

Québec, le 3 avril 2012

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

Objet : 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

Madame la Présidente,

Le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi et des projets de règlement qui sont présentés à l'Assemblée nationale ou publiés à la *Gazette officielle du Québec*. 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 ou administratives qu'il estime conformes à l'intérêt général.

J'ai ainsi pris connaissance du 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, présenté à l'Assemblée nationale par le ministre des Transports le 22 février 2012.

Ce projet de loi fait suite au projet pilote mis en place par la Loi modifiant le Code de la sécurité routière et le Règlement sur les points d'inaptitude (L.Q. 2007, c. 40). Le projet pilote a débuté le 19 août 2009 et, après un bilan somme toute positif¹, on vise

¹ MINISTÈRE DES TRANSPORTS, *Rapport d'évaluation du projet pilote – Cinémomètres photographiques et systèmes photographiques de contrôle de circulation aux feux rouges*, Québec, 2010, en ligne : [http://www.mtq.gouv.qc.ca/portal/page/portal/Librairie/bpm/radarsphotos_rapport_eval.pdf] (page consultée le 30 mars 2012); COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT, *Étude du rapport d'évaluation du projet pilote sur les cinémomètres photographiques et systèmes photographiques de contrôle de circulation aux feux rouges*, novembre 2011, en ligne : [<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CTE/mandats/Mandat-15033/index.html>] (page consultée le 30 mars 2012).

maintenant par le projet de loi n° 57 à permettre une plus large utilisation des appareils de contrôle de la circulation. Bien que je souscrive pleinement à l'objectif d'amélioration de la sécurité routière que poursuit l'implantation des appareils en question, certains aspects du projet de loi méritent à mon avis d'être reconsidérés à la lumière des commentaires qui suivent.

1- Des dispositions relatives à la signalisation cohérentes avec l'objectif de sécurité routière

Aux endroits où ils seront utilisés, les appareils devront faire l'objet d'une « signalisation appropriée » (article 4 du projet de loi). Dans un contexte où l'utilisation de nouvelles technologies de contrôle de la circulation est justifiée par la volonté de changer les comportements des conducteurs, cette obligation de signalisation préventive est indispensable. Elle est d'ailleurs déjà présente au Code de la sécurité routière (article 634.3, alinéa 3).

Force est toutefois de constater que le projet de loi n° 57, par son article 16, affaiblit cette obligation de signaler les appareils de contrôle. D'abord, en dispensant le poursuivant de prouver la présence d'une signalisation appropriée (premier alinéa). Ensuite, et surtout, en prévoyant qu'une poursuite ne pourra être rejetée ou qu'un défendeur ne pourra être acquitté en raison de l'absence ou de l'inadéquation de la signalisation (deuxième alinéa). Ainsi, dans sa version actuelle, le projet de loi rend en pratique caduque l'obligation de signalisation, en ce qu'il la dépouille de toute conséquence en cas d'observation par l'autorité responsable.

Je comprends que cette disposition vise à faciliter le travail du poursuivant ainsi que l'administration de la preuve et la gestion des instances lorsque les contrevenants présumés plaident non coupables. Pourtant, pour faciliter ces procédures, il serait simple et même souhaitable que l'emplacement des appareils et de la signalisation soient inscrits dans un registre tenu par le ministre des Transports. Le poursuivant pourrait recourir à ce registre pour ses représentations devant les tribunaux, l'inscription au registre faisant preuve de la présence de la signalisation, à moins que le contrevenant présumé ne fasse la preuve de son absence. Cette solution suffirait, à mon avis, à résoudre la plupart des difficultés liées aux contestations fondées sur l'absence de panneaux de signalisation.

J'insiste sur la cohérence nécessaire avec l'objectif premier de l'implantation des cinémomètres et des appareils de contrôle de circulation aux feux rouges. Ces systèmes sont utilisés pour améliorer la sécurité routière. Par son caractère préventif, la signalisation concourt de façon importante à l'atteinte de cet objectif. Partant, il m'apparaît logique que des conséquences soient associées à l'absence ou à l'inadéquation de la signalisation. Le législateur consoliderait ainsi réellement sa volonté de faire des appareils en question des outils d'abord contributifs à la sécurité routière.

