

**Étude du projet de loi 156 :
Loi modifiant le Code de la sécurité routière et le
Code de procédure pénale concernant la perception des amendes**

Commentaires de

**l'Association des services de réhabilitation
sociale du Québec**

et du

**Regroupement des organismes communautaires
de référence du Québec**

Présentés à la Commission des transports et de l'environnement

Mars 2003

TABLE DES MATIÈRES

Note aux lecteurs

Présentation de l'ASRSQ

4

Présentation du ROCRQ

5

Quelques éléments de réflexion

6

- L'importance de récupérer les sommes dues 6
- L'amende est une mesure efficace 6
- Les avantages de l'amende 7
- Les désavantages de l'amende 8
- Portrait de la clientèle incarcérée pour non-paiement d'amendes : 8
- Les irréductibles 9
- Les personnes vivant une situation financière précaire 9
- Le mode de paiement différé 10
- Les travaux compensatoires 10
- La place de l'arbitraire 11

Étude détaillée du projet de loi 156

12

- Abolition de l'incarcération pour non-paiement d'amende 12
- Étendre la suspension du permis de conduire aux infractions reliées au stationnement 12
- Maintien de la suspension du permis de conduire alors que le contrevenant a accepté un mode de paiement différé ou des travaux compensatoires 13
- Ne pas pouvoir vendre son véhicule ni le mettre au rancart 13
- Création d'une nouvelle infraction punissable d'une peine maximale de deux ans moins un jour 14
- Malgré la nouvelle infraction, le paiement de l'amende demeure 15

Recommandations

16

Note aux lecteurs

L'Association des services de réhabilitation sociale du Québec et le Regroupement des organismes communautaires de référence du Québec sont heureux d'avoir l'opportunité de présenter leur réflexion concernant le projet de loi 156.

Nous tenons à souligner que c'est dans un esprit de partenariat que nous offrons notre collaboration et partageons notre expérience.

Association des services de réhabilitation sociale du Québec (ASRSQ)

L'ASRSQ a pour mission d'encourager et de supporter la participation des citoyens dans l'administration de la justice pénale, la prévention de la criminalité et la réhabilitation sociale des contrevenants adultes. À travers le territoire du Québec, l'Association regroupe 50 organismes sans but lucratif dirigés par des citoyens bénévoles. Ces organismes accueillent annuellement plus de 20 000 contrevenants adultes ayant des démêlés avec la justice et qui peuvent être sous juridiction fédérale ou provinciale.

Les services qui leur sont offerts sont diversifiés selon les besoins, et la prestation est assurée par du personnel professionnel et/ou des bénévoles. Plus spécifiquement, le réseau communautaire offre des programmes en matière de travaux compensatoires, de surveillance des personnes faisant l'objet d'un sursis à l'incarcération, de l'hébergement avec encadrement et des programmes de réhabilitation aux probationnaires, sursitaires et libérés conditionnels. Également, on retrouve des programmes spécialisés, notamment en ce qui concerne les questions d'employabilité des personnes judiciairisées, de délinquance sexuelle, de santé mentale et de toxicomanie.

Depuis 40 ans, l'ASRSQ est un témoin privilégié des pratiques correctionnelles fédérales et provinciales et participe activement à la mise en place de solutions novatrices en matière de prise en charge des problèmes de la criminalité. Ces solutions doivent respecter le délicat équilibre entre les besoins de la communauté, des victimes et des contrevenants.

Regroupement des organismes communautaires de référence du Québec (ROCRQ)

Créé en 1990, Le Regroupement des organismes communautaires de référence du Québec (ROCRQ inc.) est une organisation sans but lucratif qui regroupe les organismes gestionnaires du Programme de Travaux Compensatoires.

Le mandat principal du ROCRQ est de promouvoir des mesures alternatives à l’incarcération par le biais de concertations entre les membres ainsi que par la création et l’harmonisation de services rendus à la clientèle de ce programme.

