Rapport

sur la mise en œuvre et les premiers effets de la Loi concernant les propriétaires et exploitants de véhicules lourds

Ministère des Transports du Québec
Commission des transports du Québec
Société de l'assurance automobile du Québec

Juin 2001

Québec

Coordination :

Guy Mailhot

Analyse et rédaction

Yanick Blouin
Guy Mailhot
Céline Sylvestre
Gilles Tremblay

Collaboration

Pierre Boucher
Diane Gignac
Pierre Mercier
Michel Meunier
Danielle Pagé
Robert Poiré

Ce rapport a été préparé par le Service des politiques économiques du ministère des Transports, le Service des politiques et des programmes – propriétaires et exploitants de véhicules lourds de la Société de l'assurance automobile, la Direction de la coordination et de la vérification de la Commission des transports du Québec et édité par la Direction des communications du ministère des Transports du Québec.

Pour en obtenir des exemplaires, il suffit de téléphoner au (418) 643-6864, (Québec), ou au (514) 873-2605, (Montréal), ou d'écrire à l'adresse suivante :

Direction des communications
Ministères des Transports du Québec
700, René Lévesque Est, 27e étage
Québec (Québec) G1R 5H1

Cette publication est également disponible dans le site Internet du ministère des Transports : www.mtq.gouv.qc.ca.

Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec 2001
ISBN 2-550-37722-2

Sommaire

Le gouvernement du Québec a adopté, en juin 1998, la Loi concernant les propriétaires et exploitants de véhicules lourds[1]. L'adoption de cette loi s'était révélée nécessaire à la suite de l'analyse des carences de l'encadrement des transporteurs d'avant 1998. La nouvelle Loi annonçait que la sécurité routière et la protection du réseau routier constitueraient désormais les principaux critères d'évaluation du comportement des utilisateurs de véhicules lourds.

La nouvelle Loi n'a pas affecté les règles déjà appliquées en matière de sécurité routière ou de protection du réseau routier. Elle constitue cependant un encadrement totalement nouveau des activités des propriétaires et des exploitants de véhicules lourds (PEVL), ainsi que des intermédiaires en services de transport, encadrement fondé sur trois grands mécanismes :

- *Un mécanisme d'entrée dans l'industrie :* Pour mettre en circulation ou exploiter un véhicule lourd, ou pour offrir des services d'intermédiaire en services de transport, une personne doit s'inscrire auprès de la Commission des transports du Québec (CTQ).
- *Un mécanisme de suivi du comportement :* La Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) tient un dossier sur tout PEVL inscrit auprès de la Commission et y consigne les événements qui lui sont imputables. Elle intervient de manière progressive auprès de ceux qui constituent un risque potentiel, en fonction des critères prévus à sa politique d'évaluation. Le suivi du comportement des intermédiaires relève de la Commission.
- *Un mécanisme de sanction :* Un PEVL peut se voir imposer par la Commission des mesures administratives visant à corriger les aspects de son comportement considérés comme présentant un risque. Il peut même se voir retirer son privilège de mettre en circulation ou d'exploiter un véhicule lourd. Un intermédiaire considéré comme présentant un risque peut quant à lui se voir radier de la liste des intermédiaires.

Deux volets majeurs font l'objet du présent rapport. D'abord, l'analyse de la mise en œuvre de la Loi indique que l'implantation du nouvel encadrement a affecté de manière importante les organismes gouvernementaux qui y ont contribué et fait ressortir la contribution majeure des associations de PEVL à ce projet. Elle démontre également que plusieurs difficultés, inhérentes aux changements de cette envergure, ont été éprouvées et que la grande majorité de celles-ci ont été aplanies. Cependant, certaines difficultés demeurent et font l'objet de recommandations dans le présent rapport :

- la difficulté d'identifier l'exploitant à l'occasion de contrôles sur route, en entreprise ou dans le rapport d'accident;
- les difficultés liées à l'identification de l'exploitant, ont fait en sorte que les corps policiers n'ont pu procéder à la formation du personnel;
- le fait que certaines municipalités ne font pas parvenir immédiatement à la SAAQ les contrats d'infractions émis aux conducteurs de véhicules lourds;
- la nécessité d'apporter certains ajustements à la politique d'évaluation;
- le délai de traitement des dossiers à la CTQ;
- le fait que quelques PEVL aient déjoué le processus de sanction en transférant la propriété de leurs véhicules.

En ce qui a trait aux éléments positifs de la mise en œuvre de la Loi, le présent rapport démontre :

- que les mécanismes requis pour soutenir l'application de la Loi ont été mis en place conformément aux attentes et qu'ils jouent le rôle pour lequel ils ont été conçus;

1. Dans le but d'alléger le texte, la Loi concernant les propriétaires et exploitants de véhicules lourds sera appelée «la Loi», et le terme «propriétaires et exploitants de véhicules lourds» sera remplacé par le sigle «PEVL».

