

MÉMOIRE À LA COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

PROJET DE LOI N° 17

*LOI MODIFIANT LE CODE DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE
ET LE CODE DE PROCÉDURE PÉNALE CONCERNANT
LE CINÉMOMÈTRE PHOTOGRAPHIQUE*

Août 2001

MÉMOIRE À LA COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

PROJET DE LOI N° 17

*LOI MODIFIANT LE CODE DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE
ET LE CODE DE PROCÉDURE PÉNALE CONCERNANT
LE CINÉMOMÈTRE PHOTOGRAPHIQUE*

Document adopté à la 464^e séance de la Commission,
tenue le 24 août 2001, par sa résolution COM-464-4.1.1

Michèle Morin
Secrétaire de la Commission par intérim

Recherche et rédaction :

M^e Claude Girard, conseiller juridique
Direction de la recherche et de la planification

Traitement de texte :

Chantal Légaré
Guylaine Montpetit
Direction de la recherche et de la planification

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
1 LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI N° 17	2
1.1 Les changements proposés.....	3
2 L'ATTEINTE AUX DROITS DE LA PERSONNE	7
2.1 La Charte québécoise et le Projet de loi n° 17.....	7
2.2 Le droit à la présomption d'innocence compromis.....	10
2.3 Des dispositions à caractère inéquitable.....	12
2.4 L'objectif poursuivi par le législateur : améliorer la sécurité routière.....	15
CONCLUSION.....	19

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale, a pour mission de veiller au respect des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec¹. Elle doit promouvoir ces principes par toutes mesures appropriées et, notamment, relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte québécoise. Le cas échéant, elle fait les recommandations qui s'imposent². C'est à ce titre que la Commission a été invitée, le 19 juin dernier, à soumettre ses commentaires concernant le Projet de loi n° 17, *Loi modifiant le Code de la sécurité routière et le Code de procédure pénale concernant le cinémomètre photographique* à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale.

On trouvera ci-joint l'essentiel de la position de la Commission relativement à ce projet de loi. La Commission tient à dire immédiatement qu'elle s'oppose à l'implantation de cinémomètres photographiques au Québec. Cela pour deux raisons principales. D'une part, nous sommes particulièrement préoccupés des atteintes aux droits et aux libertés résultant de la mise en place de cinémomètres photographiques. Tel que l'envisage le projet de loi, la Commission estime que cette initiative va à l'encontre de la Charte québécoise. D'autre part, nous reconnaissons qu'il peut résulter d'une trop grande vitesse des risques accrus d'accidents automobiles. Toutefois, nous ne sommes pas convaincus que le moyen utilisé pour réduire la vitesse jugée

¹ *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12, ci-après, Charte québécoise.

² *Idem*, art. 57 et art. 71 (2^e alinéa), paragr. 6.

excessive soit le meilleur ni le plus approprié par rapport à l'objectif recherché par l'État.

Dans un premier temps, nous ferons état des changements proposés par le Projet de loi n° 17. En second lieu, nous allons décrire les atteintes possibles aux droits et analyser brièvement, dans ce contexte, l'objectif que poursuit le législateur.

1 LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI N° 17

Si de nombreux doutes subsistent sur l'efficacité des cinémomètres photographiques, comme nous le verrons plus loin, la Commission estime également que leur implantation au niveau législatif soulève une question fondamentale d'équité. En effet, le Projet de loi n° 17 crée un nouveau régime de sanction de l'infraction d'excès de vitesse. En soi, il n'y a rien de répréhensible au fait d'ajouter un moyen de réprimer la vitesse à ceux existant actuellement. Toutefois, les nouvelles dispositions établissent un mode totalement différent de reconnaissance de cette infraction selon la formule utilisée pour le constater, soit par un policier, soit par une photo.

La Commission s'est donc demandée si cette situation allait à l'encontre de la Charte québécoise et de son esprit. Afin de répondre à la question, il nous est apparu important de revoir les principes de droit pénal et la teneur des droits qu'elle protège. Nous avons ainsi constaté que le mode d'infraction proposé apparaissait difficilement conciliable avec celle-ci, non seulement parce qu'il fait double emploi avec celui existant actuellement, mais également en raison de sa nature même.

1.1 Les changements proposés

Comme son nom l'indique, le *Code de la sécurité routière*³ vise à réglementer de manière sécuritaire la circulation des véhicules au Québec. Dans le cas qui nous préoccupe, l'article 328 du Code établit, selon le type de routes, les vitesses maximums que doivent respecter les conducteurs. Le Code prévoit également des règles de preuve et des sanctions pour les diverses infractions. Ainsi, l'article 592 énonce le principe selon lequel le propriétaire d'un véhicule peut être déclaré coupable de toutes les infractions prévues au Code ou à la réglementation routière municipale et au stationnement « à moins qu'il ne prouve que, lors de l'infraction, ce véhicule était, sans son consentement, en la possession d'un tiers. »⁴

Le législateur établit donc clairement ce qu'on appelle des *infractions de responsabilité absolue*. Dans ce cas, seule une défense de faits matériels ou encore de possession sans consentement peuvent être opposées par l'accusé. Par exemple, lorsqu'une voiture volée est retrouvée avec plusieurs constats d'infraction au stationnement, la responsabilité du propriétaire peut ainsi être écartée. Autrement, le législateur présume que ce dernier est responsable du véhicule qui lui appartient. Il devrait toujours savoir où il se trouve même s'il ne le conduit pas lui-même. Toutefois, pour de nombreuses infractions, dont l'excès de vitesse, le second paragraphe de l'article 592 oblige le ministère public à

³ L.R.Q. c. C-24.2.

