

QUI DEVRAIT IMPOSER DES SANCTIONS INTERMÉDIAIRES?

Compte tenu des différents modèles de réforme institutionnelle, la Table souhaite-t-elle que l'imposition de sanctions soit séparée de l'organe de réglementation dans les quatre modèles?

Options à l'étude

Trois options ont été présentées :

1. l'organe de réglementation, avec un système de recours modifié;
2. l'organe de réglementation, avec la participation active d'un comité consultatif sectoriel;
3. un « tribunal ».

Le présent document fournit surtout des renseignements de base sur l'option du tribunal. Il est question d'un tribunal uniquement dans le contexte de l'imposition de sanctions.

Le comité consultatif sectoriel (CCS) fournirait, on le suppose, des conseils sur les politiques. La question est de savoir s'il devrait donner des conseils ou participer à la prise de décisions sur des cas particuliers.

Si le CCS se contentait de donner des conseils sur des cas particuliers, la décision finale reviendrait à l'organe de réglementation (ou au tribunal). Toutefois, le CCS pourrait jouer un rôle plus actif dans la prise de décisions. L'une des procédures suggérées dans le cas où le CCS déconseille d'imposer une sanction, c'est que l'organe de réglementation ne puisse plus imposer la sanction lui-même, mais qu'il doive demander la permission d'un tribunal à cette fin.

Néanmoins, il existe un certain nombre d'obstacles à la participation de comités consultatifs, comme le CCS proposé, à la prise de décisions sur des cas particuliers.

Terminologie

De nombreuses lois créent des « infractions » qui donnent lieu à des « châtements » sous forme d'amendes et de peines d'emprisonnement. La fonction d'imposer le châtement est séparée de la fonction d'enquête.

Certaines lois prévoient un éventail de pénalités ou de sanctions qui sont imposées au niveau administratif. Le but de ces sanctions est d'encourager l'observation des exigences législatives plutôt que d'imposer un « châtement ». Diverses formes de recours sont offertes.

Arguments favorables et défavorables à l'imposition de sanctions par un tribunal

Les tribunaux ne font pas partie du processus d'administration publique générale ordinaire. La responsabilité ministérielle exige que l'application des lois (généralement appuyées de sanctions pénales en cas d'inobservation) soit assurée sous la direction d'un ministre, qui doit à son tour rendre compte au Parlement.

Exemple :

La *Loi sur les pêches* confère aux agents des pêches des pouvoirs d'enquête qui s'apparentent beaucoup à ceux dont sont investis les policiers. S'ils découvrent une violation de la *Loi*, ils intentent une poursuite en vertu de celle-ci bien que, pour certaines infractions mineures, ils puissent donner des « contraventions » similaires aux contraventions pour stationnement interdit, en ce sens que le contrevenant a l'option de payer l'amende ou de comparaître en cour.

Les fonctions d'un tribunal se situent quelque part entre celles du gouvernement et celles de l'autorité judiciaire. Néanmoins, à titre d'exception à la hiérarchie normale des responsabilités, les arguments favorables à la création d'un nouveau tribunal chargé d'imposer des sanctions devraient clairement l'emporter sur les arguments qui y sont défavorables.

Nous avons tâché de résumer dans le tableau suivant les divers arguments que la Table a soulevés ou pourrait soulever.

Arguments favorables à la création d'un tribunal

ARGUMENT	ARGUMENT CONTRADICTOIRE
Permettrait de régler de façon objective et équitable les problèmes que posent des cas particuliers sans compromettre la crédibilité politique du ministre	Mais un tribunal comporte-t-il un mécanisme de contrôle des décisions arbitraires ou subjectives qui est équivalent à la responsabilité ministérielle relative aux opérations du ministère?
L'indépendance du tribunal le protégerait contre les manœuvres de couloirs des « intouchables ». Les décisions seraient connues de tous	
La confiance dans l'équité du système favoriserait l'observation volontaire	
L'utilisation d'outils d'exécution administratifs et l'examen par un tribunal administratif témoignent de la tendance générale de l'État à s'éloigner des actions en justice ou des examens ministériels de haut niveau. Cette nouvelle orientation	

