

**COUR SUPREME DU CANADA**

NO: 21779

---

(EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO)

---

ENTRE: THE WHOLESALE TRAVEL GROUP INC. Appelante/Intimée

ET: SA MAJESTE LA REINE Intimée/Appelante

-et-

COLIN CHEDORE

-et-

LE PROCUREUR GENERAL DE L'ONTARIO  
LE PROCUREUR GENERAL DU QUEBEC  
LE PROCUREUR GENERAL DU NOUVEAU-BRUNSWICK  
LE PROCUREUR GENERAL DU MANITOBA  
LE PROCUREUR GENERAL DE L'ALBERTA  
LE PROCUREUR GENERAL DE LA SASKATCHEWAN

Intervenants

---

**MEMOIRE DU PROCUREUR GENERAL DU QUEBEC  
INTERVENANT**

---

Me Gilles Laporte  
Me Paul Monty  
Ministère de la Justice  
1200, Route de l'Eglise, 5e étage  
Sainte-Foy (Québec)  
G1V 4M1

Tél.: (418) 543-1477

Procureurs du procureur général  
Québec

Me Sylvie Roussel  
Noël, Berthiaume, Aubry & ass.  
111, rue Champlain  
Hull, Ontario  
J8X 3R1

Tél.: (819) 771-7393

Correspondante du procureur  
général du Québec

## LISTE DES PROCUREURS

---

### LISTE DES PROCUREURS

MCCARTHY TETRAULT  
Barristers and Solicitors  
Suite 4700  
Toronto-Dominion Bank Tower  
Toronto, Ontario  
M5K 1E6  
(416) 362-1812

W. Ian C. Binnie, c.r.  
Kevin C. McLouqlin  
George G. Dolhai

Procureurs de l'appelante/  
Intimée

JOHN C. TAIT, C.R.  
Sous-procureur général du Canada  
Edifice de la Justice  
239 rue Wellington  
Ottawa, Ontario  
K1A 0H8  
(613) 952-7553

Michael R. Dambrot, c.r.  
Robert W. Hubbard  
Robert J. Frater

Procureurs de l'intimée/  
Appelante

JACK JOHNSON  
Acting Deputy Attorney General  
of Ontario  
720, Bay Street, 7th floor  
Toronto, Ontario  
M5G 2K1  
(416) 326-2302

SOLOWAY, WRIGHT, HOUSTON,  
GREENBURG, O'GRADY & MORIN  
Barristers and Solicitors  
99, Metcalfe Street  
Ottawa, Ontario  
K1P 6L7

W.J. Blacklock  
S.J. Page,  
M.P. Tunley

Procureurs du procureur général  
de l'Ontario

Correspondant du procureur  
général de l'Ontario

LISTE DES PROCUREURS

---

PROCUREUR GENERAL DU NOUVEAU-  
BRUNSWICK

GOWLING & HENDERSON  
Barristers and Solicitors  
160, Elgin Street  
Ottawa, Ontario  
K1N 8S3

(613) 232-1781

Correspondant du procureur  
général du Nouveau-Brunswick

PROCUREUR GENERAL DU MANITOBA

SOLOWAY, WRIGHT, HOUSTON  
GREENBURG, O'GRADY, MORIN  
Barristers and Solicitors  
99, Metcalfe Street  
Ottawa, Ontario  
K1P 6L7

Correspondant du procureur  
général du Manitoba

PROCUREUR GENERAL DE L'ALBERTA  
Department of the Attorney General  
Constitutional Law Section  
4th floor, Bowker Building  
9833 - 109 Street  
Edmonton, Alberta  
T5K 2E8  
(403) 498-3312

MESSRS. GOWLING & HENDERSON  
Barristers and Solicitors  
160, Elgin Street  
Ottawa, Ontario  
K1N 8S3

(613) 232-1781

Robert C. Maybank

Procureur du procureur général  
de l'Alberta

Correspondant du procureur  
général de l'Alberta

## LISTE DES PROCUREURS

---

PROCUREUR GENERAL DE LA SASKATCHEWAN

GOWLING & HENDERSON  
Barristers and Solicitors  
160, Elgin Street  
Ottawa, Ontario  
K1N 8S3

(613) 232-1781

Correspondant du procureur  
général de la Saskatchewan

i.

## TABLE DES MATIERES

### TABLE DES MATIERES

10	I	FAITS .....	1
	II	LES QUESTIONS EN LITIGE ET LA POSITION DU PROCUREUR GENERAL DU QUEBEC .....	2
	III	L'ARGUMENTATION .....	4
20		1. La justice fondamentale et la présomption d'innocence ne sont pas violées parce qu'un accusé doit établir qu'il a fait preuve de diligence raisonnable dans le cadre d'une poursuite relative à une infraction réglementaire .....	4
30		a) La nature particulière et la gravité moindre des infractions réglementaires .	5
		b) L'origine des infractions de responsabilité stricte .....	7
		c) La justice fondamentale et la présomption d'innocence dans le cadre des infractions réglementaires .....	9
40		2. Dans la mesure où l'attribution à un accusé du fardeau de démontrer sa diligence raisonnable porte atteinte à la justice fondamentale ou à la présomption d'innocence, cette atteinte est justifiée dans le cadre d'une société libre et démocratique .....	13
		a) Les objectifs .....	15

ii.

## TABLE DES MATIERES

---

	b) Le critère de proportionnalité .....	17
	i) Le lien rationnel .....	17
	ii) L'atteinte minimale .....	19
10	iii) La proportionnalité entre les effets et les objectifs .....	21
	IV DECISION RECHERCHEE .....	23
	V LES AUTORITES .....	24
	ANNEXE I - Les lois .....	27
20	ANNEXE II - Données statistiques .....	49

## LES FAITS

1.

