

**RAPPORT SUR LE SUIVI DE LA LOI
MODIFIANT LE CODE DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE
ET LE CODE DE PROCÉDURE PÉNALE
CONCERNANT LA PERCEPTION DES AMENDES
(L.Q. 2003, C. 5)**

**Ministère de la Sécurité publique
Ministère des Affaires municipales, des Régions
et de l'Occupation du territoire
Société de l'assurance automobile du Québec
en collaboration avec le Ministère de la Justice**

Février 2011

TABLE DES MATIÈRES

1. RÉSUMÉ DE LA LOI.....	3
2. HISTORIQUE DE LA LOI.....	4
3. RÉSULTATS.....	5
3.1 Récupération des sommes dues	5
3.2 Responsabilisation de la personne	6
3.3 Amélioration de la capacité carcérale.....	8
CONCLUSION ET RECOMMANDATION.....	9

1. RÉSUMÉ DE LA LOI

Le 12 novembre 2003, l'Assemblée nationale adoptait la Loi modifiant le Code de la sécurité routière et le Code de procédure pénale concernant la perception des amendes (L.Q. 2003, c. 5). Cette Loi, entrée en vigueur le 16 mai 2004, a aboli l'emprisonnement pour défaut de paiement d'amende à la suite d'une infraction en matière de circulation routière et de stationnement. Est également entré en vigueur le 16 mai 2004 le décret 414-2004, publié dans la *Gazette officielle* du 1^{er} mai de la même année, concernant le *Tarif pour l'application de l'article 194 du Code de la sécurité routière*. Les décrets prévoyant la mise en vigueur de l'article 194.3 du Code de la sécurité routière (CSR) et des règlements afférents ont été promulgués et ont permis son entrée en vigueur le 5 décembre 2004.

Produit d'un partenariat entre le ministère de la Sécurité publique (MSP), le ministère de la Justice du Québec (MJQ) et la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), cette loi concerne les amendes imposées à la suite d'infractions en matière de circulation routière et de stationnement et vise trois objectifs :

- ✓ Assurer une meilleure récupération des amendes par la mise en place de mesures relatives au permis de conduire et à l'immatriculation;
- ✓ Responsabiliser la personne à l'égard de ses dettes en n'annulant plus, par l'emprisonnement, les sommes dues à l'État, aux communautés autochtones ou aux municipalités et en créant une nouvelle infraction passible d'emprisonnement pour les personnes récalcitrantes à acquitter leurs dettes;
- ✓ Améliorer l'utilisation de la capacité carcérale en abolissant l'emprisonnement pour le non-paiement des amendes.

Les modifications au CSR sont les suivantes :

- ✓ Application de la suspension du permis de conduire ou du droit d'en obtenir pour défaut de paiement d'amende à toutes les infractions relatives au stationnement;
- ✓ Retrait du droit de circuler et d'effectuer des transactions d'immatriculation des véhicules impliquant un contrevenant se trouvant en situation de défaut de paiement d'amendes;
- ✓ Création d'un mécanisme pour permettre aux municipalités, aux communautés autochtones et au gouvernement de payer à la SAAQ les dépenses qu'elle a engagées, à partir des amendes qu'ils ont perçues.

Les modifications au Code de procédure pénale (CPP) ayant eu davantage d'impacts pour le MSP sont les suivantes :

- ✓ Abolition de l'emprisonnement pour le non-paiement des amendes relatives à la circulation routière et au stationnement;
- ✓ Obligation pour le percepteur de proposer des travaux compensatoires aux personnes contrevenantes qui se trouvent dans l'incapacité financière de payer leurs amendes relatives à la circulation routière et au stationnement;

- ✓ Création d'une nouvelle infraction, passible d'un emprisonnement allant jusqu'à 2 ans moins un jour, pour les personnes contrevenantes récalcitrantes à payer leurs amendes. Dans ce cas, l'emprisonnement n'annulera plus la dette (article 366 du CPP).

L'article 30 de la Loi prévoit que « le ministre de la Sécurité publique doit, dans les cinq années qui suivent l'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions de la présente loi, faire au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre de la présente loi, de même que l'opportunité, le cas échéant, de proposer des modifications qu'il juge utiles ». Ce rapport doit être déposé par le ministre à l'Assemblée nationale.