soutient les principes de l'équité, de la justice naturelle et de l'accessibilité tout en permettant un système de recours plus efficace et efficient	
Il faut la participation du secteur (sa compétence, ce que signifie d'être un organisme de bienfaisance), comme en témoigne le fait que l'Accord prévoit la participation du secteur à l'exécution des programmes	Mais il existe d'autres moyens de faire participer le secteur : comité consultatif, consultations, échanges, témoins experts aux audiences. Cette compétence est-elle si spécialisée que de « mauvaises » décisions seraient prises si personne du secteur ne participait directement à la prise de décisions?
Création d'un dossier, susceptible d'appel devant la Cour de l'impôt	Mais la Cour de l'impôt crée son propre dossier
Le tribunal serait entièrement transparent	Mais est-ce nécessairement ce que souhaitent les organismes de bienfaisance en cause? La Table a l'option de recommander que le programme d'observation de l'organe de réglementation soit entièrement transparent

Arguments défavorables à la création d'un tribunal

ARGUMENT	ARGUMENT CONTRADICTOIRE
Nulle part ailleurs dans la <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i> les fonctions d'enquête et d'imposition de sanctions sont-elles séparées. On établirait un précédent qui aurait des incidences sur toute la <i>Loi</i>	
Le nombre de sanctions de troisième et de quatrième paliers justifierait-il l'établissement d'une institution de ce genre? Siégeant à des endroits différents?	Mais prenons les commissions des droits de la personne, les comités de discipline des universités : ils siègent selon les besoins, leurs membres reçoivent une indemnité journalière, ils ont un membre du personnel; cela ne pose pas problème
Ce ne serait pas un exercice de coréglementation, puisque tout membre du secteur serait nommé par le gouverneur en conseil	
Les situations donnant lieu à une pénalité ne concernent que l'organisme en cause. Les organismes ne veulent pas être jugés par leurs « pairs »	Mais les « pairs » n'interviendraient pas. Il se pourrait que des personnes nommées par le gouverneur en conseil proviennent initialement du secteur, mais elles participeraient en leur qualité de personnes bien informées, pas en tant que

	« représentants » du secteur
Conflit d'intérêts chez les membres du secteur qui décident de leur propre sort	Mais la crainte selon laquelle le tribunal serait « captif » des membres du secteur est mal placée; les membres du secteur seraient vraisemblablement plus sévères que ne le sont les membres du gouvernement

Questions à régler si la Table recommande l'établissement d'un tribunal

Si la Table souhaite recommander la création d'un tribunal, elle devra entreprendre d'autres recherches et prendre des décisions sur un certain nombre de questions avant de formuler sa proposition. Par exemple :

- Un tribunal de ce genre devrait être créé par une loi. S'agirait-il d'une loi séparée (voir la *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels*), ou ferait-elle partie de la *Loi de l'impôt sur le revenu*?
- Quel genre de compétences les membres du tribunal devraient-ils avoir?
- Comment le tribunal devrait-il rendre compte au Parlement — peut-être au moyen d'un rapport annuel présenté par l'intermédiaire d'un ministre?
- Le tribunal aurait-il le pouvoir d'établir ses propres règles de procédure? Si les procédures doivent plutôt être prescrites dans la loi :
 - Quel genre d'audiences devrait-il tenir?
 - Aurait-il le pouvoir de contraindre des témoins à comparaître?
 - Serait-il autorisé à tenir des audiences à huis clos s'il le jugeait bon?
 - Aurait-il le pouvoir de rejeter les requêtes futiles ou vexatoires?
 - Quel rôle, le cas échéant, les intervenants joueraient-ils?
- De quelle façon le tribunal serait-il touché par la législation gouvernementale d'application générale?
 - Les membres de son personnel seraient-ils des « fonctionnaires »?
 - Serait-il assujéti aux contrôles budgétaires et des dépenses du Conseil du Trésor?
 - Devrait-il y avoir des exceptions à la législation sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels?