⁴ Article 592, premier paragraphe : « Le propriétaire dont le nom est inscrit dans le registre de la Société (SAAQ) (...) peut être déclaré coupable de toute infraction au présent Code ou à un règlement municipal relatif à la circulation et au stationnement, commise avec ce véhicule, à moins qu'il ne prouve que, lors de l'infraction, ce véhicule était, sans son consentement, en la possession d'un tiers. (...) »

établir que l'accusé est bien le conducteur du véhicule⁵. Comme un policier constate personnellement l'infraction, il est inutile de viser le propriétaire à moins qu'il s'agisse du conducteur au moment du contrôle radar.

Par ailleurs, le législateur a cru bon de moduler la sanction de l'infraction selon l'importance de l'excès de vitesse et de la catégorie de conducteur. Ainsi, en plus de devoir payer une amende, croissante selon la vitesse, le *Règlement sur les points d'inaptitude*⁶ prévoit qu'un certain nombre de points seront inscrits au dossier du conducteur. Une fois atteint le nombre de quinze sur une période de deux ans, le Règlement prévoit la suspension du permis de conduire ou du droit d'en obtenir un. Dans le cas des nouveaux conducteurs, dix points d'inaptitude entraînent la suspension. De plus, des modifications à ce règlement prévoient ramener ce nombre à quatre seulement dans leur cas⁷. La Commission estime que ce processus de sanction réglementaire respecte la Charte québécoise sans pour autant nuire indûment à l'État dans son rôle de régulation de la sécurité routière. Bien sûr, cela peut entraîner la présence de nombreuses patrouilles policières sur les routes mais il s'agit, aux yeux de la Commission, d'un coût acceptable et d'une action respectueuse des droits des citoyens.

Le Projet de loi n° 17 vient modifier les règles de preuve du second paragraphe de l'article 592 applicables aux infractions d'excès de vitesse pour les remplacer

⁵ Article 592, second paragraphe : « (...) Dans le cas d'une infraction à l'un des articles (...), 326 à 331 (...) ou à un règlement municipal au même effet, le propriétaire ne peut être déclaré coupable que s'il est établi qu'il était le conducteur du véhicule au moment de l'infraction ou qu'il se trouvait dans le véhicule alors conduit par son préposé. Dans ce dernier cas, le tribunal peut condamner l'un ou l'autre ou les deux à la fois. »

⁶ *Gazette officielle du Québec*, n° 44, 1991, p. 5960.

⁷ « Projet de règlement, Règlement sur les points d'inaptitude », *Gazette officielle du Québec*, n° 25, 2001, p. 3771, art. 5.

par un régime nettement plus restrictif à l'égard de la même infraction constatée par cinémomètre photographique. Le nouvel article 592.1 vient rétablir la règle de preuve du premier paragraphe de l'article 592 dans ce cas précis⁸ alors que le mode de reconnaissance de la même infraction constatée autrement n'est pas touché. C'est le propriétaire du véhicule qui est visé et non le conducteur. De plus, le même article prévoit l'imposition d'une amende mais non l'inscription de points d'inaptitude comme c'est le cas des excès de vitesse constatés par des policiers. L'objectif de sanctionner plus durement les nouveaux conducteurs est dans ce cas abandonné. Enfin, le *Code de procédure pénale*⁹, à l'article 147, est modifié de sorte que l'infraction ne peut conduire à l'emprisonnement pour des sommes dues à l'État¹⁰ même si elle peut mener à la suspension du permis de conduire, à la saisie ou à des travaux compensatoires.

Les amendements prévus par le Projet de loi n° 17 créent ainsi un double régime de preuve et de sanction d'un même excès de vitesse, l'un mettant en cause la

⁸ Article 8 du Projet de loi n° 17. « 592.1 En cas d'infraction constatée par une photographie prise au moyen d'un cinémomètre photographique, le propriétaire du véhicule routier, par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 592, est tenu responsable de l'infraction, à moins qu'il n'établisse qu'il n'avait pas consenti à un tiers l'utilisation de son véhicule.

La photographie montrant la plaque d'immatriculation d'un véhicule routier et indiquant la vitesse du véhicule ainsi que la date et l'heure auxquelles elle a été prise fait preuve de ces informations jusqu'à preuve du contraire.

Le constat d'infraction et la photographie ne montrant que la plaque d'immatriculation et la vitesse du véhicule ainsi que la date et l'heure auxquelles elle a été prise doivent être transmis au propriétaire dans les 15 jours suivant la date de la commission de l'infraction à la dernière adresse figurant dans les dossiers de la Société de l'assurance automobile du Québec.

L'infraction n'entraîne l'attribution d'aucun point d'inaptitude. »

⁹ L.R.Q., c. 25.1.

