



Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014

Vérification de l'optimisation des ressources
Automne 2013

CHAPITRE
5

Infractions aux lois comportant des dispositions pénales

Ministère de la Justice du Québec
Directeur des poursuites criminelles et pénales
Commission de la santé et de la sécurité du travail

Faits saillants

Objectifs des travaux

Le droit pénal vise à ce que les citoyens adoptent des comportements respectueux des lois. Le processus relatif au droit pénal comporte plusieurs étapes relevant de nombreux acteurs qui ont tous un rôle important à jouer pour maximiser l'efficacité du processus.

Nos travaux de vérification avaient les objectifs suivants : apprécier l'application des mesures permettant le respect des lois et évaluer l'efficience des processus administratifs.

Les entités retenues pour notre vérification ont été sélectionnées en fonction de la nature de leurs activités. Le ministère de la Justice du Québec (MJQ) ainsi que le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) interviennent directement dans la gestion des infractions de la plupart des lois comportant des dispositions pénales. La Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) est retenue en tant que poursuivant désigné pour les deux lois dont elle est responsable.

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant la gestion des infractions aux lois comportant des dispositions pénales.

L'effet dissuasif de l'application des mesures pénales est compromis : pour certaines lois, la probabilité de « se faire prendre » est mince et, pour plusieurs lois, la conséquence associée au geste fautif est faible. Par exemple, le délai de règlement moyen entre la date de l'infraction et la fermeture d'un dossier est long. Dans le cas des constats provenant de rapports d'infraction généraux de 2007-2008 pour lesquels les défendeurs ont plaidé non coupable ou n'ont pas répondu, ce délai a été de 880 jours.

Au Bureau des infractions et amendes (BIA), une unité autonome de service du MJQ, la préparation des constats à partir des rapports d'infraction généraux n'est pas toujours effectuée de manière diligente, ce qui retarde la signification du constat au défendeur. Pour 2012-2013, 36 % des dossiers ont été préparés dans un délai supérieur à six mois.

Le DPCP n'a pas établi de mécanisme de contrôle pour s'assurer que les procureurs concernés respectent ses directives. Par exemple, pour la directive visant à limiter les demandes de remise, les données disponibles révèlent que, pour neuf lois, plus de 30 % des dossiers ayant fait l'objet d'un jugement en 2012-2013 ont nécessité au moins trois remises.

Malgré le long délai lié à la poursuite devant les tribunaux, le DPCP et la CSST n'ont pas l'information de gestion leur permettant de départager le délai qui leur est attribuable de celui qu'ils ne peuvent contrôler. Les dossiers pour lesquels les défendeurs ont fourni un plaidoyer de non-culpabilité ont été traités dans un délai total moyen de plus d'un an.

L'organisation du travail au BIA ne favorise pas un recouvrement rapide ni optimal des créances. Au 31 mars 2013, les sommes à recouvrer par le BIA étaient de 342,3 millions de dollars. Près de 51 % de ces créances étaient âgées de plus de deux ans et 24 %, de plus de cinq ans.

Les actions qui permettraient le recouvrement des créances ne sont pas toujours accomplies en temps opportun. Par exemple, pour 9 des 35 dossiers examinés faisant l'objet d'un défaut de paiement, l'opportunité d'effectuer des mesures de recouvrement est présente, mais aucune mesure n'est prise et la raison de cette inaction n'est pas documentée.

Recommendations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MJQ, du DPCP et de la CSST. Celles-ci sont présentées intégralement ci-dessous.

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités vérifiées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère de la Justice

- 1 Mettre en place les mesures permettant d'améliorer les délais de règlement sur lesquels il peut agir.**
- 2 Conseiller le gouvernement sur les moyens à mettre en place pour permettre une appréciation du processus qui vise le respect des lois comportant des dispositions pénales.**
- 3 Réduire le délai de traitement, notamment celui relatif à la préparation des constats et à la transmission des dossiers au Directeur des poursuites criminelles et pénales.**
- 4 Intégrer dans ses méthodes de travail les pratiques reconnues en matière de recouvrement, notamment améliorer la démarche de perception et s'assurer que celle-ci est suivie par les perceuteurs afin d'optimiser le recouvrement.**

Recommandations au Directeur des poursuites criminelles et pénales

- 5 S'assurer que les procureurs respectent les directives qui les concernent.**
- 6 Terminer la mise en œuvre de la nouvelle structure organisationnelle et en profiter pour recenser les pratiques en vue d'accroître la cohérence, l'efficience et la diligence pour la gestion des dossiers, et intégrer les meilleures dans les façons de faire.**
- 7 Obtenir et analyser l'information relative au délai de traitement attribuable au Directeur pour les poursuites devant les tribunaux et mettre en place des moyens afin de le diminuer.**

Recommandations à la Commission de la santé et de la sécurité du travail

- 8 Analyser les pratiques de gestion régionales concernant la préparation des constats, le traitement des plaidoyers et le processus de poursuite devant les tribunaux en vue de retenir les meilleures pratiques et ainsi d'améliorer la cohérence et l'efficience du traitement des dossiers.**
- 9 Obtenir et analyser l'information relative au délai de traitement attribuable à la Commission pour les poursuites devant les tribunaux et mettre en place des moyens afin de le diminuer.**

Recommandation au ministère de la Justice, au Directeur des poursuites criminelles et pénales et à la Commission de la santé et de la sécurité du travail

- 10 Améliorer la reddition de comptes, notamment en documentant l'évaluation de la performance par l'utilisation d'indicateurs pertinents pour toutes les activités importantes en matière pénale sous leur responsabilité.**

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Résultats de la vérification	10
2.1 Application des mesures en matière pénale	10
Détection des infractions	
Importance des sanctions	
Délai de règlement	
Conclusion	
Recommandations	
2.2 Efficience des processus administratifs	16
Constats d'infraction, plaidoyers et paiements	
Poursuite devant les tribunaux	
Exécution du jugement	
Reddition de comptes	
Recommandations	
Commentaires des entités vérifiées	33
Annexes et sigles	39

Équipe

Véronique Boily
Directrice de vérification
Yanick Atangana
Sarah Leclerc
Stéphane Michaud
Cécile Pernois

1 Mise en contexte

1 Le droit pénal vise à ce que les citoyens adoptent des comportements respectueux des lois afin que chacun puisse exercer ses activités en toute sécurité. Il encadre diverses activités, telles que la conduite d'activités économiques, la protection du public et de l'environnement, ainsi que la santé publique. Les lois comportant des dispositions pénales prévoient des amendes en cas de non-respect de leurs dispositions.

2 Outre les amendes, les ministères et organismes responsables de l'application des lois comportant des dispositions pénales peuvent utiliser certains autres moyens pour favoriser le respect des lois. Notons les campagnes d'information et de sensibilisation ainsi que l'usage de divers moyens coercitifs, comme le retrait de permis ou l'application de pénalités administratives.

Cadre légal, réglementaire et normatif

3 La nature des infractions ainsi que les amendes qui y sont rattachées sont variables et elles sont déterminées par chacune des lois. Le *Code de procédure pénale* spécifie, quant à lui, la procédure à suivre ainsi que les obligations de chacun des intervenants, de la préparation du constat d'infraction jusqu'à l'exécution du jugement. Mentionnons que c'est le *Code de procédure civile* qui encadre les mesures d'exécution en matière de saisie.

4 Toute poursuite pénale débute au moment de la signification d'un constat d'infraction. Le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) a la responsabilité d'agir comme poursuivant dans les affaires où le *Code de procédure pénale* s'applique. Par ailleurs, certaines lois accordent le droit de poursuivre à certains organismes, appelés **poursuivants désignés**. Cependant, le DPCP a le pouvoir d'intervenir pour assumer la conduite d'une poursuite menée par un poursuivant désigné ou bien d'en ordonner l'arrêt, s'il le juge à propos, excepté dans les affaires traitées en première instance par l'Agence du revenu du Québec.

5 Au 1^{er} septembre 2013, près de **500 lois** d'utilisation courante étaient en vigueur au Québec et 241 d'entre elles comportaient des dispositions pénales. La plupart de ces 241 lois prévoient des amendes minimum et maximum pour une infraction donnée. De plus, 62% de ces lois fixent des sommes plus importantes en cas de récidive et 44 % le font si l'infraction est commise par une personne morale.

Les poursuivants désignés sont, par exemple, l'Autorité des marchés financiers, l'Agence du revenu du Québec, la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST).

Ce nombre exclut les lois ayant un caractère privé, qui visent des groupes limités et déterminés ou une situation précise et qui n'ont pas d'incidences sur les citoyens en général, ainsi que celles dont les effets sont limités dans le temps, par exemple les lois sur les crédits budgétaires.

Constats d'infraction

6 La gestion des constats d'infraction est assumée par le Bureau des infractions et amendes (BIA), une unité autonome de service du ministère de la Justice du Québec (MJQ). En effet, bien que la responsabilité de la poursuite relève du DPCP, c'est le personnel du BIA qui procède à la plupart des activités liées à la gestion des constats. En 2012-2013, le BIA a reçu **405 864 dossiers** d'infraction reliés à des lois provinciales : 69 % d'entre eux étaient constitués de constats d'infraction portatifs, c'est-à-dire de constats préparés et signifiés lors de l'observation de l'infraction par une **personne autorisée**.

7 Les autres dossiers d'infraction ont trait à des rapports d'infraction généraux, qui sont des documents renfermant l'information pertinente pour la préparation des constats. Environ la moitié des rapports provenaient de radars photo.

Ces dossiers excluent ceux établis par les poursuivants autres que le DPCP, notamment ceux établis par les poursuivants désignés ou les ordres professionnels.

Les personnes autorisées sont notamment les policiers, les contrôleurs routiers, les agents de la faune et les inspecteurs du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

Processus de gestion des infractions

8 C'est le ministre de la Justice qui a la responsabilité de surveiller toutes les matières qui concernent l'administration de la justice au Québec, à l'exception des responsabilités attribuées au ministre de la Sécurité publique, telles que la surveillance de la circulation routière et l'administration des établissements de détention. Le MJQ appuie le ministre de la Justice dans ses responsabilités.

9 Plusieurs intervenants participent au **processus** relatif à la gestion des infractions, dont les différentes étapes sont énumérées ci-dessous.

- Les activités se rapportant à la détection des infractions relatives à une loi relèvent des ministères et organismes responsables de l'application de la loi concernée. La préparation des rapports d'infraction généraux et des constats portatifs relève également de ceux-ci.
- La préparation des constats provenant des rapports d'infraction généraux est faite par le BIA et le DPCP. Les poursuivants désignés peuvent également préparer et signifier des constats d'infraction. Le traitement des plaidoyers et des paiements sont du ressort soit du BIA, soit des poursuivants désignés.
- La poursuite devant les tribunaux est sous la responsabilité du DPCP ou des poursuivants désignés.
- La gestion de l'audience dépend de la magistrature, en collaboration avec le MJQ qui apporte le soutien aux activités judiciaires.
- Le jugement relève de la magistrature.
- L'exécution du jugement est du ressort du BIA.

Cette description du processus n'inclut pas les poursuites qui sont intentées par une municipalité, notamment celles liées aux infractions au *Code de la sécurité routière* commises sur son territoire ou à ses règlements municipaux.

10 L'annexe 2 détaille les rôles et les responsabilités de chacune des entités vérifiées. L'annexe 3 schématisé les principales étapes du processus de gestion des infractions lorsque le DPCP est le poursuivant. Elle précise également les intervenants responsables de chacune des activités.

11 Si l'on exclut celles qui relèvent de la magistrature, les étapes se répartissent en trois principales activités : la gestion des constats d'infraction, des plaidoyers et des paiements, la gestion des poursuites devant les tribunaux et l'exécution des jugements.

Constats d'infraction, plaidoyers et paiements

12 Les ministères et organismes relèvent les infractions et préparent des constats d'infraction portatifs ou des rapports d'infraction généraux. Les rapports d'infraction généraux sont transmis au BIA, qui les analyse avec le DPCP pour s'assurer qu'il y a matière à poursuivre, prépare les constats d'infraction, le cas échéant, et les signifie au **défendeur** au nom du DPCP. Notons que l'autorisation d'un procureur du DPCP est nécessaire pour refuser d'intenter une poursuite.

13 Par ailleurs, les poursuivants désignés préparent et signifient eux-mêmes les constats d'infraction, traitent les plaidoyers et les paiements et voient à la poursuite des personnes devant les tribunaux.

14 Les constats d'infraction portatifs se rapportant aux lois dont le DPCP est le poursuivant sont acheminés au BIA qui voit, tout comme pour les constats qu'il a préparés, au traitement des plaidoyers et aux paiements provenant du défendeur.