Le ROCRQ supporte ses membres qui sont quotidiennement en interaction avec plus de 5000 organismes d’accueil recevant au-delà de 14000 clients en travaux, chaque année.

Les organismes sans but lucratif membres du ROCRQ ont d’abord été recrutés dans leur communauté par le ministère de la Sécurité Publique pour leur rayonnement et pour leur expertise auprès des clientèles démunies.

Par ces organismes communautaires, on peut compter sur des champs de compétence aussi diversifiés que : la santé mentale, l’action bénévole, la réinsertion sociale, la médiation, l’entraide, la pauvreté..., ce qui nous permet d’intervenir adéquatement auprès des différentes clientèles qui nous sont référées et de mieux comprendre leur situation et leur problématique.

Quelques éléments de réflexion :

L'Association des services de réhabilitation sociale du Québec (ASRS Q) et le Regroupement des organismes communautaires de référence du Québec (ROCRQ) appuient la volonté du ministère de la Sécurité publique d'éviter l'incarcération aux individus qui ne peuvent pas payer leurs amendes.

Cependant, nous trouvons regrettable que l'objectif d'empêcher l'incarcération pour non-paiement d'amende ne touche pas toutes les infractions, mais seulement celles liées à la sécurité routière et au stationnement (environ 85% de toutes les amendes). En effet, par exemple, le projet de loi ne couvre pas les infractions liées à la faune ni à la construction.

L'importance de récupérer les sommes dues :

Nous désirons souligner que, de façon générale, les efforts déployés afin de régler le problème des amendes non-payées ont principalement visé l'amélioration des modes de perception. Il apparaît très important de trouver des moyens pour récupérer les sommes dues. Cependant, jamais la capacité de payer des contrevenants, ainsi que la hausse importante des tarifs des amendes et des frais qui y sont rattachés, n'ont été soulevées. Il est même surprenant de constater que le principe du jour-amende (mesure qui permet d'ajuster l'amende en fonction de ceux qui ont de faibles revenus) n'a jamais été étudié.

Alors que le gouvernement semble être convaincu qu'il ne faut pas incarcérer les pauvres qui ne peuvent payer leurs amendes, il est surprenant que le projet de loi 156 ne propose aucune mesure visant à améliorer la possibilité pour les personnes démunies de s'acquitter dignement de leurs amendes. Pourtant, le gouvernement vient tout juste de s'engager sur la voie d'une *Loi anti-pauvreté*.

L'amende est une mesure efficace :

L'amende est la sentence la plus fréquemment utilisée et elle provoque dans les établissements de détention du Québec près de 8 500 admissions¹. Il s'agit d'une mesure

¹ Statistiques correctionnelles du Québec, ministère de la Sécurité publique, p.44.

relativement facile à administrer et son taux de réussite est très important. En effet, 97% des contrevenant paient leurs amendes sans avoir fait l'objet d'une incarcération².

Lorsque l'on parle des amendes non payées, on a tendance à considérer qu'il s'agit d'une perte financière alors qu'il s'agit en réalité d'un manque à gagner. Ce sont les frais liés à l'administration des dossiers qui constituent la véritable perte financière.

Les avantages de l'amende :

On ne doit pas remettre en question l'efficacité de l'amende. Elle comporte plusieurs avantages :

- la punition : L'amende permet de punir le contrevenant qui a commis plusieurs types de délits ou d'infractions (généralement, on parle de gravité faible ou moyenne). Par son impact punitif, l'amende exprime aussi la désapprobation publique;
- elle est flexible et ajustable : Il est possible d'ajuster facilement le montant de l'amende ou les modalités de paiement à la capacité de payer du contrevenant et à la gravité de l'infraction;
- elle est peu dispendieuse à administrer : Considérant que presque tous les justiciables paient leurs amendes de façon rapide, la perception n'est pas très dispendieuse à administrer. De plus, il ne faut pas oublier que les frais administratifs encourus lors des procédures sont refilés au contrevenant;
- elle amène des revenus : Les amendes perçues représentent un montant fort considérable, autant pour les municipalités que pour la province;

² Casavant, Lyne (1996), L'emprisonnement à défaut de paiement d'amende : un élément majeur dans l'approvisionnement des centres de détention du Québec, Mémoire de maîtrise en criminologie, page 33.