I

### LES FAITS

1. Le procureur général du Québec intervient au présent pourvoi suite à un avis d'intention d'intervenir donné à cette Cour le 12 septembre 1990.

2. Il s'en remet généralement aux faits exposés par l'appelante et l'intimée dans leurs mémoires respectifs.

- Mémoire de l'appelante, paragraphes 4 à 21.

- Mémoire de l'intimée, paragraphes 1 et 2.

2. LES QUESTIONS EN LITIGE ET LA POSITION  
DU PROCUREUR GENERAL DU QUEBEC

---

II

LES QUESTIONS EN LITIGE ET LA POSITION  
DU PROCUREUR GENERAL DU QUEBEC

3. Dans une ordonnance du 26 juillet 1990, Monsieur le juge en chef Lamer formule en ces termes les questions constitutionnelles soulevées par le présent pourvoi:

10

1. Does ss.37.3(2) of the Competition Act, R.S.C. 1970, c.C-23, as amended, in whole or in part violate ss.7 or 11(d) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms?

20

1. Le paragraphe 37.3(2) de la Loi sur la concurrence, S.R.C. 1970, ch.C-23, et modifications, ou une partie de ce paragraphe, porte-t-il atteinte à l'art. 7 ou à l'al. 11(d) de la Charte canadienne des droits et libertés?

2. Does ss.36(1)(a) of the Competition Act, in and of itself or when read in combination with ss.37.3(2) of the Competition Act, violate s.7 or 11(d) of the Charter?

30

2. L'alinéa 36(1)a) de la Loi sur la concurrence, pris isolément ou avec le paragraphe 37.3(2) de cette loi, porte-t-il atteinte à l'art. 7 ou à l'al. 11d) de la Charte?

3. If either question 1 or question 2 is answered in the affirmative, is (are) the impugned provision(s) saved by s.1 of the Charter?

40

3. Si l'une ou l'autre des questions précédentes reçoit une réponse affirmative, peut-on justifier la ou les dispositions contestées en vertu de l'article premier de la Charte?



3.

LES QUESTIONS EN LITIGE ET LA POSITION  
DU PROCUREUR GENERAL DU QUEBEC

---

4. Le procureur général du Québec ne se prononce pas sur la constitutionnalité des alinéas 37.3(2)c) et d) de la Loi sur la concurrence, S.R.C. 1970, c. C-23. Par ailleurs, dans la mesure où la Cour considère que le paragraphe 36(1) de la Loi crée une infraction de nature réglementaire, le procureur général soumet que l'attribution à l'accusé du fardeau de démontrer par prépondérance des probabilités une erreur de fait ou sa diligence raisonnable ne viole pas l'article 7 ou l'alinéa 11d) de la Charte canadienne.

10

5. Si la Cour en vient à la conclusion que cette règle de preuve porte atteinte à la présomption d'innocence ou à la liberté ou la sécurité d'un individu de manière non conforme aux principes de justice fondamentale, le procureur général soutient que, dans un contexte réglementaire, cette restriction est justifiée dans le cadre d'une société libre et démocratique.

## L'ARGUMENTATION

---

### III

#### L'ARGUMENTATION

1. LA JUSTICE FONDAMENTALE ET LA PRESOMPTION D'INNOCENCE NE SONT PAS VIOLEES PARCE QU'UN ACCUSE DOIT ETABLIR QU'IL A FAIT PREUVE DE DILIGENCE RAISONNABLE DANS LE CADRE D'UNE POURSUITE RELATIVE À UNE INFRACTION REGLEMENTAIRE

10

6. Dans la mesure où la Cour estime que le paragraphe 36(1) de la Loi sur la concurrence, S.R.C. 1970, c. C-23 crée une infraction de nature réglementaire et non pas criminelle, le procureur général du Québec soutient que le fardeau de preuve imposé à l'accusé en vertu des alinéas 37.3(2)a) et b) ne contrevient pas à la présomption d'innocence, ni à d'autres principes de justice fondamentale. A cet égard, il est d'avis que la Cour d'appel de l'Ontario, dans la présente affaire, aurait dû interpréter les droits constitutionnels de l'accusée en prenant en considération la distinction reconnue en common law entre les crimes véritables et les infractions réglementaires. L'approche suivie par la Cour d'appel en l'espèce, et reprise dans l'arrêt R. c. Ellis-Don, semble contraire à la décision unanime de cette Cour dans l'affaire R. c. Sault Ste-Marie et pourrait même avoir pour conséquence de compromettre l'application des lois réglementaires destinées à promouvoir l'intérêt public.

20

- R. c. Ellis-Don, Ont. C.A., no 1090/87, 3 décembre 1990;
- R. c. Sault Ste-Marie, [1978] 2 R.C.S. 1299.

30

a) La nature particulière et la gravité moindre des infractions réglementaires

7. Les tribunaux ont souligné à de nombreuses reprises l'importance de distinguer les crimes des infractions de nature réglementaire. Cette question a fait l'objet d'une analyse approfondie dans l'arrêt R. c. Sault Ste-Marie. M. le juge Dickson écrivait à propos des infractions réglementaires:

"Ces infractions ne sont pas criminelles au plein sens du terme, mais sont prohibées dans l'intérêt public (Sherras v. De Rutzen, [1895] 1 Q.B. 918). 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 limitée."

- R. c. Sault Ste-Marie, supra, p. 1302-1303. Voir également les p. 1309-1310;
- Commission de réforme du droit du Canada, Notre droit pénal, Report, Information Canada, Ottawa, 1976, p. 11.

