Commission
des droits de la personne
et des droits de la jeunesse
Québec

Bureau du président

COMMISSION DES INSTITUTIONS
Déposé le : 6 octobre 2015
No. : CI-091
Secrétaire : Anik Laplante

Le 29 septembre 2015

Monsieur Guy Ouellette
Président
Commission des institutions
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3e étage, bureau 3.15
Québec (Québec) G1V 4M1

SEC.COM. 10CT'15 13:

Objet : Commentaires sur le *Projet loi n° 51, Loi visant notamment à rendre l'administration de la justice plus efficace et les amendes aux mineurs plus dissuasives*

Monsieur le Président,

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a pour mission d'assurer le respect et la promotion des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne*[1] (ci-après « Charte »). Elle assure aussi la protection de l'intérêt de l'enfant, ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*[2] (ci-après « LPJ »). Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*[3].

Conformément à cette mission, la Commission a procédé à l'analyse du Projet de loi n° 51, *Loi visant notamment à rendre l'administration de la justice plus efficace et les amendes aux mineurs plus dissuasives* présenté devant l'Assemblée nationale le 3 juin dernier.

D'emblée, la Commission souscrit au premier objectif du projet de loi. Elle est toutefois préoccupée quant au deuxième objectif du projet de loi visant à rendre les amendes aux mineurs plus dissuasives.

---

1 *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12, art. 57.

2 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1.

3 *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, RLRQ, c. A-2.01.

360, rue Saint-Jacques, 2e étage, Montréal (Québec) H2Y 1P5
TÉLÉPHONE : (514) 873-5146 • 1 800 361-6477 TÉLÉCOPIEUR : (514) 873-2373
TÉLÉSCRIPTEUR : (514) 873-2648 WEB : www.cdpdj.qc.ca

La Commission souhaite en outre porter à votre attention ses commentaires relatifs à deux des modifications proposées dans le cadre du projet de loi. Ces commentaires portent, d'une part, sur les dispositions qui prévoient rendre applicable, à des infractions constatées au moyen d'un système photographique automatisé, la procédure particulière d'instruction par défaut des poursuites pénales que le défendeur est réputé ne pas contester et, d'autre part, sur la modification proposée à la LPJ qui vise à transférer à la Société québécoise d'information juridique, la responsabilité de caviarder les décisions rendues par la Cour du Québec en matière de protection de la jeunesse.

Les modifications au *Code de procédure pénale* visant à rendre les amendes aux mineurs plus dissuasives

Les articles 1, 3 et 18 du projet de loi prévoient hausser la limite maximale des amendes et cautionnements fixée par le *Code de procédure pénale* (ci-après « C.p.p. ») dans le cas de procédures visant une personne âgée de moins de 18 ans, faisant passer celle-ci de 100 $ à 500 $. Cette limite augmenterait par ailleurs de 100 $ à 1000 $ dans le cas d'une infraction au *Code de la sécurité routière* (ci-après « C.S.R. ») ou à la *Loi sur les véhicules hors route*.

La Commission est d'avis que l'alourdissement des peines visant les mineurs contredit les objectifs de réadaptation et de réinsertion du système de justice pénale pour les adolescents, ces derniers devant demeurer prioritaires[4]. Le droit international a rappelé de façon constante cette mission primordiale du système pénal pour adolescents[5]. Tel que l'a énoncé le Comité des droits de l'enfant, pour respecter le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, « les objectifs traditionnels de la justice pénale, comme la répression/rétribution, doivent céder la place à des objectifs de réadaptation et de justice réparatrice dans le traitement des enfants délinquants. Cela est conciliable avec le souci d'efficacité dans le domaine de la sécurité publique »[6].

