



# Les constats d'infraction au Code de la sécurité routière

*Étude sectorielle conduite  
auprès du ministère de la Justice*

**Mission gouvernementale**

## *Table des matières*

Faits saillants	19.1
Vue d'ensemble	19.7
Portée de notre vérification	19.9
Résultats de notre vérification	19.11
Gestion des constats d'infraction	19.12
Qualité des constats d'infraction	19.13
Retards dans le traitement des constats d'infraction	19.20
Avertissements de 48 heures	19.24
Gestion de l'information	19.27
Transmission de l'information à la SAAQ concernant les points d'inaptitude	
Délai légal de transfert	19.31
Suspension des permis de conduire	19.36
<i>Commentaires du Ministère</i>	19.39



## FAITS SAILLANTS

**19.1** La Direction des affaires pénales du ministère de la Justice entreprend des poursuites au nom de l'État au regard de plus de 70 lois, dont le Code de la sécurité routière représente, et de loin, la plus importante.

**19.2** Ce rapport attire l'attention sur les déficiences observées dans la gestion des constats d'infraction au Code de la sécurité routière et la transmission de l'information pertinente à la Société de l'assurance automobile du Québec concernant les points d'inaptitude.

**19.3** Tout d'abord, le Procureur général ne se préoccupe pas suffisamment des mandataires qui dressent des constats d'infraction erronés. Pour la seule année 1994, plus de 62 000 constats d'infraction contenaient des erreurs qui étaient, dans certains cas, d'une importance telle qu'elles ont entraîné le retrait des plaintes.

**19.4** Ensuite, le traitement des constats d'infraction et des avis de 48 heures accuse des retards importants. De la sorte, le Ministère a été privé d'un revenu potentiel maximal de plus de 12 millions de dollars en 1994.

**19.5** En ce qui concerne les individus reconnus coupables d'une infraction en vertu du Code de la sécurité routière, le Ministère transmet des avis à la Société de l'assurance automobile du Québec pour qu'elle comptabilise les points d'inaptitude. Cependant, il survient des erreurs de traitement et les délais légaux pour ce genre d'inscription ne sont pas respectés.

**19.6** Finalement, la lenteur du système judiciaire déjà dénoncée dans nos rapports antérieurs permet à plusieurs contrevenants, qui ont pourtant dépassé le nombre de points d'inaptitude toléré par la loi, d'éviter de perdre leur permis de conduire.

### *Vue d'ensemble*

**19.7** L'État établit de nombreuses obligations aux citoyens, en vertu des lois qui sont adoptées. Il se doit de réprimander les individus qui contreviennent à ces lois de sorte que la punition ait un effet de dissuasion et d'exemplarité pour l'ensemble des justiciables. Le ministère de la Justice, par l'entremise de sa Direction générale des affaires criminelles et pénales, assume la poursuite dans les cas d'infraction au Code criminel, à d'autres lois fédérales et aux lois du Québec.

**19.8** Le Ministère traite annuellement plus de 500 000 constats relatifs à des infractions au Code de la sécurité routière. Cependant, il ne s'occupe pas des constats d'infraction émis par la plupart des corps policiers municipaux.

### *Portée de notre vérification*

**19.9** L'an dernier, nous avons procédé à la vérification de la gestion de certaines activités des substituts du Procureur général en matière criminelle. Cette année, nous nous sommes attardés plus particulièrement à la gestion des

poursuites exercées en matière pénale par ces mêmes substituts. Ce rapport attire l'attention sur les déficiences observées dans la gestion des constats d'infraction au Code de la sécurité routière et la transmission de l'information pertinente à la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) concernant les points d'inaptitude.

**19.10** Notre période de vérification couvre l'année financière terminée le 31 mars 1995, mais certains commentaires portent sur des situations qui existaient auparavant.

### ***Résultats de notre vérification***

**19.11** Parmi les revenus que le Ministère perçoit, les amendes constituent une part importante : en 1993-1994, il a comptabilisé plus de 80 millions de dollars à ce chapitre. Le Ministère doit donc s'assurer de traiter adéquatement tous les constats d'infraction en matière pénale, et ce, dans les délais prescrits, d'une part pour permettre de corriger les comportements fautifs des contrevenants et, d'autre part, pour maximiser ses revenus.