8. L'infraction réglementaire diffère de l'infraction proprement criminelle de par la nature même des conduites interdites. Alors que l'infraction criminelle prohibe des comportements dans le but de faire respecter certaines valeurs sociales fondamentales, l'infraction réglementaire vise davantage à inciter les citoyens à se conformer à la réglementation de certaines activités légitimes. Elle a pour but de promouvoir certaines normes de prudence, d'honnêteté ou de diligence. L'infraction réglementaire n'interdit pas une conduite qui est en soi moralement répréhensible mais cherche plutôt à

obtenir des résultats dans l'application d'une loi réglementant certaines activités pour le bien-être général de la société.

- Thomson Newspapers c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce), [1990] 1 R.C.S. 425, p. 509-511 (j. La Forest);
- Commission de réforme du droit du Canada, Responsabilité pénale et conduite collective, document de travail 16, Information Canada, Ottawa, 1976, p. 11-12;
- Commission de réforme du droit du Canada, La notion de blâme: la responsabilité stricte, Document de travail 2, Information Canada, Ottawa, 1974, p. 38;
- Fortin, Jacques et Louise Viau, "La réforme de la responsabilité pénale par la Cour suprême du Canada", (1979) 39 R. du B. 526, p. 550-551.

20

9. Par ailleurs, le non-respect d'une disposition réglementaire revêt une gravité bien moindre que la violation d'une disposition proprement criminelle. Ainsi, de manière générale, la condamnation pour avoir violé une disposition réglementaire ne comporte pas les stigmates propres à la condamnation criminelle, n'entraîne pas la création d'un casier judiciaire et ne donne lieu qu'à une amende. La condamnation à une peine d'emprisonnement est exceptionnelle.

30

- R. c. Pierce Fisheries, [1971] R.C.S. 5, p. 17 (j. Ritchie).

10. Ces caractéristiques font que l'infraction réglementaire s'apparente davantage au droit civil ou administratif qu'au droit criminel. La sanction que doit supporter un contrevenant est principalement d'ordre économique. La législation québécoise reflète particulièrement bien ce fait depuis l'entrée en vigueur de l'article 231 du Code de procédure pénale. Cette disposition prévoit en effet qu'aucune peine d'emprisonnement ne peut être prescrite pour sanctionner une infraction provinciale ou municipale,

sous réserve de l'adoption dans une loi particulière d'une disposition dérogatoire. L'emprisonnement n'est actuellement autorisé que dans le cas de certaines infractions majeures en matière d'environnement, d'impôt sur le revenu et de conservation de la faune. En outre, une peine de prison pour défaut de paiement de l'amende ne peut être imposée que comme ultime recours suite à la saisie de biens ou à l'offre de travaux compensatoires.

- Code de procédure pénale, L.Q. 1987, c.96, art. 231, 237, 328-333 et 347 (Annexe I, p. 28);
- Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant l'application du Code de procédure pénale, L.Q. 1990, c.4, art. 335, 337, 339, 592, 593, 732, 733 et 737 (Annexe I, p. 34);
- Loi modifiant la Loi sur les impôts et d'autres dispositions législatives d'ordre fiscal, L.Q. 1990, c.7, art. 228 (Annexe I, p. 41).

20

b) L'origine des infractions de responsabilité stricte

11. Ce sont les tribunaux anglais qui créèrent au 19<sup>e</sup> siècle le concept des infractions contre le bien-être public, de manière à éviter au poursuivant d'avoir à prouver l'intention coupable des accusés, comme cela était le cas pour les crimes proprement dits. La responsabilité d'une infraction était imputée à l'inculpé sur la simple preuve qu'il avait commis l'acte interdit sans qu'il n'y ait eu faute de sa part. Ces infractions de responsabilité absolue ne permettaient donc pas à un accusé d'invoquer sa diligence.

30

- R. c. Sault Ste-Marie, précité, p. 1310-1311 (j. Dickson).

12. Graduellement, tant en législation qu'en jurisprudence, il fut reconnu que ce n'est généralement pas en condamnant une personne qui prend toutes les précautions raisonnables pour respecter la loi

qu'on l'incitera à agir avec la prudence nécessaire. C'est ce qui conduisit M. le juge Dickson à énoncer dans l'arrêt R. c. Sault Ste-Marie qu'à moins d'indications contraires, une infraction contre le bien-être public appartient à une nouvelle catégorie d'infractions, les infractions de responsabilité stricte.

- R. c. Sault Ste-Marie, précité, p. 1311, 1326 (j. Dickson).

10

13. La création de cette catégorie d'infractions reconnaissait donc que l'objectif poursuivi par l'infraction réglementaire, qui est généralement de promouvoir des normes de prudence, peut souvent être atteint en permettant au défendeur de se disculper en prouvant qu'il n'a pas été négligent. Un certain concept de faute ou d'état d'esprit est ainsi introduit dans le cadre de l'infraction de responsabilité stricte, en ce sens qu'un accusé qui a commis l'élément matériel d'une infraction peut malgré tout se disculper s'il démontre, selon la prépondérance des probabilités, qu'il a fait preuve de diligence raisonnable.

20

- R. c. Sault Ste-Marie, précité, p. 1325-1326 (j. Dickson);

- Casser c. Roberge, [1979] 2 R.C.S. 953, p. 985 (j. Dickson, dissident);

Côté-Harper, Gisèle, A. Manganas et J. Turgeon, Droit penal canadien, 3e éd., Cowansville, Yvon Blais, 1989, p. 354-358.

30

14. Par ailleurs, le juge Dickson, dans l'arrêt Sault Ste-Marie, réaffirme la nature particulière de l'infraction réglementaire en regard de l'infraction criminelle, pour laquelle l'intention doit être prouvée par le poursuivant, et juge la distinction entre ces deux types d'infractions "de première importance". La poursuite n'a pas à prouver l'intention coupable de l'accusé afin de permettre à

l'infraction réglementaire d'atteindre son objectif de promouvoir des normes de prudence.