- elle ne détruit pas la vie sociale de l'individu : Le paiement d'une amende n'a pas un effet de déracinement comme peut amener une peine d'incarcération. Cependant, en plus de punir l'individu, il arrive souvent que la famille et les proches puissent être victimisés par l'emprisonnement d'un individu. Par exemple, la perte d'un revenu, pour une famille, peut avoir un impact désastreux sur la qualité de vie de celle-ci;

Cependant, l'amende ne présente pas que des avantages. Elle peut, dans certaines circonstances amener certains problèmes.

Les désavantages de l'amende :

- elle est constante : lorsqu'elle est imposée sous forme tarifaire, l'amende est la même pour tous ceux qui ont commis une infraction donnée. Cependant, la signification qu'elle aura sur l'individu dépendra principalement de sa situation financière. Pour une mère monoparentale qui travaille au salaire minimum, une amende de 100\$ peut exiger beaucoup plus d'effort pour la payer que pour une personne qui a un revenu important. Les personnes qui sont à l'aise financièrement pourront toujours s'en sortir plus facilement;
- elle amène une accumulation de sanctions : pour l'individu qui est dans l'incapacité de payer, d'autres sanctions administratives (frais, retrait de privilège) peuvent se rajouter. Pour celui qui a les moyens de payer, ces sanctions peuvent être une incitation efficace au paiement. Par contre, pour une personne démunie, il ne s'agit que de sanctions supplémentaires qui ont pour effet de punir davantage, plutôt que de rendre le paiement plus rapide.

Portrait de la clientèle incarcérée pour non-paiement d'amendes :

Les plus récentes statistiques³ (Casavant, 1996) que nous avons pu consulter indiquent que de façon générale, les personnes incarcérées pour non-paiement d'amendes sont

³ Casavant, Lyne (1996), L'emprisonnement à défaut de paiement d'amende : un élément majeur dans l'approvisionnement des centres de détention du Québec, Mémoire de maîtrise en criminologie, 204 pages.

jeunes (63% de moins de 36 ans) et peu scolarisées (81% n'ont pas dépassé les études secondaires).

Ces personnes sont aussi économiquement défavorisées. Au moment de leur incarcération, 62% ne possèdent pas d'emploi. Celles qui sont sur le marché du travail occupent généralement une position précaire, instable et souvent mal rémunérée. Ceci permet d'expliquer, en partie, les raisons pour lesquelles plusieurs ne se présentent pas en cour alors que leur présence s'avérerait nécessaire. Leur situation professionnelle étant précaire, plusieurs ne désirent pas, par leur absence, prendre le risque de perdre leur emploi.

Considérant que presque la totalité des contrevenants paient leurs amendes, le projet de loi 156 s'adresse aux cas d'exception : ceux qui se retrouvent en défaut de paiement. Parmi ceux-ci, nous retrouvons deux principaux profils (les irréductibles et les pauvres).

Les irréductibles :

Ces individus ne veulent pas payer leurs amendes et tentent souvent de se dérober. Ce sont des individus qui peuvent adhérer à un mode de vie délinquant. Pour ceux-ci, la menace d'une peine d'emprisonnement n'a pas beaucoup d'effet. Ce sont ces individus qui posent le plus de problèmes.