¹⁰ Article 11 du Projet de loi n° 17.

responsabilité du conducteur, l'autre visant le propriétaire du véhicule. Ces différences sont fonction essentiellement du mode de constatation de l'infraction. Pour quel motif agir de cette façon? L'étude de la jurisprudence permet peut-être de saisir pourquoi le projet de loi sanctionne différemment l'infraction d'excès de vitesse selon qu'elle est constatée directement ou par cinémomètre photographique. Dans le premier cas, les sanctions peuvent être plus lourdes mais les moyens de défense concernant l'identité du responsable de l'infraction subsistent. Dans le second cas, par contre, les sanctions sont amoindries, en particulier la possibilité d'emprisonnement. Cela permet la création d'une infraction de responsabilité absolue, la seule pouvant conduire à la culpabilité du propriétaire du véhicule même s'il n'est pas sûr qu'il soit coupable. En effet, la photographie de la plaque d'immatriculation fait preuve à elle seule de l'infraction¹¹. En allégeant les sanctions, le législateur croit pouvoir se conformer à la jurisprudence en matière de présomption d'innocence telle qu'elle semble avoir été élaborée par la Cour suprême. Néanmoins, la Commission fait part de ses réserves sur cette initiative du législateur.

¹¹ *Idem*, article 8, second paragraphe.

2 L'ATTEINTE AUX DROITS DE LA PERSONNE

2.1 La Charte québécoise et le Projet de loi n° 17

Le droit à la présomption d'innocence apparaît dans la section de la Charte qui concerne les droits judiciaires¹². Ceux-ci correspondent largement aux dispositions similaires de la *Charte canadienne des droits et libertés*¹³ et découlent des règles de *Common law* en matière d'équité procédurale (*Due process of law*)¹⁴. Cet ensemble de droits visent la sauvegarde de la liberté de sa personne et le droit correspondant de ne pas en être dépossédé sauf par une règle de droit. Ils constituent un des fondements de l'État de droit d'inspiration britannique. Ils signifient que pour être reconnu coupable d'un crime ou d'une infraction, tout un processus légal et équitable, un « due process

¹² Partie I, chapitre III, articles 23 à 38 de la Charte québécoise.

¹³ « *Charte canadienne des droits et libertés* », *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.U), Annexe B. Ci-après, *Charte canadienne*.

¹⁴ Lorsqu'on parle de droits judiciaires au niveau de la Charte canadienne, l'article 7 constitue le droit plus général qui englobe les autres droits judiciaires plus spécifiques comme la présomption d'innocence. Ils se lisent comme suit :

« art. 7 : Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale. »

« art. 11 : Tout inculpé a le droit : (...) d) d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable. »

De son côté, la Charte québécoise énonce que :

« art. 24 : Nul ne peut être privé de sa liberté ou de ses droits, sauf pour les motifs prévus à la loi et suivant la procédure prescrite. »

« art. 33 : Tout accusé est présumé innocent jusqu'à ce que la preuve de sa culpabilité ait été établie suivant la loi. »

Nous pouvons donc considérer, dans le cadre stricte de la procédure pénale, que les dispositions sont au même effet malgré certaines différences. La jurisprudence au niveau canadien, fort abondante, est également pertinente dans l'interprétation de ces droits dans le contexte québécois.

of law », doit être suivi de manière justement à éviter que la puissance de l'État menace indûment la liberté du citoyen.

Plus spécifiquement, le droit à la présomption d'innocence présent dans la Charte canadienne comme dans la Charte québécoise fait partie d'un même ensemble de droits garantissant l'équité du processus judiciaire de sorte qu'aucune personne condamnée pour une infraction qu'elle n'a pas commise. Ce droit oblige le ministère public à faire la preuve de tous les éléments de l'infraction qui est reprochée à une personne¹⁵. Toutefois, le fardeau de preuve peut changer et dépend du type d'infraction. Depuis l'arrêt *Sault Ste-Marie*, en 1978¹⁶, il est établi que le degré de preuve varie selon le type d'infraction, qualifiée soit de criminelle, soit de responsabilité stricte, soit de responsabilité absolue.

Dans le premier cas, l'État doit faire la preuve de l'intention (*mens rea*) comme des éléments matériels, alors que dans la seconde et la troisième situation, seule une preuve factuelle suffit. Dans le cas de la responsabilité stricte, toutefois, l'individu peut se disculper de l'infraction en démontrant, selon la prépondérance des probabilités, qu'il a fait preuve de diligence raisonnable dans les circonstances¹⁷. Mais aucun moyen de défense autre que sur les éléments matériels n'est possible en responsabilité absolue. La qualification du

¹⁵ *R. c. Oakes* [1986] 1 R.C.S. 103; *R. c. Wholesale Travel Group inc.* [1991] 3R.C.S. 154, p. 196. Claude Leblond (dir.), *Droit pénal (infractions, moyens de défense et sentence)* Collection de droit 2000-2001, vol. 11, Barreau du Québec, Cowansville, éd. Yvon Blais, 2001; Danièle St-Laurent, *Principes de droit constitutionnel et pénal*, 2^e édition, Mont-Royal, Modulo, 1994; Martin Vaclair et Pierre Béliveau, *Traité général de preuve et de procédure pénale*, 6^e édition, pp. 167 et ss.

¹⁶ *R. c. Sault-Ste-Marie* [1978] 2 R.C.S. 1299.

¹⁷ Leblond, *op. cit.*, pp. 46 et ss. Mis à part l'erreur de fait, la diligence raisonnable nous apparaît un moyen de défense capital dans le cadre de l'analyse du Projet de loi n° 17.

type d'infraction dépend de l'esprit et de la manière dont elle est rédigée. Concernant l'infraction d'excès de vitesse prévue à l'article 328 du Code de sécurité routière, le libellé de l'article 592 du même Code indique qu'il s'agit d'une infraction de responsabilité absolue.

