

Les sanctions administratives pécuniaires

Gaston Pelletier*

Résumé	513
Introduction	515
1. Les origines de l'institution et divers précédents de mise en œuvre	515
1.1 Les origines de l'institution	515
1.2 Divers précédents mettant en œuvre cette institution	516
1.2.1 Dans la législation fédérale	516
1.2.1.1 <i>La Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire</i>	516
1.2.1.2 <i>La Loi sur l'aéronautique</i>	517
1.2.1.3 <i>La Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières</i>	517
1.2.1.4 <i>La Loi sur les pénalités administratives en matière d'environnement</i>	518

* LL.L., LL.M., avocat, Direction générale des affaires juridiques et législatives, ministère de la Justice.

1.2.2	Dans la législation ontarienne	519
1.2.3	Dans la législation québécoise.	520
1.2.3.1	En matière de valeurs mobilières	520
1.2.3.2	En matière de service de garde à l'enfance	521
1.2.3.3	En matière environnementale	521
2.	Les caractéristiques d'un régime de sanctions administratives pécuniaires	522
3.	Les critères développés par les tribunaux pour assurer la validité constitutionnelle des sanctions administratives	523
4.	Les composantes d'un régime de sanctions administratives pécuniaires	525
	Conclusion	528

RÉSUMÉ

Les sanctions administratives pécuniaires, complément des voies d'exécution du droit administratif et acceptées dans divers États, font leur entrée en droit public québécois dont elles doivent respecter les caractéristiques en tenant compte notamment des enseignements jurisprudentiels.

INTRODUCTION

En maintes situations, l'Administration est législativement autorisée à sanctionner elle-même l'inobservation de la législation. Les sanctions administratives les plus souventes fois prévues consistent à suspendre ou à révoquer un permis ou une autorisation, ou une indemnité ou une prestation, à saisir certains biens, à blâmer la personne qui commet l'infraction ou à ordonner de faire ou de ne pas faire. Pour renforcer l'arsenal des voies d'exécution de la législation, le législateur a récemment ajouté à ces sanctions la possibilité d'imposer une sanction pécuniaire ou amende administrative de sorte que l'Administration peut recourir à une gamme différenciée de mesures en fonction de la gravité des transgressions en cause.

Cette institution n'est pas nouvelle. Après en avoir relaté les origines et fait état de divers précédents qui la mettent en œuvre, il y aura lieu d'en donner les caractéristiques et de rappeler les critères développés par la jurisprudence pour en établir la légalité. Un tel exercice permettra d'énumérer et de décrire les composantes qu'il serait opportun de retenir dans la mise en place d'un régime de sanctions administratives pécuniaires.

1. Les origines de l'institution et divers précédents de mise en œuvre

1.1 Les origines de l'institution

Il est possible de recenser deux grands systèmes autorisant l'imposition d'amendes administratives. L'un appliqué principalement en Europe continentale retient davantage le caractère « punitif » de la sanction tout en procédant à des adaptations du droit pénal aux fins de conserver la singularité de la répression administrative. Celle-ci constitue l'expression de la prérogative traditionnelle de la puissance publique de l'État et se veut la manifestation « moderne » de la confusion des pouvoirs que détenait le Roi. L'Allemagne, l'Italie et le Portugal ont introduit dans leur législation respective des lois-cadres ou spéciales comportant la presque totalité des règles

propres aux contraventions administratives. La France, dénommée « pays classique » de la sanction administrative, a adopté des législations sectorielles répondant ainsi à une exigence de pragmatisme.

L'autre système, fondé sur des bases juridiques différentes, a été adopté par les États-Unis. Les amendes administratives y sont appelées *civil penalties*¹. La jurisprudence enseigne que l'État est une personne et peut à ce titre subir un dommage en raison des contraventions à ses lois. Ce dommage donne lieu à réparation et celle-ci est recherchée par l'entremise des sanctions administratives pécuniaires au moyen desquelles l'État liquide *a priori* le préjudice qu'il devra supporter. La compensation pourra, par exemple, combler les coûts liés aux enquêtes et aux dysfonctions que les transgressions occasionnent. L'*Environmental Protection Agency* administre un programme de *civil penalties*. Elle pondère ces dernières en fonction du fait que la contravention a ou non été corrigée, de l'attitude du fautif et de sa capacité financière. D'autres agences exercent un pouvoir analogue.