Exemples de tribunaux

Bien qu'ils soient considérés comme des « exceptions » à la pratique administrative normale, il existe plus d'une centaine de grands tribunaux fédéraux. Ils exercent un vaste éventail de fonctions, certaines de nature « administrative », d'autres à caractère

« judiciaire ». Les exemples ci-dessous se concentrent sur les tribunaux qui imposent des sanctions, ce que l'on considère habituellement comme une fonction « judiciaire ».

Au fil des ans, des tribunaux ont été mis sur pied sans qu'un cadre législatif obligatoire en oriente la conception. Par conséquent, leurs pouvoirs et leur structure varient énormément. Selon ce que la Table juge souhaitable, il est probable qu'on puisse trouver un précédent quelconque. Néanmoins, certaines caractéristiques semblent être constantes, notamment le fait que les membres des tribunaux sont nommés par le gouverneur en conseil, et qu'ils siègent « à titre amovible » ou « à titre inamovible ».

Processus actuel : pas de tribunal, pénalités imposées au niveau administratif + recours aux tribunaux

Pour le côté « Douanes » de l'ADRC, il y a maintenant un régime de pénalités pécuniaires administratives. La pénalité administrative la plus lourde s'élève à 25 000 \$. La pénalité s'applique immédiatement, mais elle est assujettie à divers mécanismes de recours.

Pour le côté « Impôt » de l'ADRC, la *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoit de nombreuses pénalités que l'Agence peut imposer à un contribuable (p. ex., pour défaut de production ou pour production tardive d'une déclaration, pour faux énoncés ou omissions, et pour acomptes provisionnels tardifs ou insuffisants). En général, la pénalité est basée sur un certain pourcentage de l'impôt à payer. Et bien entendu, conformément à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, c'est actuellement la Direction des organismes de bienfaisance qui exige la révocation de l'enregistrement et qui perçoit l'impôt de la partie V, sous réserve d'un appel à la Cour d'appel fédérale.

Exemple de pénalités imposées au niveau administratif + tribunal en tant que mécanisme de recours

Tribunal de l'aviation civile (TAC)

La *Loi sur l'aéronautique* prévoit une gamme de mesures destinées à assurer la sécurité aérienne. Les dispositions qu'elle renferme portent sur la sécurité aux aéroports, l'octroi des brevets de pilote, la certification des transporteurs aériens, les enquêtes sur les accidents, la manutention des marchandises dangereuses, etc. Transports Canada délivre une variété de licences, de permis, d'agrément et de certificats en assurant l'application de ces dispositions. Les inspecteurs du Ministère sont investis de pouvoirs d'enquête spéciaux (mandats de perquisition, etc.).

Si un inspecteur a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu infraction, il doit décider s'il y a lieu :

- de donner une « séance d'orientation »;
- d'imposer une pénalité financière;
- de suspendre, d'annuler ou de refuser de renouveler la licence, etc.;
- (dans certains cas) d'intenter une poursuite criminelle.

Le Manuel de politique de l'Application de la loi en aviation du Ministère contient des lignes directrices. Celles-ci ont pour objectif d'assurer l'uniformité, mais elles permettent aux gestionnaires d'y déroger lorsque les circonstances le justifient (on mentionne diverses circonstances atténuantes telles que des erreurs de bonne foi, ainsi que des circonstances aggravantes, comme des manquements répétés). Voici ce que le Manuel stipule :

...l'objectif ultime d'une mesure de dissuasion consiste à protéger la personne et le public contre un préjudice possible. Les autres objectifs sont de favoriser le respect futur de la réglementation et de dissuader les autres de contrevenir à la législation aéronautique.