2. HISTORIQUE DE LA LOI

Par le passé, le MSP était particulièrement préoccupé par la pression exercée sur l'utilisation de la capacité carcérale occupée par des personnes contrevenantes n'ayant pas payé leurs amendes. De plus, il souhaitait que les places en détention soient réservées à des personnes contrevenantes présentant un risque pour la collectivité.

Au cours des années, plusieurs mesures ont été mises en place pour améliorer la perception des amendes. Ainsi, en 1995, le CPP a été modifié notamment pour attribuer au percepteur des pouvoirs additionnels en matière d'évaluation de la situation financière et de suspension du permis de conduire dans certaines circonstances, puis, en 1997, pour permettre la saisie du véhicule si une personne était interceptée alors que son permis était suspendu.

À cette époque, après avoir tenté toutes les mesures à sa disposition pour recouvrer l'amende, dont les travaux compensatoires, le percepteur devait recourir à l'emprisonnement. Lors de la signification du mandat d'emprisonnement, plusieurs personnes contrevenantes réagissaient en payant les sommes dues. Puis, à l'admission et au cours de l'incarcération, environ 10 % du montant des amendes en cause était acquitté. Mais ces efforts demeuraient souvent vains. De plus, l'incarcération ayant pour effet de faire radier la dette, les sommes dues devenaient irrécupérables. Par exemple, en 2001-2002, environ 12 M\$ ont ainsi été radiés pour toutes les infractions pénales québécoises, dont près de 9 M\$ pour les infractions relatives à la circulation routière. Cette perte de revenus, pour les municipalités, les communautés autochtones et le gouvernement, s'ajoutait aux coûts découlant de l'emprisonnement et venait démontrer les lacunes des mesures de recouvrement des amendes.

Ces mesures mises de l'avant n'ayant pas donné les résultats escomptés, le MSP, le MJQ et le ministère des Transports ont effectué les travaux nécessaires au dépôt à l'Assemblée nationale, à l'automne 2002, d'un projet de loi modifiant le CSR et le CPP. Le projet de loi répondait aux objectifs suivants, déjà détaillés précédemment, soit :

- ✓ Assurer la récupération des sommes dues;
- ✓ Responsabiliser la personne à l'égard de ses dettes;
- ✓ Améliorer l'utilisation de la capacité carcérale des établissements de détention du Québec.

À la suite de la mort de ce projet de loi au feuillet, un nouveau projet de loi en ce sens était déposé et le principe du projet de loi n° 6 était adopté le 17 juin 2003. Ce projet de loi mettait de l'avant de nouvelles mesures relatives à la suspension du permis de conduire et à l'empêchement de transactions sur les véhicules des personnes contrevenantes. De plus, l'infraction menant à

l'incarcération pour non-paiement d'amendes était abolie. Cependant, une nouvelle infraction passible d'une peine d'emprisonnement, touchant uniquement les personnes contrevenantes récalcitrantes à payer leurs amendes en matière de circulation routière, était introduite dans le CPP. Cette nouvelle peine d'emprisonnement ne libère pas du paiement de leurs amendes les personnes contrevenantes concernées.

Le 18 novembre 2003, la Loi modifiant le Code de la sécurité routière et le Code de procédure pénale concernant la perception des amendes, adoptée le 12 novembre précédent, était sanctionnée. Le gouvernement a pris le décret prévoyant la mise en vigueur de la Loi, à l'exclusion de l'article 194.3 du CSR, le 16 mai 2004. Le délai lié à l'entrée en vigueur de l'article 194.3 était dû à la nécessité de prépublier les modifications des règlements en cause dans cet article pour réserver les remboursements des sommes liées à l'immatriculation d'un véhicule et aux contributions d'assurance, au paiement des amendes aux percepteurs.

Le 12 mai dernier, M^{me} Nathalie Normandeau, ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, a déposé à l'Assemblée nationale le projet de loi n^o 45. Il s'agit de la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal (C-26, 2009), adoptée et sanctionnée le 17 juin 2009. Entre autres, l'article 25 de cette loi a modifié l'article 363 du CPP par l'addition d'un alinéa qui responsabilise le défendeur en ce qui a trait aux frais occasionnés pour l'application de l'article 364 du CPP. Le contrevenant assume donc, dans les sommes dues, le montant fixé pour les frais liés à l'enregistrement d'un avis à la SAAQ, lorsqu'il n'a pas payé dans les délais ou n'a pas respecté ses engagements. Les poursuivants, soit les municipalités, les communautés autochtones ou le gouvernement du Québec, n'assument donc plus ces frais depuis le 17 juin 2009.