Les régimes européen et américain, quoique s'appuyant sur des bases juridiques différentes, participent fondamentalement à l'ordre administratif.

1.2 Divers précédents mettant en œuvre cette institution

1.2.1 Dans la législation fédérale

1.2.1.1 La Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire

La Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire, entrée en vigueur le 30 juillet 1997 et ayant pour objet « d'établir une solution de rechange au régime pénal », prévoit la possibilité d'imposer une sanction administrative pécuniaire en cas de violation d'une disposition législative identifiée par le ministre dans un règlement, la possibilité de tenir compte, pour établir le montant de l'amende, de circonstances aggravantes ou atténuantes dont l'intention ou la négligence du contrevenant et ses antécédents et la gravité du tort causé. Elle prévoit en outre la notification d'un avis au contrevenant précisant les faits reprochés et le montant de l'amende et l'informant de son droit de

1. Voir, par exemple, le *Health and Safety Code*, Californie, Stats. 1995, Ch. 415, Sec. 3 et le *Financial Code*, Californie, Stats. 1990, Ch. 1118, Sec. 21.

contester cette sanction soit auprès du ministre ou devant un tribunal et la possibilité de réduire le montant de l'amende si le contrevenant la paie sans la contester ou de conclure une entente en vertu de laquelle le contrevenant s'engage à prendre les mesures correctives appropriées. Cette loi établit un régime de responsabilité absolue excluant la défense de diligence raisonnable et celle fondée sur l'erreur de fait et précise que tout manquement identifié peut être réprimé soit par une sanction administrative pécuniaire, soit par une sanction pénale, mais que ces poursuites s'excluent mutuellement².

1.2.1.2 *La Loi sur l'aéronautique*

La *Loi sur l'aéronautique* a été modifiée en 1986 pour, notamment, renforcer les voies d'exécution de la loi en prévoyant que certaines infractions, désignées par règlement édicté par le gouvernement, pourraient être sanctionnées par une amende administrative. Il s'agit d'infractions concernant des demandes de renseignements pour assurer la sûreté des transports. Une politique encadre la prise d'une telle décision en énonçant les facteurs à prendre en considération. Un avis informe le contrevenant des faits reprochés, de son droit d'en demander la révision et de la contester devant le Tribunal d'appel des transports du Canada. Lors de l'audition d'une demande en révision, les parties ont la possibilité de présenter leurs observations conformément aux principes de l'équité procédurale et de la justice naturelle. Aucune poursuite en justice ne pourra être intentée pour la même contravention si le contrevenant paie l'amende ou si le tribunal décide qu'il n'y a pas eu de contravention³.

1.2.1.3 *La Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières*

En vertu de la *Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières*, le surintendant peut, « s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une violation a été commise, dresser un procès-verbal qu'il fait signifier à l'auteur présumé »⁴. Il peut s'agir d'un manquement à une ordonnance prise par le surintendant, à une directive enjoignant à une personne de cesser ou de s'abstenir de commettre un acte contraire aux bonnes pratiques de commerce, à une des conditions imposées par le surintendant ou à un engagement qui lui aurait été donné. Le montant de la sanction administrative pécuniaire peut

2. L.C. 1995, ch. 40, art. 3 à 5, 7 à 11 et 18.

3. L.R.C. (1985), ch. A-2, art. 7.6 à 8.3.

4. L.R.C. (1985), ch. 18 (3^e suppl.), art. 28(2).

varier de 10 000 \$ à 100 000 \$ ou de 25 000 \$ à 500 000 \$ selon que le contrevenant est une personne physique ou morale et selon que le surintendant établit qu'il s'agit d'une violation mineure, grave ou très grave⁵ en tenant compte de « la nature de l'intention ou de la négligence », de « la gravité du tort causé » ou « des antécédents de l'auteur »⁶. Ces poursuites se prescrivent « par six mois à compter de la date où le surintendant a eu connaissance des éléments constitutifs de la violation, lorsque celle-ci est mineure, et par deux ans, lorsqu'elle est grave ou très grave »⁷.