Un particulier ou une société qui se voit imposer une pénalité financière ou une suspension peut s'adresser au Tribunal de l'aviation civile. Cet organisme est complètement indépendant de Transports Canada. Sa raison d'être est « de pourvoir au milieu de l'aviation un processus indépendant permettant la révision des décisions d'application des règlements ou de délivrance des permis prises par le ministre des Transports ».

Le TAC tient deux genres d'audience. Une audience en révision est une audience publique devant un seul membre du TAC, à laquelle des témoins peuvent être entendus et contre-interrogés. Une audience en appel est tenue devant trois membres du TAC et est basée sur le dossier préalablement établi à l'audience en révision. La décision découlant de l'audience en appel est finale et exécutoire.

Le TAC emploie huit personnes à plein temps : le président, le vice-président et six membres du personnel. En outre, quelque 25 membres à temps partiel d'un peu partout au pays sont nommés par décret. La sélection des membres du TAC est fondée sur leurs connaissances et leur expérience dans le domaine de l'aéronautique, y compris la médecine aéronautique. Le TAC est itinérant et il siège habituellement à l'endroit où la prétendue infraction a eu lieu.

En 2000-2001, le TAC a entendu 350 affaires et en a réglé 241.

Le TAC est reconnu comme une pratique exemplaire en ce qui a trait à l'examen des mesures d'exécution administratives. Transports Canada a reçu l'autorisation du Cabinet de remplacer le nom du tribunal par celui de Tribunal d'appel des transports du Canada,

qui sera dorénavant chargé d'examiner les décisions administratives prises en vertu d'autres lois (la *Loi sur les transports au Canada*, la *Loi sur la marine marchande du Canada*, la *Loi sur la sécurité ferroviaire* et la *Loi sur la sûreté du transport maritime*).

En 1997, les dépenses budgétaires du TAC se sont élevées à 901 000 \$. Le coût estimatif du nouveau Tribunal d'appel des transports du Canada est de 1,5 million de dollars. Ces calculs sont basés sur le coût moyen d'une audience du TAC, soit 8 000 \$. Les deux tiers des sanctions imposées par Transports Canada ont initialement été contestées, mais seulement le quart de ces contestations ont fait l'objet d'une audience. Les parties aux autres affaires ont saisi des occasions d'examiner et de régler les litiges avant l'audience.

Exemples de sanctions imposées seulement par un tribunal distinct

Tribunal des droits de la personne

Mandat	Entend les affaires de discrimination et d'équité salariale dont il est saisi par la Commission canadienne des droits de la personne. A compétence relative aux organismes fédéraux, ainsi qu'aux banques, aux compagnies aériennes et à d'autres employeurs et fournisseurs de services régis par le gouvernement fédéral.
	Mène des enquêtes et tient des audiences.
Responsabilité	Présente un rapport directement au Parlement.
Sanctions	Peut rendre des ordonnances pour qu'une pratique discriminatoire cesse, pour que des mesures de réparation de la pratique soient prises et pour que la victime soit dédommée. Peut imposer une pénalité pouvant atteindre 20 000 \$ si la pratique discriminatoire a été utilisée de façon négligente ou intentionnelle. Les ordonnances peuvent être traitées comme des ordonnances de la cour.
Charge de travail	En 2000, a tenu 167 jours d'audience sur des affaires de discrimination et 111 jours d'audience sur des affaires d'équité salariale. Soixante-douze cas en tout.
Personnel	Membres : deux membres à plein temps (qui doivent être membres d'un barreau canadien depuis au moins 10 ans) et jusqu'à 13 membres à temps partiel, nommés par le gouverneur en conseil. Les membres actuels proviennent de divers milieux, mais la plupart ont une formation juridique et ils doivent tous avoir une expérience des questions relatives aux droits de la personne. Le président et le vice-président sont nommés pour tout au plus sept ans; les autres membres ont un mandat maximal de cinq ans. Les nominations sont renouvelables. Les membres peuvent être destitués en cas

d'inconduite, etc.

