



Mémoire de la
Ville de Québec

Présenté dans le cadre
des auditions
de la Commission des institutions

Sur l'étude du 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.*

Le 9 septembre 2014

Introduction

La Ville de Québec remercie la Commission des institutions de cette invitation à présenter ses commentaires en regard du 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*. On se rappellera que cette loi, entrée en vigueur en 2004, visait 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 les défendeurs à l'égard de leurs dettes en n'annulant plus par l'emprisonnement les sommes dues 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 en lien avec une infraction en matière de circulation ou de stationnement.

Comme ce mémoire vise spécifiquement les activités de la Cour municipale de la Ville de Québec, nous présenterons d'abord cette entité ainsi que quelques

chiffres afin de bien définir le contexte entourant les commentaires qui seront soumis par la suite.

La mission du Greffe de la Cour municipale de la Ville de Québec est de permettre l'exercice du pouvoir judiciaire dans les domaines de compétence qui lui sont dévolus par la loi, soit en matières pénale, criminelle et civile. À ce titre, il voit au traitement des dossiers d'infractions relevant des divers poursuivants. Il assure le cheminement des dossiers devant le tribunal, perçoit les amendes et voit à l'exécution des décisions rendues. Il est le maître d'œuvre de la justice de proximité par son accessibilité et la nature de ses services d'accueil et d'information.

Annuellement, plus de 215 000 constats d'infractions sont émis sur le territoire de l'agglomération de Québec. En plus des constats émis par les différents émetteurs de la Ville de Québec, le Greffe de la cour traite les infractions émises sur les territoires des villes de l'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-de-Desmaures, ainsi que les constats émis par le Réseau de transport de la Capitale et la Communauté métropolitaine de Québec.

Plus de 90% des constats traités à la Cour municipale de la Ville de Québec ont pour objet une infraction au *Code de la sécurité routière* ou à un règlement municipal relatif à la circulation ou au stationnement.

Environ 17 000 avis de non-paiement sont émis chaque année pour des dossiers impayés alors qu'environ 10 000 dossiers se règlent annuellement suite à l'émission de cet avis. Le taux d'efficacité de cette mesure se situe à 60% selon les données que nous avons compilées, ce qui en fait le moyen de perception le plus efficace.

Ces données nous permettent de souscrire, d'entrée de jeu, aux conclusions du 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* en regard de l'efficacité de cette loi. Nous souhaitons cependant mettre en lumière quelques éléments qui pourraient davantage en bonifier les effets recherchés. Incidemment, nous aborderons, le sort des autres infractions pour lesquelles la demande d'une peine d'emprisonnement est toujours possible en vertu du *Code de procédure pénale*.

Champ d'application des « Dispositions particulières aux infractions en matière de circulation routière et de stationnement » des articles 363 et suivants du *Code de procédure pénale*

Tel que mentionné précédemment, les nouvelles mesures édictées par la Loi se sont avérées fort efficaces pour la récupération des sommes dues. Nous souhaitons donc que ces mesures puissent s'appliquer à un plus large éventail d'infractions pénales.

Il faut se rappeler que le champ d'application des nouvelles dispositions de La Loi modifiant le Code de la sécurité routière et le Code de procédure pénale concernant la perception des amendes est le suivant :

« 363. La présente section s'applique au recouvrement des sommes dues à la suite d'infractions au Code de la sécurité routière (chapitre C-24.2) ou à un règlement relatif à la circulation ou au stationnement adopté par une municipalité. »

Or, il existe des infractions de circulation ou de stationnement qui se retrouvent dans des règlements municipaux qui ne sont pas relatifs à la circulation et au stationnement. Il y aurait lieu d'inclure ces infractions aux dispositions particulières aux infractions en matière de circulation et de stationnement prévues au Code de procédure pénale. Il en va de même pour les infractions à la *Loi sur les véhicules hors route* et à la *Loi sur les services*

de transport par taxi, dont nous traitons les infractions, qui ne sont pas assujettis aux dispositions particulières des articles 363 et suivants du *Code de procédure pénale* et pour lesquelles l'emprisonnement pour non-paiement d'amende est donc toujours possible.