15 Dans le cas du **paiement total de l'amende et des frais réclamés**, que ce paiement soit accompagné ou non du plaidoyer de culpabilité, le BIA ou le poursuivant désigné procède à l'encaissement puis ferme le dossier. Dans le cas d'un plaidoyer de non-culpabilité ou de l'**absence d'un plaidoyer** (sans paiement total), le BIA transmet le dossier aux bureaux régionaux du DPCP pour la suite du processus judiciaire. Quant aux poursuivants désignés, ils voient eux-mêmes au déroulement du processus.

16 Enfin, pour certains constats d'infraction portatifs liés au *Code de la sécurité routière* pour lesquels il n'y a pas de réponse du défendeur, le BIA transmet le dossier à un **juge de paix fonctionnaire** qui rend alors un jugement de culpabilité par défaut, c'est-à-dire en l'absence des parties, ou annule la poursuite, le cas échéant.

Poursuite devant les tribunaux

17 La poursuite est menée devant la Cour du Québec, généralement par un procureur du DPCP ou, plus occasionnellement, par un poursuivant désigné. Le DPCP établit des directives quant à la conduite des poursuites pénales non seulement à l'intention des procureurs sous son autorité, mais aussi à celle des poursuivants désignés.

Le défendeur est la personne physique ou autre contre laquelle une poursuite est intentée.

Le *Code de procédure pénale* précise que :

- le défendeur qui règle la totalité de l'amende et des frais réclamés sans avoir consigné de plaidoyer est réputé coupable ;
- le défendeur qui ne transmet ni le plaidoyer ni la totalité de l'amende et des frais réclamés est réputé avoir transmis un plaidoyer de non-culpabilité.

Le juge de paix fonctionnaire relève du ministère de la Justice.

18 Le poursuivant révise le dossier pour s'assurer qu'il y a une «infraction en droit» et qu'il peut légalement en faire la preuve. Il peut procéder à des négociations avec le défendeur, par exemple abandonner un chef d'accusation en échange d'un plaidoyer de culpabilité portant sur un ou plusieurs chefs d'accusation.

19 Les causes liées à des infractions aux lois comportant des dispositions pénales sont généralement entendues par des **juges de paix magistrats**. C'est la magistrature, par l'entremise des juges en situation de gestion et du personnel administratif sous leur responsabilité, qui est chargée de l'établissement du calendrier des audiences tenues au tribunal. Le MJQ, quant à lui, assure le soutien à l'activité judiciaire ; entre autres, il est responsable de tenir le **plumitif**.

Exécution du jugement

20 Le BIA a la responsabilité d'exécuter les jugements en matière pénale. En effet, il est chargé de recouvrer les sommes ou d'appliquer les mesures compensatoires prévues dans le *Code de procédure pénale*, et ce, peu importe le poursuivant engagé dans le dossier. Lorsque les paiements ne sont pas reçus dans le délai, les percepteurs du BIA recourent à divers moyens, notamment l'entente de paiement par versements, la transmission d'avis de non-paiement à la **Société de l'assurance automobile du Québec**, la saisie de salaire, la saisie mobilière.

21 Dans certains cas, les percepteurs appliquent des mesures compensatoires : ils peuvent offrir au défendeur d'effectuer des travaux ou demander à un juge d'imposer une peine d'emprisonnement. Ces mesures compensatoires règlent sa dette.

22 Les entités retenues pour notre vérification ont été sélectionnées en fonction de la nature de leurs activités. Le MJQ ainsi que le DPCP interviennent directement dans la gestion des infractions de la plupart des lois comportant des dispositions pénales. La CSST est un poursuivant désigné et, à ce titre, elle signifie et traite des constats d'infraction et mène la poursuite devant les tribunaux. Bien que le volume des activités de la CSST en matière pénale soit significativement moins élevé que celui du BIA et celui du DPCP, nous avons retenu la CSST afin de vérifier le travail réalisé par un poursuivant désigné.

23 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

Les juges de paix magistrats sont sous l'autorité du juge en chef de la Cour du Québec; une de leurs principales fonctions est l'audition en première instance de la majorité des dossiers en matière pénale provinciale.

Le plumitif est le registre contenant notamment la date d'obtention du plaidoyer, la date d'ouverture du dossier à la cour, les dates d'audience et le résultat du jugement.

La Société de l'assurance automobile doit suspendre le permis de conduire d'une personne qui a des amendes impayées à la suite d'une infraction au *Code de la sécurité routière*.

2 Résultats de la vérification

24 Les travaux se sont articulés autour de deux axes, soit l'appréciation de l'application des mesures permettant le respect des lois et l'examen de l'efficience des processus administratifs.

2.1 Application des mesures en matière pénale

25 Rappelons que l'objectif du droit pénal est de faire adopter des comportements respectueux des lois par les citoyens. Le processus relatif au droit pénal comporte plusieurs étapes qui relèvent de nombreux intervenants. Ces derniers ont tous un rôle important à jouer pour maximiser l'efficacité du processus. Parmi eux, mentionnons les ministères et organismes chargés de l'application d'une loi. L'annexe 4 présente les ministères responsables de plusieurs lois comportant des dispositions pénales et indique le nombre de lois concernées.

26 Le MJQ, quant à lui, doit veiller à ce que les affaires publiques soient administrées conformément à la loi. La *Loi sur le ministère de la Justice* précise également que le ministre de la Justice doit élaborer des orientations et prendre des mesures en matière pénale, et donner son avis aux ministres titulaires des divers ministères sur toutes les questions de droit qui les concernent.

27 Comme les responsabilités visant à faire respecter les lois sont partagées entre plusieurs intervenants, la coordination des actions de chacun s'avère importante. À notre avis, le MJQ, de par son expertise, ses responsabilités et ses liens avec les différents acteurs, est celui qui est le mieux placé pour apprécier, en collaboration avec ses partenaires, l'ensemble des mesures prises en matière pénale et repérer les secteurs où les améliorations sont nécessaires, le cas échéant.

28 Le MJQ dispose de diverses sources d'information reliées à l'application des mesures en matière pénale, notamment :

- l'information sur le montant des amendes selon les lois en vigueur ou les projets de loi ;
- les données du plumitif dressant l'historique des dossiers de la date d'infraction jusqu'au jugement ;
- la base de données du BIA contenant l'état d'avancement des dossiers, depuis leur réception au BIA jusqu'au recouvrement.

29 Le MJQ ne fait pas d'analyse globale de ces données qui porterait notamment sur le montant des amendes, le nombre de constats signifiés par année et par loi, et le délai de règlement des dossiers d'infraction. En effet, le ministère considère que le fait de dresser un tel portrait ne fait pas partie de ses responsabilités. Nous avons donc procédé à un examen de la situation à partir des différents renseignements disponibles et de l'étude des processus en place.

30 Nous avons complété cet examen par le recensement des lacunes importantes que le Vérificateur général a relevées dans diverses missions de vérification publiées récemment. Ces lacunes concernaient la surveillance exercée par les ministères et organismes des activités relevant de lois qui ont des dispositions pénales.

31 C'est principalement la combinaison de deux facteurs qui peut influencer les personnes à respecter la loi. Il y a d'abord la probabilité de se «faire prendre» lorsqu'elles commettent une infraction et, ensuite, l'importance de la conséquence qui en découle.

32 La probabilité de «se faire prendre» dépend notamment de la qualité de la surveillance exercée par les ministères et organismes pour détecter les infractions. La perception de l'importance de la conséquence, quant à elle, peut être influencée par le poids de la sanction attendue et l'évaluation du risque que cette sanction se matérialise.

33 L'effet dissuasif de l'application des mesures pénales est compromis : pour certaines lois, la probabilité de «se faire prendre» est mince et, pour plusieurs lois, la conséquence associée au geste fautif est faible.

34 En effet, des lacunes ont été décelées à l'égard d'éléments liés aux deux facteurs mentionnés ci-dessus. Ces éléments sont la détection des infractions, l'importance financière des sanctions et le délai de règlement des dossiers d'infraction.

Détection des infractions

35 Le législateur qui adopte une loi s'attend à ce qu'elle soit respectée ; si ce n'est pas le cas, des moyens doivent être mis en place par les ministères ou les organismes responsables de son application. Pour ce faire, ils disposent de plusieurs mesures dissuasives. Mentionnons notamment la sensibilisation de la population concernée, l'imposition de pénalités administratives, le retrait de permis ou l'annulation de subventions. Les ministères et organismes peuvent également faire preuve de coercition afin d'assurer le respect de la loi en donnant un constat d'infraction.

36 Nous avons recensé un nombre élevé de lois pour lesquelles aucune ou très peu d'infractions sont constatées. Le DPCP est le poursuivant pour 159 lois ayant des dispositions pénales. Notre analyse des constats d'infraction pour ces lois en 2011-2012 et en 2012-2013 indique qu'aucun constat d'infraction n'a été signifié pour près de 65 % de celles-ci. Par ailleurs, pour plusieurs autres lois (10 %), le nombre de constats signifiés annuellement est de moins de 10.

37 De prime abord, un tel résultat pourrait être interprété comme une bonne nouvelle. En effet, ce pourrait être le signe d'un grand taux de respect des lois et des règlements en vigueur et du peu de cas de délinquance. Il est possible

que ce soit vrai pour certaines lois, notamment celles pour lesquelles les ministères et organismes ont trouvé des moyens dissuasifs efficaces autres que les amendes, que ceux-ci soient coercitifs ou préventifs.

38 Cependant, ce n'est pas la situation que le Vérificateur général a observée de façon générale lors de ses missions antérieures de vérification de l'optimisation des ressources. Ainsi, pour les activités vérifiées, le faible nombre de constats d'infraction signifiés résulte souvent du fait que les mécanismes de détection et de surveillance des infractions sont défaillants. Au cours des cinq dernières années, le Vérificateur général a réalisé neuf missions qui comportaient des travaux liés au respect de lois contenant des dispositions pénales ; ceux-ci concernaient la surveillance exercée par différents ministères ou organismes par rapport à ces lois. Il est à noter que les travaux n'ont pas touché les activités de surveillance menées par la Sûreté du Québec et ne comprennent donc pas le nombre relativement important d'infractions relevées par celle-ci. Voici ces neuf missions.

Rapport de vérification	Date de publication
Interventions gouvernementales dans le secteur minier	Avril 2009
Gestion gouvernementale de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste	Mars 2011
Mise en application de la <i>Loi sur la qualité de l'environnement dans le secteur industriel</i>	Mars 2011
Services de garde éducatifs à l'enfance : qualité, performance et reddition de comptes	Novembre 2011
Sécurité routière des véhicules lourds	Mai 2012
Services d'hébergement	Mai 2012
Contrôle et surveillance de l'assainissement des eaux usées municipales	Février 2013
Contrôle et surveillance de la production d'eau potable	Février 2013
Non-production de déclarations à Revenu Québec	Juin 2013

39 Des problèmes récurrents ont été relevés à l'égard des processus de détection d'infractions. Mentionnons notamment les faits ci-dessous.

- Pour sept des neuf rapports concernés, nous avons recensé des lacunes dans la stratégie de surveillance utilisée. Par exemple, elle ne reposait pas sur une analyse de risques.
- Sept de ces rapports faisaient état de lacunes à l'égard de la réalisation des inspections. On y trouvait, par exemple, un faible nombre d'inspections, l'absence de rapports d'inspection, des inspections non réalisées en temps opportun et l'imposition d'amendes non uniforme pour des infractions semblables.

40 La réalisation rigoureuse d'activités d'inspection planifiées selon une approche basée sur les risques et correctement documentées s'avère pourtant une condition essentielle pour favoriser l'efficacité de l'application des mesures en matière pénale.

Importance des sanctions

41 L'équilibre entre l'infraction reprochée et la sanction, notamment le montant de l'amende, représente un grand défi. D'ailleurs, déjà en 1991, le Conseil du trésor demandait au MJQ de « revoir l'ensemble du processus de révision des amendes en collaboration avec le ministère des Finances ».

42 À l'origine, l'une des préoccupations du ministère des Finances était celle de la dépréciation de la valeur des amendes au fil des années, ce qui avait pour effet d'estomper progressivement leur effet dissuasif.

43 Pour le MJQ, la révision de la façon dont se détermine le montant des amendes était souhaitable. En effet, il voulait non seulement considérer l'augmentation de l'indice des prix à la consommation, mais aussi définir des critères objectifs et juridiques permettant l'adéquation entre l'infraction, la peine et l'intérêt social. Cette façon de faire visait à assurer la cohérence des règles sociales et le respect des lois.