La loi prévoit que le surintendant signifie à l'auteur un procès-verbal où il lui mentionne son intention et lui offre la possibilité de présenter ses observations en lui précisant que le défaut de le faire dans le délai prévu « vaut aveu de responsabilité »⁸ et par la suite, sa décision où il l'informe de son droit de la contester⁹ devant la Cour fédérale¹⁰.

Le législateur prend soin de préciser qu'une telle violation n'est pas une infraction et que, conséquemment, « nul ne peut être poursuivi à ce titre sur le fondement de l'article 126 du *Code criminel* »¹¹.

1.2.1.4 La *Loi sur les pénalités administratives en matière d'environnement*

Le 18 juin 2009 était sanctionnée la *Loi sur les pénalités administratives en matière d'environnement* qui crée un régime s'intéressant spécifiquement aux « sanctions administratives pécuniaires », dont les dispositions sont en vigueur depuis le 10 décembre 2010. L'objet de la loi est d'offrir un « régime juste et efficace de pénalités » comme « solution de rechange au régime pénal et comme complément » aux autres mesures civiles ou administratives qui peuvent être prises en vertu des lois environnementales. Les violations donnant ouverture à l'application de cette loi doivent être déterminées par règlement et le montant des pénalités ne peut excéder 5 000 \$ pour une personne physique et 25 000 \$ pour une personne morale¹². Elle prévoit l'application de la pénalité aux dirigeants, aux adminis-

5. *Ibid.*, art. 25.

6. *Ibid.*, art. 26.

7. *Ibid.*, art. 37.

8. *Ibid.*, art. 28.

9. *Ibid.*, art. 29.

10. *Ibid.*, art. 30.

11. *Ibid.*, art. 33.

12. L.C. 2009, ch. 14, art. 126, art. 3 et 5.

trateurs ou aux mandataires d'une personne morale ainsi que l'imputation de la responsabilité pour les violations commises par un employé ou un mandataire¹³. Elle exclut par ailleurs expressément les défenses de diligence raisonnable et d'erreur de faits mais retient les justifications ou les excuses (contrainte, nécessité, etc.) qui existent en matière pénale¹⁴. Elle empêche de cumuler une pénalité administrative avec une sanction pénale, imposant à l'État de choisir entre les deux régimes¹⁵. L'imposition de la pénalité se prescrit par deux ans et est sujette à un mécanisme de révision interne¹⁶. Les pénalités perçues sont versées au « Fonds pour dommages à l'environnement » et doivent servir à la protection ou au rétablissement de la qualité de l'environnement¹⁷.

Le contrevenant peut saisir le réviseur-chef d'une demande de révision du montant de la pénalité ou des faits relatifs à la violation présumée, ou des deux. Lors de l'audition, les parties peuvent présenter oralement leurs observations. La décision en révision est définitive et n'est pas susceptible d'appel ou de révision en justice, sous réserve du contrôle judiciaire prévu par la *Loi sur les cours fédérales*¹⁸.

1.2.2 Dans la législation ontarienne

Une modification apportée à la *Loi sur la protection de l'environnement* en 2005 permet au directeur d'exiger d'une « personne réglementée » qu'elle paie une pénalité si elle contrevient à l'une des dispositions énumérées par le législateur ou dans un règlement pris en vertu de cette loi (art. 182.1)¹⁹.

Elle prévoit que le montant de la pénalité ne doit pas dépasser 100 000 \$ pour chaque journée au cours de laquelle la contravention a été commise ou s'est poursuivie, que les fonds amassés seront affectés à des projets environnementaux communautaires, que la contravention se prescrit par un an, que la responsabilité du contrevenant est absolue, que le cumul est permis, que l'administré peut s'engager, dans une entente conclue avec le ministère, à prendre des mesures correctrices permettant d'annuler ou de réduire le montant de la

13. *Ibid.*, art. 8 et 9.

14. *Ibid.*, art. 11.

15. *Ibid.*, art. 13.

16. *Ibid.*, art. 14 et 15.

17. *Ibid.*, art. 27.

18. *Ibid.*, art. 15 à 23.

19. L.R.O. (1990), c. E-19.

pénalité administrative et qu'il peut demander d'être entendu par le Tribunal de l'environnement.