---

4 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Notes pour la présentation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, présentées devant le Comité permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles du Sénat à l'occasion de l'étude du projet de loi C-10, 22 février 2012, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/Notes_presentation_C-10_2012.pdf

5 Voir : *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, 1577 R.T.N.U. 3, [1992] R.T. Can. n° 3, art. 40; COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 10 : Les droits de l'enfant dans le système de justice pour mineurs*, CRC/C/GC/10, 25 avril 2007, [En ligne]. http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.10_fr.pdf.,par.4; ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, *Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing)*, Rés. 40/33 (29 novembre 1985), art. 17; voir aussi : COMMISSION INTER-AMÉRICAINE DES DROITS DE L'HOMME, Rapporteur sur les droits de l'enfant, *Juvenile Justice and Human Rights in the Americas*, 13 juillet 2011, [En ligne]. http://www.oas.org/en/iachr/children/docs/pdf/JuvenileJustice.pdf.

6 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *id.*, art. 37 b); ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *UN Approach to Justice for Children, Guidance Note of the Secretary-General*, septembre 2008, [En ligne].

(...suite)

Tant la *Loi sur le système de justice pénale pour adolescents*[7] que la jurisprudence appelée à l'interpréter reconnaissent également le caractère fondamental de ces principes. La Cour suprême a affirmé à cet effet que le « libellé de la Loi conduit inéluctablement à la conclusion que le législateur a délibérément exclu la dissuasion générale comme facteur de détermination de la peine pour les adolescents »[8]. De plus, le Canada a lui-même reconnu, dans le cadre de sa contribution à un rapport produit par le Conseil des droits de l'homme sur l'administration de la justice, que la loi pénale canadienne applicable aux mineurs fait de la réadaptation et la réintégration des considérations de toute décision[9].

La Commission tient également à rappeler que la communauté scientifique s'accorde généralement sur le fait que l'application de peines plus longues et plus sévères est inefficace dans le domaine de la sécurité publique. Plusieurs études ont en effet démontré que l'imposition de peines plus sévères n'a pas d'impact dissuasif auprès des adolescents[10]. Le professeur Bala a affirmé plus précisément que : « les recherches en sciences sociales et celles portant sur le développement du cerveau des adolescents ont démontré que des changements au plan de la sévérité des sanctions pour adolescents n'ont pas d'effet sur le comportement des adolescents, bien que la recherche suggère également que l'augmentation de la probabilité d'être appréhendé est susceptible d'avoir un impact sur le comportement de certains délinquants adolescents »[11]. Ainsi, la Commission estime que l'augmentation de la limite maximale des amendes et cautionnements proposée par le projet de loi n'aura pas l'effet de dissuasion recherché auprès des adolescents.

---

http://www.unicef.org/protection/RoL_Guidance_Note_UN_Approach_Justice_for_Children_FINAL.pdf; ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, *id.*, art. 19; COMMISSION INTERAMÉRICAINE DES DROITS DE L'HOMME, *id.*, p. 10.

7 *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, L.C. 2002, c. 1, préambule.

8 *R.* c. *B.W.P.*; *R.* c. *B.V.N.*, [2006] 1 R.C.S. 941.

9 HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME, *Report of the High Commissioner for Human Rights on human rights in the administration of justice, including juvenile justice*, A/HRC/C/14/35, 21 April 2010, par. 7 et 16, [En ligne]. http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.35.pdf.

10 Voir : Marc MAUER & Malcom C. YOUNG, *Truths, Half-Truths, and Lies : Myths and Realities about Crime and Punishment,* Washington, D.C. The Sentencing Project, 1996; Daniel S. NAGIN & Greg POGARSKY, « Integrating celerity, Impulsivity, and Extralegal Sanction Threats into a Model of General Deterrence », (2001) 39 *Criminology* 865; Andrew von HIRSCH, Anthony E. BOTTOMS, Elizabeth BURNEY & P.-O. WIKSTROM, *Criminal Deterrence and Sentence Severity; An Analysis of Recent Research*, Oxford, Hart Publishing, 1999. Cités dans Nicholas BALA, *Bill C-10, Youth Criminal Justice Act Amendments*, Faculty of Law, Queen's University, mémoire présenté devant le Comité sur la justice et les droits humains de la Chambre des communes, 25 octobre 2011, p. 10. Voir également : Carla CESARONI & Nicholas BALA, « Deterrence as a Principle of Youth Sentencin : No Effect on Youth, but a Significant Effect on Judges », (2008) 34 *Queens L.J.* 447-481.