44 Après plus de 20 ans et divers changements de cap, les travaux du MJQ se sont concrétisés par l'élaboration d'un projet de guide pour aider les ministères et organismes à fixer le montant de l'amende selon divers types d'infractions. À la fin de nos travaux, les autorités ministérielles n'avaient pas encore approuvé ce guide. Ainsi, dans les faits, il n'existe toujours pas de processus de révision du montant des amendes.

45 Un tel processus serait souhaitable, car le montant des amendes est resté identique depuis au moins 10 ans pour près de 55 % des lois contenant des dispositions pénales ; pour 42 % d'entre elles, cela fait plus de 15 ans. Aujourd'hui, les amendes ne peuvent avoir le même effet dissuasif que lorsque le législateur a adopté les lois. À titre d'exemple, 100 dollars de 1997 valent environ 135 dollars en 2013 lorsqu'on tient compte de l'indice des prix à la consommation. Cela est d'autant plus important que, bien qu'il existe souvent un écart important entre les montants minimum et maximum pour les amendes prévues, celles distribuées aux contrevenants correspondent, dans la plupart des cas, au montant minimum.

46 Il est intéressant de noter que, dans les quelques lois qui prévoient une clause d'indexation annuelle des amendes, leur valeur est maintenue dans le temps sans que des travaux législatifs ou des décisions gouvernementales soient nécessaires.

Délai de règlement

47 On entend par délai de règlement la durée entre la date de l'infraction et la date de la fermeture du dossier soit par l'encaissement total des sommes dues ou par l'application de mesures compensatoires qui règlent la dette (l'exécution de travaux ou ultimement l'emprisonnement). Un long délai de règlement a des effets : non seulement il ne favorise pas le changement de comportement, mais il peut aussi entacher la crédibilité du processus.

48 Puisque le règlement d'un dossier peut s'étendre sur plusieurs années, nous avons utilisé la population des constats traités en 2007-2008 pour les lois provinciales dont le DPCP est le poursuivant afin de calculer le délai de règlement total. Dans ce délai sont incluses les activités des différents intervenants, notamment les ministères et organismes responsables de la détection des infractions, le BIA, les poursuivants et la magistrature.

49 Notre population se sépare en deux grandes catégories : les constats d'infraction portatifs et les constats préparés à partir de rapports d'infraction généraux. Leur différence principale réside dans le fait que, dans le cas des constats portatifs, il n'existe pas de délai entre le moment de l'infraction et la signification du constat au défendeur, étant donné qu'il lui est transmis sur le champ.

50 Le délai est également tributaire du plaidoyer du défendeur. Dans le cas d'un plaidoyer de culpabilité, le dossier ne se rend pas devant les tribunaux, ce qui en diminue le temps de règlement.

51 En 2007-2008, 387 611 dossiers transmis au BIA ont donné lieu à des constats d'infraction. Le tableau 1 présente notamment le délai de règlement des dossiers pour les constats portatifs et pour les constats provenant d'un rapport d'infraction général.

Tableau 1 Délai moyen de règlement des dossiers transmis au BIA en 2007-2008

	Constats d'infraction portatifs		Constats provenant d'un rapport d'infraction général	
	Culpabilité	Non-culpabilité	Culpabilité	Non-culpabilité
Constats signifiés				
Nombre	218 422	122 782	19 679	26 728
Pourcentage du total des constats	64,0	36,0	42,4	57,6
Délai moyen de règlement (en jours)	153	554	292	880
Dossiers non réglés au 31 mai 2013				
Nombre	307	10 143	387	5 777
Pourcentage des dossiers non réglés par rapport aux constats signifiés	0,1	8,3	2,0	21,6
Total des constats	341 204		46 407	

Source : BIA.

52 Le délai de règlement moyen entre la date de l'infraction et la fermeture d'un dossier est long. Pour certains types de dossiers, il est d'environ deux ans et demi.

53 Dans le cas de constats provenant de rapports d'infraction généraux pour lesquels les défendeurs ont plaidé non coupable ou n'ont pas répondu, le délai moyen de règlement a été de 880 jours, ce qui nous apparaît très long. Pour plusieurs lois, ce délai dépasse 3 ans. Enfin, lors de nos travaux, près de 22% de ce type de dossiers n'étaient pas encore réglés, soit plus de 5 ans après que l'infraction a eu lieu.

54 Par ailleurs, l'emploi des constats portatifs a l'avantage de limiter le nombre d'intervenants ainsi que les étapes nécessaires au traitement du dossier, ce qui diminue significativement le délai de règlement. Cependant, ce ne sont pas tous les ministères et organismes qui ont l'autorisation d'utiliser des constats portatifs et certains types d'infractions se prêtent difficilement à leur usage.

55 Malgré les avantages reliés à ce type de constats, le délai moyen de règlement des dossiers demeure relativement long. Par exemple, pour les 36 % des constats portatifs pour lesquels les défendeurs ont plaidé non coupable ou n'ont pas répondu, le délai moyen a été de 554 jours entre la date d'infraction et la date du règlement. De plus, ce délai dépasse 700 jours pour 8 lois. Par ailleurs, 10 143 dossiers d'infraction de 2007-2008 (8,3 %) n'étaient pas encore réglés lors de nos travaux.

Conclusion

56 Notre analyse révèle qu'il existe des lacunes pour plusieurs volets du processus permettant d'assurer le respect des lois contenant des dispositions pénales, notamment les volets ayant trait à la détection des infractions, au montant des sanctions ainsi qu'au délai de règlement des dossiers.

57 La responsabilité de veiller au respect d'une loi de même que la décision de proposer des modifications législatives reviennent aux ministères et organismes responsables de son application. D'autres acteurs jouent également un rôle important dans le processus visant l'application des mesures en matière pénale. Toutefois, étant donné que le MJQ est responsable de la surveillance de toutes les matières qui concernent l'administration de la justice au Québec, il a, à notre avis, un rôle important à jouer dans l'ensemble du processus. Pour certains points, il est lui-même en mesure d'apporter des correctifs, notamment en ce qui concerne le délai de règlement. Dans d'autres cas, la responsabilité d'apporter les améliorations relève avant tout des autres ministères et organismes.

58 Le MJQ considère qu'il n'est pas de sa responsabilité de recenser l'ensemble des problèmes et de rechercher des solutions visant l'amélioration du processus dans son ensemble. Cela crée un vide important par rapport à l'application des mesures en matière pénale. En effet, il est important qu'un diagnostic soit établi et que des solutions soient proposées.

59 Étant donné qu'il a comme mandat de conseiller le gouvernement, le MJQ doit le guider sur les moyens à mettre en place pour apprécier les résultats globaux de l'application du processus en matière pénale, notamment la désignation d'un responsable.

Recommandations

60 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère de la Justice.

- 1 Mettre en place les mesures permettant d'améliorer les délais de règlement sur lesquels il peut agir.**
- 2 Conseiller le gouvernement sur les moyens à mettre en place pour permettre une appréciation du processus qui vise le respect des lois comportant des dispositions pénales.**

2.2 Efficience des processus administratifs

61 Nous avons examiné les étapes suivantes du processus permettant l'application des mesures en matière pénale pour voir comment elles contribuent à son efficience :

- gestion des constats d'infraction, des plaidoyers et des paiements ;
- poursuite devant les tribunaux ;
- exécution des jugements.

62 Les lacunes décelées à l'égard de chacune des étapes contribuent à alourdir l'ensemble du processus et à en diminuer l'efficience.

Constats d'infraction, plaidoyers et paiements

63 La gestion des constats, des plaidoyers et des paiements constitue une partie importante des activités du BIA. Il prépare les constats à partir des rapports d'infraction généraux venant de la plupart des ministères et organismes, y compris ceux provenant des radars photo. En plus de traiter les plaidoyers reçus et les paiements pour ces constats, il s'occupe de ceux reliés aux constats portatifs.

64 Quant à la CSST, la préparation des constats d'infraction s'insère dans une activité beaucoup plus large, celle relative à la surveillance de la santé et de la sécurité des travailleurs. Elle prépare ses constats d'infraction à partir d'une fiche de suivi de dénonciation provenant de l'équipe d'inspection et elle traite les plaidoyers et les paiements liés à ces constats.

65 Bien que les processus du BIA et de la CSST pour préparer et signifier les constats d'infraction et pour traiter les plaidoyers et les paiements respectent les dispositions du *Code de procédure pénale*, l'efficience du traitement pourrait être améliorée, notamment pour la préparation des constats.

Préparation et signification des constats

66 Au BIA, la préparation et la signification de tous les constats provenant des rapports d'infraction généraux des ministères et organismes sont effectuées de façon centralisée. Pour la CSST, ces étapes sont faites dans chacune des 20 directions régionales.

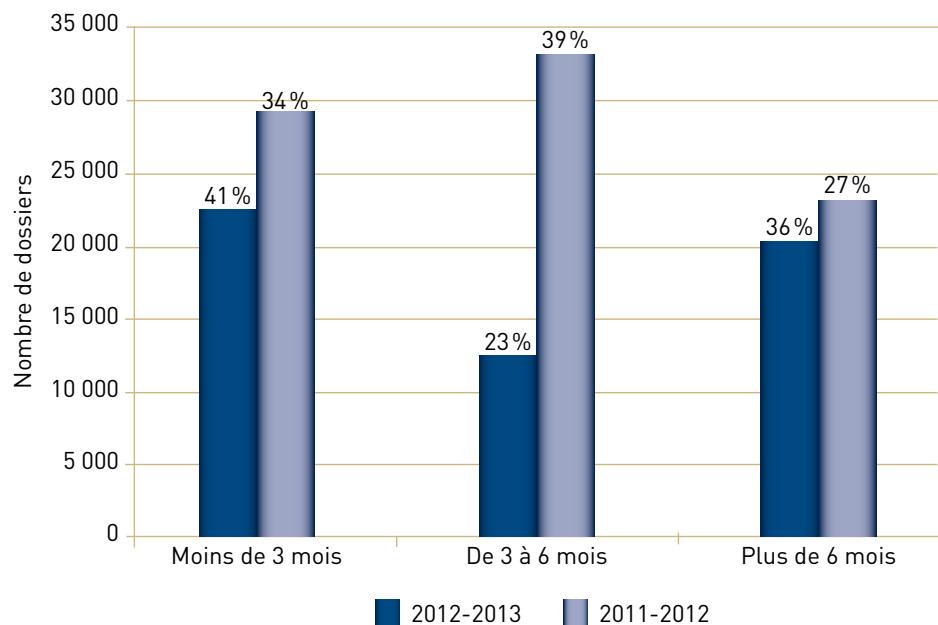
67 Au BIA, la préparation des constats à partir des rapports d'infraction généraux n'est pas toujours effectuée de manière diligente, ce qui retarde la signification du constat au défendeur. À la CSST, le délai relatif à l'analyse de la preuve pourrait être amélioré.

68 En effet, le BIA a eu besoin de plus de six mois pour préparer 36 % de ces constats en 2012-2013. Pour la CSST, le délai moyen varie de façon importante entre les régions et plusieurs d'entre elles affichent un long délai.

69 De façon générale, une infraction devient prescrite si elle n'est pas signifiée au contrevenant dans les 365 jours après qu'elle a été commise. Le BIA se préoccupe de signifier tous les constats avant leur prescription. Cependant, il ne s'est pas fixé d'objectif à l'égard du délai de préparation des constats, ce qui ne facilite pas son amélioration.

70 Lors de nos travaux, nous avons calculé qu'un délai moyen de 132 jours a été nécessaire au BIA pour préparer 56 360 constats à partir des rapports d'infraction généraux reçus en 2012-2013, à l'exclusion de ceux liés aux radars photo. Pour ceux reçus en 2011-2012, le délai moyen était de 129 jours. La figure 1 présente la répartition du délai pour les dossiers reçus durant les années 2011-2012 et 2012-2013. Pour 2012-2013, près du quart des constats ont été préparés dans une période de 3 à 6 mois et, pour 36 % des dossiers (27 % en 2011-2012), le délai est supérieur à 6 mois.

Figure 1 Délai de traitement des rapports d'infraction généraux par le BIA



Source : BIA.

Aux fins de notre vérification,
les mandants sont les ministères
et organismes ayant dénoncé
une infraction.