En second lieu, le législateur a eu recours au renversement du fardeau de preuve concernant l'un ou des éléments de l'infraction. Cela s'est produit en matière criminelle¹⁸ mais s'est étendu également au processus de sanction réglementaire¹⁹, en particulier pour des motifs d'efficacité ou en raison de la difficulté à obtenir une preuve de qualité. Le ministère public doit toujours prouver les éléments de l'infraction mais, selon la disposition législative, la preuve de certains faits entraînera une présomption de véracité sur un élément essentiel de l'infraction. Mais là encore, il doit être possible de réfuter la présomption, de façon générale, selon la prépondérance des probabilités.

Enfin, il existe des infractions de responsabilité absolue qui établissent une responsabilité à l'égard d'un tiers qui n'est pas celui qui a nécessairement commis cette infraction. Les tribunaux n'indiquent pas si ces dispositions respectent le droit à la présomption d'innocence en particulier lorsque la sanction écarte la possibilité d'une peine d'emprisonnement.²⁰ Mais elles vont

¹⁸ *R. c. Oakes, op. cit.* (présumer faire le trafic de stupéfiants de la simple possession); *R. c. Downey*, [1992] 2 R.C.S. 10 (présumer vivre de la prostitution du fait de demeurer avec une prostituée); *R. c. Whyte* [1988] 2 R.C.S. 3 (présumer la garde d'un véhicule avec facultés affaiblies du fait d'être assis à la place du conducteur); *R. c. Audet* [1996] 2 R.C.S. 171 (présumer être en situation d'autorité relativement à l'agression sexuelle chez une mineure du fait d'être professeur au secondaire).

¹⁹ *R. c. Johnson Laba* [1994] 3 R.C.S. 965 (présumer vendre du minerai du fait d'en avoir la possession sans permis); *R. c. Wholesale Travel Group inc. op. cit.* (présumer connaître le contenu faux ou mensonger d'une annonce).

²⁰ *R. c. Wilson*, 11 C.R. (5th) 347, propos du juge Bastarache, en 1997, alors à la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick. Encore une fois, on s'est attardé à la possibilité (...suite)

très certainement à l'encontre du principe voulant qu'un innocent ne puisse être condamné.

2.2 Le droit à la présomption d'innocence compromis

Ainsi, la possibilité d'un emprisonnement a influencé grandement le fardeau de preuve y compris dans le cas d'infractions réglementaires, qu'il y ait ou non renversement du fardeau de preuve. Lorsqu'une telle possibilité d'incarcération existe, les tribunaux ont jugé que l'accusé devait minimalement avoir la possibilité de se défendre parce que sa liberté était en jeu. La même règle s'applique à une infraction, au départ, de responsabilité absolue prévoyant la possibilité d'une peine de prison²¹. Par contre, si aucune peine de prison n'est prévue, l'accusé peut généralement se justifier selon la prépondérance des probabilités dans le cas d'une infraction de responsabilité stricte. S'il s'agit d'infractions de responsabilité absolue, la jurisprudence semble indiquer qu'elles sont également conformes à la Charte canadienne en autant qu'elles ne prévoient pas d'emprisonnement.

Toutefois, la Commission estime qu'un accusé devrait toujours pouvoir se défendre, qu'une infraction réglementaire prévoie une peine d'emprisonnement ou non. Cela est d'autant plus vrai d'une infraction imputée à un tiers comme c'est le cas de l'infraction d'excès de vitesse constatée par photo-radar créée par le nouvel article 592.1. Cela distingue d'ailleurs cette

d'emprisonnement pour une infraction à la sécurité routière de responsabilité absolue visant par ailleurs un tiers.

²¹ *Wholesale Travel Group inc, op. cit.*; *R. c. Pontes* [1995] 3 R.C.S. 44; *Ordre des pharmaciens du Québec c. Lang*, Cour du Québec, 16 octobre 2000, J.E. 2000-2158 (C.Q.); *Québec (Procureur général) c. Gauthier*, Cour du Québec 28 février 2001, J.E. 2001-861; *Canada (Procureur général) c. Québec North Shore & Labrador Railway Company inc.*, Cour du Québec, 9 avril 1999.

disposition de la jurisprudence dominante²². Les droits judiciaires visent à protéger la personne, non seulement contre un emprisonnement arbitraire, mais aussi contre une reconnaissance de culpabilité sans preuve réelle. Avant même l'adoption de la Charte canadienne, la Cour suprême a rappelé que, si une infraction peut en principe être de responsabilité absolue, elle doit toutefois être qualifiée comme étant de responsabilité stricte si un accusé risque d'être reconnu coupable alors qu'un doute subsiste sur sa culpabilité. Nous estimons que ce raisonnement, fondé sur les règles de justice de *Common Law*, a été repris et intégré à la jurisprudence de la Charte canadienne²³.