Par ailleurs, nous soulevons le fait qu'un avis de non-paiement d'amende ne peut s'inscrire actuellement à la SAAQ à l'égard d'un véhicule détenu en copropriété de la même manière que pour les véhicules détenus par une seule personne. Bien que nous ayons déjà soulevé cette problématique, par le biais de l'Association des greffiers de cours municipales du Québec, cette situation n'est toujours pas réglée et cause une iniquité chez les conducteurs québécois.

De fait, l'immatriculation au nom de deux personnes cause un préjudice important en matière d'exécution des jugements. L'inscription de deux noms par la SAAQ au moment de l'immatriculation fait en sorte qu'aucune date de naissance ni numéro de permis de conduire n'est alors disponible et accessible par les employés du greffe de la cour pour permettre l'exécution des jugements. Cet état de fait entraîne une double iniquité : premièrement à l'endroit des défendeurs ordinaires qui eux n'échappent pas à l'exécution des jugements puisque nous avons accès à leur date de naissance et leur numéro de permis de conduire et deuxièmement à l'endroit du défendeur que l'on

pourrait arbitrairement choisir lorsque deux noms sont inscrits comme propriétaire. Ce choix serait évidemment contestable en regard des règles fondamentales de la copropriété et de la responsabilité solidaire qu'elle implique.

Il est aussi impossible d'appliquer un avis de non-paiement d'amende aux personnes morales propriétaires de véhicules automobiles, limitant ainsi les moyens de perception pour cette clientèle. Par exemple, il est toujours loisible aux personnes morales de continuer d'immatriculer des véhicules alors que des infractions rattachées à leurs véhicules demeurent impayées.

Enfin, il faut aussi soulevé la situation de tous les défendeurs hors Québec qui échappent à l'application d'un avis de non paiement d'amende à leur dossier impayé, faute d'entente de réciprocité entre la SAAQ et les autres provinces canadiennes et états américains limitrophes. Nous sommes persuadés que de telles ententes permettraient de récupérer plus facilement des amendes pour lesquelles nos moyens de perception sont très limités.

La difficile application de l'article 366 du *Code de procédure pénale*

La Loi modifiant le Code de la sécurité routière et le Code de procédure pénale concernant la perception des amendes a créée une nouvelle infraction pour la personne de 18 ans ou plus qui tente de se soustraire de façon délibérée au paiement des sommes qu'elle doit. Cette personne est passible d'un emprisonnement ne pouvant excéder deux ans moins un jour et cette peine ne la libérera pas du paiement des sommes dues. Le nouvel article 366 du *Code de procédure pénale* prévoyait cependant que la poursuite prise en vertu de cet article ne pouvait être intentée que par le procureur général devant la Cour du Québec ou une cour municipale.

D'abord, nous souscrivons entièrement au propos du ministère de la Justice en page 7 du Rapport en regard du fait que le fardeau de preuve imposé pour prouver que le défendeur se soustrait délibérément au paiement de son amende est difficilement applicable et exige des coûts importants. Par exemple, comme nous devons faire la preuve de l'envoi de l'offre de travaux, nous transmettons cette offre par courrier recommandé, ce qui engendre des coûts que la Ville doit supporter sans pouvoir l'ajouter aux frais dus par le défendeur.

Nous n'avons donc eu recours à l'application de l'article 366 du *Code de procédure pénale* que dans une infime portion des cas et le temps requis pour la préparation de ces dossiers fut considérable. Aussi, comme nous avons dû transmettre nos dossiers à un procureur provincial, il nous a été plus difficile d'assurer un suivi régulier de l'évolution de ces dossiers.