71 Malgré ces résultats, le BIA n'a pas fait d'analyse détaillée pour déterminer précisément les causes de ce délai. Une des raisons qu'il donne est le manque de contrôle sur le nombre et le flux de dossiers envoyés par les **mandants**. La quantité et la fréquence variable des dossiers transmis peuvent, en effet, avoir un impact sur l'organisation du travail et contribuer à augmenter le délai de traitement. Cependant, le BIA ne s'est pas entendu avec ses mandants sur les moyens à prendre pour diminuer les incidences négatives découlant de la situation actuelle. Certaines initiatives ont été entreprises par le BIA, mais celles-ci n'ont pas permis d'améliorer significativement la situation.

72 Par ailleurs, la pratique de gestion retenue par le BIA à l'égard des demandes de complément d'information contribue à accroître significativement la durée de traitement des dossiers concernés. En effet, lorsque le BIA ne reçoit pas de réponse dans un premier délai de 60 jours, une lettre de rappel est envoyée au mandant. Le BIA laisse passer 60 jours additionnels avant que le dossier soit transmis à un technicien, mais dans ce cas, il se sera alors passé 4 mois avant qu'une action significative soit entreprise.

73 En ce qui concerne la CSST, elle s'est fixé, pour 2013, un délai maximal de 100 jours entre la date d'infraction et la signification du constat. Le délai moyen entre la transmission de la fiche de suivi de dénonciation par l'équipe d'inspection au procureur et la finalisation du constat était de 60 jours en 2012 et l'analyse de la suffisance de la preuve par le procureur en occupe une part très importante (environ 84 %). L'examen de la durée de cette étape révèle d'importants écarts entre les régions : 5 régions enregistrent un délai moyen inférieur à 30 jours, alors que, pour 4 autres, celui-ci est de plus de 72 jours.

74 Les directives de la CSST ne sont pas toutes comprises et appliquées de la même façon dans les régions, ce qui nuit à la cohérence dans le traitement des dossiers et ne favorise pas l'efficience du processus.

75 Notons que, dans un contexte de décentralisation, il importe de se doter de directives suffisamment précises pour favoriser la cohérence dans le traitement des dossiers. De plus, l'analyse des différentes façons de faire permet de relever les bonnes pratiques qui doivent être appliquées par l'ensemble des régions.

76 La CSST s'est dotée du *Cadre d'émission des constats d'infraction* en vue d'implanter de façon harmonieuse les nouvelles dispositions relatives notamment à la signification des constats et à la détermination de la peine. Néanmoins, ce cadre d'intervention n'est pas toujours soutenu par une formation du personnel concerné; pourtant, une telle formation permet d'assurer une interprétation uniforme dans toutes les régions, en tout temps.

77 Les façons de faire améliorant l'efficience du processus ou la cohérence dans le traitement des dossiers ne sont pas systématiquement utilisées dans les quatre directions régionales vérifiées. En effet, seules deux directions ont mis en place un processus de contrôle de la qualité et une seule a formé un comité de travail statuant sur les éléments de preuve nécessaires dans les dossiers dès leur ouverture afin d'en améliorer la qualité. De même, seules deux directions appliquent un processus évitant au procureur l'analyse de la preuve pour certains types de dossiers voués à l'abandon par le directeur régional, à qui incombe la décision de poursuivre.

Traitement des plaidoyers et des paiements

78 À cette étape, les travaux diffèrent selon le type de plaidoyer. Si le défendeur paie le montant dû (avec ou sans plaidoyer de culpabilité), le BIA et la CSST procèdent à l'encaissement des sommes et ferment le dossier. Si le défendeur plaide non coupable, ne paie pas la totalité du montant dû ou ne répond pas, le BIA et la CSST préparent le dossier en vue de la poursuite devant les tribunaux et le transmettent dans les points de service régionaux du DPCP ou au procureur régional de la CSST.

79 Le BIA et la CSST agissent avec diligence dès l'obtention d'un plaidoyer de culpabilité. Il en est autrement en l'absence de plaidoyer, alors que le délai de remise aux procureurs est relativement long.

80 Au BIA, des plaidoyers de culpabilité ont été reçus pour 66 % des dossiers en 2012-2013 (62% en 2011-2012). À la CSST, de tels plaidoyers ont concerné 30 % des dossiers. Pour les deux entités, le délai moyen entre la date de signification du constat et l'encaissement des sommes dues est d'environ 30 jours lors de l'obtention d'un plaidoyer de culpabilité.

81 Dans le cas d'un plaidoyer de non-culpabilité, la CSST transmet le dossier au procureur concerné dans un délai moyen de 28 jours après la date de réception du plaidoyer, alors qu'il faut 75 jours au BIA pour le faire.

82 En l'absence de plaidoyer, le BIA et la CSST attendent beaucoup plus que le délai de réponse de 30 jours alloué au défendeur par le *Code de procédure pénale*. Pour ce type de dossiers, le délai moyen entre la signification du constat et la transmission au procureur est de 69 jours pour la CSST et de près de 3 mois pour le BIA. Cela augmente le délai total de règlement.

83 D'autre part, lors de nos travaux, 8 460 dossiers qui devaient être transmis par le BIA au DPCP ne l'avaient toujours pas été, même si le constat avait été signifié depuis plus de 90 jours. En moyenne, près de 6 mois se sont écoulés entre la réception ou la consignation (dans le cas des constats restés sans réponse) d'un plaidoyer de non-culpabilité et la date de nos travaux.

84 Par ailleurs, nous avons interrogé deux ministères et deux organismes clients du BIA sur leur satisfaction à l'égard des services rendus. Les mandants qui reçoivent de l'information sur le cheminement de leurs dossiers s'en disent satisfaits. Cependant, deux d'entre eux mentionnent qu'ils ne sont pas informés avant que le BIA signifie un constat d'infraction à un montant moindre que celui qu'ils avaient suggéré ou lorsque le BIA recommande au DPCP de ne pas préparer de constat.

85 Ces deux mêmes entités signalent que le délai de traitement est long et que cela ne favorise pas un changement de comportement. Un mandant mentionne qu'une telle situation a un effet négatif, étant donné que les contrevenants ne sont pas sanctionnés rapidement, ce qui n'envoie pas un bon message à ceux qui en sont témoins.

Poursuite devant les tribunaux

86 Le procureur qui prend le dossier en charge doit obtenir une date d'audience auprès du greffe, préparer le dossier de plaidoirie et mener la poursuite devant le juge. Le procureur peut également procéder à des négociations avec le défendeur ou son représentant avant l'audience, pour obtenir, par exemple, un plaidoyer de culpabilité. Le résultat de telles négociations doit être soumis au juge.

87 Dès qu'il y a nécessité d'un jugement, il y a plusieurs intervenants dans le traitement de la poursuite : le poursuivant, le greffe et la magistrature.

88 En 2012-2013, 169 662 dossiers pour lesquels un jugement a été rendu en matière pénale ont été traités par le DPCP et 4 135, par la CSST.

89 Nous avons examiné de plus près les sujets suivants : le respect des directives que le DPCP a données aux procureurs, les processus de travail au DPCP et à la CSST, et le délai associé à la poursuite devant les tribunaux pour ces deux entités.

Directives aux procureurs

90 En plus de veiller à poursuivre les défendeurs pour ses dossiers, le DPCP formule des directives en matière de poursuite à l'égard des procureurs sous son autorité, des poursuivants désignés et des procureurs agissant devant les cours municipales. Selon la loi du DPCP, ces directives doivent prendre en compte les orientations et les mesures du ministre de la Justice. Elles doivent orienter les procureurs dans l'exercice de leurs fonctions, lequel doit être réalisé avec justice, équité et cohérence, et ce, dans une perspective de continuité et d'uniformité.

91 Le DPCP a mis en place divers moyens afin d'informer tous les procureurs de l'établissement de directives les concernant. Comme la loi le prescrit, il publie un avis dans la *Gazette officielle du Québec* qui indique la date à laquelle les directives s'appliquent et les procureurs visés, le cas échéant. Les directives sont également mises en ligne sur son site Internet et il utilise aussi d'autres moyens de communication, notamment des parutions dans son journal *Info-Réseau*, la publication de communiqués et la tenue de formations annuelles.

92 Le DPCP n'a pas établi de mécanisme de contrôle pour s'assurer que les procureurs concernés respectent ses directives. Comme ces dernières visent à assurer la cohérence et l'équité, leur non-respect augmente le risque que les causes ne soient pas traitées selon ces principes.

93 En effet, le DPCP ne demande ni ne compile d'information qui lui permettrait de s'assurer du respect de ses directives soit par ses propres procureurs, soit par ceux travaillant dans les cours municipales, soit par les poursuivants désignés, qui sont tous soumis aux directives du DPCP.

94 Le MJQ possède certaines **données** dans son plumitif qui, bien qu'elles soient incomplètes pour s'assurer du respect des directives, peuvent donner des indices sur la présence de problèmes potentiels. Pour l'année 2012-2013, l'examen des données à l'égard de deux directives influençant l'efficience, l'économie et l'équité démontre la nécessité pour le DPCP d'obtenir de l'information pertinente et de l'analyser.

Ces données ne prennent pas en compte celles se rapportant aux dossiers traités dans les cours municipales, car le MJQ n'a pas ce type d'information à leur sujet.

95 L'objet de la première directive est de limiter les demandes de remise aux situations où il n'y a pas de possibilité de mieux servir les intérêts de la justice : le procureur doit s'opposer à la demande de remise présentée par la défense lorsque celle-ci ne repose pas sur un motif qui lui semble fondé ou conforme aux intérêts de la justice. Notons que les remises d'audience sont accordées par le juge à la suite des représentations des parties.

96 Malgré cette directive, les données du plumitif du MJQ révèlent que, pour certaines lois, il y a eu de nombreuses remises d'audience. En effet, pour neuf lois, plus de 30 % des dossiers qui ont fait l'objet d'un jugement en 2012-2013 ont nécessité au moins trois remises et une audience. Par exemple, dans le cas de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, ce taux est de 36 % et il n'est

pas rare de compter plus de six remises. Par ailleurs, toujours selon l'information du MJQ, le taux de remises demandées par la CSST est de 18% alors que, pour l'ensemble des autres dossiers ayant fait l'objet d'un jugement, le taux de remises demandées par le poursuivant est de 12%.

97 Une deuxième directive précise que le procureur ne doit pas s'entendre avec la partie adverse pour demander au juge l'acceptation d'un plaidoyer de culpabilité en échange de l'annulation des frais, sauf dans des cas particuliers. Or, le DPCP ne détient pas l'information de gestion qui lui permettrait de s'assurer du respect de cette directive.

98 Les données tirées du plumitif révèlent qu'il y a eu condamnation sans frais pour au moins 12 % des dossiers pour lesquels le défendeur a plaidé coupable après l'ouverture de son dossier à la Cour. Bien que cette décision relève exclusivement du juge, le DPCP n'a pas l'assurance que l'exemption des frais n'a pas été demandée de façon concertée par le poursuivant et le défendeur, alors que cela est proscrit par la directive.

Processus de travail

99 L'organisation du travail actuelle au DPCP et dans les services juridiques de la CSST ne favorise pas la cohérence du traitement entre les régions. De plus, elle ne permet pas une gestion diligente des dossiers.

100 Le DPCP compte 86 points de service relevant des 7 procureurs en chef responsables des bureaux régionaux en matière pénale. Le 1^{er} mai 2012, le DPCP a annoncé que tout le personnel œuvrant en matière pénale passait sous la supervision du Bureau des affaires pénales. L'une des raisons de ce changement est d'améliorer la cohérence dans le traitement des dossiers. À la fin de nos travaux, le DPCP était à mettre en œuvre la nouvelle structure organisationnelle.

101 Pour leur part, les procureurs de la CSST œuvrant en matière pénale relèvent des 20 directions régionales. Un projet de réorganisation de l'offre de services juridiques est en cours et prévoit que tous les procureurs feront partie de la Direction des affaires juridiques. Ce projet vise, notamment, à améliorer l'efficience et la cohérence des activités juridiques, ainsi qu'à améliorer l'information de gestion liée à la prestation de services juridiques. Cette réorganisation est en cours d'approbation par la haute direction de la CSST.

102 L'organisation du travail que nous avons étudiée dans trois points de service du DPCP et quatre directions régionales de la CSST présente des façons de faire différentes et implique des écarts importants quant à l'efficience.

103 Par exemple, l'envoi d'une copie des éléments de preuve quelque temps avant la première rencontre au tribunal n'est pas systématique : pour le DPCP, il est réalisé dans une des trois régions visitées et, pour la CSST, il est fait dans une des quatre régions. Or, selon le Bureau des affaires pénales du DPCP, cette divulgation anticipée favorise l'obtention de plaidoyers de culpabilité, le défendeur sachant quelle preuve a été obtenue contre lui. De plus,

ce procédé peut contribuer à limiter les demandes de remise du défendeur puisqu'il dispose du temps nécessaire à la prise de connaissance des éléments de la preuve avant son procès.

