Commentaire sur les décisions Québec (Directeur des poursuites criminelles et pénales) c. 9260-4917 Québec inc. (Excavation SM) et Québec (Directeur des poursuites criminelles et pénales) c. 9147-0732 Québec inc. – L'application de l'article 12 de la Charte canadienne des droits et libertés à des amendes imposées en vertu de la Loi sur le bâtiment

Dominic ST-JEAN*
EYB2017REP2231 (approx. 6 pages)

EYB2017REP2231

Repères, Juin, 2017

Dominic ST-JEAN*
Commentaire sur les décisions Québec (Directeur des poursuites criminelles et pénales) c. 9260-4917 Québec inc. (Excavation SM) et Québec (Directeur des poursuites criminelles et pénales) c. 9147-0732 Québec inc. – L'application de l'article 12 de la Charte canadienne des droits et libertés à des amendes imposées en vertu de la Loi sur le bâtiment

Indexation

CONSTRUCTION ; *LOI SUR LE BÂTIMENT* ; DISPOSITION PÉNALE ; INFRACTIONS ; DÉTERMINATION DE LA PEINE ; **PROCÉDURE CIVILE ;** DROITS PARTICULIERS DE L'ÉTAT ; AVIS AU PROCUREUR GÉNÉRAL ; **CONSTITUTIONEL ; DROITS ET LIBERTÉS ;** *CHARTE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS* ; GARANTIES JURIDIQUES ; PROTECTION CONTRE TOUS TRAITEMENTS OU PEINES CRUELS ET INUSITÉS ; **SOCIÉTÉS ; PERSONNES ;** PERSONNES MORALES

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

I– LES FAITS

II– LES DÉCISIONS

III– LE COMMENTAIRE DE L'AUTEUR

CONCLUSION

Résumé

L'auteur commente ces deux décisions de la Cour du Québec portant sur l'inapplicabilité de l'article 12 de la Charte canadienne des droits et libertés *à des amendes imposées en vertu de l'article 197.1 de la* Loi sur le bâtiment *à des personnes morales omettant de détenir une licence d'entrepreneur de construction.*

INTRODUCTION

À quelques semaines d'intervalle, le 14 février 2017 et le 7 mars 2017, la Cour du Québec rejette respectivement la contestation constitutionnelle d'Excavation SM et l'avis d'intention de 9147-0732 Québec inc., toutes deux contestant en vertu de l'article 12 de la *Charte canadienne des droits et libertés* des amendes imposées en vertu de l'article 197.1 de la *Loi sur le bâtiment*[1] pour omission de détenir une licence d'entrepreneur de construction lors de l'exécution de travaux de construction.

Dû à leur complémentarité, les décisions *Québec (Directeur des poursuites criminelles et pénales)* c. *9260-4917 Québec inc. (Excavation SM)*[2] et *Québec (Directeur des poursuites criminelles et pénales)* c. *9147-0732 Québec inc.*[3] seront commentées simultanément, la Cour analysant dans les deux cas la portée de l'article 12 de la Charte ainsi que son application à l'amende en question.

I– LES FAITS

Québec (Directeur des poursuites criminelles et pénales)* c. *9260-4917 Québec inc. (Excavation SM) :

Le 14 février 2017, Excavation SM est reconnue coupable d'avoir exercé les fonctions d'entrepreneur en construction et d'avoir exécuté des travaux de construction sans être titulaire d'une licence en vigueur, comme prévu à l'article 46 de la *Loi sur le bâtiment.* Elle se voit imposer une amende de 30 843 $ en vertu de l'article 197.1 de cette même Loi. Excavation SM conteste la constitutionnalité de cette amende et allègue qu'il s'agit d'une peine cruelle et inusitée qui contreviendrait à l'article 12 de la Charte.

Excavation SM est une personne morale dirigée par un actionnaire unique, M. Serge Morel. Ce dernier s'incorpore en 2012 notamment pour des raisons fiscales. Lors de son témoignage, il reconnaît que la défenderesse ne détient pas la licence nécessaire lors des travaux d'une valeur de 16 095 $ qu'elle effectue le 16 juillet 2012. Excavation SM obtient sa licence le 28 mai 2015. Monsieur Morel prétend que l'amende le mettrait en faillite et l'empêcherait d'obtenir une licence en vertu de la *Loi sur le bâtiment*.