Nos doutes s'expliquent également pour les raisons suivantes. D'une part, il n'y a pas d'unanimité parmi les tribunaux, y compris chez les juges de la Cour suprême, sur la portée des droits judiciaires particulièrement dans le cadre réglementaire²⁴. La mise en oeuvre de ces droits dans le cadre réglementaire se

²² Dans l'affaire *Pontes* (*op. cit.*), la Cour suprême à cinq contre quatre a déduit du libellé de l'infraction de conduire, en Colombie-Britannique, alors que son permis est suspendu, une infraction de responsabilité absolue. Cela signifie qu'en défense, l'accusé Pontes ne pouvait invoquer qu'il n'avait pas reçu d'avis indiquant la suspension suite à une condamnation pour d'autres infractions au Code de la route. La majorité a jugé que cela n'allait pas à l'encontre du *due process* dans la mesure où la province ne prévoyait plus d'emprisonnement pour ce type d'infraction, à défaut de payer l'amende, découlant du jugement dix années plus tôt concernant l'article 94(2) du même Code de la route. (*Renvoi relatif à l'article 94(2) du Motor Vehicle Act (Colombie-Britannique)*, *op. cit.*) Toutefois, dans cette affaire, l'infraction visait directement le conducteur. De plus, il s'agissait d'une infraction sous-jacente, la suspension du permis constituant une forme de sanction pour d'autres infractions au Code de la route.

²³ Claude Leblond, *op. cit.*, p. 37 et ss.

²⁴ Don Stuart, *Charter Justice in Canadian Criminal Law*, second éd., Scarborough, Carswell, 1996, pp. 49 et ss. et pp. 325 et ss. Voir également *Bergeron c. Québec (P.G.)*, [1995] R.J.Q. 2054 (CA). Dans cet arrêt portant sur l'article 33 de la Charte québécoise en matière réglementaire, aucun emprisonnement n'est prévu. Un renversement du fardeau de preuve est jugé conforme à l'article 33 mais l'accusé doit pouvoir malgré tout soulever un doute raisonnable sur son intention de participer ou non à une grève illégale afin de se conformer à la Charte. Non seulement l'État ne peut présumer de cette intention sans possibilité de la réfuter mais il ne peut non plus s'attendre à ce que l'accusé se justifie selon la balance des probabilités. La sanction, ici, consistait en une amende seulement.

révèle assez complexe, complexité qui, de l'avis de la Commission, devrait être dissipée. Par ailleurs, si les tribunaux semblent plus généreux dans l'application des garanties judiciaires aux infractions criminelles, ils le sont beaucoup moins en matière réglementaire. Dans ce cas, on sera porté à donner le bénéfice du doute à l'État aux prises avec de multiples problèmes de gestion plus complexes les uns que les autres. Mais si l'efficacité de l'État demeure un facteur important, la Commission croit qu'une législation pénale ne devrait jamais conduire à une déclaration de culpabilité en cas d'incertitude.

La Commission estime donc que l'infraction d'excès de vitesse constatée par cinémomètre photographique, telle que proposée dans le Projet de loi n° 17, demeure difficilement conciliable avec l'une des règles du *due process of law*²⁵. Plus précisément, la Commission croit que le projet de loi va à l'encontre de la présomption d'innocence prévue à l'article 33 même en l'absence de possibilité d'emprisonnement.

2.3 Des dispositions à caractère inéquitable

Par ailleurs, la Commission relève le caractère inéquitable des dispositions proposées qui rendent encore plus difficile l'impossibilité pour le propriétaire du véhicule de se défendre adéquatement. Il en va ainsi, tant du double

²⁵ On peut également se demander si le droit protégé par l'article 24 de la Charte québécoise devrait s'appliquer dans le cas de paiement d'amende et de toute autre peine excluant l'emprisonnement, c'est-à-dire lorsque l'État prive une personne de la liberté de disposer de ses biens ou de bénéficier d'un privilège dans un cadre strictement pénal. En effet, l'article 24 traite de la *liberté physique* mais également des *droits* des individus. Cela différencie l'article 24 de la Charte québécoise de l'article 7 de la Charte canadienne où il est seulement question de *liberté physique* (avec le droit à la vie et le droit à la sécurité de sa personne qui constituent, dans la Charte québécoise, des droits fondamentaux et non des droits judiciaires).

traitement de la même infraction que du caractère important et intrusif des sanctions prévues par le projet de loi malgré l'absence de possibilité d'emprisonnement. Le renversement du fardeau de preuve de l'infraction et la présomption de culpabilité quasi irréfutable du propriétaire du véhicule soulèvent également des questions de fond sur cette initiative.

La question se pose de semblable manière à propos de l'article 2 du projet de loi²⁶ interdisant de placer tout objet devant la plaque d'immatriculation pouvant nuire à la prise de la photographie. Cela revient à interdire l'usage de support ou même de remorque à l'arrière du véhicule sous peine de sanction. Cela illustre les difficultés liées à l'utilisation et à la précision des appareils en plus de mettre l'utilisateur du véhicule dans une situation incertaine sur ce qu'il peut légalement faire ou non.

De même, ces infractions seront sans doute portées au dossier de conducteur du propriétaire du véhicule. Elles vont laisser une trace et pourraient lui être reprochées dans l'avenir alors qu'il n'est aucunement coupable et que l'auteur véritable du délit s'en tire à bon compte. De plus, le fait qu'on limite les moyens de défense en échange de sanctions moins grandes dans un cas envoie un message contradictoire au public. En effet, excéder la vitesse dans une zone balayée par un photo-radar serait ainsi moins grave ou important que la même infraction commise ailleurs sur le réseau routier.