Aussi, je recommande :

QUE le premier alinéa de l'article 16 du projet de loi soit modifié pour prévoir que l'inscription au registre fait preuve de la présence d'une signalisation routière;

QUE le second alinéa de l'article 16 soit retiré;

QUE l'inscription de l'emplacement des appareils et de la signalisation dans un registre tenu par le ministre des Transports soit prévue à la loi.

2- Une même capacité de défense pour tous les propriétaires de véhicules

La législation en vigueur² permet à tout propriétaire de véhicule qui reçoit un constat d'infraction de remplir, s'il ne conduisait pas son véhicule au moment de l'infraction, un formulaire de désignation du conducteur. Le projet de loi n^o 57 prévoit restreindre à certains propriétaires la possibilité de désigner le conducteur afin qu'un nouveau constat lui soit signifié (article 12 (5)). Ces propriétaires sont ceux de :

- véhicule lourd;
- taxi;
- véhicule appartenant à un employeur et conduit par son employé lors de livraison;
- voiture de prêt d'un garagiste.

La majorité des propriétaires (c'est-à-dire ceux de véhicules de promenade) est donc exclue du projet de loi. Cette restriction s'explique par certaines difficultés de traitement rencontrées au Bureau des infractions et amendes (BIA) du ministère de la Justice, difficultés dont fait état le Rapport d'évaluation du projet pilote :

« [...] le nombre des propriétaires ayant reçu un constat d'infraction et identifiant une autre personne comme étant le conducteur au moment de l'infraction est estimé à près de 11 %. [...]

Puisque le traitement de ces formulaires n'est pas automatisé, leur gestion entraîne une charge de travail appréciable pour le BIA. De plus, les formulaires ne sont pas toujours bien compris ou remplis adéquatement et demandent par conséquent un suivi laborieux. Dans plusieurs cas, le formulaire est refusé parce qu'il est mal rempli ou qu'il est transmis en retard. Le taux de rejet des formulaires de déclaration identifiant le conducteur est de 46 %. »³.

² Article 592.1, alinéas 3 et 4 du Code de la sécurité routière.

³ MINISTÈRE DES TRANSPORTS, *op. cit.*, note 1, p. 64. Voir également la p. 9.

L'abandon de l'utilisation du formulaire de désignation pour les propriétaires de véhicules de promenade vise donc essentiellement à faciliter le travail de l'Administration. Considérant l'iniquité d'être tenu responsable d'une infraction que l'on n'a pas commise, et compte tenu de l'importance que revêt la capacité de se défendre efficacement, ce motif m'apparaît en soi insuffisant.

Cela d'autant plus que les problèmes relevés ne sont pas insurmontables et qu'il revient à l'Administration de prendre les moyens afin d'améliorer le traitement des formulaires. La nouveauté du mode de détection des infractions et son utilisation encore restreinte pour le moment expliquent sans doute en bonne partie les problèmes de compréhension identifiés par les ministères des Transports et de la Justice (notamment en ce qui a trait à l'absence de points d'inaptitude⁴). Des outils d'information clairs lors de l'envoi des constats d'infraction et le temps contribueront certainement à la résorption des problèmes identifiés. En tout état de cause, l'équilibre des droits justifie à lui seul le maintien du formulaire de désignation pour tous les propriétaires. D'ailleurs, pourquoi les propriétaires de véhicules organisés en groupes d'intérêts (c'est-à-dire ceux énumérés à l'article 12 (5)) devraient-ils bénéficier d'une meilleure capacité de se défendre?

Le Protecteur du citoyen a déjà eu l'occasion d'intervenir au sujet des cinémomètres. En 2001, à propos du projet de loi n° 17 – Loi modifiant le Code de la sécurité routière et le Code de procédure pénale concernant le cinémomètre photographique, ma prédécesseure soulevait en effet le risque de « pénaliser non pas le conducteur, premier sinon seul responsable d'adopter une conduite sécuritaire, mais d'abord le propriétaire du véhicule »⁵. Elle ajoutait :

« Par ailleurs, les conséquences du système proposé par le projet de loi [n° 17] ne se limitent pas seulement au paiement du montant réclamé. Le perceuteur des amendes pourra aussi demander à la Société de l'assurance automobile du Québec d'appliquer la procédure de suspension du permis de conduire pour non-paiement d'une amende issue du système de cinémomètre photographique. À la limite, on pourrait voir le permis de conduire d'un propriétaire de véhicule suspendu à la suite de l'infraction commise par un tiers qui refuse d'assumer ses responsabilités. Pour éviter cette mesure, la seule solution pour le propriétaire sera d'acquitter lui-même la facture, en espérant ensuite recouvrer la somme auprès du conducteur fautif. »⁶

⁴ Article 592.4 du Code de la sécurité routière.