#### *Gestion des constats d'infraction*

**19.12** Le Ministère n'a pas mis en place tous les mécanismes qui favoriseraient le traitement intégral des constats d'infraction en matière pénale, et ce, dans les délais prescrits.

#### **Qualité des constats d'infraction**

**19.13** Avec l'autorisation du Procureur général, les membres de la Sûreté du Québec ainsi que les contrôleurs routiers de la SAAQ émettent des constats en ce qui a trait aux infractions relevant du Code de la sécurité routière.

**19.14** Une copie des constats d'infraction dûment remplis est transmise à la Direction des affaires pénales : c'est alors qu'elle décide de poursuivre ou non, puisque cette décision relève du Procureur général. Or, les constats comportent souvent des erreurs.

**19.15** Pour l'année 1994, plus de 62 000 constats reçus de la Sûreté du Québec et de la SAAQ comportaient des erreurs qui ont nécessité pour le Ministère de coûteuses vérifications et l'ont amené, dans plusieurs cas, à engager une

procédure administrative ou judiciaire additionnelle. Certaines erreurs étaient d'une telle importance qu'elles ont entraîné le retrait du constat. À titre d'exemple, si le montant réclamé sur le constat est égal à zéro, le Ministère ne peut entamer de poursuites.

**19.16** Selon des évaluations, le Ministère estime ses pertes annuelles à 400 000 dollars, parce que le policier a inscrit une amende d'un montant inférieur à celui que prévoit la loi. En effet, quand le défendeur plaide coupable ou qu'il transmet le paiement complet de l'infraction, aucune rectification du Procureur général n'est possible puisque, à toutes fins utiles, un jugement a été rendu contre le fautif.

**19.17** Le ministère de la Justice doit informer la SAAQ de toute déclaration de culpabilité en vertu de laquelle des points d'inaptitude doivent être inscrits, et ce, dans les 30 jours de la date de déclaration de culpabilité. Ainsi, le citoyen est reconnu coupable au moment de l'une des trois situations suivantes : s'il envoie au Ministère un avis de plaider de culpabilité, s'il paie intégralement l'amende ou, enfin, s'il est reconnu coupable par le tribunal ou le greffier. Une analyse ponctuelle effectuée par la SAAQ démontre que 21 p. cent des données transmises par le Ministère sont erronées et, de ce nombre, 53 p. cent se rapportent à un numéro de permis de conduire invalide ou inexistant. Ainsi, comme la Société n'a qu'une information partielle ou incomplète, elle est souvent incapable de retracer le dossier de l'individu pour y inscrire les points d'inaptitude.

**19.18** Finalement, le Ministère n'est pas assuré qu'il reçoit tous les constats, la suite numérique des constats d'infraction émis par la Sûreté du Québec et la SAAQ ne faisant l'objet d'aucun contrôle. Chaque année plus de 460 dossiers pour lesquels un paiement ou un plaider de culpabilité a été reçu ne peuvent être appariés à un constat. Outre que la crédibilité du système judiciaire est entachée, le ministère de la Justice est ainsi privé de revenus importants.

**19.19** Nous avons recommandé au Ministère :

■ **de s'assurer que tous les constats d'infraction émis par des mandataires du Procureur général lui sont transmis et qu'ils sont remplis adéquatement;**

*Pour l'année 1994, plus de 62 000 constats reçus de la Sûreté du Québec et de la Société de l'assurance automobile du Québec comportaient des erreurs.*

■ **de transmettre une information complète à la SAAQ.**

**Retards dans le traitement des constats d'infraction**

**19.20** La Direction des affaires pénales accuse des retards importants dans le traitement des constats d'infraction. En vertu du nouveau Code de procédure pénale, la majorité des constats d'infraction doivent être signifiés au défendeur au cours de l'année qui suit le délit, à défaut de quoi il y a prescription.

**19.21** Ainsi, le Ministère a perdu près de 5 millions de dollars relativement à des billets d'infraction émis avant novembre 1993 et pour lesquels le délai de prescription s'est trouvé modifié avec l'entrée en vigueur du nouveau Code de procédure pénale. Bien que cette perte ne soit pas récurrente, le Ministère n'a pas mis en place les moyens nécessaires pour respecter des délais plus courts. Ainsi, le contrevenant, non seulement ne paie pas l'amende, mais il évite également l'enregistrement de points d'inaptitude à son dossier à la SAAQ.