Coût Le personnel du bureau du registraire compte 16 membres.
Dépenses en 2000-2001 : 2,9 millions de dollars

Tribunal de la concurrence

Mandat Le Tribunal est une cour d'archives. Il entend et tranche toutes les requêtes présentées aux termes des parties VII.1 et VIII de la *Loi sur la concurrence* (les formes non criminelles d'inobservation de la loi) et il rend des ordonnances. Les questions examinées comprennent les pratiques commerciales de nature à induire en erreur, les fusions, l'abus de position commerciale dominante et les pratiques commerciales restrictives. Le Tribunal n'exerce aucune fonction d'enquête ou consultative; il a pour seule tâche d'entendre les requêtes et de rendre des ordonnances. Les ordonnances peuvent comprendre aussi bien des mesures correctives que des pénalités pécuniaires (de tout au plus 50 000 \$ pour un particulier). Des ordonnances d'interdiction temporaire peuvent également être rendues si le Tribunal est saisi d'un cas d'inobservation apparemment fondé.

(La *Loi sur la concurrence* comporte un circuit distinct d'« infractions » criminelles dont s'occupent les tribunaux. Elles ont trait à la fixation concertée des prix, à la collusion dans les soumissions, aux fausses assertions et au télémarketing trompeur.)

Respon- En tant que cour, le Tribunal n'a pas de comptes à rendre au Parlement.
sabilité

Sanctions Un appel est recevable par la Cour d'appel fédérale. Un appel sur une question de fait nécessite l'autorisation de la Cour d'appel fédérale.

Charge 2000-2001 : 37 jours d'audience, 10 requêtes et 90 avis, ordonnances et
de travail décrets d'instructions.

Personnel Membres : jusqu'à quatre juges de la Section de première instance de la Cour fédérale, et jusqu'à huit non-juristes, choisis pour leur compétence en économique, en affaires, en comptabilité, en marketing et dans d'autres domaines pertinents. Bien qu'ils soient tous nommés par le gouverneur en conseil, les membres juristes sont choisis à la recommandation du ministre de la Justice, tandis que les non-juristes le sont à la recommandation du ministre de l'Industrie. Le gouverneur en conseil peut établir un conseil consultatif de personnes versées dans la science économique, l'industrie, le commerce ou les affaires publiques pour qu'elles conseillent le ministre de l'Industrie sur la nomination des membres non juristes.

Comprend actuellement deux juges et cinq membres non juristes.

Les questions de droit sont tranchées uniquement par les membres juristes.

Les membres sont nommés pour un mandat fixe de tout au plus sept ans, « à titre inamovible », et ils peuvent être nommés de nouveau.

Bureau du registraire = personnel de 14 membres.

Coût Dépenses en 2000-2001 : 1,6 million de dollars

Exemples de tribunaux exerçant de nombreuses fonctions, dont l'imposition de sanctions

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC)

Mandat Réglemente et supervise 5 900 radiodiffuseurs canadiens et 61 fournisseurs et entreprises de services de télécommunications qui sont du ressort fédéral.

Entre autres choses, le CRTC traite les demandes venant des entreprises de radiodiffusion et de télécommunications; il entend les plaintes des consommateurs et il mène des enquêtes; enfin, il assure l'observation des lois applicables.

Responsabilité Rend compte au Parlement par l'intermédiaire du ministre du Patrimoine canadien. Divers mécanismes d'intervention politique, p. ex., le ministre règle les conflits entre la SRC et le CRTC; le Cabinet peut donner des instructions au CRTC sur de grandes questions de principe; le Cabinet peut également infirmer une décision du CRTC et la renvoyer au CRTC si elle semble aller à l'encontre de la politique.

Sanctions Peut, au terme d'une audience publique, suspendre ou révoquer une licence. Peut tenir une enquête pour déterminer s'il y a inobservation de la loi ou des conditions d'une licence et, en cas d'inobservation, ordonner aux contrevenants de se conformer. Ces ordonnances peuvent être traitées comme des ordonnances de la cour.