104 Par ailleurs, la transmission d'un dossier à la Cour du Québec n'est pas encadrée : certaines régions enregistrent un long délai à cette étape. Dans un bureau du DPCP, les demandes d'ouverture des dossiers à la Cour se font par lot ; par conséquent, tant qu'il manque de l'information pour un dossier, c'est l'ensemble des dossiers composant le lot qui est retardé. De même, deux directions régionales de la CSST peuvent prendre jusqu'à six mois pour transmettre les dossiers à la Cour, car ils attendent d'en accumuler un certain nombre.

105 Au DPCP, les négociations pour les amendes relatives aux excès de vitesse en échange d'un plaidoyer de culpabilité ne sont pas réalisées de façon uniforme. Dans deux régions, la secrétaire peut agir comme intermédiaire dans les négociations selon des balises précisées préalablement par le procureur, alors que, dans la troisième, elle n'est pas autorisée à le faire. Dans cette région, toute négociation de règlement à l'amiable se fait uniquement entre les procureurs ; le défendeur non représenté par un avocat doit se présenter le jour de l'audience s'il veut négocier une entente. Mentionnons que le résultat de toutes les négociations doit être soumis au juge.

106 La CSST utilise généralement la première rencontre à la Cour essentiellement pour fixer une deuxième date d'audience convenant aux deux parties et, si ce n'est pas déjà fait, remettre une copie de la preuve au défendeur. Une telle façon de faire a pour conséquence de prendre plus de temps. Le DPCP, quant à lui, n'emploie pas cette façon de faire.

107 Les communications que le DPCP entretient avec les ministères ayant dénoncé les infractions ne favorisent pas toujours le règlement des poursuites à la satisfaction complète de ces ministères.

108 En cas de retrait d'un chef d'accusation, certains procureurs échangent sur leurs motivations avec le mandant, alors que d'autres ne le font pas. Pourtant, ces discussions favorisent la responsabilisation des mandants quant à l'importance de la qualité des dossiers et des éléments de preuve, ce qui contribue à une démarche d'amélioration continue. D'ailleurs, trois des quatre mandants questionnés considèrent qu'il serait souhaitable d'obtenir davantage de formation à l'égard de la suffisance de la preuve nécessaire dans les dossiers.

109 Il en va de même lors des négociations avec les défendeurs, lesquelles peuvent donner lieu à l'obtention d'un plaidoyer de culpabilité en échange de la réduction du nombre de chefs d'accusation retenus. Les communications avec le mandant ne sont pas systématiques dans toutes les régions ; elles seraient pourtant utiles pour orienter le procureur vers le choix le plus judicieux. En effet, le mandant, un expert dans son domaine d'intervention, est en mesure de conseiller le procureur sur le type de constats qui aurait le plus de poids pour obtenir l'effet dissuasif escompté.

Délai de traitement

110 En plus de limiter l'uniformité du traitement entre les régions, certaines lacunes relevées lors de notre analyse des processus de travail des poursuivants contribuent à l'augmentation du délai de traitement.

111 Le tableau 2 présente les dossiers pour lesquels un jugement a été rendu en 2012-2013 pour le DPCP et en 2012 pour la CSST. Il indique également le délai moyen entre la transmission du dossier aux bureaux régionaux du DPCP ou aux services juridiques pour la CSST et le jugement. Ce délai est présenté en fonction du type de plaidoyer. Nous n'avons pas tenu compte des dossiers pour lesquels les défendeurs ont plaidé coupable après l'ouverture du dossier à la Cour.

Tableau 2 Poursuite devant les tribunaux¹

	Nombre de dossiers traités	Délai moyen (en jours)
DPCP		
Plaidoyer de non-culpabilité	71 458	403
Sans plaidoyer	90 750	116 ²
CSST		
Plaidoyer de non-culpabilité	3 184	466
Sans plaidoyer	783	231

1. Pour le DPCP, les données sont pour l'année 2012-2013 et, pour la CSST, il s'agit de l'année 2012.

2. La plupart de ces dossiers sont relatifs au *Code de la sécurité routière*; ceux-ci sont traités majoritairement par un juge de paix fonctionnaire en l'absence des parties, ce qui en accélère le règlement.

Sources : BIA, CSST.

112 Malgré le long délai lié à l'étape de la poursuite devant les tribunaux, ni le DPCP ni la CSST ne se sont dotés de l'information de gestion qui leur permettrait de départager le délai qui leur est attribuable de celui qu'ils ne peuvent contrôler.

113 Cette information est pourtant essentielle, d'une part, pour repérer ce que les poursuivants peuvent améliorer et, d'autre part, pour informer les autorités gouvernementales des problèmes auxquels ils font face.

114 La partie du délai lié à la poursuite devant les tribunaux que les poursuivants peuvent contrôler couvre la période entre la réception du dossier au bureau régional du DPCP ou au service juridique de la CSST et l'envoi de celui-ci à la Cour du Québec. Or, ce délai n'est pas consigné par le DPCP ni par la CSST dans une base de données exploitable. Le poursuivant peut également influencer le délai lié à la poursuite en s'opposant aux demandes de remise. Là encore, ni le DPCP ni la CSST ne notent cette information dans le but de l'analyser.

115 Pour suivre ses activités, le DPCP utilise, au besoin, les données qui proviennent des systèmes d'information du BIA ou du MJQ. Par exemple, à

partir de ces données, le DPCP suit régulièrement le nombre de dossiers non encore ouverts à la Cour, par année et par palais de justice. Un tel suivi n'est cependant pas fait de façon systématique pour le délai moyen de traitement.

116 Quant à la CSST, les procureurs ont accès à un système informatique pour la tenue de leurs dossiers ; cependant, celui-ci n'est pas conçu pour extraire de l'information de gestion. D'ailleurs, son utilisation est laissée à la discrétion de chaque procureur. L'information dont dispose la CSST pour suivre l'évolution d'un dossier à cette étape se résume à sa date d'arrivée aux affaires juridiques et à la date du jugement s'y rapportant.

117 Entre la date de l'ouverture du dossier à la Cour et celle du jugement, plusieurs événements qui ne sont pas sous la responsabilité du DPCP ou de la CSST peuvent allonger le traitement d'une cause. Mentionnons, par exemple, la disponibilité des juges, celle des autres personnes engagées dans la poursuite ou la disponibilité des salles d'audience.

118 Faute d'information de gestion adéquate, le DPCP et la CSST ne peuvent évaluer adéquatement leur performance, notamment en ce qui concerne les délais, et mettre en place les actions correctrices nécessaires.

Exécution du jugement

119 La responsabilité de l'exécution des jugements rendus à la Cour du Québec et de ceux rendus dans certaines cours municipales revient exclusivement au BIA. Le délai accordé au défendeur pour payer sa dette est déterminé par le juge. Celui-ci a été d'environ 6 mois, en moyenne, pour l'ensemble des comptes débiteurs existants au début de l'année 2013. Au cours de l'année 2012-2013, le BIA a fermé un peu plus de 213 000 dossiers puisqu'ils avaient été réglés, alors qu'il en a reçu environ 228 000 nouveaux. La valeur de l'ensemble des dossiers fermés est de 104,8 millions de dollars ; pour 80 % des dossiers, il y a eu un paiement, pour 17 %, des travaux compensatoires et, pour 3 %, des peines d'emprisonnement.

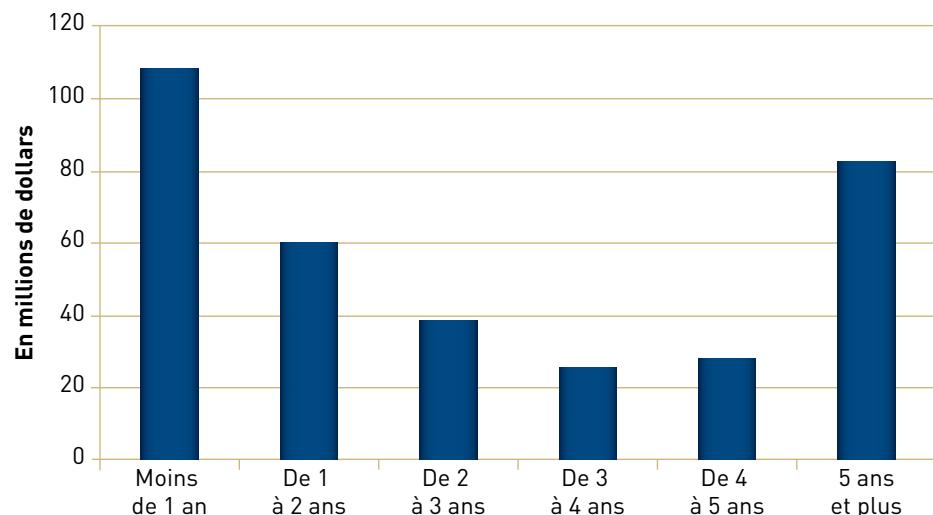
120 En matière de recouvrement, il est reconnu que plus on agit tôt, meilleures sont les chances de récupérer les sommes.

121 Au 31 mars 2013, les sommes à recouvrer par le BIA étaient de 342,3 millions de dollars. Près de 51 % de ces créances étaient âgées de plus de deux ans et 24 %, de plus de cinq ans.

122 Ce montant inclut les sommes à recouvrer provenant de dossiers criminels, mais exclut les sommes concernant les infractions aux lois fédérales. En comparaison, pour l'Agence du revenu du Québec, les créances de plus de cinq ans étaient d'environ 10 % au 31 mars 2012.

123 D'autre part, pour les dossiers réglés en 2012-2013, le délai moyen de recouvrement entre la date de paiement accordée par le juge et la date de la fermeture du dossier a été d'environ 6 mois. La figure 2 présente l'âge des comptes débiteurs au 31 mars 2013, calculé à partir de la date de jugement.

Figure 2 Âge des comptes débiteurs au 31 mars 2013



Source : BIA.

Organisation du travail

124 L'organisation du travail au BIA ne favorise pas un recouvrement rapide ni optimal des créances ; notamment, le processus en place n'intègre pas plusieurs pratiques reconnues.

125 Il existe plusieurs pratiques reconnues pour favoriser l'efficacité et l'efficience du traitement des dossiers de recouvrement. Parmi celles-ci, mentionnons l'intervention rapide au moyen d'appels téléphoniques, la priorisation des dossiers selon une analyse de risques, la mise en place d'un mécanisme efficace pour protéger les créances de la prescription et l'utilisation de mesures progressives. De plus, l'encadrement des percepteurs par des directives précises favorise le recouvrement des créances et un traitement uniforme des données.

Démarche téléphonique

126 En plus de permettre un contact direct, l'utilisation du téléphone favorise l'obtention de l'information sur la situation financière du débiteur, par exemple le nom de l'institution financière, le fait d'avoir un emploi ou de posséder des actifs. Détenir de tels renseignements constitue un atout majeur pour un recouvrement efficace, car ils sont essentiels pour exercer certains recours, notamment les saisies de salaire ou les saisies bancaires. Au BIA, le téléphone est utilisé seulement lors de situations particulières, ce qui le prive, à notre avis, d'une source importante d'information.

Analyse de risque

127 Maximiser le recouvrement est important ; pour ce faire, il est nécessaire de bien connaître les caractéristiques des créances afin de les prioriser en fonction du risque associé à chaque type et de la probabilité de recouvrement. Au BIA, toutes les créances sont traitées selon le même processus, sauf pour celles d'un montant supérieur à 10 000 dollars pour lesquelles des actions spécifiques doivent être accomplies.

128 Afin de ne pas perdre son droit concernant une créance, le BIA devrait effectuer une analyse des dossiers qui s'approchent de la date de prescription ; il pourrait ainsi évaluer la pertinence de repousser cette date, notamment par un bref de saisie. Or, le BIA ne procède pas à une telle analyse ; d'ailleurs, son système d'information ne permet pas de repérer facilement ce type de dossiers.

Démarche de perception

129 L'application de mesures progressives favorise l'efficience du recouvrement. En effet, l'adoption de mesures simples et peu coûteuses dès le début du processus permet le recouvrement de certains comptes à plus faible coût. Le BIA a mis en place une démarche de perception qui utilise ce principe ; cependant, cette démarche n'est pas suffisamment structurée. Ainsi, le BIA n'a pas l'assurance que la mesure de recouvrement la plus adaptée à la situation (saisie mobilière, saisie bancaire, hypothèque immobilière) est prise au moment opportun. En effet, plusieurs lettres peuvent être envoyées avant de passer à des mesures de recouvrement plus coercitives, ce qui allonge le délai de traitement.