Les personnes vivant une situation financière précaire :

D'abord, il y a celle qui connaissent une situation financière difficile. Dans bien des cas, ces personnes ne sont pas en mesure de payer les sommes qu'elles doivent, d'autant plus que le paiement des amendes impayées est souvent accompagné d'autres dettes. Leur situation financière précaire aura pour effet d'augmenter l'impact de la peine initiale (l'amende). En plus d'avoir à payer l'amende, elles verront souvent leur permis de conduire suspendu et elles auront des frais administratifs supplémentaires à payer. N'oublions pas qu'une personne qui a les moyens de payer son amende ne sera l'objet d'aucune autre mesure additionnelle.

Même s'il est vrai que plusieurs ne sont pas en mesure de payer leurs amendes, une récente étude⁴ (Lemire, 2002), explique que l'incarcération des personnes qui ne paient pas leurs amendes ne s'explique pas uniquement par leur situation économique difficile. Il fait remarquer que plusieurs présentent une inaptitude à prendre les bonnes décisions, sont incapables d'envisager les conséquences et les inconvénients qu'entraînent leurs gestes illégaux. Le comportement peut se résumer par *une défaillance du discernement et du jugement, mais le fond demeure sain*⁵. À partir de cette réflexion, il devient pertinent de privilégier des mesures favorisant la responsabilisation des contrevenants.

Afin de permettre aux personnes à faible revenu de s'acquitter de leurs amendes dignement, deux mesures sont prévues : le mode de paiement différé et les travaux compensatoires.

Le mode de paiement différé:

Le mode de paiement différé permet au contrevenant incapable de payer la totalité de l'amende d'échelonner sur plusieurs mois le paiement de sa dette. S'il s'agit là d'une mesure intéressante afin de s'ajuster à la capacité de payer du contrevenant, il est regrettable de constater qu'à l'heure actuelle, le percepteur n'a pas l'obligation d'examiner cette possibilité. Également, pour celui qui décide de privilégier cette voie, aucune indication ne l'aidera à fixer le montant mensuel que le contrevenant devra payer. Finalement, il est possible que même une entente de paiements différés ne soit pas adaptée pour certains contrevenants qui n'ont aucune marge de manœuvre financière.

Les travaux compensatoires :

Les travaux compensatoires sont une mesure qui permet à un individu vivant des difficultés financières de s'acquitter dignement de ses amendes. En effectuant un travail non rémunéré pour des organismes qui doivent répondre à certains critères, il contribue d'une façon positive à la société québécoise. Peut-être que l'État ne récupère pas les

⁴ Lemire, Guy, (2002), Un modèle intégré d'intervention différentielle pour les contrevenants en milieu ouvert, Montréal, 16 pages.

⁵ Lemire, 2002, page 11.

sommes dues, mais les organismes qui accueillent ces contrevenants profitent d'un soutien qu'ils ne pourraient pas avoir autrement.

La place de l'arbitraire :

Lorsqu'il s'agit d'évaluer la pertinence d'offrir un mode de paiement différé ou des travaux compensatoires, le percepteur ne dispose d'aucun outil l'aidant à prendre une bonne décision. Notre expérience nous montre que l'évaluation de la capacité de payer se fait souvent en fonction des perceptions de chacun. Cette façon de faire laisse donc une grande place à l'arbitraire.

Pour certains percepteurs, le fait qu'un contrevenant possède une automobile confirme qu'il a les moyens de payer et laisse planer un doute sur ses motivations à payer ses amendes. Pourtant la possession d'un véhicule peut être nécessaire pour certains emplois de même que la possession d'un téléphone cellulaire.

L'étude détaillée du projet de loi 156 :

Étant donné le peu de temps alloué pour étudier le projet de loi, nous avons préféré nous en tenir à certains éléments qui nous apparaissent plus importants.

Abolition de l'incarcération pour non-paiement d'amende:

Nous appuyons l'effort d'abolir l'incarcération pour non-paiement d'amende. Le projet de loi devrait permettre d'éviter que des individus incapables de payer leurs amendes se retrouvent en prison. Cependant, le projet de loi, pour être cohérent, devrait permettre d'englober toutes les infractions et pas seulement celles liées à la sécurité routière et au stationnement.