Une deuxième modification adoptée en 2010 a introduit des pénalités administratives pour garantir le respect de certaines exigences et empêcher « quiconque » de tirer un avantage économique d'une contravention à l'une de ces exigences. En vertu de l'article 182.3, une pénalité maximale de 5 000 \$ par jour, par contravention, peut être imposée par un agent provincial, jusqu'à concurrence de 100 000 \$ pour chaque contravention. L'agent provincial doit émettre un arrêté au plus tard un an après le jour où les preuves de la contravention ont été portées pour la première fois à sa connaissance. L'arrêté doit décrire la contravention, préciser le montant et les modalités de paiement de la pénalité et informer le contrevenant de son droit de demander une audition ou une révision. Le contrevenant ne peut pas s'exonérer, sa responsabilité est absolue. Si le contrevenant paie la pénalité et qu'il a mis fin à la contravention, il ne pourra pas être déclaré coupable d'une infraction à l'égard de la même contravention. En cas de défaut de paiement, l'arrêté pourra être déposé et exécuté comme un jugement. Le directeur pourra en outre suspendre ou refuser de délivrer tout permis ou toute autorisation environnementale au contrevenant.

1.2.3 Dans la législation québécoise

1.2.3.1 En matière de valeurs mobilières

Les articles 134 de la *Loi sur les instruments dérivés*²⁰ et 273.1 de la *Loi sur les valeurs mobilières*²¹ permettent au Bureau de décision et de révision en valeurs mobilières²² d'imposer une pénalité administrative à une personne qui a fait défaut de respecter une disposition de l'une ou de l'autre loi ou qui, par son acte ou son omission, a contrevenu ou aidé à l'accomplissement d'une telle contravention.

Selon cette approche, il est nécessaire que les faits portés à la connaissance du Bureau aient été établis et démontrent le défaut ou la contravention et que cette preuve soit faite devant cet organisme, exerçant alors une fonction juridictionnelle, et à qui il appartient de prendre la décision.

20. L.R.Q., c. I-14.01.

21. L.R.Q., c. V-1.1. Voir également l'article 115 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, L.R.Q., c. D-9.2.

22. *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*, L.R.Q., c. A-33.2, art. 92.

1.2.3.2 En matière de services de garde à l'enfance

En vertu des articles 101.3 et suivants de la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, une personne désignée par le ministre peut imposer une « pénalité administrative » à un « titulaire de permis » ou à une « personne responsable d'un service de garde en milieu familial reconnue » lorsqu'elle constate un manquement à diverses dispositions de la loi que le législateur identifie spécifiquement soit, par exemple, entraver le travail d'un inspecteur²³, inciter les parents à payer plus que la contribution établie par règlement²⁴ ou recevoir plus d'enfants que le nombre indiqué au permis²⁵.

Il y est également précisé que le montant de la pénalité est de 500 \$, qu'une telle pénalité ne peut être cumulée avec une poursuite pénale en raison d'une contravention à la même disposition et en raison des mêmes faits et qu'elle se prescrit par un an²⁶.

Le législateur exige que le devoir d'agir équitablement soit alors respecté en obligeant la personne désignée à notifier à l'administré un avis exposant les motifs pour lesquels la sanction est imposée, énonçant le montant réclamé et lui mentionnant qu'il peut demander le réexamen de cette décision par le ministre et, par la suite, la contester devant le Tribunal administratif du Québec²⁷. Y sont à cet égard reprises certaines obligations inscrites dans la *Loi sur la justice administrative* telles offrir la possibilité de présenter ses observations et de compléter son dossier, prendre la décision avec diligence et la motiver par écrit en termes clairs et concis²⁸.

1.2.3.3 En matière environnementale

En vertu de l'article 115.13 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, une personne désignée par le ministre peut imposer une « sanction administrative pécuniaire » à « toute personne ou municipalité » qui fait défaut de respecter la loi ou ses règlements dans les cas énumérés par le législateur. Les montants qu'il est permis d'imposer varient selon qu'il s'agit d'une personne physique ou d'une personne morale, et selon les manquements constatés sans qu'il n'y

23. L.R.Q., c. S-4.1.1, art. 78.

24. *Ibid.*, art. 86.1.

25. *Ibid.*, art. 13.

26. *Ibid.*, art. 101.6 et 101.7.

27. *Ibid.*, art. 101.8.