La législation fait également état de diverses infractions punissables d'amendes sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, p. ex., en cas de radiodiffusion sans licence (pour un particulier, l'amende maximale est de 20 000 \$ pour chaque jour d'infraction).

Un appel relatif à une question de droit ou de compétence est recevable par la Cour d'appel fédérale. Les conclusions de fait du CRTC sont obligatoires et

définitives.

Charge de travail En 1999, a traité 1 754 demandes de radiodiffusion et 1 533 demandes de télécommunications. A rendu 1 230 ordonnances.

Personnel Le Cabinet peut nommer jusqu'à 13 membres à plein temps et six membres à temps partiel, pour un mandat renouvelable de tout au plus cinq ans. Aucune compétence spéciale n'est prescrite dans la loi, mais un membre doit être citoyen canadien et il ne doit pas avoir de lien de dépendance avec des entreprises de télécommunications.

400 employés.

Coût Budget de fonctionnement 2000-2001 : 39,6 millions de dollars.

Conseil canadien des relations industrielles (CCRI)

Mandat En tant que « tribunal quasi judiciaire, indépendant et représentatif », le CCRI est chargé d'interpréter et d'appliquer la partie I (Relations du travail) et certaines dispositions de la partie II (Sécurité et santé au travail) du *Code canadien du travail*. Il a compétence à l'égard de quelque 700 000 employés travaillant dans des secteurs d'activité sous réglementation fédérale (transport interprovincial, télédiffusion, banques, débardage et manutention du grain), ainsi qu'à l'égard des employés du secteur privé du Grand Nord.

Le CCRI exerce un vaste éventail de fonctions liées aux relations du travail : il accrédite les syndicats; il enquête sur les plaintes de pratiques déloyales de travail; il rend des ordonnances de cesser et de s'abstenir dans des situations de grève et de lockout illégaux; il rend des décisions sur des questions de compétence, etc.

Presque toutes les ordonnances et les décisions du CCRI sont définitives et elles ne peuvent être remises en question ou assujetties à l'examen d'une cour.

Respon- Rend compte au Parlement par l'intermédiaire du ministre du Travail [?]
sabilité

Sanctions Le CCRI fonctionne en rendant des ordonnances, y compris des ordonnances d'indemniser un employé pour manque à gagner. Ces ordonnances peuvent être traitées comme des ordonnances de la cour.

Le *Code canadien du travail* fait également état de certaines « infractions » pénales, telles que les grèves et les lock-out illégaux. Les amendes sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire pour des infractions en

matière de « relations du travail » vont de 400 \$ à 10 000 \$. Dans le cas des infractions en matière de « sécurité et santé au travail », la déclaration de culpabilité par suite d'une procédure par voie d'acte d'accusation peut mener à une amende pouvant atteindre un million de dollars et à une peine d'emprisonnement de tout au plus deux ans.

Charge de travail En 1999, le CCRI a été saisi de 884 cas. Au cours de l'année, le Conseil a tenu 62 audiences et a rendu des décisions écrites dans 209 cas.

Personnel Les effectifs varient, mais le Conseil compte actuellement 11 membres à plein temps et cinq membres à temps partiel. Le président et les deux vice-présidents doivent avoir de l'expérience et des compétences en matière de relations du travail. Les autres membres du Conseil sont divisés également entre représentants des employeurs et des employés. Les membres sont nommés par le gouverneur en conseil à la recommandation du ministre du Travail, après que celui-ci eut consulté des organismes représentant les employeurs et les employés.

Le président et les vice-présidents sont nommés pour tout au plus cinq ans et les autres membres, pour tout au plus trois ans. Les nominations sont renouvelables. Les membres peuvent être destitués en cas d'inconduite, etc.

97 employés.

Coût Dépenses en 2000-2001 : 11,2 millions de dollars.