Nous demandons donc que des mesures soient prises afin de réviser le fardeau de preuve exigé et que les procureurs municipaux soient autorisés à intenter les poursuites en vertu de l'article 366 du *Code de procédure pénale*.

Responsabilisation de la personne et travaux compensatoires

La nouvelle obligation pour les percepteurs d'offrir les travaux compensatoires avant le recours à l'incarcération introduite par la *Loi modifiant le Code de la sécurité routière et le Code de procédure pénale concernant la perception des amendes* ne s'est pas avérée une mesure fort efficace pour nous.

Selon nos données, le taux de succès de cette procédure n'est que de 17%.

Au surplus, le taux de succès global de la réalisation des ententes de travaux compensatoires, à toutes les étapes du cheminement judiciaire, n'est que de 50%.

Nous prétendons que l'offre de travaux compensatoires n'est pas la panacée au règlement de tous les dossiers. La demande pour la réalisation de travaux compensatoires est beaucoup plus importante que l'offre disponible sur le territoire de la Ville de Québec. Les délais de placement au YMCA pour l'exécution de travaux compensatoires est d'environ 3 à 4 semaines ce qui décourage bien souvent les personnes qui souhaitent régler leur situation rapidement. À ce délai, il faut ajouter le délai d'exécution des travaux en tant que tel. On se retrouve alors souvent devant une situation qui peut prendre 3 à 8 mois avant de se régulariser, ce qui en dissuade plusieurs avant même de débiter. De plus, nous avons constaté, avec la mise en place d'un de nos programmes sociaux dans le cadre du projet IMPAC (Interventions Multidisciplinaires Programmes d'Accompagnement à la Cour municipale) que la réussite de la réalisation des travaux compensatoires dépend directement de certaines conditions bien spécifiques. En effet, pour les clientèles vivant des problématiques de santé mentale, de déficience intellectuelle, de troubles du spectre de l'autisme et d'itinérance, la réussite des travaux compensatoires dépend de la ressource qui accueille l'individu, de l'adaptabilité des travaux aux caractéristiques de la personne (problématiques personnelles, besoins,

limites, etc.) et de l'accompagnement que la personne obtient tout au long de la réalisation de ses travaux. Cependant, les ressources qui peuvent offrir ce type d'accompagnement sont très limitées alors que la demande pour des travaux compensatoires est grandissante. L'expérience nous permet de tirer les mêmes conclusions pour des clientèles qui ne présentent pas de telles caractéristiques.

Le programme de travaux compensatoires, mis en vigueur en avril 1983 par le ministère de la Sécurité publique, s'adresse principalement aux personnes démunies financièrement et incapables d'acquitter leurs amendes pour une infraction à une loi ou à un règlement provincial ou municipal. C'est une mesure légale, qui se veut substitutive à l'incarcération.

Les modalités de ce programme, établit il y a 30 ans, n'ont pas été révisées depuis leur entrée en vigueur. Cependant, de nos jours, nous constatons une tendance lourde en matière de réinsertion visant davantage une approche plus holistique. Nous ne voulons pas ici remettre en question l'approche punitive accolée aux travaux compensatoires, mais nous croyons qu'ils devraient pouvoir être jumelés à des travaux effectués dans le cadre d'un plan d'intervention individualisé (cheminement vers l'autonomie). À notre avis, l'ensemble des étapes que franchit une personne dans le cadre d'un plan de services individualisé visant la réinsertion sociale et la remise en action

apporte des effets durables par un changement de comportement. Nous soulevons qu'il serait opportun de revoir en conséquence la nature des travaux pouvant être admissible à titre de travaux compensatoires.

Le sort des infractions pour lesquelles une peine d'emprisonnement pour défaut de paiement est toujours possible

Si la *Loi modifiant le Code de la sécurité routière et le Code de procédure pénale concernant la perception des amendes* a somme toute permis des améliorations notables en matière de perception des infractions de circulation et de stationnement, nous soumettons qu'il serait maintenant le temps de se préoccuper du sort des autres infractions pour lesquelles une peine d'emprisonnement pour non paiement de l'amende est toujours possible.