11 N. BALA, *id.*, p. 10.

Au terme de son analyse, la Commission recommande donc de modifier le titre du projet de loi et de ne pas adopter les articles 1, 3 et 18 de celui-ci.

La Commission souligne par ailleurs que l'article 346 du C.p.p. permet encore au percepteur de demander à un juge, suivant les conditions prescrites, d'imposer une peine d'emprisonnement ou de délivrer un mandat pour l'emprisonnement d'un défendeur pour sommes impayées. Suivant les adaptations nécessaires, cette disposition trouve également application dans le cas où le défendeur est âgé de moins de 18 ans.

À cet égard, la Commission tient à réitérer la recommandation qu'elle a déjà formulée à l'effet que le C.p.p. soit modifié afin d'éliminer l'impact discriminatoire, notamment sur les personnes en situation d'itinérance, incluant les jeunes de la rue âgés de moins de 18 ans, de ses dispositions actuelles prévoyant l'emprisonnement pour amendes impayées[12].

La Cour suprême a d'ailleurs souligné que « l'incapacité réelle de payer une amende n'est pas un motif valable d'emprisonnement »[13]. De même, le Barreau du Québec a également recommandé que le C.p.p. soit modifié « afin d'éliminer la possibilité d'emprisonnement pour non-paiement d'amendes en cas d'incapacité de payer »[14].

L'application de la procédure particulière d'instruction par défaut des poursuites pénales réputées non contestées à des infractions constatées au moyen d'un système photographique automatisé

Le projet de loi vise par ailleurs à modifier le C.p.p. afin de rendre la procédure particulière d'instruction par défaut des poursuites pénales que le défendeur est réputé ne pas contester applicable à des infractions constatées au moyen d'un système photographique automatisé.

Ainsi, le propriétaire d'un véhicule qui, ayant reçu un constat d'infraction constatée par une photographie prise au moyen d'un cinémomètre photographique ou d'un système photographique de contrôle de circulation aux feux rouges, ne transmettrait ni plaidoyer, ni la déclaration visée à l'article 592.1 ou 592.1.1 du Code de la

---

12 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal : un profilage social*, M[e] Christine Campbell et Paul Eid, (Cat. 2.120-8.61), 2009, p. 200, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/itinerance_avis.pdf

13 *R.* c. *Wu*, [2003] 3 R.C.S. 530, par. 2.

14 BARREAU DU QUÉBEC, *Les personnes en situation d'itinérance : Détentrices de droits fondamentaux*, Mémoire du Barreau du Québec sur le phénomène de l'itinérance au Québec présenté à la Commission des affaires sociales, octobre 2008, p. 13, [En ligne]. http://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2008/20081031-itinerance.pdf

Sécurité routière (ci-après « C.S.R »), ni la totalité ou partie du montant d'amende et de frais réclamé, serait réputé avoir transmis un plaidoyer de non-culpabilité, mais ne pas contester la poursuite.

Cette procédure par défaut a été jugée constitutionnelle[15]. La jurisprudence reconnait cependant que des garanties procédurales suffisantes doivent l'encadrer. Ainsi, le juge Laforest écrit pour la Cour suprême :

> « [...] je suis d'avis que l'al. 11d) de la Charte n'empêche aucunement le législateur d'inférer de l'inaction de la personne accusée une renonciation de sa part au droit à un procès instruit par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable dans la mesure où elle est pleinement consciente des conséquences de son inaction et que le régime procédural en place fournit suffisamment de sauvegardes permettant d'assurer que ses agissements ne résultent pas d'un événement indépendant de sa volonté. » [nos soulignements.][16]

À ce chapitre, la Cour établit que le système mis en place par le législateur du Nouveau-Brunswick alors en cause satisfait à ces exigences du fait que la loi contestée prévoit :

- que le constat d'infraction fasse mention des conséquences de l'inaction du défendeur;
- que ce constat doive être remis personnellement au défendeur;
- que le juge d'instruction par défaut doive procéder à certaines vérifications, notamment eu égard à la signification du billet au défendeur;
- que le juge d'instruction par défaut ne puisse déclarer le défendeur coupable s'il a des raisons de croire que le dossier présente une irrégularité;
- que le défendeur soit avisé de sa condamnation;
- et que le défendeur bénéficie de la possibilité de faire casser la condamnation en s'adressant au tribunal dans les 45 jours de celle-ci, s'il réussit à convaincre un juge que son défaut de comparaître ne résulte pas de sa faute[17].

Appliquant ces critères à la procédure par défaut actuellement prescrite au C.p.p., la Cour supérieure du Québec a par la suite conclu à la validité de celle-ci[18].

---

15 *R.* c. *Richard*, [1996] 3 R.C.S. 525.

16 *Id.*, par. 8.

17 *Id.*, par. 33-34.

18 *Raymond* c. *Mirabel (Ville de)*, 2009 QCCS 2528. Voir également : Gilles LÉTOURNEAU, *Code de procédure pénale annoté*, 9e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2011, p. 429 et 494.

Le projet de règlement prévoit cependant modifier certaines des dispositions du C.p.p. composant ce cadre de garanties procédurales. Référant aux critères établis dans l'arrêt *Richard* précité, la Commission note que les mesures visant la remise du constat d'infraction personnellement au défendeur seraient significativement touchées par les modifications proposées à l'article 9 du projet de loi. Cette disposition prévoit notamment que les règles générales de signification des actes de procédures prévues aux articles 20, 21, 22 et 23 C.p.p. s'appliqueraient en vertu des paragraphes 2°, 3° et 4° du nouvel article 157.2 C.p.p., nonobstant le fait qu'ils visent des procédures particulières d'instruction par défaut.

Certes, la règle voulant que le constat d'infraction initiant une procédure particulière d'instruction par défaut soit signifié personnellement au défendeur souffre déjà de deux d'exceptions en vertu de l'article 157.2 C.p.p. Il est également vrai qu'en fonction de la méthode d'interprétation contextuelle des droits garantis par la Charte, les infractions en cause appellent à plus de souplesse dans l'application de celle-ci[19], notamment du fait que les sanctions qui y sont associées n'impliquent pas de peine d'emprisonnement[20].

S'agissant de l'objectif même qui sous-tend les critères établis dans l'arrêt *Richard* précité, les modes de signification choisis doivent néanmoins permettre de garantir que la personne accusée « est pleinement consciente des conséquences de son inaction et que le régime procédural en place fournit suffisamment de sauvegardes permettant d'assurer que ses agissements ne résultent pas d'un événement indépendant de sa volonté »[21]. Or, tous les moyens de signification envisagés en vertu de l'article 9 du projet de loi ne nous semblent pas permettre d'atteindre cet objectif, notamment lorsque le constat d'infraction est remis à une personne raisonnable habitant à l'adresse du défendeur.

La Commission recommande donc de modifier l'article 9 du projet de loi en conséquence.

Dans un autre ordre d'idée, la Commission souhaite rappeler la pertinence des travaux qu'elle a menés eu égard à la conformité à la Charte de l'utilisation des cinémomètres photographiques et des systèmes photographiques de contrôle de circulation[22] dans le cadre de la mise en œuvre de ceux-ci.

---

19 *R.* c. *Richard*, préc., note 15; *Corp. Professionnelle des médecins du Québec* c. *Thibault*, [1992] R.J.Q. 20209 (C.A.); Alain MORAND, « Les infractions relatives au bien-être public », dans Collection de droit 2014-15, École du Barreau du Québec, vol. 12, *Droit pénal : infractions, moyens de défense et peine*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 28.

20 *Code de procédure pénale*, RLRQ, c. C-25.1, art. 345.3.

21 *R.* c. *Richard*, préc., note 15, par. 8.

22 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi*

(...suite)

Les modifications envisagées par le projet de loi ne sont pas de la même nature que les modifications apportées au C.S.R. en 2012. Soulignons néanmoins que la Commission questionne toujours la conformité à l'article 33 de la Charte de la présomption de culpabilité quasi irréfragable qui sera applicable au propriétaire d'un véhicule non conducteur au moment de l'infraction, mais qui ne pourra se prévaloir de la procédure de désignation une fois que sera mis en vigueur le paragraphe 21(5) de la *Loi modifiant l'encadrement de l'utilisation des cinémomètres photographiques et des systèmes photographiques de contrôle de circulation aux feux rouges et d'autres dispositions législatives*[23].

Cela dit, la Commission salue néanmoins la recommandation du ministère des Transports de différer la mise en vigueur de ce paragraphe[24], de même que les efforts mis de l'avant sur le plan des solutions administratives visant à corriger les difficultés de gestion du traitement des formulaires de désignation[25].

La modification à la *Loi sur la protection de la jeunesse* quant à la responsabilité de caviarder les décisions rendues par la Cour du Québec en matière de protection de la jeunesse

Enfin, soulignons que le projet de loi entend modifier la LPJ de façon à transférer, à la Société québécoise d'information juridique, la responsabilité de caviarder les décisions rendues par la Cour du Québec en matière de protection de la jeunesse.

---

n° 17, Loi modifiant le Code de la sécurité routière et le Code de procédure pénale concernant le cinémomètre photographique, (Cat. 2.412.35.3), 2001, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/Cinemometre.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 57, Loi modifiant l'encadrement de l'utilisation des cinémomètres photographiques et des systèmes photographiques de contrôle de circulation aux feux rouges et d'autres dispositions législatives*, (Cat. 2.412.35.4), 2012, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/memoire_PL_57_cinemometre_photo.pdf

23 Voir à ce sujet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2012), *id.*; BARREAU DU QUÉBEC, *Commentaires concernant le projet de loi 57 – Loi modifiant l'encadrement de l'utilisation des cinémomètres photographiques et des systèmes photographiques de contrôle de circulation aux feux rouges et d'autres dispositions législatives*, 24 avril 2012, p. 2, [En ligne]. http://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2012/20120424-pl-57.pdf

24 MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC, *Rapport d'évaluation 2014 – Cinémomètres photographiques et systèmes photographiques de contrôle de circulation aux feux rouges*, Québec, 2015, p. 33, [En ligne]. https://www.mtq.gouv.qc.ca/centredocumentation/Documents/Securite-transport/Photo%20radar/Rapport-radar-2014.PDF

25 *Id.*, MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC, *Rapport d'évaluation 2013 – Cinémomètres photographiques et systèmes photographiques de contrôle de circulation aux feux rouges*, Québec, 2014, [En ligne]. https://www.mtq.gouv.qc.ca/centredocumentation/Documents/Securite-transport/Photo%20radar/Rapport_2013_Radars_6mars.pdf

Rappelons que cette modification législative avait été proposée dans le cadre du *Projet de loi n° 47, Loi modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives en matière d'adoption, d'autorité parentale et de divulgation de renseignements* présenté en 2013[26]. Ce projet de loi n'avait finalement pas été adopté, mais la Commission avait eu l'occasion de présenter ses commentaires à ce sujet[27]. Elle avait alors « salu[é] cette nouvelle disposition qui favorise l'accessibilité aux décisions et ordonnances prononcées en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse* »[28]. Soulignant que le principe de confidentialité qui régit la publication et la diffusion des décisions rendues en matière de protection de la jeunesse découle du droit au respect de la vie privée de l'enfant, notamment protégé par l'article 5 de la Charte, la Commission avait jugé suffisantes les garanties prévues à cet égard par la nouvelle disposition proposée[29].

Nous demeurons à votre disposition pour toute question relative à la présente.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Jacques Frémont
Président

JF/CB/at

c. c. M^me^ Anik Laplante, Secrétaire, Commission des Institutions

N.Ref : LOI-3.5

---

26 *Loi modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives en matière d'adoption, d'autorité parentale et de divulgation de renseignements*, projet de loi n° 47 (présentation – 14 juin 2013), 1re sess., 40e légis. (Qc.).

27 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le Projet de loi n° 47, Loi modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives en matière d'adoption, d'autorité parentale et de divulgation de renseignements*, M^e^ Claire Bernard et M^e^ Catherine Gauvreau, (Cat. 2.412.112.1), 2013, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/commentaires_PL47_Adoption_autorite_parentale.pdf

28 *Id.*, p. 54.

29 *Id.*, p. 55-56.