**19.22** De plus, le Ministère a perdu plus de un million de dollars en 1994, se disant incapable de signifier dans les délais prescrits plus de 2 000 constats d'infraction émis au cours de l'année.

**19.23** Finalement, lorsque le contrevenant omet de payer l'amende dans les 30 jours suivant l'infraction, son dossier est transféré à l'un des palais de justice. Les retards accumulés dans le traitement des dossiers à la Direction des affaires pénales, combinés avec les délais judiciaires, pourraient avoir des répercussions importantes en ce qui a trait aux dossiers présentés devant les tribunaux. En effet, depuis l'entrée en vigueur du nouveau Code de procédure pénale en novembre 1993, peu de dossiers ont abouti devant les tribunaux, notamment à cause de l'accumulation à la Direction des affaires pénales de 75 000 dossiers à transférer aux substituts du Procureur général. Comme un délai moyen de plus de 14 mois s'écoule entre la date de signification et celle du procès, le tribunal pourrait ordonner, dans plusieurs cas, un arrêt de procédure pour délai déraisonnable. Selon la jurisprudence, plusieurs magistrats ont déjà décrété des abandons de procédure pour des offenses commises un an auparavant.

**Avertissements de 48 heures**

**19.24** Annuellement, près de 500 000 avertissements de 48 heures sont émis par les agents de la Sûreté du Québec et de la SAAQ. Ces agents reçoivent également des contrevenants les avis pour lesquels les réparations demandées ont été faites. Ils les appariant avec les constats émis et conservent ceux pour lesquels le délai prescrit a été respecté. Par la suite, ils acheminent au ministère de la Justice les seuls constats qui n'ont pas fait l'objet des réparations requises à l'intérieur du délai prescrit. Par le fait même, ces avis de 48 heures sont assortis d'une amende.

**19.25** En 1994, près de la totalité des 100 000 constats d'infraction reçus par le Ministère n'ont pas été traités. Ces retards l'ont privé d'un revenu potentiel maximal de 6,5 millions de dollars pour cette seule année ainsi que des intérêts afférents pour l'exercice en cours. L'expérience démontre toutefois que les magistrats n'ont pas tendance à prononcer une sentence à l'encontre des personnes qui ont fait effectuer les réparations exigées, mais avec un certain retard. Par conséquent, le Ministère ne peut compter récupérer la totalité de ces sommes. Demeure l'effet négatif que peut entraîner cette lenteur du Ministère à traiter les dossiers quand la sécurité routière fait l'objet de tant de campagnes de promotion.

**19.26** **Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer de traiter adéquatement tous les constats d'infraction et les avis de 48 heures qui lui sont acheminés, et ce, dans les délais prescrits.**

**Gestion de l'information**

**19.27** Afin de corriger les lacunes constatées précédemment, le Ministère doit se doter d'outils adéquats. Par exemple, bien qu'un mandataire puisse délivrer au contrevenant un constat d'infraction au nom du Procureur général, ce dernier n'a mis en place aucun moyen pour identifier ses mandataires qui produisent des constats de moindre qualité.

**19.28** Le système d'information de gestion du Ministère ne lui permet pas non plus d'extraire toutes les données utiles à la prise de décision. Ainsi, il ne dispose pas d'indicateurs tels que le nombre d'interventions des employés de la Direction des affaires pénales. Le Ministère

*Près de la totalité des 100 000 constats d'infraction relatifs à des avertissements de 48 heures n'ont pas été traités par le Ministère.*

*Le Ministère ne respecte pas le délai légal pour la transmission des avis concernant les points d'inaptitude à la Société de l'assurance automobile du Québec.*

*Plusieurs contrevenants ayant dépassé le nombre de points d'inaptitude toléré par la loi ont profité de la lenteur du système judiciaire et n'ont pas perdu leur permis de conduire.*

possède également peu d'information sur les délais de traitement des dossiers pour chacune des étapes du processus judiciaire.