Québec (Directeur des poursuites criminelles et pénales)* c. *9147-0732 Québec inc. :

Le 30 mai 2016, 9147-0732 Québec inc., une société commerciale privée, est reconnue coupable d'avoir exercé les fonctions d'entrepreneur en construction et d'avoir exécuté ou avoir fait exécuter des travaux de construction sans être titulaire d'une licence en vigueur, tel que prévu à l'article 46 de la *Loi sur le bâtiment*. Elle se voit alors imposer une amende en vertu de l'article 197.1 de cette même Loi. 9147-0732 Québec inc. signifie un avis d'intention afin de faire constater la violation constitutionnelle de l'article 12 de la Charte des peines prévues à l'article 197.1 de la *Loi sur le bâtiment*, que ce même article soit déclaré inopérant et que soit déclaré nul le constat d'infraction reçu par la prénommée. 9147-0732 Québec inc. considère en effet que l'amende qui lui est imposée constitue une peine cruelle et inusitée due aux effets directs sur l'actionnaire et les membres de sa famille.

Questions en litige

Les deux principales questions soulevées dans ces affaires sont :

1- La peine imposée à ces parties viole-t-elle l'article 12 de la Charte et constitue-t-elle un traitement ou une peine cruelle et inusitée ?

2- Les personnes morales peuvent-elles bénéficier de la protection contre les peines et traitements cruels et inusités prévus à l'article 12 de la Charte ?

II– LES DÉCISIONS

Ces deux décisions, rendues à quelques semaines d'intervalle, sont précédées d'un certain nombre de décisions portant sur les mêmes questions. Il est important de noter que jusqu'à ce jour, aucune cour canadienne n'a invalidé une peine strictement monétaire en vertu de l'article 12 de la Charte, autant pour une personne physique que pour une personne morale. La Cour d'appel a d'ailleurs rendu une décision en la matière où elle a conclu qu'une suramende compensatoire ne constitue pas une peine cruelle et inusitée au sens de l'article 12 de la Charte. La Cour retient que le concept de « traitements ou peines cruels et inusités » présent à l'article 12 de la Charte doit s'interpréter comme une norme constitutionnelle sévère[4]. Plus précisément, on énonce que : « la peine doit être excessive au point de ne pas être compatible avec la dignité humaine ; autrement dit, elle doit être exagérément disproportionnée au point de devenir odieuse ou intolérable socialement ». Cette norme constitutionnelle s'applique selon une analyse en deux étapes[5]. Aux fins de l'exercice, le tribunal dans *Excavation SM* a traité la question dans l'hypothèse où une personne morale, comme dans le présent cas, pourrait bénéficier de la protection de l'article 12 de la Charte.

Ainsi, la première étape de l'analyse consiste à étudier la situation de la défenderesse afin de déterminer quelle est la peine juste et appropriée pour cette dernière et établir si la peine minimale associée à cette peine est disproportionnée. Dans cette affaire, il s'agit d'une personne morale dirigée par un actionnaire unique dont la subsistance familiale dépend de ses revenus d'entreprise. Sept facteurs, développés dans *Smith*[6] et *Goltz*[7] sont pris en compte lors de cette étape de l'analyse :

a) La gravité de l'infraction commise : la source de l'obligation de détenir une licence d'entrepreneur en construction se situe à l'article 58 de la *Loi sur le bâtiment*. L'objectif de cet article est de maintenir la confiance du public dans le domaine de la construction en s'assurant de la qualification de l'entrepreneur et de la qualité des travaux. L'infraction à l'article 46 de la Loi est donc d'une grande importance.

b) Caractéristiques personnelles de la défenderesse : il s'agit d'une personne morale, dont l'incorporation comporte de nombreux avantages fiscaux. Malgré la proximité entre Excavation SM et ses actionnaires, le tribunal retient que l'analyse doit se faire strictement quant à Excavation SM, soit l'entité juridique[8].

c) Les circonstances particulières de l'affaire : l'importance des travaux, qu'ils soient de grande ou petite envergure, n'est pas un élément pertinent quant au fait de ne pas détenir de licence. L'élément important en l'espèce est plutôt que l'entrepreneur exécute des travaux tout en sachant qu'il ne détient pas de licence.

