, à l'affaire *Hunter*³⁰, même si «l'application de la norme de caractère raisonnable est moins sévère et plus souple dans les cas de fouilles, perquisitions et de saisies en matière administrative ou réglementaire»³¹.

En matière de preuve sur rapport d'infraction

L'article 62 du *Code de procédure pénale* offre au poursuivant la possibilité de faire la preuve d'une infraction à partir du dépôt d'un document, soit le constat ou le rapport d'infraction, sans avoir à assigner l'agent de la paix ou la personne responsable de l'application d'une loi ayant constaté les faits qui y sont consignés. Cette règle constitue une autre particularité juridique qui échappe au rigorisme des règles de preuve applicables en droit criminel.

28. *Id.*, p. 421.

29. *R. c. Del Zotto*, [1999] 1 R.C.S. 3.

30. *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145.

31. *P.G. Québec c. Les entreprises Marélie Inc.*, C.Q., district de Québec, hon. Pierre Rousseau, le 19 décembre 1996, n° 200-61-012427-959, p. 6.

Dans l'affaire *Perrin*³², la Cour d'appel du Québec reconnaît d'ailleurs la valeur d'une telle preuve qu'elle qualifie de «mode de preuve additionnel» contenant des faits que le juge au procès ne peut ignorer en cas de mémoire défaillante du policier appelé à témoigner devant la Cour malgré le dépôt du rapport d'infraction.

Certaines conditions sont toutefois rattachées à ce mode de preuve, lesquelles sont prévues aux articles 62 et 63 du même Code. Il en est ainsi de la forme rattachée au document, de l'attestation nécessaire de l'agent de la paix ou de la personne chargée de l'application d'une loi d'avoir lui-même constaté les faits qui y sont mentionnés, et de l'obligation qui incombe au poursuivant de voir à assigner le signataire du document à la demande du défendeur pour fins du contre-interrogatoire. Cela dit, il semble que l'on ne doive accorder à ces conditions plus de rigueur que le texte ne pourrait laisser supposer de prime abord.

En effet, l'article 48 de la *Loi d'interprétation*³³ favorise d'ailleurs une telle ouverture en ce qui a trait aux questions de forme, lorsqu'il établit comme principe que «l'emploi rigoureux des formules édictées par une loi pour assurer l'exécution de ses dispositions, n'est pas prescrit, à peine de nullité, si des variantes n'en affectent pas le sens». Il en va tout autant de la valeur probante de la preuve lorsque la présence d'une erreur au rapport n'a pas pour effet de porter atteinte aux éléments essentiels de la preuve. Dans l'affaire *Parent*³⁴, la Cour d'appel du Québec devait ainsi maintenir une déclaration de culpabilité malgré le fait que la peine indiquée au constat d'infraction s'avérait inférieure à la peine minimum prévue dans la loi, et condamner le défendeur au montant prévu dans la loi.

Quant au droit d'assignation du policier offert au défendeur à l'article 63 du Code, on peut s'interroger sur sa portée pour contrer le dépôt en preuve par la partie poursuivante d'un rapport d'infraction en cas de décès du policier signataire après l'émission de son rapport et avant la date du procès³⁵. À cet égard, il semble que, vu la situation, la partie poursuivante puisse procéder suivant les règles de common law et demander l'admissibilité en preuve de la déclaration émanant

32. *Perrin c. Ville de Pin court*, J.E. 95-160, Cour d'appel du Québec, district de Montréal, le 12 décembre 1994, n° 500-10-000364-925.

33. L.R.Q., c. I-16.

34. *Parent c. Corporation municipale de la ville de Beauport*, J.E. 90-909, C.A., district de Québec, le 7 mai 1990, n° 200-10-000026-893.

35. *P.G. Québec c. Picard*, C.Q., M^{me} le juge de paix Julienne Pelletier, le 6 décembre 1995, n° 200-61-000871-952, jugement rendu oralement.

d'une personne décédée selon une exception à la règle du oui-dire. Il s'agirait alors pour elle de satisfaire aux conditions de nécessité et de fiabilité élaborées par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Khan*³⁶, puis dans l'affaire *F.J.U.*³⁷, pour que soit déclaré admissible en preuve le document qu'elle demande à produire.

Le droit pénal réglementaire: un droit qui s'adapte

Le Code de procédure pénale: un premier pas vers l'uniformisation du droit pénal réglementaire

L'adoption du *Code de procédure pénale* aura permis de mettre fin à une prolifération de procédures particulières dispersées dans plusieurs lois afin de régir une même réalité juridique. Elle aura permis également de mettre un terme à la lourdeur du processus introductif d'instance tout en favorisant l'accessibilité aux règles applicables. Malgré cet effort louable du législateur, certains souligneront que certaines lois sectorielles prévoient encore malgré tout des mesures dérogoratoires à celles édictées par le Code. Il n'en demeure pas moins que ces dérogations font aujourd'hui figure d'exception. Elles doivent de plus se justifier pour passer l'étape du contrôle législatif.