- R. c. Sault Ste-Marie, précité, p. 1309 et 1316 (j. Dickson);
- Commission de réforme de droit du Canada, La notion de blâme: la responsabilité stricte, Document de travail 2, op. cit., p. 38-40.

10

c) La justice fondamentale et la présomption d'innocence dans le cadre des infractions réglementaires

15. De l'avis du procureur général, la différence fondamentale entre les infractions réglementaires et les crimes doit se refléter dans l'interprétation des garanties juridiques conférées par la Charte canadienne aux accusés. Cette Cour a d'ailleurs précisé à plusieurs reprises que l'interprétation des droits constitutionnels devait être adaptée au contexte.

20

- Edmonton Journal c. Alberta (P.G.), [1989] 2 R.C.S. 1326, p. 1355-1356 (j. Wilson);
- R. c. McKinlay Transport Ltd., [1990] 1 R.C.S. 627, p. 643-645 (j. Wilson).

16. Les infractions de responsabilité stricte ne sont évidemment susceptibles de violer l'article 7 de la Charte canadienne que dans la mesure où elles portent atteinte à la vie, la liberté ou la sécurité d'un individu. A cet égard, le processus pénal réglementaire n'entraîne pas le type de traumatisme psychologique inhérent au système de justice criminelle. Lorsque les conséquences pour un accusé ne sont que pécuniaires, l'article 7 de la Charte ne peut être invoqué.

30

- Renvoi sur la Motor Vehicle Act (C.-B.), [1985] 2 R.C.S. 486, p. 501 et 512 (j. Lamer);

## L'ARGUMENTATION

- R. c. Morgentaler, [1988] 1 R.C.S. 30, p. 55-56 (j. en chef Dickson);
- Irwin Toy Ltd. c. Québec (P.G.), [1989] 1 R.C.S. 927, p. 1003 (j. en chef Dickson, j. Lamer et j. Wilson);
- Renvoi relatif à l'article 193 et à l'al. 195.1(1)c) du Code criminel (Man.), [1990] 1 R.C.S. 1123, p. 1166-1171 (j. Lamer).

10

17. Par ailleurs, le procureur général soutient que les règles de preuve relatives aux infractions de responsabilité stricte sont conformes aux principes de justice fondamentale. Ces principes se retrouvent en effet dans les préceptes de base de notre processus judiciaire et de notre système juridique. Or, la règle imposant à l'accusé le fardeau de démontrer par prépondérance des probabilités sa diligence raisonnable a été énoncée par cette Cour dans l'arrêt R. c. Sault-Ste-Marie et "intégrée" dans de nombreuses lois. Il est donc difficile d'imaginer comment cette règle pourrait aller à l'encontre des principes fondamentaux de notre droit.

20

- Renvoi sur la Motor Vehicle Act (C.-B.), précité, p. 512 (j. Lamer);
- R. c. Beare, [1988] 2 R.C.S. 387, p. 406 (j. La Forest);
- Exemples de "codifications" au Québec: Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q. c. Q-2, art. 112; Loi sur la santé et la sécurité au travail, L.R.Q., c. S-2.1, art. 239; Loi sur la protection du consommateur, L.R.Q., c. P-40.1, art. 287 (Annexe I, p. 43).

30

18. La reconnaissance des infractions de responsabilité stricte dans l'arrêt R. c. Sault Ste-Marie visait justement à assurer le respect des principes de justice fondamentale en évitant de punir celui qui est moralement innocent. Si la justice fondamentale requiert la présence de la négligence comme état d'esprit minimal pour obtenir une condamnation, celle-ci est assurée dans le cadre



des infractions de responsabilité stricte par la possibilité de soulever un moyen de défense fondé sur la diligence raisonnable. C'est ce qui semble d'ailleurs ressortir des propos de M. le juge Lamer dans l'arrêt R. c. Vaillancourt:

"... même dans le cas d'une infraction à une réglementation provinciale, la négligence est au moins requise, en ce sens que l'accusé qui risque d'être condamné à l'emprisonnement s'il est déclaré coupable doit toujours pouvoir au moins invoquer un moyen de défense fondé sur la diligence raisonnable."

- R. c. Vaillancourt, [1987] 2 R.C.S. 636, p. 652;
- R. c. Hess; R. c. Nguyen, C.S.C no 20809 et 21392, p. 6-7 (j. Wilson), p. 23 (j. McLachlin, dissidente pour d'autres motifs);
- Renvoi sur la Motor Vehicle Act (C.-B.), précité, p. 514-515 (j. Lamer);
- Contenants Industriels Ltée c. Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec, [1988] R.J.Q. 1345, p. 1357 (C.S. Qué.).

19. D'autre part, le procureur général soumet que l'interprétation du droit à la présomption d'innocence doit également refléter la distinction essentielle existant entre les infractions criminelles et les infractions réglementaires. M. le juge Dickson écrivait d'ailleurs dans l'arrêt Sault-Ste-Marie qu'il ne voyait pas en quoi l'attribution à l'accusé du fardeau de démontrer sa diligence raisonnable entrerait en conflit avec la définition de la présomption d'innocence formulée dans le célèbre arrêt Woolmington c. Director of Public Prosecutions:

"Selon moi, rien dans l'arrêt Woolmington ne s'oppose à la réception en matière d'infractions réglementaires, d'une

*défense fondée sur la diligence raisonnable que l'accusé aura à prouver pour établir sa défense selon la prépondérance des probabilités."*

- R. c. Sault-Ste-Marie, précité, p. 1316;
- Woolmington c. Director of Public Prosecutions, [1935] A.C. 462 (H.L.).