d) L'effet réel du traitement ou de la peine sur la défenderesse : selon le représentant d'Excavation SM, l'imposition de cette amende causerait sa faillite personnelle et celle de la compagnie. Cet argument n'est pas retenu par le tribunal. Premièrement, la Cour d'appel de l'Ontario dans l'arrêt *Pham*[9] précise que l'incapacité de payer du défendeur n'a que peu d'importance dans l'analyse requise sous l'article 12 de la Charte. De plus, la défenderesse n'est pas en mesure de démontrer, par la preuve présentée, cette affirmation et omet d'aborder les modalités d'exécution de la peine.

e) Existence de solutions de rechange valables au traitement ou à la peine infligée : les solutions de rechange proposées par Excavation SM n'ont pas été retenues.

f) Comparaison avec d'autres peines infligées pour d'autres infractions dans le même ressort : Excavation SM ne propose aucune comparaison soulevant une incohérence dans la Loi.

g) Les objectifs pédologiques et les principes de détermination de la peine : en portant attention aux débats judiciaires lors de l'adoption de la *Loi sur le bâtiment* et aux commentaires du législateur et des ministres, il en ressort que l'infraction prévue à l'article 46 de la Loi est d'une gravité importante. De plus, l'augmentation des amendes était prévue dans l'objectif de s'assurer de la conformité des entrepreneurs à la réglementation en vigueur et qu'un effort soit déployé afin de lutter contre le travail au noir[10]. Le but du législateur étant donc d'imposer une amende très élevée, le tribunal s'abstient de remettre ce choix politique en question.

La deuxième étape de ce test consiste à étudier des applications raisonnablement possibles de la peine minimale à l'égard d'autres personnes afin de mesurer ses effets. Il doit s'agir bien entendu d'hypothèses raisonnables qui pourraient vraisemblablement se produire[11]. L'analyse consiste à se demander : « [...] s'il est raisonnablement prévisible que la disposition prévoyant une peine minimale obligatoire inflige une peine totalement disproportionnée dans le cas de certaines personnes, de sorte qu'elle contreviendrait à l'art. 12 »[12]. Excavation SM ne soumet aucune situation pertinente, s'éloignant trop de sa situation, et ne permet pas au tribunal de déterminer si cette peine minimale infligerait une peine exagérément disproportionnée à d'autres personnes.

À la suite de cette analyse en deux temps, la Cour conclut qu'Excavation SM ne remplit pas son fardeau et ne prouve pas de façon prépondérante que la peine prévue à l'article 197.1 de la *Loi sur le bâtiment* constitue une peine cruelle et inusitée. La preuve de la situation d'Excavation SM n'est pas faite par rapport à cette dernière, mais plutôt par rapport à M. Morel, le propriétaire de la compagnie. De plus, les preuves des effets de la possible faillite d'Excavation SM sont faites par rapport à un individu alors qu'elles sont différentes pour une personne morale. Le tribunal n'est donc pas en mesure de mesurer les effets de la peine pour Excavation SM. Le tribunal n'est également pas en mesure de déterminer la peine juste et raisonnable qui serait applicable en l'espèce et ne peut alors comparer cette dernière à la peine minimale. Le tribunal conclut que l'amende en question est conséquente à la gravité de la peine qu'elle vise et s'accorde avec l'importance de la licence exigée. Finalement, on interprète l'article 12 de la Charte comme une norme constitutionnelle sévère et donc que la faillite d'une personne morale n'est pas intolérable socialement. De surcroît, la Cour ne peut répondre à la demande d'inopérabilité en vertu de l'article 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*[13], le tribunal n'étant pas habileté à le faire[14].

La décision *Directeur des poursuites criminelles et pénales* c. *9147-0732 Québec Inc.* vient bien compléter l'affaire *Excavation SM*. En dressant un historique de la jurisprudence, le tribunal retient une interprétation stricte du concept de « peine exagérément disproportionnée » afin de ne pas banaliser cette disposition de la Charte, citant plusieurs jugements[15]. Elle se base également sur le jugement ci-haut mentionné, *9260-4917 Québec inc.*[16]. Sans se pencher avec trop de détail sur l'application de l'article 12 de la Charte, la Cour conclut que cet article se limite à la protection des droits intimement liés à la personne humaine et ne peut donc s'appliquer à des droits économiques.

La Cour vient ensuite circonscrire la place des amendes en droit pénal. Il s'agit d'une sanction économique ayant des conséquences économiques, afin de pénaliser un acteur d'une activité économique réglementée. Il s'agit de règles généralisées appliquées d'une façon uniforme à tous les acteurs d'un secteur donné. Aucune discrimination ou distinction ne peut alors se faire entre ces différents acteurs.