Étendre la suspension du permis de conduire aux infractions reliées au stationnement :

Nos deux regroupements sont en désaccord avec cette modification à la loi et ce pour plusieurs raisons.

Le permis de conduire d'une personne qui n'a pas commis les infractions pourrait être ainsi suspendu. En effet, il est impossible de connaître l'identité de la personne qui commet ce genre d'infraction. N'oublions pas qu'il peut y avoir plusieurs utilisateurs d'un même véhicule.

La suspension du permis de conduire peut avoir de lourdes conséquences sur l'individu et sur ses proches (membres de la famille). Pour certains, cette mesure peut causer la perte d'un emploi et/ou avoir un impact direct sur les conditions sociales de la famille. Il arrive souvent (surtout à l'extérieur des grands centres urbains) que l'utilisation d'un véhicule s'avère être une nécessité.

Pour les individus qui n'ont vraiment pas les moyens de payer leur amende, la suspension du permis s'avère être une peine additionnelle plutôt qu'un incitatif au paiement des amendes.

Maintien de la suspension du permis alors que le contrevenant a accepté un mode de paiement différé ou des travaux compensatoires :

Pour les contrevenants pris en défaut de paiement, la suspension du permis de conduire et certaines autres sanctions persistent jusqu'au paiement intégral de l'amende.

Nous considérons que toutes les sanctions devraient être levées lorsque le contrevenant entreprend des démarches de remboursement soit par entente de paiement différé ou par des travaux compensatoires. S'il venait à briser cette entente, la suspension du permis de conduire deviendrait effective jusqu'au paiement intégral des amendes.

Nous croyons que le respect d'une entente de paiement ou de travaux compensatoire témoigne de la bonne volonté du contrevenant. La possibilité de voir son permis suspendu, par exemple, deviendra un élément incitatif à poursuivre la réalisation de l'entente.

Ne pas pouvoir vendre son véhicule et impossibilité de le mettre au rancart:

Nous sommes contre l'idée que les contrevenants ne puissent pas vendre leur véhicule. Le vente du véhicule pourrait leur permettre de récupérer les sommes nécessaires pour payer leurs amendes. Il s'agit là d'une belle occasion pour le contrevenant de se responsabiliser.

S'il n'est plus possible pour le contrevenant de vendre son véhicule, il ne lui restera plus qu'à attendre que le véhicule soit saisi en justice et vendu à une fraction du prix qu'il aurait pu obtenir en le vendant lui-même.

La vente d'un véhicule, tout comme sa mise au rancart, peut permettre au contrevenant de régulariser sa situation financière, l'aidant ainsi à payer les sommes qu'il doit.

Création d'une nouvelle infraction punissable d'une peine maximale de deux ans moins un jour:

Nous sommes en accord avec la création d'une nouvelle infraction pour ceux qui tentent de se soustraire au paiement de leurs amendes à condition qu'une modification soit apportée à l'article 333 du Code de procédure pénale.

Afin de s'assurer que toutes les options soient réellement étudiées par le percepteur, nous croyons nécessaire que le Code de procédure pénale l'oblige à offrir une entente de paiement différé ou des travaux compensatoires aux individus qui sont incapables de payer.

Actuellement, les percepteurs ne sont pas tenus d'examiner les autres options disponibles et il en résulte que l'utilisation des ententes de paiement différé et des travaux compensatoires varient selon les percepteurs.

Ces derniers jouissent d'un pouvoir discrétionnaire important lorsqu'il s'agit d'étudier la situation financière d'un contrevenant. Actuellement, ils n'ont aucun support lorsqu'il s'agit d'évaluer la capacité de payer du contrevenant. Ils procèdent à cette évaluation en se basant sur des critères subjectifs qui laissent une grande place à l'arbitraire.