20. Il est vrai que cette Cour a mentionné à quelques reprises que "la présomption d'innocence est violée chaque fois que l'accusé risque d'être déclaré coupable en dépit de l'existence d'un doute raisonnable quant à sa culpabilité". Cet énoncé a cependant été fait dans le cadre de contestations proprement criminelles. Il ne doit pas être appliqué sans nuances dans le contexte particulier des infractions réglementaires.

- La Reine c. Keegstra, C.S.C. no 21118, 13 décembre 1990, p. 100 (j. en chef Dickson);
- R. c. Whyte, [1988] 2 R.C.S. 3, p. 18 (j. en chef Dickson).

21. La gravité moindre d'une condamnation pour une contravention à une infraction réglementaire et la nature même de ce type d'infraction commandent, pour ces infractions, une interprétation différente de la présomption d'innocence. En outre, il ressort de la jurisprudence qu'un certain degré de faute s'infère de la perpétration de l'élément matériel d'une infraction réglementaire. C'est pourquoi, la présomption d'innocence est respectée dans la mesure où l'actus reus de l'infraction a été prouvé hors de tout doute raisonnable.

- Strasser c. Roberge, précité, p. 985 (j. Dickson, dissident);
- Côté-Harper, Gisèle et al., op. cit., p. 354-358;

- Cf. R. c. Oakes, [1986] 1 R.C.S. 103, p. 119-120 (j. en chef Dickson);
- Cf. Renvoi sur la Motor Vehicle Act (C.-B.), précité, p. 514-515 (j. Lamer).

22. Au surplus, le procureur général du Québec souscrit aux arguments développés aux paragraphes 29 à 59 du mémoire du procureur général de l'Ontario.

2. **DANS LA MESURE OÙ L'ATTRIBUTION À UN ACCUSE DU FARDEAU DE DEMONTRER SA DILIGENCE RAISONNABLE PORTE ATTEINTE À LA JUSTICE FONDAMENTALE OU À LA PRESOMPTION D'INNOCENCE, CETTE ATTEINTE EST JUSTIFIEE DANS LE CADRE D'UNE SOCIETE LIBRE ET DEMOCRATIQUE**

23. Dans l'hypothèse où la Cour arrive à la conclusion que l'attribution à un accusé du fardeau d'établir sa diligence raisonnable enfreint l'article 7 ou l'alinéa 11d) de la Charte canadienne, le procureur général soumet que cette atteinte est justifiée selon l'article premier.

24. Les critères de justification que l'on doit rencontrer en vertu de l'article premier ont été formulés dans l'arrêt R. c. Oakes et peuvent se résumer ainsi:

- 1) En premier lieu, l'objectif que vise à promouvoir les mesures qui apportent une restriction à un droit ou à une liberté garantis par la Charte doit être suffisamment important pour justifier la suppression de ce droit ou de cette liberté.
- 2) En deuxième lieu, les moyens choisis doivent satisfaire au critère de la proportionnalité, en ce sens qu'ils doivent:

- a) avoir un lien rationnel avec l'objectif et ne pas être arbitraires, inévitables ou fondés sur des considérations irrationnelles;
- b) porter le moins possible atteinte au droit ou à la liberté en question; et
- c) avoir des effets sur la restriction du droit ou de la liberté proportionnels à l'objectif.

10

- R. c. Oakes, précité, p. 138-139 (j. en chef Dickson).

25. A plusieurs reprises, la Cour a précisé que le critère de proportionnalité devait être interprété de manière souple de façon à refléter le contexte dans lequel on y a recours. L'application du critère de proportionnalité aux infractions réglementaires devrait tenir compte du fait que les conséquences d'une condamnation pour une infraction réglementaire sont beaucoup moins graves que celles découlant d'une infraction criminelle.

20

- R. c. Schwartz, [1988] 2 R.C.S. 443, p. 487-489 (j. McIntyre);
- Etats-Unis c. Cotroni, [1989] 1 R.C.S. 1469, p. 1489-1496 (j. La Forest);
- R. c. Edward Books and Art Ltd., [1986] 2 R.C.S. 713, p. 768-769 (j. en chef Dickson).

30

26. Lorsque la justification d'une limite à un droit ou à une liberté garantis par la Charte s'appuie sur des faits qui sont généralement connus des tribunaux, elle sera recevable aux fins de l'article premier sans qu'il soit nécessaire d'en faire la preuve. En l'espèce, la Cour a certes une connaissance générale des éléments qui peuvent justifier le système des infractions de responsabilité

stricte. En effet, ces éléments sont énoncés dans différents arrêts et particulièrement dans l'affaire Sault-Ste-Marie, qui a reconnu ce système d'infractions.

- Jones c. La Reine, [1986] 2 R.C.S. 284, p. 299 (j. La Forest);
- R. c. Sault Ste-Marie, précité.

10 a) Les objectifs

27. Le législateur poursuit deux objectifs importants en obligeant une personne accusée d'une infraction réglementaire à démontrer, par preuve prépondérante, qu'elle a pris toutes les précautions nécessaires pour respecter la loi.

20 28. Le premier objectif est de promouvoir des standards élevés de diligence dans le cadre de législations adoptées pour le bien-être général des citoyens. L'efficacité même des lois réglementaires dépend de la reconnaissance par les tribunaux de règles de preuve rigoureuses concernant la diligence. De cette façon, les administrés seront incités à prendre les moyens appropriés leur permettant d'établir cette diligence. Dans un document de travail portant sur la responsabilité stricte, la Commission de réforme du droit du Canada notait à ce propos:

0 "En d'autres termes, le but du droit réglementaire n'est pas de prohiber certains actes mauvais...; il consiste plutôt à promouvoir des normes de prudence dans les affaires, le commerce et l'industrie, et des normes d'honnêteté dans le commerce et la publicité, ainsi qu'à inculquer le sens de la préservation de l'environnement et de l'économie des ressources naturelles. En définitive, l'infraction réglementaire est fondamentalement et typiquement une infraction de négligence."