²⁶ Article 2 du Projet de loi n° 17 remplaçant l'article 251 du Code : « Nul ne peut : (...) 2° placer ou appliquer ni faire placer ou appliquer sur un véhicule routier tout objet ou toute matière pouvant nuire de quelque façon au fonctionnement normal d'un cinémomètre ou à l'enregistrement des informations sur la plaque d'immatriculation par appareil-photo d'un cinémomètre photographique. »

La Commission soulève également la possibilité d'une atteinte au droit au respect de la vie privée. Lors de la première tentative de mettre en place les cinémomètres, au cours des années soixante-dix, cette question de vie privée avait fait avorter le projet. En effet, la photo prise alors permettait d'identifier le conducteur et les autres passagers du véhicule. On parle maintenant d'utiliser la photo de la plaque d'immatriculation seulement comme preuve de l'infraction²⁷. Malgré l'amélioration de l'efficacité des appareils, la Commission n'a pas reçu l'assurance que seule la plaque d'immatriculation serait ainsi prise en photo. Cela suffit, à nos yeux, à mettre en doute la légitimité du dispositif eu égard au droit à la vie privée protégé par l'article 5 de la Charte québécoise.

La Commission profite également de l'étude du Projet de loi n° 17 pour se demander si toutes les infractions de responsabilité absolue ne sont pas source d'inéquité. Cette qualification de l'infraction entraîne l'impossibilité de se défendre autrement que sur un fait matériel, peu importe les circonstances de la commission de l'acte ou, plus grave à nos yeux, que la personne soit présumée responsable de l'infraction par simple souci de commodité pour le législateur. Cela est encore moins justifiable dans le cas d'une infraction imputée à un tiers. Comme certains auteurs l'ont souligné, toutes les infractions réglementaires pourraient être de responsabilité stricte. De même, un doute raisonnable devrait suffire à renverser les présomptions, qu'il y ait risque d'emprisonnement ou non, sans que l'efficacité du système pénale soit affectée²⁸.

²⁷ Article 8 du Projet de loi n° 17, second paragraphe.

²⁸ Cette position est défendue par les professeurs Harper, Rainville et Turgeon, cités par le juge Bonin, à savoir qu'il y aurait lieu pour le législateur d'abolir la responsabilité absolue et de permettre dans tous les cas la défense fondée sur la diligence raisonnable. *Gauthier, op. cit.*; Harper, Rainville et Turgeon, *Traité de droit pénal canadien*, Cowansville, Yvon Blais, 1998, p. 603.

En somme, la Commission estime que les difficultés soulevées par le Projet de loi n° 17 nous semblent contraires au principe d'équité qui veut que toute personne soit égale devant la loi. Elles laissent apparaître des doutes sur la légitimité des actions de l'État et sur le système de justice pénale. La gestion des limites de vitesse est souvent perçue par le public comme une source de revenus supplémentaires pour le gouvernement ou les municipalités plutôt qu'une façon d'améliorer la sécurité routière. La Commission croit que le double régime de sanction des excès de vitesse institué par le Projet de loi n° 17 renforcera cette impression auprès de la population. Il en va de même de l'efficacité des appareils à réaliser les objectifs que s'est fixé le législateur.

2.4 L'objectif poursuivi par le législateur : améliorer la sécurité routière

L'utilisation du cinémomètre photographique ou photo-radar fait partie de ces idées concernant la sécurité routière qui reviennent périodiquement dans l'actualité. Comme il s'agit de se prononcer sur l'opportunité de ces propositions, nous sommes d'avis que des restrictions aux droits et aux libertés pouvant en découler doivent raisonnablement augmenter la sécurité compte tenu de leur impact possible sur les droits. Sur le plan social comme du point de vue des libertés, le gouvernement doit démontrer que la mise en place de ces mesures, qui ont d'ailleurs fait l'objet d'un livre vert et de consultations devant cette même commission l'an dernier²⁹, améliorera le bilan routier au Québec.

Toutefois, les quelques études produites sur le sujet et les débats survenus dans les autres provinces à propos de l'emploi des photo-radars soulèvent de

²⁹ Gouvernement du Québec, *La sécurité routière au Québec : un défi collectif*, Québec, Ministère des Transports et Société de l'assurance automobile du Québec, 2000.

nombreuses interrogations. Concrètement, s'il apparaît que les excès de vitesse augmentent les risques d'accidents, il ne semble pas que la vitesse soit la seule cause, ni qu'il s'agisse de la plus importante dans bien des cas. Dans son énoncé de politique sur la sécurité dans les transports³⁰, le gouvernement affirme lui-même que les effets de la vitesse sur la sécurité sont multiples. Si la réduction et éventuellement la sanction des excès de vitesse diminuent les risques d'accident en modifiant le comportement des conducteurs, plusieurs autres facteurs semblent contribuer aux fluctuations du bilan routier.

Les experts du ministère relèvent pas moins de vingt-neuf enjeux liés au facteur humain, à l'environnement routier, à l'environnement socio-économique et à la qualité des véhicules. On parle, ici, du port de la ceinture de sécurité, des motocyclettes, des véhicules lourds³¹, des aménagements routiers sécuritaires, de la conduite hivernale. On distingue également le réseau routier municipal des grandes routes. Les auteurs affirment aussi que les effets de la vitesse sur la sécurité sont multiples et surtout, « difficiles à interpréter »³². À la lecture de ce document du ministère des Transports, on constate que la vitesse constitue un enjeu de sécurité important, certes, mais qu'il y a en d'autres. C'est pourquoi les auteurs parlent de la nécessité d'intégrer les actions en matière de sécurité.