3. RÉSULTATS

3.1 Récupération des sommes dues

Le Bureau des infractions et des amendes (BIA), une agence gouvernementale relevant du MJQ, offre entre autres aux personnes contrevenantes n'ayant pas payé leurs amendes relatives à la circulation routière et au stationnement, différents moyens pour effectuer le règlement de leur jugement. Le BIA, agissant à ce titre en tant que percepteur du MJQ, a obtenu les résultats suivants :

- ✓ Au cours des dernières années, le nombre de jugements reçus par le BIA a connu une augmentation constante, passant de 55 394 pour l'année financière 2004-2005 à 201 937 en 2008-2009.
- ✓ Les diverses mesures de perception administrées par le BIA ont favorisé le règlement de 552 117 jugements sur les 594 052 qui leur ont été confiés pour le non-paiement d'amendes relatives à la circulation routière et au stationnement.
- ✓ Au cours des cinq ans d'application de la Loi, les actions du BIA ont permis, par le recouvrement financier ou par des travaux compensatoires ou, de manière résiduelle, par de l'emprisonnement, le règlement de 92,9 % des dossiers de jugements.

- ✓ De ces 92,9 % de jugements réglés pour le non-paiement d'amendes relatives à la circulation routière et au stationnement, 94,8 % ont été réglés financièrement, soit un total de 523 143 jugements. Ce recouvrement a généré la récupération de plus de 83 M\$, au cours des cinq ans d'application de la Loi.
- ✓ Un total de 55 232 jugements demeurent toujours actifs, et ce, même s'ils ont été analysés par le perceuteur des amendes et que dans plusieurs cas des moyens d'exécution ont été entrepris. Le solde de ces jugements, au 16 février 2010, se chiffre à près de 19 M\$, pour les cinq ans d'application de la Loi.

Lorsque le défendeur n'a pas payé la somme due à l'expiration des délais ou n'a pas respecté son engagement à effectuer des travaux compensatoires, les perceuteurs des municipalités ou du MJQ transmettent un avis d'amende impayée (avis de non-paiement) à la SAAQ. Le fait pour le perceuteur de transmettre à la SAAQ un avis de non-paiement ne l'empêche pas de recourir aux autres mesures de recouvrement. La SAAQ agit alors en tant qu'intermédiaire lorsque les perceuteurs n'ont pu obtenir le paiement des amendes de personnes contrevenantes, entre autres en appliquant les sanctions prévues à l'article 364 du CPP. Ce suivi par la SAAQ a permis principalement les résultats suivants :

- ✓ Les perceuteurs ont récupéré un volume important de montants d'amendes. Le volume d'avis de paiement d'amendes acquittés a augmenté considérablement depuis six ans, passant de 154 358 à 275 008. Au cours des cinq ans d'application de la Loi, les interventions de la SAAQ ont permis, directement ou indirectement, la récupération de plus d'un million cent mille paiements d'amendes (1 118 658).
- ✓ Les mesures prises par la SAAQ ont permis aux cours municipales, aux communautés autochtones et au gouvernement de récupérer un volume de 83,7 % des amendes au cours des cinq dernières années.
- ✓ Les propriétaires de véhicules touchés par des avis de non-paiement transmis à la SAAQ ont acquitté leurs amendes à 79 % des cas au cours des cinq ans de l'application de la Loi, alors qu'ils ne les honoraient qu'à 67 % l'année avant son entrée en vigueur.
- ✓ Le pourcentage d'avis de paiement d'amende acquittés dans les 60 jours et moins de la date d'enregistrement de l'avis par la SAAQ a augmenté depuis la mise en place de la Loi. Il est passé de 48 % en 2003-2004 à 53 % en 2008-2009. Les perceuteurs reçoivent donc les montants d'amendes plus rapidement.

3.2 Responsabilisation de la personne

L'article 18 de la Loi a modifié le CPP, obligeant les perceuteurs à offrir les travaux compensatoires avant le recours à l'incarcération. Cette modification a eu les résultats suivants :

- ✓ On constate un accroissement de 16,3 % du taux d'achalandage du Programme de travaux compensatoires géré par les Services correctionnels du ministère de la Sécurité publique, ce qui a permis à des personnes contrevenantes de régler leur dette par un actif social;

- ✓ Pour les cinq dernières années, le Programme de travaux compensatoires géré par les Services correctionnels a généré un gain social de plus de 2,4 millions d'heures de travaux dans des organismes communautaires. Ces heures, sur la base d'un calcul horaire au salaire minimum, nous indiquent que la collectivité a donc bénéficié pour près de 22 M\$ en investissement.
- ✓ Cette mesure a permis à des contrevenants masculins (88 %), vivant sous le seuil de la pauvreté (89 %) et n'ayant pas payé leurs amendes relatives à la circulation routière et au stationnement (61 %) de s'investir dans une démarche de résolution respectueuse de leur condition et productive.