Encore une fois, citant les mêmes sources[17], la Cour vient rejeter l'argument que 9147-0732 Québec Inc. et l'actionnaire ne formeraient qu'une seule entité, sans compter que 9147-0732 Québec Inc. bénéficie d'une double structure corporative afin d'éviter de se soumettre à certaines obligations administratives. Il serait contradictoire que les actionnaires qui bénéficient de cette structure pour se séparer de la demanderesse nient cette séparation lorsque cela les avantage.

On conclut donc de la même manière à l'effet que l'amende imposée à 9147-0732 Québec Inc. ne constitue pas un traitement ou une peine cruel et inusité violant l'article 12 de la Charte.

En raison des conclusions des juges quant à la première question autant dans *9147-0732 Québec inc.* que dans *Excavation SM*, dans les deux cas, on décide de ne pas se prononcer sur la deuxième question quant à l'applicabilité de la Charte à une personne morale, puisqu'elle est maintenant sans objet.

III– LE COMMENTAIRE DE L'AUTEUR

Il est intéressant de constater que ces deux décisions soulèvent des questions qui relèvent davantage de la compétence du législateur que des tribunaux. L'amende contestée a été augmentée lors de la réforme en 2011 à la suite de l'adoption de la *Loi visant à prévenir, combattre et sanctionner certaines pratiques frauduleuses dans l'industrie de la construction et apportant d'autres modifications à la Loi sur le bâtiment*[18]. Dans le cadre d'une activité économique réglementée, il revient au législateur de déterminer le montant d'une amende. De son côté, le tribunal est plutôt lié par la loi.

Les tribunaux sont clairs quant à l'application de l'article 12 de la Charte à une amende : il ne s'agit d'aucune façon d'un traitement cruel ou inusité. De très rares cas font exception à ce principe, comme dans l'affaire *Desjardins* où en première instance on avait réduit une amende en vertu de l'article 12 en fonction de la situation financière de l'accusé. Malgré cela, la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick a rejeté cette interprétation, l'amende étant sauvegardée pour des objectifs de santé publique[19]. On constate alors que le montant des amendes imposées en vertu d'une loi ou un règlement peut être sauvegardé en vertu de l'article premier de la Charte[20]. D'autres cas d'exception ont reconnu une violation de l'article 12[21]. Or, il s'agit de cas intimement liés à des personnes physiques, ce qui pose problème dans l'application de la jurisprudence aux personnes morales.

De plus, l'amende ici contestée a une application claire et précise : l'infraction de ne pas détenir de permis d'entrepreneur en construction lors de la réalisation de travaux. Comme le mentionne la juge en chef dans *Lloyd*, une peine minimale devient fragile constitutionnellement à partir du moment qu'une peine « s'applique à une infraction susceptible d'être perpétrée de diverses manières, dans maintes circonstances différentes et par une grande variété de personnes »[22]. L'amende prévue dans la *Loi sur le bâtiment* n'est pas susceptible de s'appliquer à une situation où cette amende ne serait pas justifiée.

La question de l'applicabilité de l'article 12 de la Charte à une peine imposée à une personne morale soulève également la question de la protection des personnes physiques à travers les personnes morales. En effet, comme le mentionne le juge Lamer dans *Wholesale Travel Group Inc.*[23] :

> Les particuliers choisissent la constitution d'une société par actions parce qu'elle comporte de nombreux avantages (juridiques ou autres). Ceux qui recourent au paravent de la personnalité morale et qui invoquent la distinction juridique entre eux-mêmes et la personne morale quand ils peuvent en tirer profit ne doivent pas être autorisés à nier cette distinction dans les circonstances qui nous occupent.

Il serait effectivement incohérent de permettre à une personne ou un groupe de personnes de bénéficier des avantages de l'incorporation lorsqu'elles le désirent, mais de ne pas en assumer les inconvénients lorsqu' un désavantage se présente pour elles. Malgré cette référence à la jurisprudence, les deux instances ont pris la décision de ne pas se pencher sur cette question qui reste alors sans réponse claire. Il existe effectivement un flou, plusieurs décisions ne reconnaissant pas explicitement que l'article 12 de la Charte ne s'appliquerait pas aux personnes morales[24], bien qu'un traitement « cruel et inusité » peut difficilement s'appliquer à une structure juridique.