**19.29** Dans un autre ordre d'idées, nous constatons que la diffusion publique des résultats des poursuites judiciaires en matière pénale n'est pas uniforme pour l'ensemble des dossiers traités par le ministère de la Justice. En effet, celui-ci a mis à la disposition du public, dans la plupart des palais de justice de la province, un registre informatisé qui expose le dossier criminel et pénal d'un individu. En matière pénale, ce plumeur ne contient que l'information relative aux dossiers des personnes qui ne plaident pas coupable à l'infraction reprochée et qui font donc l'objet d'une procédure légale. Ainsi, un contrevenant qui conteste l'accusation portée contre lui verra l'information relative à son dossier rendue publique, alors que celui qui reconnaît immédiatement sa culpabilité évitera cette divulgation. Il en va de même de toutes les infractions criminelles et pénales traitées dans les 22 palais de justice non informatisés qui sont exclues du registre en question.

**19.30** Nous avons recommandé au Ministère :

- d'améliorer l'information de gestion, afin de faciliter le suivi des interventions des personnes à qui il délègue une partie de ses pouvoirs et de permettre l'évaluation de l'ensemble de ses activités;
- d'assurer une divulgation uniforme des résultats des poursuites pour l'ensemble des dossiers traités, afin d'obtenir un meilleur effet de dissuasion et d'exemplarité.

*Transmission de l'information à la SAAQ concernant les points d'inaptitude*

#### **Délai légal de transfert**

**19.31** Le Ministère ne respecte pas le délai légal pour la transmission des avis concernant les points d'inaptitude à la SAAQ.

**19.32** Au moment de notre vérification, nous avons observé que les délais de saisie relatifs aux constats du Code de la sécurité routière atteignent près de quatre mois, ce qui représente une accumulation d'environ 138 000 constats. Ainsi, puisque les avis ne sont transférés à la

Société qu'une fois les constats saisis, le Ministère qui reçoit un plaidoyer de culpabilité ou un paiement pour un constat émis ne peut, à cause de ces délais, transférer l'information à la SAAQ en moins de 30 jours, comme le prévoit le Code de la sécurité routière.

**19.33** De plus, au cours de la dernière année, quelques centaines d'avis n'ont pas été envoyés à la Société dans le cas où le contrevenant avait payé son amende dans l'un des palais de justice.

**19.34** Finalement, bien que le Ministère doive envoyer à la Société des avis de rectification et de rétractation pour la mettre au courant de la modification ou de l'annulation d'un jugement, il ne le fait pas toujours. Le nombre des points d'inaptitude inscrits au dossier du conducteur s'en trouve alors faussé.

**19.35** Nous avons recommandé au Ministère de faire en sorte de respecter le délai légal pour la transmission des avis concernant les points d'inaptitude à la SAAQ.

#### **Suspension des permis de conduire**

**19.36** Le délai moyen d'audition des causes devant les tribunaux est de quatre mois en sus des dix mois nécessaires au traitement des constats à la Direction des affaires pénales. En conséquence, un contrevenant dont la cause doit être entendue devant les tribunaux peut bénéficier d'un délai de près de 14 mois. Dans 97 p. cent des cas, il sera reconnu coupable. Ainsi, ce long délai permet souvent à l'individu de récupérer des points d'inaptitude déjà prescrits et lui évite de perdre son permis de conduire. Le taux d'acquiescement, très faible quant aux infractions au Code de la sécurité routière, nous permet de croire que les individus, même s'ils savent très bien qu'ils seront condamnés par le tribunal, contestent l'offense reprochée pour éviter de perdre leur permis.

**19.37** Ainsi, au cours de la période du 1er novembre 1993 au 31 octobre 1994, nous avons constaté que plusieurs contrevenants ayant dépassé le nombre de points d'inaptitude toléré par la loi ont profité de la lenteur du système judiciaire et n'ont pas perdu leur permis de conduire.