Une loi sur la preuve pénale: un besoin à combler

Compte tenu de la proximité de la procédure et de la preuve, certaines mesures ont dû être intégrées à l'époque dans le *Code de procédure pénale* de manière à assurer la transition harmonieuse entre le Code et la *Loi sur les poursuites sommaires*. Il en est ainsi par exemple de celle relative au fardeau de la preuve, de celles ayant trait à la preuve documentaire ou encore de celle concernant le renversement du fardeau de la preuve en matière de permis. Il n'en demeure pas moins qu'il reste encore beaucoup à faire en ce domaine où l'on doit encore s'en remettre à la *Loi sur la preuve du Canada*, à la *common law* et aux lois sectorielles pour combler l'absence d'une loi-cadre en matière de preuve pénale pour régir les infractions statutaires. Comme l'exprimait l'honorable Gilles Létourneau à l'époque où il présidait la Commission fédérale de réforme du droit, avec l'adoption de son *Code de procédure pénale*, le Québec pouvait alors s'enorgueillir de se retrouver «encore une fois à l'avant-garde des pro-

36. *Khan c. La Reine*, [1990] 2 R.C.S. 531.

37. *F.J.U. c. La Reine*, [1995] 3 R.C.S. 764.

vinces canadiennes en termes d'accessibilité pour le citoyen à la règle de droit et à la justice»³⁸. Aussi, afin de maintenir ce leadership à l'échelle canadienne, il serait encore temps pour le Québec de parfaire la réforme pénale entreprise et songer à se doter d'une loi sur la preuve adaptée aux particularismes du droit pénal réglementaire.

La modernisation des systèmes de peines: un défi de taille

La révision des systèmes de peines, c'est-à-dire des moyens qui servent à sanctionner une infraction, constitue un autre défi de taille. Leur multiplicité et leur diversité en sont en bonne partie la cause. Au nombre de ces moyens s'inscrivent les amendes, les sanctions de type administratif ou de type civil décidées par les tribunaux, de même que l'emprisonnement en tant que peine et non à défaut de paiement d'une amende. S'inscrivent également les effets de nature civile et ceux de nature administrative que le juge n'a pas à considérer lorsqu'il décide de la sanction, et qui découlent malgré tout d'une condamnation pénale; ceux-ci peuvent être imposés par la loi ou découler de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'Administration. Tel dans le cas des amendes, ces catégories de peines se subdivisent elles-mêmes en plusieurs sous-catégories, illustrant d'autant la complexité des systèmes de peines. Il en est ainsi des amendes qui, à titre d'exemple, peuvent être fixes, variables, continues, supplémentaires, additionnelles, applicables de façon universelle tant à la personne physique qu'à la personne morale ou applicables de façon distincte à l'une ou à l'autre de ces personnes.

Une comparaison des peines prévues dans les lois du Québec révèle également la vétusté de certaines peines et l'incohérence d'autres lorsqu'elles varient sans cesse d'une loi à l'autre pour sanctionner finalement des comportements dérogatoires souvent similaires. À ce titre, on peut s'interroger sans conteste sur le maintien aujourd'hui d'une amende minimale de 0,05 \$, 0,10 \$ et même 0,25 \$ comme il est prévu à l'article 261 du *Code municipal*³⁹, alors que les frais minima exigibles pour la transmission d'un plaidoyer de culpa-

38. Gilles LÉTOURNEAU, «Le Code de procédure pénale du Québec: éléments de problématique et de solution», (1988) 19 *R.G.D.* 151, 168.

39. L.R.Q., c. C-27.1, art. 261: «Les amendes imposées sur les propriétaires d'animaux trouvés errants sont les suivantes, pour la première offense: pour chaque étalon âgé de pas moins d'un an 6,00 \$; pour chaque taureau, verrat ou bélier 2,00 \$; pour chaque cheval coupé, poulain, pouliche, jument, bœuf, vache, veau, génisse, cochon annelé 0,25 \$; pour chaque cochon non annelé, bouc ou chèvre 1,00 \$; pour chaque mouton 0,10 \$; pour chaque oie, canard, dinde ou autre volaille 0,05 \$.»

bilité sur constat d'infraction débutent à 5 \$. Il s'agit là, bien sûr, d'un exemple extrême mais qui illustre d'autant la vétusté, l'incongruité et souvent même l'incohérence du système actuel. Et que dire devant ce constat où, sur quinze lois contenant une disposition interdisant l'entrave à un inspecteur dans l'exercice de ses fonctions, treize d'entre elles contiennent des sanctions différentes⁴⁰!