CONCLUSION

Ces deux affaires démontrent que l'article 12 de la Charte est une norme constitutionnelle sévère qui ne s'applique que pour des cas où une peine serait odieuse et intolérable socialement. Une amende excessive, bien que menant à la faillite d'une entreprise, n'en fait pas partie. Relevant du champ de compétence du législateur, ces deux entreprises ne se sont peut-être pas adressées à la bonne institution pour contester les règles de leur milieu de pratique.

---

* Me Dominic St-Jean, avocat au sein du cabinet Morency, société d'avocats, s.e.n.c.r.l. concentre sa pratique en litige civil et commercial, en droit immobilier et en droit de la construction. Il remercie Béatrice Poirier, étudiante au sein du même cabinet, pour sa collaboration à la rédaction du présent texte.

1. RLRQ, c. B-1.1.

2. EYB 2017-277152 (C.Q.).

3. EYB 2017-277190 (C.Q.).

4. *Boudreault* c. *R.,* 2016 QCCA 1907, EYB 2016-273353.

5. *Caron Barrette* c. *R.*, 2016 QCCA 1197, EYB 2016-268174.

6. *R.* c. *Smith (Edward Dewey),* [1987] 1 R.C.S. 1045, EYB 1987-80054.

7. *R.* c. *Goltz*, [1991] 3 R.C.S. 485, EYB 1991-67055.

8. Argumentation écrite de la procureure générale du Québec, p. 13, par. 35.

9. *R.* v. *Pham* (2002), 167 C.C.C. (3d) 570 (C.A. Ont.).

10. *Journal des débats de la Commission de l'économie et du travail*, 39e législature, 2e session, le mercredi 30 novembre 2011 – vol. 42, n° 30, p. 118 à 131.

11. *R.* c. *Morrisey*, 2000 CSC 39, REJB 2000-20235.

12. *R.* c. *Nur*, [2015] 1 R.C.S. 773, 2015 CSC 15, EYB 2015-250517.

13. Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.).

14. *Boudreault* c. *R.*, précité, note 4.

15. *Boudreault* c. *R.,* précité, note 4 ; *Zachary* c. *Canada (Procureur général),* [1996] R.J.Q. 2484 (C.A.), EYB 1996-65497 ; *R.* c. *Desjardins* (1996), 182 N.B.R. (2d) 321 (C.A.N.B.) ; *R.* v. *Macfarlane*, [1997] P.E.I.J. No. 116 (QL) (C.A.P.E.I.) ; *R.* v. *Pham* (2002), précité, note 9.

16. *Directeur des poursuites criminelles et pénales* c. *9260-4917 Québec Inc.*, 2017 QCCQ 1585, EYB 2017-277152.

17. *R.* c. *Wholesale Travel Groupe inc.*, [1991] 3 R.C.S. 154, 182-183, EYB 1991-67633.

18. L.Q. 2011, ch. 35.

19. *R.* c. *Desjardins*, (1996) 182 N.B.R. (2d) 321 (C.A.N.B.).

20. Henri BRUN, Pierre BRUN et Fannie LAFONTRAINE*, Chartes des droits de la personne : législation, jurisprudence et doctrine*, 29e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2016.

21. L'imposition d'une suramende en vertu de l'article 737 (1) et (2) du *Code criminel* à un délinquant démuni pourrait porter atteinte à l'article 12 de la Charte, *R.* c. *Michael*, 2014 ONCJ 360.

22. *R.* c. *Lloyd,* 2016 CSC 13, EYB 2016-264530.

23. *R.* c. *Wholesale Travel Groupe inc.*, préc., note 17.

24. *Vanguard Coatings and Chemicals Ltd*. c. *M.R.N.*, [1987] 1 C.F. 367, 383 ; *Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec* c. *Revêtement Richmond inc.*, [1991] T.T. 434, EYB 1991-105343, par. 39 ; *Restaurant Brossard Inc.* c. *Québec (Sous-ministre du Revenu)*, [1993] R.J.Q. 2243, EYB 1993-84314, désistement de l'appel (C.A. 2000-09-05), n° 500-09-001505-932.

Date de dépôt : 6 juin 2017

Éditions Yvon Blais, une société Thomson Reuters.
©Thomson Reuters Canada Limitée. Tous droits réservés.