130 Au BIA, contrairement à l'Agence du revenu du Québec, les dossiers ne sont pas assignés aux employés. La tâche de travail est plutôt distribuée par type de situations à régler, par exemple lorsqu'une date de paiement n'a pas été respectée pour des dossiers ou que la saisie n'a pas été fructueuse. Pourtant, l'attribution d'un dossier à une seule personne jusqu'à son règlement favorise une bonne connaissance et une meilleure compréhension de celui-ci. De plus, elle permet l'évaluation de la performance de chaque percepteur, notamment par le suivi des montants recouvrés et le nombre de dossiers traités.

131 Le système informatique du BIA ne facilite pas la consignation des données utiles pour le traitement des dossiers, notamment parce qu'il n'est pas obligatoire de remplir au moins certains champs. Cette lacune est d'autant plus significative que les dossiers ne sont pas attribués à un seul percepteur.

Directives

132 Par ailleurs, certaines directives en vigueur au BIA ne sont pas suffisamment précises pour assurer le recouvrement des créances et le traitement uniforme des dossiers. La directive concernant les ententes de paiement par versements et celle sur les travaux compensatoires ne précisent pas quelle est l'information minimale à utiliser pour évaluer la situation financière du débiteur et sa capacité de payer. De plus, son système informatique ne propose pas de grille préétablie qui faciliterait une telle évaluation.

Conséquences sur le recouvrement des créances

133 Pour évaluer l'incidence des lacunes liées au processus de recouvrement, nous avons sélectionné aléatoirement des dossiers à différents stades de traitement et nous les avons analysés. Voici ces dossiers.

Type	Total du solde impayé au 31 mars 2013 (M\$)	Nombre total de dossiers	Nombre de dossiers analysés
Dossiers en défaut de paiement	108,6	130 809	35
Dossiers contenant une entente de paiement par versements	56,6	46 245	25 (dont 16 avec une entente de paiement de plus de 12 mois)
Dossiers contenant une entente de travaux compensatoires	32,3	15 290	20
Dossiers contenant une demande d'imposition d'une peine d'emprisonnement	28,9	8 538	20

134 Les actions qui permettraient le recouvrement des créances ne sont pas toujours accomplies en temps opportun. Des ententes sont conclues à partir de renseignements fragmentaires, ce qui n'assure pas le BIA que la meilleure décision est prise.

135 Pour 9 des 35 dossiers examinés faisant l'objet d'un défaut de paiement, l'opportunité d'effectuer des mesures de recouvrement est présente, mais aucune mesure n'est prise et la raison de cette inaction n'est pas documentée. Par exemple, pour 5 des 9 dossiers, l'institution financière du défendeur est connue, mais aucun recours n'est intenté pour saisir son compte bancaire. Dans l'un des dossiers, la présence d'un employeur est notée, mais aucune saisie de salaire n'a été réalisée.

136 À titre d'exemple, voici les principales actions accomplies pour l'un des dossiers examinés :

- envoi de l'avis de jugement ;
- envoi d'un avis de rappel 3 mois plus tard ;
- envoi d'un deuxième avis de rappel 1 an plus tard ;
- envoi d'un troisième avis de rappel 2 ans plus tard (une note dans le dossier indique que le débiteur possédait des actifs saisissables et qu'il en aurait vendu un quelques mois précédant la lettre de rappel) ;
- conclusion d'une entente 3,5 ans après le jugement (100 dollars par mois pour une créance de près de 10 000 dollars).

137 Pour quatre dossiers, quatre avis de rappel ou plus ont été envoyés. Dans deux de ces cas, les mesures indiquées dans les lettres n'ont pas été prises. L'envoi de lettres annonçant les prochaines mesures qui seront prises et qui, finalement, ne le sont pas, diminue la crédibilité des communications ultérieures et allonge nécessairement le délai de traitement.

138 Pour les 25 dossiers examinés, les ententes de paiement par versements sont conclues à partir de renseignements fragmentaires. Or, s'il n'y a pas d'analyse rigoureuse de la capacité de payer, il est difficile d'obtenir le remboursement de la créance dans le plus court délai possible, alors que le débiteur a la capacité de payer. Dans le cas contraire, le manque d'information rend difficile le choix de la meilleure mesure de recouvrement. En effet, une entente comportant un versement mensuel supérieur à la capacité de payer du débiteur risque de ne pas être respectée. Pour les 16 dossiers d'entente de paiement par versements supérieure à 12 mois, l'évaluation de la situation financière du contrevenant a été déterminée à partir d'une information incomplète. Par exemple, pour 7 dossiers, seuls les montants des revenus mensuels et du loyer étaient présents. Aucun dossier ne prenait en compte des renseignements sur des dépenses de base, notamment la nourriture et le transport.

139 Comme recours ultime pour l'exécution du jugement, le BIA peut demander à un juge d'imposer une peine d'emprisonnement au contrevenant, sauf pour la plupart des infractions reliées au *Code de la sécurité routière*. Cette mesure semble efficace puisque, pour 13 des 20 dossiers analysés comportant une telle demande, le débiteur a payé son dû. Or, dans certaines régions, cette mesure n'est pas appliquée. Le BIA n'a pas encadré son utilisation, ce qui ne guide pas le personnel quant au moment opportun de l'appliquer. D'ailleurs, son information de gestion ne permet pas de savoir quels dossiers pourraient faire l'objet d'une telle demande.

140 De l'information importante n'est pas consignée dans les dossiers, ce qui nuit à l'efficience et à l'efficacité du recouvrement.

141 La consignation de l'information dans les dossiers est nécessaire afin qu'une analyse adéquate de la situation soit effectuée, que les actions qui n'ont pas eu de succès antérieurement soient documentées et qu'ainsi, les meilleures décisions pour obtenir le recouvrement rapide de la créance soient prises.

142 Les 35 dossiers pour lesquels il y a eu un défaut de paiement ne contiennent pas toujours suffisamment d'information permettant de connaître le travail réalisé par les percepteurs. Les directives obligent ces derniers à réaliser certaines recherches et, dans plusieurs cas, il n'y a pas de renseignements prouvant que celles-ci ont été faites. À titre d'exemple, mentionnons les cas ci-dessous.

- Des 6 dossiers de personnes morales examinés où on aurait pu assigner un administrateur, 4 ne fournissaient aucune information à ce propos. De plus, seulement un tiers des dossiers contenaient de l'information sur les recherches effectuées dans le registre des entreprises et dans le pluriel des dossiers en matière civile.
- Pour les dossiers de personnes physiques examinés (28), 10 ne renfermaient aucune information sur la recherche d'une caution et 2 ne fournissaient pas d'information sur une recherche de crédit.

143 La date de révision des dossiers pour lesquels il y a entente de paiement sur plus d'un an doit être entrée dans le système afin de permettre un suivi en temps opportun. Cette révision, généralement annuelle, permet d'ajuster les versements si la situation du débiteur a changé et, éventuellement, de recouvrer la somme due plus rapidement. Or, pour 50 % des dossiers dans lesquels il y a une entente de plus de 15 mois, aucune date de révision n'a été inscrite.

144 D'autre part, les travaux compensatoires doivent être exécutés seulement lorsque le débiteur est incapable de payer sa créance. Sans une analyse complète, le BIA ne peut s'assurer du respect de cette disposition du *Code de procédure pénale*. Des 20 dossiers contenant une entente de travaux compensatoires que nous avons analysés, 17 ententes étaient justifiées par le fait qu'elles concernaient des personnes n'ayant principalement que des revenus insaisissables, tels que des prestations d'aide sociale. La directive exige que le perceuteur obtienne une pièce justificative à cet égard. Or, 11 de ces dossiers ne comportaient aucune preuve de réception de cette pièce.

Reddition de comptes

145 La reddition de comptes du DPCP est incomplète et ne permet pas d'appréhender sa performance. Quant au BIA, sa reddition de comptes pourrait être améliorée, particulièrement en ce qui a trait à la préparation des constats.

146 Le BIA produit un rapport annuel de gestion distinct du MJQ qui renseigne sur ses activités principales. Cependant, celui-ci ne permet pas d'évaluer sa performance à l'égard de la gestion des constats, des plaidoyers et des paiements. En effet, le BIA utilise un seul indicateur portant sur le délai de traitement des constats portatifs. Aucun autre indicateur ne rend compte de ses activités liées à la préparation des constats, lesquelles font pourtant partie

de ses activités principales. De plus, le BIA ne présente aucun indicateur qui mettrait en lien le volume d'activité et les ressources qui sont consacrées à la gestion des constats, des plaidoyers et des paiements.

147 En matière d'exécution des jugements, le BIA présente certains indicateurs de performance, tels que le pourcentage reflétant le nombre de jugements pour lesquels le dossier est réglé par rapport au nombre de jugements rendus au cours de l'année. Cependant, il n'utilise pas certains indicateurs qui sont habituellement retenus par d'autres organismes de recouvrement, comme l'âge des comptes débiteurs, l'**indice de contrôle de l'inventaire des comptes débiteurs** et le coût par dollar perçu. L'utilisation d'indicateurs répandus permet pourtant de comparer les résultats entre les organismes de domaines similaires.

148 Quant au DPCP, il n'est pas possible d'apprécier sa performance. Son rapport annuel de gestion ne contient aucun indicateur de gestion sur ses activités de poursuite devant les tribunaux. Par exemple, il ne présente aucune cible ni aucun résultat concernant le nombre de dossiers, le délai de traitement, les jugements rendus ou le coût de ses activités. En comparaison, un service de poursuites pénales de compétence canadienne présente de l'information relative au nombre de dossiers traités et au nombre de dossiers non réglés provenant des quatre dernières années.

149 La reddition de comptes de la CSST pourrait être bonifiée par l'ajout de données sur les activités reliées à son rôle de poursuivant désigné.

L'indice de contrôle de l'inventaire des comptes débiteurs vise à comparer le total des créances recouvrées au total des nouvelles créances enregistrées dans l'année.

150 Les interventions de la CSST en matière pénale s'inscrivent dans une démarche globale ayant pour but la santé et la sécurité des travailleurs. La CSST présente d'ailleurs des éléments à cet égard, notamment l'évolution du nombre de lésions et de décès en milieu de travail. Bien que le législateur lui ait donné la possibilité de signifier des constats et de poursuivre devant les tribunaux et qu'elle utilise ce moyen régulièrement, elle publie peu d'information sur le nombre de constats signifiés et n'en publie pas sur le nombre de poursuites entreprises.

Recommendations

151 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère de la Justice.

- 3 Réduire le délai de traitement, notamment celui relatif à la préparation des constats et à la transmission des dossiers au Directeur des poursuites criminelles et pénales.**
- 4 Intégrer dans ses méthodes de travail les pratiques reconnues en matière de recouvrement, notamment améliorer la démarche de perception et s'assurer que celle-ci est suivie par les percepteurs afin d'optimiser le recouvrement.**

152 Les recommandations suivantes s'adressent au Directeur des poursuites criminelles et pénales.

- 5 S'assurer que les procureurs respectent les directives qui les concernent.**
- 6 Terminer la mise en œuvre de la nouvelle structure organisationnelle et en profiter pour recenser les pratiques en vue d'accroître la cohérence, l'efficience et la diligence pour la gestion des dossiers, et intégrer les meilleures dans les façons de faire.**
- 7 Obtenir et analyser l'information relative au délai de traitement attribuable au Directeur pour les poursuites devant les tribunaux et mettre en place des moyens afin de le diminuer.**

153 Les recommandations suivantes s'adressent à la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

- 8 Analyser les pratiques de gestion régionales concernant la préparation des constats, le traitement des plaidoyers et le processus de poursuite devant les tribunaux en vue de retenir les meilleures pratiques et ainsi d'améliorer la cohérence et l'efficience du traitement des dossiers.**
- 9 Obtenir et analyser l'information relative au délai de traitement attribuable à la Commission pour les poursuites devant les tribunaux et mettre en place des moyens afin de le diminuer.**

154 La recommandation suivante s'adresse au ministère de la Justice, au Directeur des poursuites criminelles et pénales et à la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

- 10 Améliorer la reddition de comptes, notamment en documentant l'évaluation de la performance par l'utilisation d'indicateurs pertinents pour toutes les activités importantes en matière pénale sous leur responsabilité.**

Commentaires des entités vérifiées

Les entités ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère de la Justice

« **Commentaires généraux.** Le MJQ accueille avec ouverture le rapport *Infractions aux lois comportant des dispositions pénales* du Vérificateur général du Québec (VGQ).