- 
- Commission de réforme du droit du Canada, La notion de blâme: la responsabilité stricte, Document de travail 2, op. cit., p. 38;
  - R. c. Sault Ste-Marie, précité, p. 1310 et 1322 (j. Dickson);
  - R. c. Ellis-Don, précité, p. 6, 8, 13, 16 et 17 (j. Carthy, dissident).

10

29. L'exigence qu'un inculpé démontre sa diligence raisonnable par prépondérance des probabilités a également pour objectif de dispenser le poursuivant de la charge écrasante de démontrer la négligence ou l'absence de diligence de façon à assurer la condamnation des contrevenants. M. le juge Dickson, dans l'arrêt Sault Ste-Marie, souligne d'ailleurs "l'impossibilité virtuelle dans la plupart des cas d'infractions réglementaires de prouver l'intention coupable". Il incombe au défendeur de démontrer sa diligence car "normalement seul l'accusé sait ce qu'il a fait pour empêcher l'infraction".

20

- R. c. Sault Ste-Marie, précité, p. 1325;
- R. c. Chauk, C.S.C. no 21012 et 21035, 20 décembre 1990, p. 33-35 (j. en chef Lamer);
- Cf. Québec (Procureur général) c. Les Carrossiers Auto-Car Inc., [1990] R.J.Q. 2141 (C.A. Qué.).

30

30. A cela s'ajoute la quasi-impossibilité pour le poursuivant de prouver l'absence de diligence raisonnable, dans chacune des poursuites, en raison de la quantité importante de dossiers traités. Les conséquences pour l'administration de la justice d'une modification de la règle obligeant les inculpés à établir leur diligence par prépondérance des probabilités devraient être prises en considération dans le cadre de l'article premier, à tout le moins comme élément permettant de justifier cette règle de preuve pour toutes

les infractions réglementaires ne donnant pas lieu à une peine d'emprisonnement.

31. A cet égard, M. le juge Lamer, dissident dans l'arrêt R. c. Schwartz, a jugé que l'objectif de palier à des contraintes administratives ne pouvait justifier la restriction des droits garantis à l'alinéa 11d) de la Charte dans le contexte d'une poursuite pour une infraction prévue au Code criminel. Il a toutefois noté que:

10 "... cela ne veut pas dire que, dans un cas où il n'y a pas de peine d'emprisonnement et où la déclaration de culpabilité n'entraîne pas les stigmates d'un casier judiciaire, la commodité administrative ne pourrait pas prévaloir sur les droits du citoyen."

20 - R. c. Schwartz, précité, p. 494.

32. De l'avis du procureur général, les objectifs de promouvoir de hauts niveaux de diligence et de ne pas imposer au poursuivant un fardeau dont il ne peut s'acquitter sont suffisamment importants pour justifier une restriction des droits des inculpés en matière réglementaire.

- R. c. Sault Ste-Marie, précité, p. 1310 (j. Dickson);

30 - R. c. Chaulk, précité, p. 35 (j. en chef Lamer).

b) Le critère de proportionnalité

i) Le lien rationnel

40 33. La règle qui oblige les personnes accusées d'une infraction réglementaire à démontrer leur diligence raisonnable encourage cer-

tainement les administrés à prendre toutes les mesures de contrôle appropriées pour respecter les normes édictées par la loi. Une personne dont la conduite est réglementée par une loi particulière est ainsi fortement incitée à prendre une foule de précautions (émettre des directives à ses employés, conserver des registres, obtenir les informations pertinentes de l'Administration, faire de la prévention, s'assurer régulièrement du bon fonctionnement de ses instruments de travail, etc.). Elle est consciente qu'en cas de poursuite elle n'obtiendra pas un acquittement sans démontrer au tribunal les précautions prises pour éviter l'infraction.

- R. c. Ellis-Don, précité, p. 6, 16 et 17 (j. Carthy, dissident);
- R. c. Keegstra, précité, p. 103 (j. en chef Dickson).

34. D'autre part, il y a également un lien rationnel entre l'attribution à un inculpé du fardeau d'établir sa diligence par prépondérance des probabilités et l'objectif de dégager le poursuivant d'une tâche dont il serait virtuellement incapable de s'acquitter, soit la démonstration de l'absence de diligence. Cette règle de preuve se justifie d'autant plus que l'actus reus a été prouvé hors de tout doute raisonnable et que, en conséquence, il n'est pas arbitraire de présumer qu'il y a eu négligence. Il n'est pas inéquitable que le défendeur démontre sa diligence car, comme l'a noté M. le juge Dickson, "généralement lui seul aura les moyens de preuve".

- R. c. Chaulk, précité, p. 36 (j. en chef Lamer);
- R. c. Sault Ste-Marie, précité, p. 1325-1326 (j. Dickson);
- Webb, Kernaghan, "Regulatory Offences, the Mental Element and The Charter: Rough Road Ahead", (1989) 21 Revue du droit d'Ottawa 419, p. 457.



## ii) L'atteinte minimale

35. La question qu'il faut se poser à cette seconde étape est de savoir si le législateur pouvait raisonnablement choisir un autre moyen qui aurait permis d'atteindre de façon aussi efficace les objectifs visés. Il n'est pas nécessaire que le moyen choisi soit le moins envahissant entre tous.

10 - R. c. Chaulk, précité, p. 37-41 (j. en chef Lamer).