28. *Ibid.*, art. 101.11 à 101.13.

ait toutefois de montant maximal ou minimal ainsi qu'il en est plus fréquemment pour les infractions pénales²⁹.

Il y est précisé qu'une telle sanction ne peut être imposée lorsqu'un constat d'infraction a été antérieurement signifié en raison d'une contravention à une même disposition, survenue le même jour et fondée sur les mêmes faits³⁰ et que cette réclamation se prescrit par deux ans³¹ de la date du manquement ou, en certains cas, qui suivent la date à laquelle l'inspection ou l'enquête qui a donné lieu à la découverte du manquement a été entreprise.

Le législateur y impose également les mêmes obligations visant à ce que le devoir d'agir équitablement soit respecté, offre la possibilité de demander le réexamen de la décision et de la contester devant le Tribunal administratif du Québec³².

2. Les caractéristiques d'un régime de sanctions administratives pécuniaires

Ainsi que l'écrit Robert Daigneault, « les pénalités administratives ont été décrites comme un hybride entre une amende et une dette civile [et leur] qualification est fondamentale car elle se répercute sur les protections constitutionnelles, sur les règles de preuve et sur l'équité procédurale »³³.

Selon la Cour suprême, une telle sanction administrative s'inscrirait dans la poursuite d'un objectif de correction et de prévention visant à favoriser le respect de la loi et ces procédures seraient « engagées pour déterminer l'aptitude à obtenir ou à conserver un permis »³⁴.

L'amende infligée par l'Administration n'est donc pas un châtiement punissant « moralement » le contrevenant comme l'est celui prononcé selon le droit pénal ou criminel. Elle vise plutôt à corriger une situation de non-conformité ou une attitude pour assurer une effica-

29. L.R.Q., c. Q-2, art. 115.23 à 115.26.

30. *Ibid.*, art. 115.14.

31. *Ibid.*, art. 115.21.

32. *Ibid.*, art. 115.15 à 115.20.

33. Robert DAIGNEAULT, « Réforme des sanctions environnementales au Québec : droit pénal dérivé ou une dérive du droit pénal ? », dans S.F.C.B.Q., vol. 329, *Développements récents en droit de l'environnement (2010)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 252.

34. *R. c. Wigglesworth*, [1987] 2 R.C.S. 541, 560.

cité réglementaire accrue et sert de support à la mission institutionnelle de l'Administration. Il n'y a pas alors d'arrestation, de risque d'emprisonnement et de procédure accusatoire, ni de risque d'opprobre ou de stigmatisation.

La sanction administrative est imposée par l'Administration législativement autorisée à ce faire lorsqu'elle constate une violation de la loi ; la décision administrative est alors prise selon une procédure administrative, peut faire l'objet d'un recours en révision par l'Administration et en contestation devant un tribunal administratif. Elle ne procède pas d'une fonction isolée à la manière de la répression judiciaire mais résulte d'une compétence complémentaire aux autres attributions de l'Administration. Le pouvoir de recourir à des sanctions administratives pécuniaires doit être accessoire à d'autres fonctions plutôt qu'une fin en soi.

Les sanctions administratives permettent à un gouvernement de faire preuve de flexibilité dans le choix des moyens pour assurer le respect d'un régime réglementaire d'une manière efficace. Cette flexibilité lui permet d'ailleurs de répondre à des finalités aussi diverses que la suspension de permis, la compensation et la confiscation.

Les dispositions retenues dans les législations évoquées plus haut illustrent d'ailleurs que les sanctions administratives sont retenues afin d'assurer le respect des obligations imposées par la loi et les règlements pour exercer une activité plutôt que de punir ; en certains cas, le législateur permet même à l'administré, afin de réduire le montant de l'amende, de demander au ministre de tenir compte des mesures qu'il a prises pour éviter le manquement ou en atténuer les conséquences.

3. Les critères développés par les tribunaux pour assurer la validité constitutionnelle des sanctions administratives

Un tel régime doit être conçu de manière à ne pas porter atteinte, notamment, aux articles 23 et 33 de la *Charte des droits et libertés de la personne* selon lesquels « toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations » et « tout accusé est présumé innocent jusqu'à ce que la preuve de sa culpabilité ait été établie suivant la loi » et aux articles 7 et 11 de la *Charte canadienne*

des droits et libertés selon lesquels « chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne ; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale » et « tout inculpé a le droit d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable ».