« Le ministère est en accord avec les recommandations liées à l'efficience des processus administratifs s'appliquant à son unité autonome de service, soit le Bureau des infractions et amendes. D'ailleurs, il travaille déjà sur des actions à prendre afin d'améliorer les situations identifiées dont vous retrouverez ci-après la teneur.

« Toutefois, le ministère a des commentaires à l'égard des recommandations portant sur l'application des mesures en matière pénale.

« **Détection des infractions.** En effet, il revient au ministre responsable de l'application d'une loi d'en faire assurer le respect. Pour ce faire, le ministère concerné est le mieux placé pour décider des meilleures pratiques à utiliser. Selon le milieu, l'industrie à réglementer et les objectifs visés, il peut être plus ou moins approprié de privilégier les mesures pénales. Des recours administratifs, des sanctions pécuniaires, des plans de redressement, des retraits de permis sont autant de mesures efficaces pour assurer le respect de la loi. En plus de ces différentes options de sanctions, un ministère peut aussi choisir d'opter pour l'éducation ou la prévention pour favoriser le respect des lois. À titre d'exemple, le mode d'intervention d'une loi dont la "clientèle" est principalement des grandes entreprises sera différent d'une loi visant davantage les particuliers. Le ministère de la Justice ne peut se substituer au ministère en lien avec la clientèle pour déterminer les actions les plus appropriées. Bref, ce n'est pas en évaluant le niveau d'utilisation des recours pénaux que l'on peut déterminer si un ministère s'acquitte bien de sa responsabilité de faire appliquer la loi. Il faut regarder l'ensemble des mesures mises en place.

« En ce qui concerne la capacité d'un ministère de détecter en temps utile un geste dérogatoire à sa loi, le MJQ n'a ni la légitimité ni les ressources pour commenter l'efficacité et le niveau de ressources d'un autre ministère pour s'acquitter de ce rôle de détection. D'ailleurs, relativement à la détection des infractions, le VGQ mentionne neuf rapports qu'il a publiés au cours des dernières années lors desquels il a relevé des lacunes administratives dans les mécanismes de détection et de surveillance des infractions.

« **Importance des sanctions.** En ce qui a trait à la législation, il revient à chaque ministre responsable de décider de l'opportunité de modifier une loi. Le MJQ agit alors comme conseil sur tous les éléments, y compris à l'égard des modifications sur le type d'infractions pénales ainsi que sur les amendes prévues aux infractions pénales.

« Lorsqu'un ministère ou un organisme estime que des sanctions pénales devraient être prises, le poursuivant doit alors suivre les orientations prises par le MJQ en matière pénale.

« **Efficience des processus administratifs.** Comme mentionné précédemment, le ministère adhère aux recommandations du Vérificateur général. Toutefois, certains facteurs doivent être pris en considération à l'égard des moyens pouvant être utilisés pour y donner suite et des résultats qui pourraient être atteints.

« Volumétrie des dossiers : l'unité autonome de service du ministère, le Bureau des infractions et amendes (BIA), n'a pas de contrôle sur la volumétrie des dossiers qui lui sont transmis. La volumétrie générale reçue au BIA est en constante fluctuation. Ainsi, la réception des constats d'infraction, des RIG [rapport d'infraction général] et des jugements peut varier jusqu'à près de 20% annuellement.

« Outre les considérations liées aux contraintes budgétaires, lors d'importantes variations de la volumétrie, le niveau d'effectifs au BIA ne peut être ajusté rapidement en raison de la durée de la formation requise afin que les techniciens en droit et les percepteurs soient fonctionnels et autonomes. Cette situation est notamment attribuable à la complexité des tâches et du cadre juridique régissant leur exécution.

« **Préparation et signification des constats.** Le BIA a l'obligation de signifier les constats d'infraction reliés aux RIG à l'intérieur des délais de prescription. Les procédures de travail en place au BIA permettent de respecter ces délais légaux. Toutefois, il n'est pas inhabituel que des mandants mènent des opérations spéciales. Les dossiers en résultant sont souvent acheminés au BIA près de la date de prescription et doivent conséquemment être traités en priorité. Dans ce contexte, le principe du premier arrivé, premier traité ne peut pas toujours être appliqué. Ceci a un impact direct sur le délai de traitement de l'ensemble des dossiers du BIA.

« Malgré tout, des indicateurs opérationnels sont fixés indiquant aux responsables que des actions particulières doivent être effectuées pour réduire un inventaire de dossiers à traiter.

« **Exécution du jugement.** Nous tenons à préciser que l'exécution des jugements se distingue du simple recouvrement de créances en ce qu'elle constitue la réalisation d'une peine imposée pour sanctionner des infractions aux lois. Ainsi, les amendes imposées par la Cour ne doivent pas être perçues comme une taxe ou une simple source de revenus pour le gouvernement, mais plutôt comme une sanction pénale découlant d'une infraction à une loi.

«D'ailleurs, la comparaison avec l'Agence du revenu du Québec nous semble inappropriée considérant les réalités, les moyens et le cadre légal différent. L'Agence du revenu du Québec bénéficie, pour le recouvrement des dettes fiscales, de droits et recours extraordinaires qui lui sont conférés par la loi. Bien que nous sachions que peu d'information est disponible, l'encadrement législatif des cours municipales se rapproche davantage des activités du BIA.

«Finalement, bien que le BIA possède 342,3 millions de dollars en sommes à recouvrer, il est à noter que 425 dossiers totalisant 144 millions de dollars seront difficilement recouvrables, étant donné la nature des infractions et le montant élevé des amendes. Ces 425 dossiers représentent environ 0,01 % des dossiers traités au BIA pour environ 42 % des comptes à recevoir.

«Le ministère étant déjà préoccupé notamment par les délais de traitement, des travaux sont actuellement en cours qui permettront de mettre en œuvre et de corriger certains éléments identifiés dans ce rapport et faisant l'objet de recommandations.

«En effet, au cours des derniers mois, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) a reconnu la sous-capacité de traitement du BIA et l'impact que cela avait sur ses délais de traitement. Ainsi, il lui a accordé 9 ETC pour lui permettre de réduire ses inventaires de jugement et les délais de traitement. Un plan de résorption est en élaboration et sera transmis au SCT.

«Dans un autre ordre d'idées, le BIA a commencé en octobre 2013 un projet pilote LEAN, en collaboration avec le SCT. Ce projet consiste à optimiser certains processus de traitement en gestion des infractions, notamment pour en réduire les délais. Selon les résultats obtenus par ce projet pilote, le BIA décidera s'il est opportun d'appliquer, au cours des prochaines années, cette méthode d'optimisation de processus pour ses autres activités en matière de gestion des infractions.»

Commentaires du Directeur des poursuites criminelles et pénales

«**Commentaires généraux.** Le Directeur des poursuites criminelles et pénales a été créé en 2007 par la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales* (chapitre D-9.1.1) et, malgré sa jeune existence, celui-ci a fait l'objet de modifications importantes quant à sa structure en vue d'assurer sa mission, et ce, en favorisant l'optimisation des ressources.

«De façon générale, le DPCP accepte les recommandations du Vérificateur général. D'ailleurs, conscient des améliorations qui pouvaient être apportées à sa structure pour assurer une cohérence et une uniformité dans la pratique de l'ensemble des procureurs œuvrant en matière pénale, le DPCP a déjà entrepris certaines actions visées par les recommandations, comme expliqué plus en détail dans les commentaires spécifiques ci-bas.

«**Directives aux procureurs.** Comme il est mentionné au paragraphe 100 du rapport, le DPCP a modifié sa structure organisationnelle notamment afin de regrouper sous une même autorité tout le personnel œuvrant en matière pénale statutaire. Il créait ainsi, le 1^{er} mai 2012, le Bureau des affaires pénales à gouvernance unifiée afin d'assurer un traitement cohérent, uniforme et efficient des dossiers, tout en offrant des services de qualité dans le respect des valeurs du DPCP.

«Ainsi, des procureurs en chef adjoints relevant du Bureau des affaires pénales ont été nommés pour couvrir toutes les activités pénales de la province. Avec ces nouvelles ressources en place, le DPCP prévoit instaurer des instruments de mesure permettant de s'assurer que les procureurs respectent les directives qui les concernent.

«**Processus de travail.** La mise en œuvre complète de cette nouvelle structure organisationnelle constitue une priorité pour le DPCP. Toutefois, l'achèvement de cette structure ainsi que la capacité de recenser les meilleures pratiques est tributaire de l'octroi d'effectifs et de ressources supplémentaires.

«**Délai de traitement.** Dans la modification de sa structure organisationnelle, le DPCP a également enrichi ses services administratifs afin de mieux servir son organisation à cet égard. Ainsi, un directeur des services administratifs a été embauché en 2013 pour les besoins du Bureau des affaires pénales. Sous réserve des effectifs qui pourront être octroyés au DPCP, il est également prévu de lui adjoindre du personnel administratif afin qu'il puisse réaliser son mandat, dont un aspect consistera, entre autres, à identifier des indicateurs qui permettrait au DPCP de bien cerner les délais qui lui sont imputables dans le cadre des poursuites pénales.»

«**Reddition de comptes.** Comme mentionné précédemment, fort de l'apport des ressources dans le secteur des services administratifs, le DPCP sera dorénavant outillé pour fournir des statistiques fiables qui pourront être colligées au rapport annuel quant à l'inventaire des dossiers en matière pénale et les délais de traitement de ces dossiers devant les instances judiciaires.»

Commentaires de la Commission de la santé et de la sécurité du travail

«**Commentaires généraux.** La CSST adhère aux recommandations 8, 9 et 10 et a d'ailleurs mis en œuvre plusieurs mesures qui permettront de donner suite aux constats du Vérificateur général.

«Ainsi, à l'égard de l'analyse des pratiques de gestion régionales, la CSST a mis sur pied un groupe de travail dont le mandat consiste à analyser la situation dans son ensemble et à proposer des pistes d'amélioration.

«De plus, le projet de réorganisation de l'offre de services juridiques permet cette analyse des pratiques de gestion régionales ainsi que des délais de traitement des poursuites. Comme le souligne le Vérificateur général, cette réorganisation vise, notamment, à améliorer l'efficience, la cohérence et les informations de gestion liées aux activités juridiques. Un des moyens identifiés pour satisfaire à ces objectifs est de créer une structure où les procureurs relèveraient tous d'une même direction, la Direction des affaires juridiques. S'inspirant des meilleures pratiques, les travaux en cours visent aussi la réduction des délais de traitement des constats et des poursuites, répondant ainsi aux recommandations formulées.

«Enfin, la CSST divulgue déjà dans son rapport annuel de gestion et dans son site Web certaines informations concernant les activités importantes en matière pénale. Ces activités font d'ailleurs l'objet d'analyse, dans le cadre des travaux d'élaboration du prochain plan stratégique de l'organisation. Si la CSST juge que ces activités doivent se traduire en termes d'objectifs stratégiques, elle en rendra compte dans le rapport annuel de gestion, en plus des informations actuellement divulguées et de celles qui figurent dans son site Web.»