³⁰ Ministère des Transports du Québec, *Politique de la sécurité dans les transports 2001-2005*, Québec, Ministère des Transports, 2001, p. 78 et ss.

³¹ Le transport routier a fait l'objet d'une analyse particulière en 1999. On y révèle qu'environ le quart des accidents avec blessés ou entraînant un décès peuvent être attribués au camionnage entre 1989 et 1995. Toutefois, compte tenu des kilomètres parcourus et de leur nombre croissant, les camions sont moins souvent impliqués dans les accidents routiers que les automobiles mais sont responsables malgré tout de nombreux accidents graves. Ministère des Transports, *Transport des marchandises au Québec*, Québec, Ministère des Transports, 1999, pp. 40 et ss.

³² *Idem*, p. 78. Le document cite deux études australiennes dont on ignore la méthodologie mais sur lesquelles reposent les arguments en faveur de la nécessité de réduire la vitesse. Quant à l'utilisation de cinémomètres photographiques, on souligne que l'Australie les utilise et que cela a réduit les accidents.

En effet, « aucune problématique n'est aussi multifactorielle que la vitesse. Celle-ci est fonction de l'interaction entre le comportement du conducteur, la capacité du véhicule, l'environnement routier et l'environnement socio-économique ». Les auteurs suggèrent d'agir, certes, sur la vitesse mais aussi sur les véhicules comme les motos super-sports, sur les aménagements de la route avec la création d'un effet de porte à l'entrée des agglomérations ou sur le « juste-à-temps » dans l'industrie du camionnage. Enfin, si la crainte d'une sanction constitue un excellent incitatif à la prudence, il ne faut pas négliger la persuasion et la sensibilisation aux dangers de la vitesse comme le montrent les résultats des diverses campagnes contre la conduite en état d'ébriété ou les excès de vitesse³³.

L'efficacité des appareils a également été mise en doute dans les autres provinces. En Ontario, la mise en place de cinémomètres en 1993 a coïncidé avec une réduction des accidents et du nombre de blessés et de morts. Toutefois, leur disparition en 1995 n'a entraîné aucune augmentation des accidents malgré l'accroissement du nombre de conducteurs³⁴. En fait, la chute du nombre de blessés et de morts a continué malgré tout et l'Ontario

³³ Société de l'assurance automobile du Québec, *Opération pieds pesants en Estrie*, communiqué du 6 juillet 2001. Ainsi, entre le 23 mai et le 6 juillet 2001, on apprend que les policiers ont réalisé près de 700 heures d'opérations de contrôle et remis plus de 1100 constats d'infraction sur près de 15 sites ciblés. « À cela, souligne le communiqué, il faut ajouter plusieurs opérations de sensibilisation ».

³⁴ Ministry of Transportation, *Ontario Road Safety Annual Report 1999*, Toronto, Ministry of Transportation, 2001, pp. 6 et 18. Selon le rapport, 868 personnes sont décédées dans les accidents de la route incluant motoneiges et tout-terrains en Ontario en 1999 alors que 84 062 étaient blessées plus ou moins sérieusement. En moyenne entre 1995 et 2000, ces chiffres s'élevaient respectivement à 909 et 86 151 alors que le Québec comptait pour la même période en moyenne, respectivement 780 et 48 810 personnes touchées. (re : *Politique de sécurité dans les transports 2001-2005*, op. cit., p. 4) Toutefois, la population de la province voisine excède maintenant la nôtre de près de 70 %, 11,5 contre 7 millions d'habitants.

vient maintenant au second rang des États et provinces en Amérique du Nord en ce qui concerne le nombre d'accidents mortels par tranche de 10 000 titulaires de permis de conduire. Le ministère des Transports de l'Ontario attribue ces bons résultats à sa stratégie en faveur de la sécurité routière, à des peines plus sévères pour certaines infractions mais également à l'amélioration du réseau routier³⁵. La tendance à la baisse se vérifie également au Québec et cela, sans recours aux photo-radars. Ainsi, alors que le parc automobile et le nombre de kilomètres parcourus explosaient respectivement de 40 et 80 % entre 1985 et 2000, le nombre de décès chutait radicalement de 40 %³⁶.

En Colombie-Britannique où l'expérience a été tentée entre 1996 et 2001, le lien entre l'emploi de cinémomètres, la réduction de la vitesse et l'amélioration de la sécurité sur les routes a semblé également difficile à établir. Ainsi, les policiers ont affirmé que les blessures et accidents mortels avaient diminué au cours des neuf premiers mois d'implantation des photo-radars en 1997³⁷. Toutefois, on souligne du même coup que d'autres mesures ont été prises notamment à l'égard de la conduite avec facultés affaiblies et envers les jeunes conducteurs. C'est sans doute pourquoi le nouveau gouvernement a décidé retirer les appareils, préférant revenir aux méthodes classiques de contrôle de la vitesse mais aussi tenant compte des coûts et des difficultés d'application³⁸.