Selon nos données, le taux de perception de ces infractions est beaucoup moins élevé que pour les infractions de stationnement et de circulation.

Un des principes de base à l'élimination de la possibilité d'emprisonnement pour le non-paiement de l'amende pour les infractions de stationnement et de circulation évoqué par le ministère de la Sécurité publique au moment de l'adoption de la *Loi modifiant le Code de la sécurité routière et le Code de procédure pénale concernant la perception des amendes* était le souhait que les places en détention soient réservées à des personnes contrevenantes

présentant un risque pour la collectivité. Nous soulevons qu'il est difficile de voir en quoi quelqu'un qui commet une infraction de circulation présente un risque plus faible pour la collectivité que quelqu'un qui commet une infraction en vertu du règlement sur les animaux domestiques ou sur le bruit par exemple.

La demande d'imposition d'une peine d'emprisonnement pour ce type d'infraction demeure un moyen de perception fort persuasif et très peu de cas se rendent effectivement à l'emprisonnement. Cependant, nous soulevons le rapport d'iniquité de la gravité de la mesure de perception entre des infractions de stationnement et de circulation et les autres types d'infractions. En vertu du droit actuel, une personne ayant commis une infraction au Code de la sécurité routière comme une conduite dangereuse par exemple ne peut se voir ultimement imposer une peine d'emprisonnement pour le non-paiement de son amende, mais une personne ayant commis une infraction au règlement sur les animaux domestiques ou au à un règlement d'urbanisme pourrait se voir imposer une peine d'emprisonnement pour ne pas avoir acquitter les sommes dues. Nous souhaitons qu'une réflexion profonde puisse être menée sur ce sujet.

Les recommandations formulées par la Ville de Québec

Voici les recommandations que nous formulons en regard du 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* :

- Élargir le champ d'application des « Dispositions particulières aux infractions en matière de circulation routière et de stationnement » des articles 363 et suivants du *Code de procédure pénale* afin d'inclure toute infraction relative à la circulation ou au stationnement contenue dans un règlement municipal de quelque nature qu'il soit ainsi que les infractions à la *Loi sur les véhicules hors route* et à la *Loi sur les services de transport par taxi*;
- Entreprendre les démarches requises auprès de la SAAQ afin qu'il soit possible d'inscrire un avis de non-paiement d'amende à l'égard d'un véhicule détenu en copropriété ou par une personne morale;
- Entreprendre les démarches requises visant la conclusion d'ententes de réciprocité entre la SAAQ et les autres provinces canadiennes et états américains limitrophes afin que les défendeurs hors Québec ne puissent s'échapper à l'inscription d'un avis de non-paiement d'amende à leur dossier impayé pour rendre possible la récupération de ces sommes;

- Réviser le fardeau de preuve exigé pour les poursuites en vertu de l'article 366 du *Code de procédure pénale* et autoriser les procureurs municipaux à les intenter;
- Réviser le programme de travaux compensatoires en regard de la nature des activités pouvant être reconnues dans le cadre d'un tel programme dans le contexte d'une approche holistique et plus adaptée aux caractéristiques de la personne ayant recours à cette mesure et plus particulièrement pour les personnes vivant des problématiques spécifiques de santé mentale, de déficience intellectuelle, de troubles du spectre de l'autisme ou d'itinérance;
- Entreprendre une réflexion sur le sort des infractions toujours susceptibles d'une peine d'emprisonnement considérant le rapport d'iniquité de la gravité de la mesure de perception entre des infractions de stationnement et de circulation et les autres types d'infractions.

Conclusion

Nous remercions à l'avance les membres de la Commission des institutions pour l'attention qu'ils porteront à nos commentaires ayant pour objectif la recherche d'une efficacité encore plus accrue des moyens de perception des

amendes dans un contexte de rationalisation des dépenses de nos organisations publiques.