36. La Commission de réforme du droit de l'Ontario a suggéré récemment qu'une personne accusée d'une infraction de responsabilité stricte ne devrait être tenue que de "présenter" une preuve de diligence raisonnable, le poursuivant devant par la suite, pour obtenir une condamnation, démontrer hors de tout doute raisonnable la négligence de l'accusé. Le procureur général soutient qu'une telle approche ne permettrait pas d'atteindre de manière aussi efficace les objectifs poursuivis.

20 - Ontario Law Reform Commission, Report on the Basis of Liability for Provincial Offences, Toronto, 1990, p. 48.

37. D'abord, l'objectif de maintenir des normes élevées de diligence ne serait pas atteint de façon aussi satisfaisante. Il y a un danger réel que les administrés accordent moins d'importance à la prévention et au contrôle régulier du respect des normes réglementaires puisque les exigences de preuve en cas de poursuite seraient moins grandes.

30 - R. c. Ellis-Don, précité, p. 8, 16 et 17 (j. Carthy);  
- Cf. R. c. Keegstra, précité, p. 103-104 (j. en chef Dickson).

38. Par ailleurs, la tâche du poursuivant deviendrait quasi impossible si un accusé n'avait qu'un fardeau de présentation. En effet, le poursuivant ne possède souvent pas les informations requises pour pouvoir réfuter une preuve de diligence et démontrer, hors de tout doute raisonnable, la négligence. L'analyse faite dans l'arrêt Sault Ste-Marie demeure pertinente. Comme l'écrivait M. le juge Dickson "normalement seul l'accusé sait ce qu'il a fait pour éviter l'infraction". Dans un tel contexte, le moyen de défense de diligence raisonnable serait sans doute utilisé beaucoup plus fréquemment et conduirait évidemment à un plus grand nombre d'acquittements.

- R. c. Chaulk, précité, p. 38-41 (j. en chef Lamer);
- R. c. Sault Ste-Marie, précité, p. 1325;
- Commission de réforme du droit du Canada, La notion de blâme: la responsabilité stricte, Document de travail 2, op. cit., p. 40.

39. Au surplus, les conséquences pour l'administration de la justice seraient sérieuses. Le contentieux réglementaire est en bonne partie un "contentieux de masse". Le poursuivant possède généralement la preuve de l'élément matériel de l'infraction mais n'a pas de renseignements suffisants pour prouver la négligence. Ainsi, l'enquête précédant le dépôt d'une dénonciation n'a pas la même ampleur que dans le cadre d'une poursuite criminelle. En effet, pour l'Etat comme pour l'individu, les enjeux ne sont pas les mêmes. L'importance de l'infraction réglementaire ne vient généralement pas de la gravité de l'acte en lui-même mais plutôt de sa répétition à l'échelle de la société.

40. Au Québec, approximativement 1,500,000 dossiers sont ouverts chaque année relativement à des infractions réglementaires provinciales. En comparaison, il y a environ 170,000 dossiers ouverts

annuellement en rapport avec des infractions criminelles. On peut dès lors entrevoir l'importance qu'une modification des règles de preuve relatives aux infractions de responsabilité stricte aurait si le poursuivant devait, de manière à bien préparer un procès, obtenir les informations ou convoquer des témoins potentiels pour pouvoir "tenter" de démontrer la négligence d'un accusé.

- 10 - Ministère de la Justice, Rapport annuel 1989-1990, Gouvernement du Québec, p. 58-59 (Annexe II, p. 50);
- Affidavit de Me André-Gaétan Corneau, Directeur des services professionnels et des affaires juridiques à la Direction générale des services judiciaires du Ministère de la Justice du Québec (Annexe II, p. 55);
- Affidavit de Me Jean Teasdale, greffier de la Cour municipale de Montréal (Annexe II, p. 57):
- 20 - Affidavit de madame Claire Lavallée, greffier de la Cour municipale de Laval (Annexe II, p. 58);
- Webb, Kernaghan, loc. cit., p. 467.

iii) La proportionnalité entre les effets et les objectifs

30 41. De manière générale, la condamnation pour une infraction réglementaire n'entraîne pas de conséquences aussi sévères que celles qui résultent d'une infraction proprement criminelle (Voir par. 9 et 10). La sanction est habituellement d'ordre purement économique. L'emprisonnement pour une infraction réglementaire est d'ailleurs pratiquement inexistant dans la législation québécoise. D'autre part, la charge de preuve que doit supporter un accusé n'est pas la charge pénale complète mais plutôt celle reconnue en droit civil.

- 40 - Cf. R. c. Chaulk, précité, p. 41 (j. en chef Lamer).

42. L'attribution à l'accusé d'un fardeau de persuasion poursuit deux objectifs fort importants: inciter les administrés à maintenir des standards élevés de diligence et dispenser le poursuivant d'une tâche qu'il serait virtuellement incapable de remplir. L'arrêt Sault Ste-Marie, en énonçant les règles de preuve relatives aux infractions de responsabilité stricte, a créé un compromis pratique entre les règles propres aux infractions de responsabilité absolue et celles relatives aux infractions criminelles. La Cour a réussi à établir un juste équilibre entre la nécessité de réprimer les infractions commises mais difficiles à prouver, et le risque de punir un innocent en lui refusant tout moyen de défense. Les effets de l'attribution du fardeau de persuasion n'apparaissent donc pas disproportionnés en regard de l'importance des objectifs poursuivis par le législateur et reconnus par les tribunaux.

- Strasser c. Roberge, précité, p. 980-981 (j. Beetz);

- Commission de réforme du droit du Canada, La notion de blâme: la responsabilité stricte, Document de travail no 2, op. cit., p. 40.

43. En somme, le procureur général du Québec soutient que les objectifs poursuivis en obligeant un inculpé à établir qu'il a pris toutes les précautions nécessaires pour respecter la loi sont suffisamment importants pour justifier une atteinte aux droits reconnus aux articles 7 et 11d) de la Charte canadienne. En outre, les moyens choisis sont proportionnés aux objectifs recherchés. En conséquence, les critères de l'article premier sont satisfaits.