⁵ Lettre du 5 juin 2001 de M^{me} Pauline Champoux-Lesage, adressée à M. Guy Chevrette, alors ministre des Transports, à propos du projet de loi n° 17 (2001) – *Loi modifiant le Code de la sécurité routière et le Code de procédure pénale concernant le cinémomètre photographique*.

⁶ *Ibid.*

En 2007, après la présentation du projet de loi n° 42 – Loi modifiant le Code de la sécurité routière et le Règlement sur les points d'inaptitude, j'écartais ces réserves, principalement sur la base de la mise en place du processus de désignation prévue à l'article 592.1 du Code de la sécurité routière⁷. En enlevant la possibilité à la majorité des propriétaires de véhicules de désigner le véritable conducteur, le projet de loi n° 57 marque un recul par rapport au droit en vigueur. Ainsi, les réserves formulées dans le passé par le Protecteur du citoyen redeviennent d'actualité.

En conséquence, je recommande :

QUE les propriétaires de véhicules de promenade puissent continuer à recourir à la procédure de désignation visée à l'article 592.1, alinéas 3 et 4 du Code de la sécurité routière.

Dans cette perspective, je suggère que les articles 11, 12 (par. 1, 2, 3 et 5) et 13 du projet de loi soient retirés.

3- Transparence dans l'adoption d'un règlement

Par ailleurs, je note l'entorse au processus réglementaire qu'entraîne l'article 23 du projet de loi, qui autorise une dérogation à l'obligation de publication prévue à l'article 8 de la Loi sur les règlements (L.R.Q., c. R-18.1). Face à la nécessité que ce processus demeure le plus transparent possible, je m'interroge sur les motifs justifiant cette absence de publication. Le déploiement des appareils est-il urgent au point de ne pouvoir le soumettre à un délai de publication de 45 jours comme le prévoit l'article 11 de la Loi sur les règlements? Même si cela était le cas, les articles 12 et 13 de cette loi prévoient déjà un mécanisme spécifiquement prévu pour les cas où le gouvernement fait réellement face à une urgence : il serait donc inutile de le prévoir dans la loi. Quoi qu'il en soit, le déploiement initial des appareils visés ne pourrait être que très limité puisque, selon les informations obtenues auprès du ministère des Transports, ce dernier ne dispose actuellement que de trois cinémomètres mobiles.

En conséquence, je recommande :

QUE l'article 23 du projet de loi soit retiré, et que le règlement visé soit soumis à la Loi sur les règlements.

⁷ Lettre du 28 novembre 2007, adressée à M. Lawrence S. Bergman, alors président de la Commission des transports et de l'environnement, à propos du projet de loi n° 42 (2007) – *Loi modifiant le Code de la sécurité routière et le Règlement sur les points d'inaptitude*.

En conclusion, je réitère mon adhésion aux nouvelles méthodes permettant de renforcer la sécurité routière. Je considère toutefois que des difficultés d'ordre administratif ne sauraient justifier un recul quant aux moyens de défense dont disposent les citoyens. Il en va de l'équilibre des droits entre ceux-ci et l'Administration.

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

La protectrice du citoyen,



Raymonde Saint-Germain

- c. c. M. Pierre Moreau, ministre des Transports
- M^{me} Nathalie Tremblay, présidente-directrice générale de la Société de l'assurance automobile du Québec
- M. Jean-Marc Fournier, leader parlementaire du gouvernement
- M. Stéphane Bédard, leader parlementaire de l'opposition officielle
- M^{me} Dominique Savoie, sous-ministre des Transports
- M^{me} Louise Cameron, secrétaire de la Commission des transports et de l'environnement
- M^{me} Catherine Gréas, secrétaire de la Commission des institutions