L'article 7 de la Loi a modifié le CPP en permettant à la SAAQ de suspendre le permis de conduire et le droit d'accès des personnes contrevenantes à plusieurs transactions, ce qui a eu les résultats suivants :

- ✓ Le paiement des amendes en 25 jours et moins a progressé, permettant aux personnes contrevenantes d'éviter la suspension de leur permis de conduire et de divers droits, diminuant ainsi la possibilité de nouvelles infractions. Un total de 42,6 % des personnes contrevenantes régularisent leur situation dans un délai de 25 jours et moins, comparativement à 32 % avant l'entrée en vigueur de la Loi.

L'article 23 de la Loi a modifié le CPP afin que l'emprisonnement ne puisse plus radier la dette d'une personne contrevenante en défaut de payer des sommes à la suite d'infractions relatives à la circulation routière ou au stationnement. Cet article a aussi créé une infraction rendant passible d'emprisonnement la personne qui se soustrait délibérément au paiement des sommes dues (l'article 366 du CPP). Des poursuites intentées par le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) en vertu de l'article 366 ont eu les résultats suivants :

- ✓ À la suite des 388 rapports d'infractions soumis par les cours municipales ou par le BIA, le DPCP a délivré 167 constats d'infraction pour des personnes contrevenantes se soustrayant à leurs responsabilités. La Cour du Québec a déclaré coupables 40 défendeurs et leur a imposé des peines d'emprisonnement exécutoire variant de 3 à 85 jours d'incarcération, sans pour autant radier leurs amendes impayées.
- ✓ Le MJQ souligne que les dispositions relatives à l'article 366, en ce qui a trait à la notion de prouver que le débiteur se soustrait de façon délibérée au paiement de son amende, sont difficilement applicables. De plus, le MJQ constate que produire un rapport d'infraction général, dans le but de remettre un nouveau constat d'infraction, alourdit le processus judiciaire. Il ajoute que le milieu municipal a déjà souligné à plusieurs reprises la difficulté de faire condamner des individus récalcitrants à l'emprisonnement, en raison de la preuve exigée.

3.3 Amélioration de l'utilisation de la capacité carcérale

Cette Loi a eu pour résultat l'abolition de l'emprisonnement pour le non-paiement des amendes relatives à la circulation routière et au stationnement.

Le tableau 1 suivant démontre l'évolution de la situation au regard de certains indicateurs transversaux. Pour l'exercice financier 2008-2009, nous observons une diminution significative

du recours à l'incarcération, soit une variation de 96 % par rapport à l'année de référence, 2003-2004. Cela a donc permis l'atteinte d'un objectif prévu au projet de loi, c'est-à-dire améliorer l'utilisation de la capacité carcérale des établissements de détention du Québec et, plus spécifiquement, réserver les places de détention aux personnes contrevenantes présentant un risque pour la collectivité.

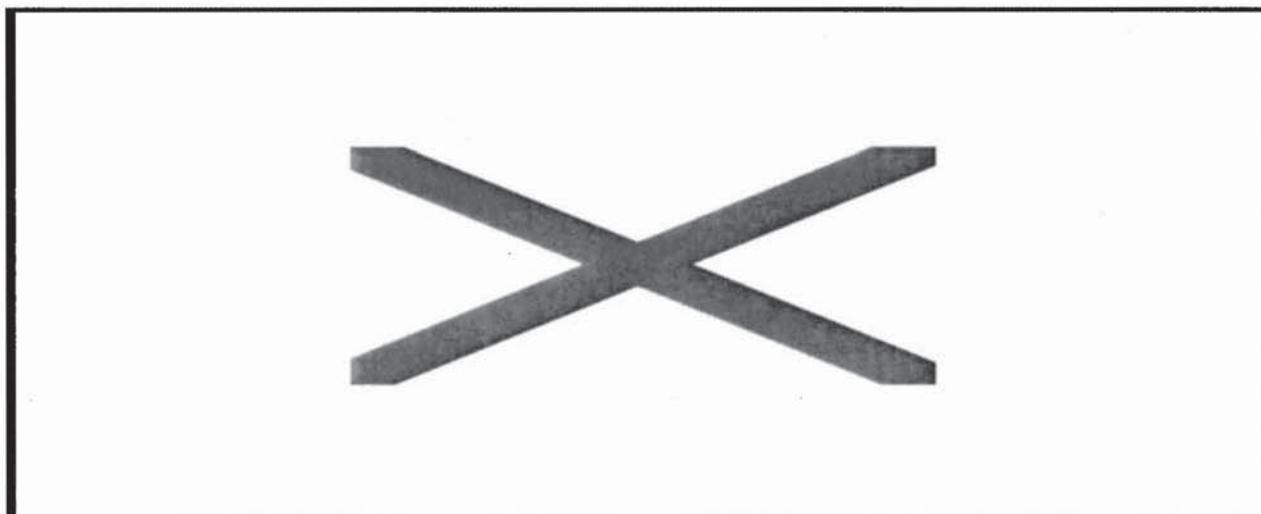
Voici les principaux résultats présentés aux tableaux 1 et 2 :