**19.38** Nous avons recommandé au Ministère de mettre en place tous les moyens nécessaires pour accélérer le traitement administratif et

**judiciaire des infractions au Code de la sécurité routière, afin d'assurer la répression des contrevenants à la loi.**

**19.39 Commentaires du Ministère :** « En ce qui a trait à la qualité des constats d'infraction, le Ministère considère qu'il est illusoire de croire que les centaines de milliers de constats rédigés par les policiers, dans des conditions difficiles, puissent être sans erreur, particulièrement la première année d'application d'une nouvelle procédure pénale. C'est pourquoi, il prend toutes les dispositions nécessaires pour vérifier et corriger la situation au besoin. Aussi, compte tenu des exigences légales, il limite au minimum les retraits de plaintes. De plus, conjointement avec la Sûreté du Québec et les autres intervenants, le Ministère recherche l'amélioration constante de la qualité des constats produits en dispensant des cours de formation et de l'information permanente.

« Quant à la validation des numéros de permis de conduire, le Ministère n'estime pas qu'il en a la responsabilité. Il fournit un avis à l'effet qu'un jugement a été rendu contre un défendeur, à la suite d'une infraction comportant la possibilité d'ajustement de points d'inaptitude. Il transmet les données telles qu'indiquées sur le constat par les policiers qui, eux, ont accès aux banques de données pertinentes leur permettant d'inscrire la bonne information.

« Par ailleurs, le Ministère a déjà prévu les mécanismes nécessaires pour détecter les constats émis et non reçus par la Direction des affaires pénales. Une comparaison des fichiers informatiques de la SAAQ, de la Sûreté du Québec et de la Direction des affaires pénales sera bientôt réalisée. De plus, il est déjà possible d'identifier les constats pour lesquels les défendeurs se sont manifestés, mais qui n'ont pas été acheminés au Ministère. Toutefois, les retards de saisie attribuables aux restrictions budgétaires rendent cette vérification moins efficace.

« Le Ministère est conscient des retards dans le traitement des constats d'infraction. À cet effet, il présentera, sous peu, aux autorités gouvernementales un plan de redressement sur les mesures à prendre afin de régler l'insuffisance des ressources à la Direction des affaires pénales.

En outre, une révision du cheminement des avertissements de 48 heures et des preuves de conformité a été amorcée avec la Sûreté du Québec. Ce dossier devrait avoir des suites incessamment.

« Pour ce qui est du traitement des avertissements de 48 heures, le Ministère a déjà entrepris les opérations de récupération du retard d'environ 100 000 dossiers. Les dossiers à traiter contiennent nombre de cas où le défendeur s'est conformé à l'avertissement reçu. Même si la réparation a été effectuée avec un certain retard, l'expérience démontre que les motifs invoqués par le défendeur sont, dans tous les cas, appréciés en sa faveur par les tribunaux. Le Ministère chiffre plutôt à environ 1 300 000 dollars les revenus potentiels retardés.

« De plus, le Ministère tient à souligner que ce retard résulte principalement d'un manque de ressources qui l'a amené à traiter d'abord les dossiers reliés aux grandes priorités gouvernementales et aux infractions de sécurité routière faisant l'objet de campagnes de promotion (vitesse, port de la ceinture, ...).

« Le Ministère a déjà entamé les travaux d'analyse et de développement de statistiques de gestion. Les indicateurs retenus devront permettre, d'une part, de raffiner et d'ajuster la gestion globale et spécifique des dossiers d'infraction et, d'autre part, de mieux conseiller les ministères et organismes dans l'application des lois et règlements de nature pénale.

« En ce qui concerne la divulgation uniforme des résultats de poursuite, le Ministère considère qu'elle entraînerait des dépenses considérables que les demandes sporadiques actuelles ne peuvent justifier. D'ailleurs, conformément aux politiques internes du Ministère, cette information est toujours disponible.

« Le Ministère vise également à respecter le délai légal de transmission des avis à la SAAQ concernant les points d'inaptitude. Pour ce faire, il a déjà prévu les mesures nécessaires dans son plan de redressement.

« Finalement, en ce qui concerne le traitement administratif et judiciaire des infractions au Code de la sécurité routière, le Ministère a implanté un

*système de gestion des infractions pour justement accélérer le traitement des infractions. Le système est conçu pour acheminer au tribunal les constats dans un délai normal de deux mois. Ce délai ne pourra cependant être respecté qu'avec l'approbation de ressources additionnelles. Il pourra ainsi réduire considérablement le délai moyen de traitement et permettre la suspension du permis de conduire. »*