Nous considérons qu'il est important que l'on puisse mettre à leur disposition des critères d'éligibilité devant être fixés par règlement. Il en va de même pour l'établissement des montants exigés lors d'une entente de paiement différé ou de l'évaluation de la pertinence d'offrir l'exécution de travaux compensatoires.

La création d'une nouvelle infraction fera en sorte de réduire considérablement le pouvoir discrétionnaire des percepteurs des cours municipales lorsqu'il s'agira de recommander l'incarcération d'un individu.

En créant une nouvelle infraction, le dossier d'un contrevenant fautif sera référé par la Cour municipale au Procureur général. Ce dernier aura alors la tâche de vérifier le dossier et de s'assurer que le percepteur a vraiment étudié toutes les possibilités avec le contrevenant. Le Procureur aura alors le choix de retourner le dossier à la Cour municipale pour continuer les démarches de recouvrement ou de référer le dossier à un juge de la Cour du Québec.

Nous sommes très favorables au fait qu'un tiers indépendant (la Cour du Québec) puisse vérifier les démarches effectuées au niveau des municipalités et puisse aussi vérifier la situation du contrevenant. Puisqu'il s'agit d'une nouvelle infraction, la comparution du contrevenant est obligatoire. Il s'agit d'une opportunité unique de rencontrer le contrevenant avant de lui imposer une peine d'incarcération.

Finalement, il ne faut pas attendre que le dossier soit acheminé à la Cour du Québec pour vérifier la situation financière du contrevenant. Il faut améliorer le système en place afin que cet examen se fasse le plus rapidement possible tout en se basant sur des critères reconnus.

Malgré la nouvelle infraction, le paiement de l'amende demeure

Nos organisations s'opposent au fait qu'un contrevenant condamné en vertu de l'article 366 du Code de procédure pénale (tel que proposé par le projet de loi) doive encore payer les amendes dues après avoir purgé sa sentence.

Considérant que l'individu a déjà fait l'objet de plusieurs sanctions l'incitant à payer les amendes dues et ce sans succès, nous considérons que l'emprisonnement devrait représenter la mesure ultime qui permettrait de punir efficacement le contrevenant pour sa non collaboration. Nous ne sommes pas favorables au fait qu'un contrevenant puisse être condamné plusieurs fois à l'emprisonnement pour les mêmes amendes non payées.

Nous croyons important que la nouvelle sentence annule toutes les amendes non payées qui ont mené à une incarcération.

Recommandations :

- 1) Il faut étendre la portée du projet de loi à toutes les infractions pour lesquelles des amendes peuvent être émises;
- 2) Il ne faudrait pas étendre la suspension du permis de conduire aux infractions liées au stationnement;
- 3) Toutes les sanctions devraient être levées lorsque le contrevenant entreprend des démarches de remboursement soit par entente de paiement différé ou par des travaux compensatoires. S'il venait à briser cette entente, la suspension du permis de conduire deviendrait alors effective jusqu'au paiement intégral des amendes;
- 4) L'individu en défaut de paiement doit garder son droit de vendre son véhicule ou de le mettre au rancart;
- 5) L'article 333 du Code de procédure pénale devrait être modifié pour le suivant :
*Le percepteur qui a des motifs raisonnables de croire que la saisie ne permet pas ou ne permettra pas de recouvrer les sommes dues par le défendeur et qui, après examen de la situation financière de celui-ci, est convaincu que ce dernier est incapable de payer **doit**, selon notamment la disponibilité des programmes de travaux compensatoires, lui offrir de payer les sommes dues au moyen de tels travaux.*

- 6) Afin d'orienter le percepteur dans l'examen de la situation financière du contrevenant, nous considérons qu'il est important que l'on puisse mettre à sa disposition des critères d'éligibilité devant être fixés par règlement. Il en va de même pour l'établissement des montants exigés lors d'une entente de paiement différé ou de l'évaluation de la pertinence d'offrir des travaux compensatoires;

- 7) Nous croyons important que la nouvelle sentence annule toutes les amendes non payées qui ont mené à l'incarcération.