³⁵ Ministère des Transports de l'Ontario, *L'Ontario au premier rang au Canada pour la sécurité routière : un bon départ pour la fin de semaine du 1^{er} juillet*, Communiqué de presse du 30 juin 2001.

³⁶ *Politique de sécurité dans les transports 2001-2005*, op. cit., p. 5.

³⁷ Ministry of Attorney General, *Twelve-Month Photo Radar Report Shows Tougher Enforcement Paying Road Safety Dividends*, Communiqué du 9 décembre 1997.

³⁸ Considéré comme un « désastre » par le nouveau gouvernement libéral, les 30 photo-radars de la province ont été remisés le 27 juin dernier après avoir généré des revenus d'environ 5 millions \$ par année pour la province en cinq ans, excluant les municipalités (Kim Lunman, "B.C. scraps photo radar", *Globe and Mail*, 28 juin 2001). Au départ, selon une analyse soumise au conseil de ville de Vancouver, le 14 mars 1996, on prévoyait (...suite)

En résumé, une relation raisonnable de cause à effet entre l'utilisation du photo-radar, la réduction de la vitesse et la diminution du nombre d'accidents semble difficile à établir. Pour la Commission, elle ne justifie pas l'atteinte aux droits proposée. La Commission croit que l'amélioration de la sécurité et du bilan routier au Québec constitue une question sérieuse. Mais si l'implantation des photo-radars s'avère nécessaire un jour, celle-ci devrait être précédée d'une politique de sécurité dans les transports plus large touchant tous les aspects du problème³⁹.

CONCLUSION

La Commission aimerait faire ressortir de l'analyse du Projet de loi n° 17 les éléments suivants. D'une part, du point de vue scientifique, l'objectif du projet de loi et les moyens pour y parvenir apparaissent incertains. Il n'est pas sûr que l'emploi des cinémomètres photographiques soit le meilleur, ni le seul moyen pouvant contribuer à réduire la vitesse. L'utilité des cinémomètres photographiques n'est pas démontrée sur le plan de la sécurité et d'autres

qu'ils généreraient au total des revenus de 78 millions \$ au cours des cinq premières années d'implantation et de 90 millions annuellement par la suite dont 18 millions pour la seule municipalité de Vancouver. Mais il semble que ces prévisions ne se soient pas matérialisées. (Re : Administrative Report to Vancouver City Council, 29 février et 14 mars 1996.)

³⁹ À ce jour, plusieurs études portant sur l'utilisation des cinémomètres photographiques au Québec, dont une réalisée à la demande du ministère des Transports, sont l'œuvre du même auteur, Guy Paquette, du Centre de recherche sur l'environnement et les transports de l'Université Laval. Dans un mémoire remis dans le cadre de l'étude du *Livre vert sur la sécurité routière*, le spécialiste recommande l'implantation des photo-radars à certains endroits même si leur efficacité à réduire le nombre d'accidents n'est pas clairement établie. Guy Paquette, *Radar-photo et sécurité routière: état de la situation et propositions*, Mémoire remis dans le cadre de la consultation sur le Livre vert *La sécurité routière au Québec: un défi collectif*, Groupe de recherche en sécurité routière, Département de l'information et des communications, Université Laval, 2000.

moyens moins intrusifs relativement aux droits n'ont pas été considérés suffisamment afin de parvenir aux objectifs recherchés.

D'autre part, le Projet de loi n° 17, par l'emploi du cinémomètre photographique, propose une mesure susceptible de porter atteinte aux droits de la personne, en particulier, au droit à la présomption d'innocence. L'examen de la jurisprudence nous conduit à cette affirmation en dépit du fait que l'infraction proposée ne comporte pas de possibilité d'emprisonnement. La Commission estime que la possibilité créée par le Projet de loi n° 17 de condamner une personne alors qu'elle n'est pas coupable est contraire à la Charte. La Commission croit qu'il faut revenir aux principes du droit pénal et analyser la légalité de l'emploi de ces appareils, non pas du point de vue d'une plus grande facilité pour l'État de sanctionner les excès de vitesse mais de celui des droits de la personne. Il nous semble difficile de justifier l'emploi des cinémomètres photographiques alors que nombre d'individus risquent d'être reconnus coupables d'une infraction qu'ils n'ont pas commise.

Enfin, les nouvelles dispositions se révèlent également inéquitables puisqu'elles créent un régime de preuve et de sanction d'une même infraction d'excès de vitesse différent selon le moyen utilisé pour le constater. Non seulement ces dispositions peuvent-elles conduire à une culpabilité presque automatique de personnes étrangères à l'infraction, elles risquent également de compliquer considérablement la vie du défendeur. Elles vont laisser une trace qui pourraient lui être reprochées dans l'avenir alors que l'auteur véritable du délit s'en tire à bon compte. De plus, le fait qu'on limite les moyens de défense en échange de sanctions moins grandes dans un cas indique au public qu'un excès de vitesse est moins grave ou important par rapport à l'autre. Cette situation nous semble contraire au principe d'équité qui veut que toute personne soit égale devant la

loi et peut même soulever des doutes sur la légitimité sur le système de justice pénale.

En somme, la Commission recommande au gouvernement de revoir la question de l'utilisation des cinémomètres photographiques sur les routes du Québec. La Commission encourage le gouvernement à adopter diverses mesures visant l'amélioration de la sécurité routière mais invite l'État à le faire dans le respect des dispositions de la *Charte des droits et libertés de la personne*.