En soi, l'imposition de sanctions administratives pécuniaires n'entraîne pas l'application de l'article 11 de la Charte canadienne. Cette disposition accorde à tout « inculpé » certaines garanties juridiques (par exemple, le droit d'être jugé dans un délai raisonnable, le droit de ne pas être contraint de témoigner contre soi-même, le droit d'être présumé innocent, etc.). Les tribunaux ont élaboré des critères visant à distinguer les sanctions administratives des sanctions pénales pouvant être ainsi résumés : l'objectif poursuivi par la loi, le pourquoi de la sanction et la procédure suivie pour l'imposer. Ainsi, afin d'éviter l'application de l'article 11, la sanction administrative ne doit pas, d'une part, être de nature criminelle ou pénale, c'est-à-dire qu'elle ne doit « pas promouvoir l'ordre et le bien-être publics dans une sphère d'activité publique »³⁵ et, d'autre part, ne doit pas entraîner une véritable conséquence pénale comme « l'emprisonnement ou une amende qui par son importance semblerait imposée dans le but de réparer le tort causé à la société en général plutôt que pour maintenir la discipline à l'intérieur d'une sphère d'activité limitée »³⁶. La Cour suprême précise en outre que « la manière dont l'organisme doit employer les amendes qu'il perçoit, constitue un indice de l'objet d'une amende en particulier. Si [...] les amendes doivent être non pas versées dans le Fonds du revenu consolidé, mais plutôt être utilisées dans l'intérêt de la Gendarmerie, il y a plus de chances que les amendes constituent purement une affaire de discipline interne ou privée »³⁷.

Les tribunaux ont reconnu la validité constitutionnelle d'une vaste gamme de sanctions administratives.

À titre d'exemple, la Cour d'appel du Québec, dans l'arrêt *Centrale de l'enseignement du Québec c. Québec (Procureur général)*³⁸, a jugé que la cessation des retenues à la source des cotisations syndicales, la réduction de la rémunération et la perte d'une année d'ancienneté pour chaque journée de grève ne constituaient pas des

35. *Ibid.*

36. *Ibid.*, p. 561.

37. *Ibid.*

38. [1998] R.J.Q. 2897 (C.A.).

sanctions pénales permettant d'invoquer l'article 11 de la Charte canadienne malgré qu'elles puissent être lourdes de conséquences.

Dans l'arrêt *Patry c. Hydro-Québec*³⁹, la Cour d'appel a conclu que la pénalité pécuniaire égale à trois fois la valeur de l'électricité subtilisée ne constituait pas une véritable conséquence pénale et s'inscrivait dans le cadre d'un recours civil de nature contractuelle.

Enfin, plus récemment, la Cour suprême dans l'arrêt *Martineau c. M.R.N.*⁴⁰ a statué que la procédure de confiscation compensatoire, effectuée en vertu de la *Loi sur les douanes*, est de la nature d'un mécanisme administratif étant donné qu'elle vise à assurer le respect rapide et efficace de la loi et qu'elle n'a pas pour objet de punir mais bien de dissuader. Il importe de préciser que le montant réclamé correspondait à la valeur des biens non déclarés à la douane.

4. Les composantes d'un régime de sanctions administratives pécuniaires

Avant d'instituer un régime de sanctions administratives pécuniaires, il y aura donc lieu de vérifier si les autres sanctions administratives, telles la suspension ou la révocation du permis, sont suffisantes pour endiguer les manquements et si les délais liés à la mise en œuvre du droit pénal nuisent, de façon trop marquée, à l'atteinte de cet objectif de dissuasion. Il y aura également lieu d'examiner si un tel régime pourrait constituer une étape préalable avant la suspension ou la révocation du permis, particulièrement lorsque ces mesures seraient susceptibles d'entraîner de fâcheuses conséquences sur les employés de l'entreprise fautive ou sur la disponibilité du service offert par cette entreprise.

Cette analyse complétée, s'il appert qu'il est approprié ou opportun d'instituer un tel régime de sanctions administratives pécuniaires, il sera préférable, en tenant compte des régimes cités plus haut et surtout des enseignements jurisprudentiels, de retenir des composantes permettant de démontrer que l'objectif poursuivi en est un de prévention par la dissuasion, de remise en état ou de compensation et non de réprobation et de stigmatisation sociale du contrevenant. Plus particulièrement, il serait préférable :

39. [1999] R.J.Q. 688 (C.A.).