- ✓ Une baisse significative de l'utilisation journalière des places, dans les établissements de détention, par des personnes contrevenantes n'ayant pas remboursé leurs amendes relativement à des infractions liées à la sécurité routière. En effet, les données recueillies indiquent une moyenne de 7 places occupées quotidiennement en établissement de détention pour l'année financière 2008-2009, comparativement à 151 en 2003-2004.
- ✓ On observe un total de 2 459 journées d'incarcération à l'intérieur des établissements de détention du Québec pour non-paiement d'amendes relatives à la sécurité routière en 2008-2009 alors que, pour l'année 2003-2004, on comptabilisait 55 445 jours/séjour pour ce type d'infraction. Étant donné qu'en 2008-2009 le coût de l'incarcération s'élevait à environ 160 \$ par jour par personne incarcérée, les dépenses du MSP auraient pu être supérieures de près de 8,5 M\$ si le nombre de jours d'incarcération pour non-paiement d'amendes relatives à la sécurité routière était resté le même.
- ✓ 561 infractions entraînant la radiation d'une amende impayée relative à la sécurité routière ont été réglées par l'incarcération en 2008-2009 alors que, pour 2003-2004, on réglait 14 512 infractions de cette façon.
- ✓ On note l'incarcération, depuis mai 2004, de seulement 12 personnes ayant purgé une peine de détention en vertu du nouvel article 366 du CPP. Cet article prévoit l'incarcération des personnes contrevenantes refusant de prendre des arrangements avec le percepteur sans pour autant radier leurs amendes.
- ✓ Les autres personnes actuellement incarcérées en vertu d'une amende impayée relative à la sécurité routière le sont pour des mandats d'emprisonnement remis avant le 16 mai 2004. Ces personnes incarcérées, condamnées antérieurement à la Loi, influencent de moins en moins la statistique, du fait de leur présence décroissante, année après année, en établissement de détention.

Tableau 1
Évolution du recours à l’incarcération

Indicateurs	Année financière						Variations p/r 2003-2004	
	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	Nb	%
N ^{bre} d’infractions au Code de la sécurité routière	14 512	7 169	2 455	1 276	747	561	-13 951	-96%
N ^{bre} d’incarcérations	5 797	3 112	1 087	581	392	260	-5 537	-96%
N ^{bre} de jours/séjour estimés	55 445	32 347	10 618	6 115	3 714	2 459	-52 986	-96%
N ^{bre} d’incarcérations / nouvelle loi	n/a	0	3	2	5	2	n/a	
N ^{bre} de places occupées par jour	151	89	29	17	10	7	-145	-96%
Taux d’occupation	4,0%	2,3%	0,8%	0,4%	0,3%	0,2%	n/a	-3,9%

Tableau 2



CONCLUSION ET RECOMMANDATION

En raison des bénéfices notables observés à la suite de la mise en œuvre de la Loi modifiant le Code de la sécurité routière et le Code de procédure pénale concernant la perception des amendes (L.Q. 2003, c.5), il est recommandé de :

- ✓ confier au ministre de la Justice du Québec, en collaboration avec les ministères et organismes concernés, la responsabilité d’analyser les améliorations pouvant être apportées afin de favoriser l’application de l’article 366 du CPP qui a créé une nouvelle infraction pour les personnes contrevenantes récalcitrantes à payer leurs amendes.