Une analyse systématique des Lois refondues du Québec réalisée au ministère de la Justice aura permis de répertorier, au 1^{er} septembre 1995, près de 15 000 comportements pénalisés distincts, eux-mêmes sanctionnés par plus de 1 100 différents systèmes de peines. Cette analyse s'inscrit d'ailleurs dans le cadre d'une réflexion entreprise au ministère de la Justice, il y a quelques années, pour fins d'élaboration d'une politique gouvernementale en matière d'attribution de peines. Cette étude, sans précédent, devrait normalement être finalisée vers la fin de l'année courante et être suivie d'une consultation auprès des ministères et organismes concernés. On peut penser que cette analyse suggérera des balises à l'intérieur desquelles toute peine susceptible de sanctionner un comportement réglementaire dérogatoire devra s'inscrire, lesquels tiendront compte à la fois de la nature du comportement reproché, de la gravité du manquement par rapport à l'intérêt social que la loi habilitante cherche à protéger, de la justesse de la peine qu'il convient d'y greffer et ce, en tenant compte des indicateurs de sévérité retenus. Cette approche devrait non seulement servir de guide dans le cadre de l'élaboration de nouvelles législations mais entraîner également une révision

40. À ce sujet, pour n'en citer que quelques-unes, la *Loi sur les agents de voyage* (L.R.Q., c. A-10) prévoit l'imposition d'une amende allant de 500 \$ à 2 500 \$ dans le cas d'une première infraction et, en cas de récidive, de 1 000 \$ à 5 000 \$; la *Loi sur les appareils sous pression* (L.R.Q., c. A-20.01) prévoit l'imposition d'une amende allant, dans le cas d'une première infraction, de 325 \$ à 700 \$ pour une personne physique et de 700 \$ à 1 400 \$ pour une personne morale, ces montants devant être doublés dans le cas d'une première récidive, et triplés dans le cas de toutes autres récidives; la *Loi sur le cinéma* (L.R.Q., c. C-18.1) prévoit une amende allant, dans le cas d'une première infraction, de 175 \$ à 1 400 \$ lorsqu'il s'agit d'un individu et de 700 \$ à 2 800 \$ lorsqu'il s'agit d'une corporation ou d'une société, ces montants étant, dans le cas de récidive dans les deux ans, de 325 \$ à 700 \$ pour un individu et de 1 400 \$ à 13 975 \$ pour une corporation ou une société; la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., c. Q-2) prévoit, dans le cas d'une première infraction, une amende de 600 \$ à 20 000 \$ pour une personne physique et, en cas de récidive, un montant allant de 4 000 \$ à 40 000 \$, ces minima devant être multipliés par trois et maxima devant être multipliés par six dans le cas d'une corporation; la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (L.R.Q., c. R-15.1) prévoit une amende allant de 500 \$ à 25 000 \$; la *Loi sur les sociétés d'entraide économique* (L.R.Q., c. S-25.1) prévoit une amende allant de 300 \$ à 10 000 \$ dans le cas d'une première infraction, et de 500 \$ à 20 000 \$ en cas de récidive.

générale des systèmes de peines en vigueur par besoin de simplification, d'harmonisation, d'uniformisation et de cohérence législative.

Conclusion

Le droit pénal statutaire a subi de profondes mutations au cours des dernières années. De plus ou moins méconnu, ce «proche parent» du droit criminel est devenu, au fil des ans, un outil privilégié par le législateur pour assurer, en général, le respect des lois. L'intérêt qu'il suscite aujourd'hui est dû, en bonne partie, au montant élevé que représentent la plupart des amendes, eu égard à la capacité de payer des contrevenants, ainsi qu'aux conséquences civiles et administratives liées à certaines condamnations. Le nombre sans cesse croissant des contrevenants qui décident d'assumer eux-mêmes leur défense devant les tribunaux favorise le développement du sens critique des gens à l'égard du système pénal et suscite, de façon particulière, certains besoins lorsqu'il s'agit pour eux d'avoir accès aux règles à partir desquelles ils pourront être en mesure d'assumer leur propre défense.

Il s'agit là de réalités qu'on ne peut plus ignorer et au sujet desquelles le législateur devra tôt ou tard prendre position s'il tient à maintenir la crédibilité du système et à assurer, par la justesse et l'effet dissuasif des sanctions, le respect harmonieux de ses lois.