40. [2004] 3 R.C.S. 737.

- 1- pour éviter toute connotation pénale, d'utiliser les expressions « sanction administrative pécuniaire » ou « amende administrative » plutôt que « pénalité administrative », le terme « pénalité » étant davantage associé au droit pénal et aux sanctions applicables à certaines infractions ;
- 2- pour confirmer le caractère administratif d'une telle sanction, de garantir le respect d'une procédure équitable, particulièrement le respect du devoir d'agir équitablement, dont la notification d'un avis préalable, et d'octroyer le droit de contester cette décision devant un organisme juridictionnel comme il en est pour les autres sanctions administratives ;
- 3- pour atteindre les finalités de correction et de dissuasion, de législativement retenir les montants d'amende qui semblent requis pour y arriver compte tenu du domaine visé. La Cour d'appel fédérale écrit en effet que « l'importance de l'amende n'indique pas nécessairement un caractère punitif »⁴¹ ;
- 4- pour en outre éviter que le régime pénal ne soit désaffecté, d'imposer des montants d'amendes qui soient inférieurs à ceux imposés pour la perpétration d'une infraction pénale portant sur le même manquement. Robert Daigneault écrit à ce sujet qu'une « peine trop lourde peut faire basculer la sanction administrative sous le régime du droit pénal »⁴² ;
- 5- de ne pas inscrire dans la liste des sanctions permises la possibilité de condamner à l'emprisonnement ;
- 6- d'exclure expressément la possibilité de considérer des amendes administratives imposées antérieurement comme des facteurs aggravants dans la détermination de la peine dans une poursuite pénale ;
- 7- d'établir un délai, de préférence plus court qu'en matière pénale, au terme duquel l'imposition d'une sanction administrative pécuniaire serait prescrite ;

41. *United States Steel Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 176, par. 77.

42. *Loc. cit.*, note 33, p. 254.

8- pour assurer un arrimage harmonieux entre les deux régimes, faudrait-il éviter le cumul des sanctions pénales et administratives pécuniaires puisqu'un tel cumul pourrait soulever diverses questions à cet égard ?

Il pourrait par ailleurs être opportun qu'un tel régime :

9- pour mettre l'accent sur la correction et non sur la condamnation publique, prévoit la possibilité de conclure une entente en vertu de laquelle le contrevenant s'engagerait à prendre les mesures correctives visant à assurer le respect de la loi.

10- pour éviter de laisser à l'autorité administrative désignée pour imposer de telles sanctions le soin d'apprécier la gravité subjective du manquement, ne lui accorde pas la discrétion de choisir entre un montant maximal et un montant minimal, ainsi qu'il en est plus fréquemment pour les infractions pénales, mais fixe le montant qu'il est permis d'imposer.

11- prévoit que les sommes accumulées par un tel régime puissent, selon le cas visé, être déposées dans un fonds dédié à la poursuite des objectifs visés par la loi où il est prévu en tenant compte de la pertinence d'instituer et de multiplier de tels fonds.

12- vise d'abord les titulaires de permis et les personnes œuvrant dans les secteurs d'activité réglementés concernés, c'est-à-dire les personnes auxquelles le ministre ou l'autorité administrative peut déjà imposer les autres sanctions administratives et, lorsque les normes régissant le secteur concerné sont très connues de la population, les personnes qui exercent une activité réglementée sans être titulaires du permis requis.

13- ne s'applique qu'à des manquements dont l'établissement ne requiert pas une appréciation subjective des faits, par exemple le défaut de produire un rapport et le non-respect du délai prévu pour ce faire.

CONCLUSION

Il appert donc que chaque régime de sanctions administratives devra être étudié sur le plan constitutionnel. À cet égard, considérant les critères développés par les tribunaux, le résultat de quelques décisions judiciaires et les dispositions inscrites dans diverses législations, il est permis de constater que le législateur possède une discrétion dans le choix des sanctions administratives qu'il peut adopter afin d'assurer le respect d'un régime réglementaire tout en étant conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés* et à la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec.