

Québec, le 19 octobre 2009

Madame Danielle Doyer
Présidente de la Commission des transports et de l'environnement
Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires
2^e étage, bureau 2.53
Québec (Québec) G1A 1A4

Objet : Projet de loi n^o 41 - Loi modifiant la Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport et d'autres dispositions législatives

Madame la Présidente,

Le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi qui sont présentés à l'Assemblée nationale. Lorsqu'il l'estime nécessaire, il intervient en vertu de l'article 27.3 de sa loi constitutive, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires et administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

J'ai ainsi examiné le projet de loi mentionné en objet, déposé à l'Assemblée nationale le 14 mai 2009 et qui fait l'objet de consultations particulières de la commission que vous présidez.

Je souligne d'entrée de jeu la modification apportée par l'article 7 du projet de loi à l'article 13 de la Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport (L.R.Q., c. P-9.001, ci-après *la Loi*), qui apporte une clarification bienvenue à la définition des catégories de personnes qui sont redevables du paiement du péage.

Je désire par ailleurs vous faire part de certains commentaires et interrogations suscités par le projet de loi, qui portent essentiellement sur les dispositions relatives aux péages routiers.

Recouvrement des péages et frais associés

Je prends acte de la volonté du gouvernement de modifier le processus de recouvrement des paiements des péages et des frais d'administration, en éliminant le processus administratif actuellement prévu, en cas de défaut de paiement pour étendre le processus de nature pénale à tout défaut de paiement. Je m'interroge sur les raisons d'une telle modification d'un système qui n'a pas encore été mis en œuvre, et je m'inquiète d'une possible judiciarisation des différends relatifs au paiement des péages.

Selon notre compréhension de la loi actuelle, deux mécanismes de recouvrement des sommes dues coexistent – bien que ces mécanismes ne soient toujours pas mis en œuvre puisqu'il n'y a pas de péage au Québec à l'heure actuelle.

Ainsi, le conducteur d'un véhicule qui emprunte une infrastructure routière à péage dont le paiement s'effectue immédiatement (sans appareil servant à identifier un véhicule) commet, s'il n'acquiesce pas ce péage, une infraction en vertu de l'article 417.1 du Code de la sécurité routière (L.R.Q., c. C-24.2) et est passible d'une amende de 100 \$ à 200 \$. Un tel constat d'infraction ne peut être contesté que devant les tribunaux de droit commun.

Quant au véhicule qui emprunte une infrastructure routière à péage équipée d'un appareil servant à identifier un véhicule par une photo de la plaque, le titulaire de l'appareil à péage (nommé « transpondeur » dans le projet de loi), ou le titulaire du certificat d'immatriculation s'il n'y a pas de tel appareil ou si celui-ci n'est pas fonctionnel, reçoit un avis de défaut de paiement si les sommes dues ne sont pas payées dans les 30 jours qui suivent celui où elles deviennent exigibles. Il s'agit d'un processus administratif, donnant aux personnes – physiques et morales – plusieurs possibilités de contester non judiciairement cet avis de défaut (demande d'annulation auprès du partenaire, demande de révision auprès d'une personne désignée par le ministre, recours ultime au Tribunal administratif du Québec).

Lors de l'adoption de la Loi, en 2000, le ministre des Transports mentionnait d'ailleurs, au sujet de ce mécanisme : « En fait, plutôt que d'aller devant les tribunaux civils, on prévoit une mécanique qui est plus souple puis qui est plus rapide, qui est moins dispendieuse, moins coûteuse pour l'individu en défaut »¹. Ce type de mécanisme constitue effectivement une manière d'éviter la judiciarisation des litiges, et je m'interroge sur les motifs qui fondent aujourd'hui ce changement d'approche et l'élimination de ce recours administratif.

En effet, en faisant de tout défaut de paiement d'un péage une infraction pénale en vertu des articles 417.2 et 509.2 du Code de la sécurité routière, les articles 15 et 16 du projet de loi éliminent toute possibilité de contester autrement que devant les tribunaux judiciaires. Il n'y a alors pour le citoyen aucun moyen intermédiaire de faire valoir des arguments contre la demande de paiement, comme c'est le cas en vertu de l'article 19 de la Loi actuelle.

J'estime que le mode administratif de recouvrement existant – bien que jamais mis en œuvre – offre au citoyen un moyen plus simple et moins formaliste de faire valoir ses droits, et qu'en conséquence il devrait être privilégié. Ceci m'apparaît d'autant plus opportun que le non-paiement des péages ne constitue pas, en soi, un manquement formel à la sécurité routière. Je crois qu'il s'agissait là d'un mécanisme novateur qu'il serait pertinent de mettre à l'épreuve.

Recours en cas de préjudice causé par le partenaire ou d'insatisfaction des utilisateurs

Par ailleurs, toujours dans l'optique d'éviter une judiciarisation des rapports des citoyens avec l'État ou avec les partenaires auxquels celui-ci délègue certains pouvoirs, je m'interroge sur l'ajout d'un troisième alinéa à l'article 8 de la Loi (article 4 du projet de loi). L'exonération de responsabilité introduite par cette disposition me semble avoir une portée beaucoup plus large que les exonérations de responsabilité prévues au chapitre III de la Loi sur la voirie (L.R.Q., c. V-9).

¹ Étude détaillée du projet de loi no 164 – Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport, Commission permanente des transports et de l'environnement, 29 novembre 2000.

Le recours judiciaire contre le partenaire semble inévitable en cas de préjudice causé par ce dernier, alors qu'un différend pourrait se régler de manière non judiciaire si un lien continuait d'exister entre le citoyen et le gouvernement. Les citoyens qui s'estiment lésés par un acte ou une omission pourraient alors faire appel au bureau des plaintes du ministère ou au Protecteur du citoyen, ce qui ne sera pas le cas si le projet de loi est adopté tel quel. En outre, le citoyen lésé par le partenaire pourrait être laissé sans recours ou incapable de faire exécuter une décision en sa faveur en cas de faillite ou de dissolution de l'entreprise.

D'autre part, en vertu du nouvel article 20 de la Loi, introduit par l'article 12 du projet de loi, un employé du partenaire peut être désigné par le ministre pour la rédaction du rapport d'infraction. Cet employé n'étant pas un « fonctionnaire » au sens de la Loi sur la fonction publique (L.R.Q., c. F-3.1), ses actions échappent à la compétence des organes de surveillance de l'Assemblée nationale, comme le Protecteur du citoyen. Quelles garanties de qualité des services le citoyen a-t-il alors, et quel recours en cas d'insatisfaction?

Dans cet ordre d'idées, je suis préoccupée par le fait que les citoyens ne puissent se tourner vers le Protecteur du citoyen lors de la survenance de problématiques diverses relatives à la qualité des services offerts par les partenaires, dans le cadre de la gestion des infrastructures routières, incluant les péages. En confiant à un partenaire privé une partie des pouvoirs relevant du ministre, on a écarté la compétence du Protecteur du citoyen, sans même prévoir un autre mécanisme de plainte ou de règlement des différends.

Contrôle des sommes appartenant à l'État détenues par le partenaire

Enfin, en vertu du nouvel article 16.1 de la Loi, introduit par l'article 11 du projet de règlement, le partenaire pourra détenir en fiducie pour l'État des sommes qui appartiennent à ce dernier. Le gouvernement prévoit-il développer – et imposer aux partenaires – des mécanismes de contrôle comptable des sommes prélevées par les partenaires et appartenant à l'État, alors que cet article permet au partenaire de conserver ces sommes sans les distinguer ou les séparer de ses propres fonds ou de la masse de ses biens?

En résumé, j'estime que :

- le gouvernement devrait donner au mode administratif de recouvrement des péages prévu par la Loi actuelle, mode plus simple et moins formaliste pour le citoyen que le recours aux tribunaux judiciaires, la chance de faire ses preuves, et devrait donc le maintenir;
- les citoyens utilisant les infrastructures exploitées par les partenaires devraient avoir accès à un mécanisme de plainte simple, efficace et indépendant, comme le Protecteur du citoyen;
- le gouvernement devrait développer et imposer à ses partenaires des mécanismes de contrôle comptable des sommes prélevées par les partenaires et appartenant à l'État.

À la lumière de ces commentaires, je suis d'avis que certaines modifications ou modulations mériteraient d'être apportées au projet de loi afin que celui-ci limite la judiciarisation de certains processus, et garantisse aux citoyens une qualité de services jugée adéquate et le recours au Protecteur du citoyen.

Veillez agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes meilleurs sentiments.

La protectrice du citoyen,



Raymonde Saint-Germain

- c.c. M^{me} Julie Boulet, ministre des Transports
M. Jacques P. Dupuis, leader parlementaire du gouvernement
M. Stéphane Bédard, leader parlementaire de l'opposition officielle
M. Marc Picard, leader parlementaire du deuxième groupe d'opposition
M. Michel Boivin, sous-ministre des Transports
M^{me} Christina Turcot, secrétaire suppléante de la Commission des transports et de l'environnement
M. Yannick Vachon, secrétaire de la Commission des institutions