## IV

DECISION RECHERCHEE

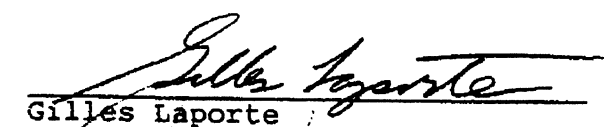
44. Le procureur général du Québec prie la Cour de répondre comme suit aux questions constitutionnelles formulées dans le présent pourvoi:

- 10
- Dans la mesure où l'article 36(1) de la Loi sur la concurrence crée une infraction de nature réglementaire, de conclure que l'article 37.3(2)a) et b) de la Loi ne porte pas atteinte aux articles 7 et 11d) de la Charte canadienne;
  - Subsidiairement, de conclure que, dans un contexte réglementaire, une telle restriction aux droits garantis par la Charte est justifiée en vertu de l'article premier.
- 20

LE TOUT ETANT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS,

Sainte-Foy, le // février 1991

30

  
Gilles Laporte

  
Paul Monty

40

Procureurs du procureur général  
du Québec

LES AUTORITESJurisprudence

10	- <u>Contenants Industriels Ltée c. Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec</u> , [1988] R.J.Q. 1345 .....	11
	- <u>Edmonton Journal c. Alberta (P.G.)</u> , [1989] 2 R.C.S. 1326 .....	9
20	- <u>Etats-Unis c. Cotroni</u> , [1989] 1 R.C.S. 1469 .....	14
	- <u>Irwin Toy Ltd. c. Québec (P.G.)</u> , [1989] 1 R.C.S. 927.	10
	- <u>Jones c. La Reine</u> , [1986] 2 R.C.S. 284 .....	15
	- <u>Québec (Procureur général) c. Les Carrossiers Auto-car inc.</u> , [1988] R.J.Q. 2141 .....	16
	- <u>R. c. Beare</u> , [1988] 2 R.C.S. 387 .....	10
30	- <u>R. c. Chaulk</u> , C.S.C. no 21012 et 21035, 20 décembre 1990 .....	16-17- 18-19- 20-21
	- <u>R. c. Edward Books and Art Ltd.</u> , [1986] 2 R.C.S. 713.	14
	- <u>R. c. Ellis-Don</u> , Ont. C.A., 3 décembre 1990 .....	4-16-18- 19
40	- <u>R. c. Hess; R. c. Nguyen</u> , C.S.C no 20809 et 21392 ...	11
	- <u>R. c. Keeqstra</u> , C.S.C. no 21118, 3 décembre 1990 ....	12-18-19
	- <u>R. c. McKinlay Transport Ltd.</u> , [1990] 1 R.C.S. 627 ..	9
	- <u>R. c. Morgentaler</u> , [1988] 1 R.C.S. 30 .....	10

	- <u>R. c. Oakes</u> , [1986] 1 R.C.S. 103 .....	13-14
	- <u>R. c. Pierce Fisheries</u> , [1971] R.C.S. 5 .....	6
10	- <u>R. c. Sault Ste-Marie</u> , [1978] 2 R.C.S. 1299 .....	4-5-7-8- 9-10-12- 15-16- 17-18-20
	- <u>R. c. Schwartz</u> , [1988] 2 R.C.S. 443 .....	14-17
	- <u>R. c. Vaillancourt</u> [1987] 2 R.C.S. 636 .....	11
	- <u>R. c. Whyte</u> , [1988] 2 R.C.S. 3 .....	12
20	- <u>Renvoi sur la Motor Vehicle Act (C.-B.)</u> , [1985] 2 R.C.S. 486 .....	9-10-11- 13
	- <u>Renvoi relatif à l'article 193 et à l'al. 195.1(1)c)</u> <u>du Code criminel (Man.)</u> , [1990] 1 R.C.S. 1123 .....	10
	- <u>Strasser c. Roberge</u> , [1979] 2 R.C.S. 953 .....	8-12-22
30	- <u>Thomson Newspapers c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restric- tives du commerce)</u> , [1990] 1 R.C.S. 425 .....	6
	- <u>Woolmington c. Director of Public Prosecutions</u> , [1971] A.C. 462 .....	12
 <u>Doctrine</u>		
40	- Commission de réforme du droit du Canada, <u>La notion de blâme: la responsabilité stricte</u> , Document de travail 2, Information Canada, Ottawa, 1974 .....	6-9-16- 20-22

---

	- Commission de réforme du droit du Canada, <u>Notre droit pénal, Rapport</u> , Information Canada, Ottawa, 1976 ....	5
10	- Commission de réforme du droit du Canada, <u>Responsabilité pénale et conduite collective, document de travail 16</u> , Information Canada, Ottawa, 1976 .....	6
	- Côté-Harper, Gisèle, A. Manganas et J. Turgeon, <u>Droit pénal canadien</u> , 3e éd., Cowansville, Yvon Blais, 1989	8-12
	- Fortin, Jacques et Louise Viau, "La réforme de la responsabilité pénale par la Cour suprême du Canada", (1979) 39 <u>R. du B.</u> 526 .....	6
20	- Ontario Law Reform Commission, <u>Report on the Basis of Liability for Provincial Offences</u> , Toronto, 1990 ....	19
	- Ministère de la Justice, Rapport annuel 1989-1990, Gouvernement du Québec .....	21
	- Webb, Kernaghan, "Regulatory Offences, the Mental Element and The Charter: Rough Road Ahead", (1989) 21 <u>Revue du droit d'Ottawa</u> 419 .....	18-21