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Rôles et responsabilités

Annexe 3 Principales étapes du processus de gestion des infractions

Annexe 4 Ministères responsables de plusieurs lois comportant des dispositions pénales

Sigles

BIA	Bureau des infractions et amendes	DPCP	Directeur des poursuites criminelles et pénales
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail	MJQ	Ministère de la Justice du Québec

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion et de ceux issus du *Code de procédure pénale*. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que le BIA, qui relève du MJQ, et la CSST gèrent les constats d'infraction et traitent les plaidoyers et les paiements de manière efficace et économique, et rendent compte de ces activités.	<p>Le BIA et la CSST :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ ont mis en place des processus efficaces et économiques pour préparer et signifier les constats d'infraction ainsi que pour traiter les plaidoyers et les paiements, et ils s'assurent que ces processus sont respectés. Ces derniers doivent : <ul style="list-style-type: none"> – être conformes au <i>Code de procédure pénale</i> ; – assurer la diligence du traitement ; ■ analysent leurs résultats, notamment en ce qui concerne les inventaires, les délais et les motifs expliquant les constats d'infraction non délivrés. Ils mettent en œuvre les mesures correctives requises, entre autres par de la formation et de la rétroaction auprès de leurs employés et de leurs mandants, le cas échéant ; ■ rendent compte de leurs activités au moyen d'une information pertinente.
S'assurer que le DPCP gère le processus relatif aux poursuites pénales de manière efficace et avec un souci d'efficience, en mesure la performance, agit en vue d'améliorer la situation, le cas échéant, et rend compte des résultats en la matière.	<p>Le DPCP :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ a mis en place un processus efficace et économique pour traiter les dossiers relatifs aux poursuites pénales, lequel respecte le <i>Code de procédure pénale</i> ; ■ s'assure que ses directives, formulées dans le but de favoriser l'équité et l'uniformité, sont suivies par ses procureurs de même que par les poursuivants désignés et les procureurs des cours municipales ; ■ dispose de différents indicateurs de gestion et suit l'évolution de leurs résultats, notamment ceux portant sur la diligence des services rendus, et agit en vue d'améliorer la situation, s'il y a lieu ; ■ informe les ministères et organismes des décisions prises pour les dossiers les concernant, analyse les résultats liés aux poursuites pénales et prend les moyens pour améliorer la situation, le cas échéant (directives, formation) ; ■ rend compte de la performance du processus relatif aux poursuites pénales.
S'assurer que la CSST mène les poursuites pénales sous sa responsabilité de manière efficace et avec un souci d'économie et rend compte des activités à cet égard.	<p>La CSST :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ a mis en place un processus efficace et économique pour traiter les dossiers relatifs aux poursuites pénales, lequel est conforme au <i>Code de procédure pénale</i> et aux directives établies par le DPCP ; ■ analyse les résultats obtenus lors des poursuites pénales (facteurs de risque vs succès) et agit en vue d'améliorer la situation (directives, formation) ; ■ rend compte de ses résultats.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que le BIA exécute les jugements de manière efficace et économique et rend compte des activités à cet égard.	Le BIA: <ul style="list-style-type: none">■ a mis en place un processus efficace et économique pour exécuter les jugements conformément au <i>Code de procédure pénale</i> (par exemple, priorisation et gradation des démarches de recouvrement, moyens adaptés aux créances);■ a établi des directives claires pour guider le recouvrement et l'application des mesures compensatoires afin de favoriser l'équité, et ce, dans le respect du débiteur. Il s'assure que ces directives sont respectées;■ suit l'évolution des créances au moyen d'indicateurs de gestion et rend compte annuellement de sa performance à cet égard.
Évaluer dans quelle mesure le MJQ utilise l'information à sa disposition pour dresser un portrait du fonctionnement du système pénal, dans une perspective d'amélioration continue.	Le MJQ: <ul style="list-style-type: none">■ procède à l'analyse de l'information à sa disposition;■ favorise le partage d'information avec ses principaux partenaires (magistrature, DPCP et ministères responsables des lois pénales);■ conseille les autorités gouvernementales sur les orientations nécessaires, le cas échéant.

Portée des travaux

Notre vérification porte sur la gestion des infractions aux lois comportant des dispositions pénales. D'une part, nous voulions obtenir un portrait de la situation concernant l'application des mesures pénales. À ce titre, nous avons vérifié comment le MJQ assume ses rôles et ses responsabilités, notamment en matière de surveillance de l'administration de la justice. Par ailleurs, nous avions comme objectif de vérifier l'efficience avec laquelle les intervenants vérifiés agissent concernant le processus de gestion des constats, des plaidoyers et des paiements, la poursuite devant les tribunaux ainsi que dans l'exécution du jugement.

Nos travaux de vérification ont été réalisés auprès des deux intervenants principaux, soit le MJQ, notamment au BIA, et le DPCP. De plus, nous avons mené des travaux auprès d'un poursuivant désigné. La CSST a été retenue en raison du volume de ses activités en matière pénale.

Il est à noter que la vérification exclut les activités menées par le MJQ dans les greffes des différents palais de justice. Elle exclut également les poursuites intentées par une municipalité, notamment celles liées à ses règlements ou aux infractions au *Code de la sécurité routière* commises sur son territoire.

Pour mener à terme nos travaux, nous avons recueilli de l'information lors d'entrevues avec des représentants de chacune des entités vérifiées et nous avons analysé divers documents. Nous avons utilisé des données provenant de leurs systèmes d'information extraites selon des paramètres différents de l'information apparaissant dans leurs rapports annuels de gestion. Comme les entités sont responsables de leurs systèmes, nous n'avons pas vérifié la fiabilité ni l'intégralité des données. Nous avons également procédé à l'analyse de dossiers. De plus, nous avons bénéficié des connaissances en droit et en gestion de plusieurs spécialistes afin de nous assurer d'une bonne compréhension des concepts importants en matière pénale. Enfin, nous avons effectué des recherches auprès d'autres administrations publiques à des fins de comparaison.

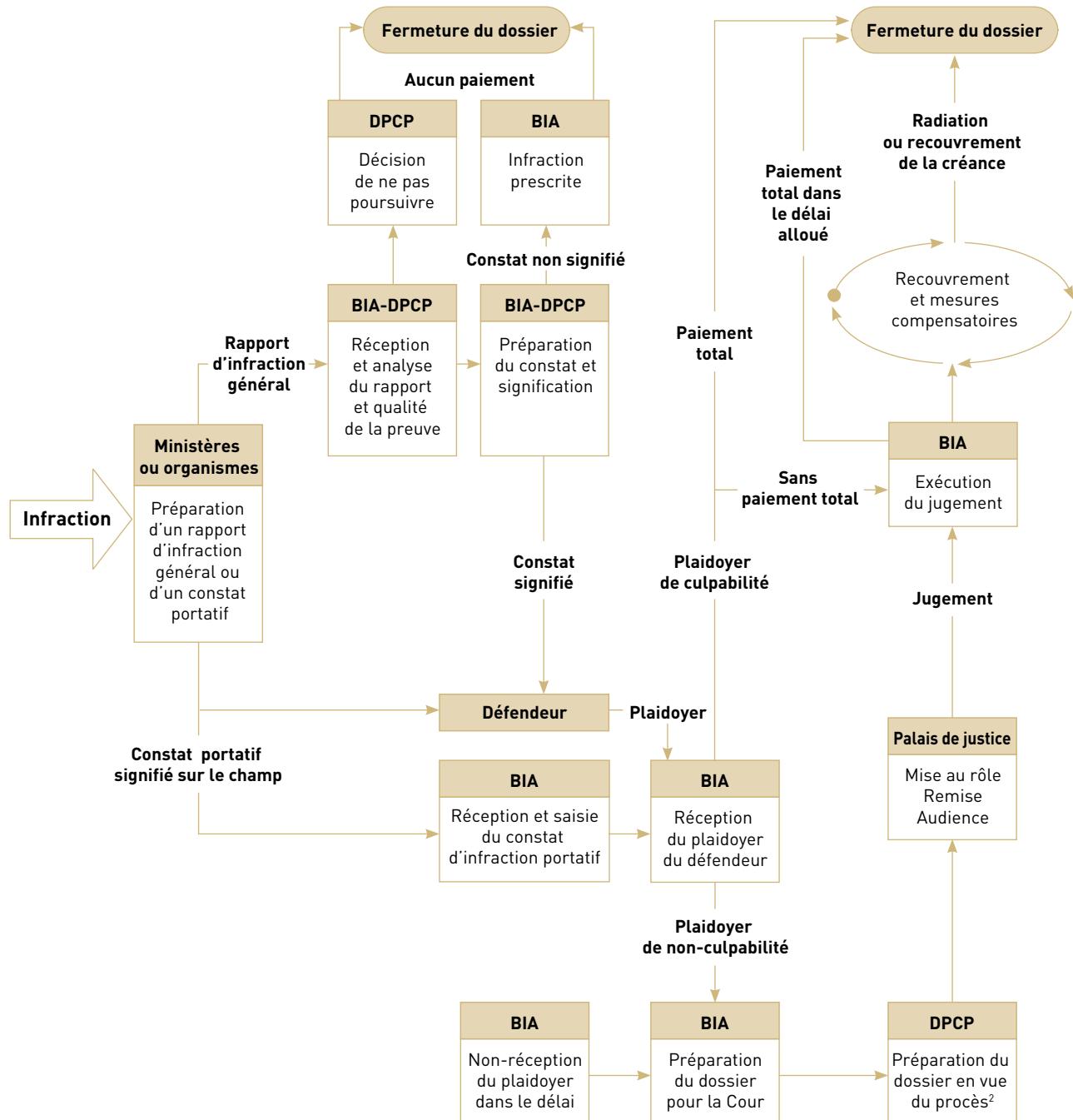
Nos travaux se sont déroulés principalement de janvier à novembre 2013. Notre vérification a porté essentiellement sur les activités de l'exercice 2012-2013; cependant, certains de nos travaux concernent les activités d'années précédentes.

Annexe 2 Rôles et responsabilités

La présente vérification a été effectuée auprès du ministère de la Justice du Québec, notamment au Bureau des infractions et amendes (qui est une unité autonome de service du MJQ), du Directeur des poursuites criminelles et pénales et de la Commission de la santé et sécurité du travail. Voici leurs rôles et responsabilités respectifs.

Ministère de la Justice du Québec	<ul style="list-style-type: none">■ Assurer la primauté du droit au sein de la société québécoise et maintenir un système de justice qui soit à la fois digne de confiance et intègre afin de favoriser le respect des droits individuels et collectifs, notamment en :<ul style="list-style-type: none">– conseillant les autorités en matière de droit criminel et pénal ;– conseillant le gouvernement et ses ministères sur la légalité de leurs actions et dans la rédaction des lois et des règlements ;– appuyant le ministre de la Justice dans ses fonctions de procureur général en matière civile par des représentations devant les tribunaux ;– assurant le soutien à l'activité judiciaire, ce qui implique l'administration des différentes cours de justice qui forment l'appareil judiciaire du Québec.
Bureau des infractions et amendes	<ul style="list-style-type: none">■ Voir au traitement des rapports et des constats d'infraction donnant lieu à des poursuites pénales par le DPCP, c'est-à-dire :<ul style="list-style-type: none">– effectuer le traitement des constats signifiés et des rapports d'infraction généraux ;– signifier les constats d'infraction aux défendeurs ;– effectuer le traitement des plaidoyers et des paiements.■ Voir à la transmission des dossiers aux procureurs du DPCP ou au greffe pénal central.■ Exécuter les jugements.
Directeur des poursuites criminelles et pénales	<ul style="list-style-type: none">■ Agir comme poursuivant dans toute affaire où le <i>Code de procédure pénale</i> trouve application.■ Décider de l'opportunité de poursuivre et de maintenir les accusations portées.■ Plaider les causes devant les tribunaux et négocier avec les défendeurs.■ Désigner les personnes autorisées à signifier des constats d'infraction.■ Établir des directives relativement à l'exercice des poursuites en matière pénale à l'intention des poursuivants. Ces directives doivent intégrer les orientations et les mesures prises par le ministre de la Justice.
Commission de la santé et de la sécurité du travail	<ul style="list-style-type: none">■ Agir comme poursuivant dans les dossiers pénaux relatifs à la <i>Loi sur la santé et la sécurité du travail</i> et à la <i>Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles</i>.■ Décider de l'opportunité de poursuivre et de la suffisance de la preuve.■ Préparer et signifier les constats d'infraction aux défendeurs.■ Effectuer le traitement des plaidoyers et des paiements relatifs aux constats d'infraction.■ Préparer les dossiers relatifs aux plaidoyers de non-culpabilité pour la Cour.■ Plaider les causes devant les tribunaux et négocier avec les défendeurs.

Annexe 3 Principales étapes du processus de gestion des infractions¹



1. Ce processus s'applique lorsque le DPCP est le poursuivant.

2. Dans le cas de certains constats d'infraction au *Code de la sécurité routière* qui demeurent sans réponse, cette étape n'existe pas puisqu'un juge de paix fonctionnaire rend un jugement de culpabilité par défaut, c'est-à-dire sans audience avec les parties.

Annexe 4 Ministères responsables de plusieurs lois comportant des dispositions pénales¹

	Nombre de lois
Ministère des Finances et de l'Économie	22
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	16
Ministère de la Santé et des Services sociaux	15
Ministère des Transports	15
Ministère de la Justice du Québec	14
Ministère de la Sécurité publique	14
Ministère des Ressources naturelles	14
Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs	13
Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire	9
Ministère de la Culture et des Communications	7
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	7
Ministère du Travail	7

1. Les lois ont été regroupées selon le ministère qui appuie le ministre responsable de l'application de la loi. Les lois pour lesquelles les responsabilités sont partagées entre plusieurs ministres ou organismes ont été associées à tous les ministères concernés. Les lois pour lesquelles l'application relève d'organismes sont comptées avec les lois du ministère à qui l'organisme rend des comptes. Les lois relevant des poursuivants désignés sont exclues.