- que la majorité des intervenants ont joué le rôle que l'on attendait d'eux;
- que de nombreux moyens ont été utilisés pour informer l'industrie au regard de la Loi, et que l'on observe un niveau élevé de satisfaction de la clientèle à l'égard de l'information reçue.

Ensuite, l'analyse *des premiers effets de la Loi* indique que cette dernière produit déjà plusieurs des avantages escomptés. Il faut se rappeler que la Loi vise à corriger les comportements délinquants ou présentant des risques. On constate ainsi :

- que plus de 98 p. 100 des PEVL se conforment à l'obligation de s'inscrire au registre de la CTQ et respectent par le fait même les autres exigences qui leur sont imposées par les lois québécoises;
- que les mécanismes prévus à la Loi ont contribué à sensibiliser de manière importante les PEVL à leurs obligations ainsi qu'à modifier leurs manières de faire;
- que la politique d'évaluation de la SAAQ identifie des PEVL présentant un risque et qu'elle contribue à corriger leur comportement;
- que le processus de sanction et la diffusion des décisions de la CTQ contribuent à améliorer le comportement des PEVL présentant un risque;
- que la majorité des PEVL (70 p. 100) croient que la Loi permettra d'accroître la sécurité et la protection du réseau routier.

De manière particulière, la Loi visait à cibler les 5 p. 100 de PEVL considérés comme étant plus délinquants ou présentant un risque par rapport aux autres, et l'on prévoyait que le dossier de moins de 1 p. 100 des PEVL serait analysé par la CTQ en vue de l'imposition éventuelle d'une mesure corrective. En projetant sur une période de deux ans les résultats atteints au 31 mars dernier, on constate qu'environ 8 p. 100 des PEVL devraient faire l'objet d'une des interventions prévues à la politique d'évaluation, et que le dossier de 1 p. 100 des PEVL devrait être acheminé à la CTQ. Par ailleurs, les dossiers faisant l'objet d'interventions sont ceux de PEVL présentant vraiment un risque. Ainsi, selon une analyse ponctuelle, les 6,6 p. 100 de dossiers faisant l'objet d'une intervention au 28 février 2001 réunissaient 32 p. 100 des accidents, 33 p. 100 des infractions au regard de la sécurité routière, 35 p. 100 des infractions au regard des limites de charge et 24 p. 100 des mises hors service inscrits aux dossiers de l'ensemble des PEVL.

Malgré ces effets positifs, des améliorations paraissent nécessaires afin de corriger certains problèmes ou d'améliorer les résultats obtenus. Des recommandations sont ainsi formulées afin d'accroître l'efficacité de la Loi et du contrôle, de mieux soutenir la clientèle et d'améliorer les processus administratifs. La poursuite de la révision de la politique d'évaluation des PEVL et la mise en œuvre de moyens afin de mieux identifier les exploitants figurent parmi les recommandations les plus importantes.

Le rapport conclut par deux éléments de perspective. D'abord, on constate que la loi fédérale en cours d'élaboration (projet de loi S-3) aura à court terme un effet sur la Loi et sur les mécanismes qui la soutiennent. En effet, d'autres administrations canadiennes ont mis en place ou élaborent actuellement un encadrement semblable à celui du Québec. La nouvelle loi fédérale fera en sorte que des résultats devront être atteints au regard des efforts d'harmonisation déjà entrepris par les provinces afin de s'assurer que les mécanismes ainsi mis en place produisent des résultats équivalents. Il faut donc suivre attentivement l'évolution de ce dossier. Ensuite, l'évaluation faisant l'objet du présent rapport ne permettait pas, à cause du court délai écoulé depuis l'entrée en vigueur de la Loi, d'en mesurer les impacts réels sur l'amélioration du bilan routier et la protection du réseau routier. Afin de mesurer ces effets, il faut d'ores et déjà amorcer les étapes qui conduiront, en 2005, à évaluer l'efficacité de la Loi.

Table des matières

INTRODUCTION 5

1. LE CONTEXTE DE L'ÉVALUATION 7
1.1 Les objectifs de l'évaluation 7
1.2 La méthodologie 7
1.3 Le nouvel encadrement du transport routier 10

2. L'ÉVALUATION DES PREMIERS EFFETS DE LA LOI 11
2.1 L'inscription et sa mise à jour 11
2.2 L'évaluation et le suivi du comportement 15
2.3 Le processus de sanction 19
2.4 Les autres effets de la Loi 21
2.5 La perception globale de l'efficacité de la Loi 22

3. LES RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE 23
3.1 L'évaluation de la mise en œuvre 23
3.2 Les systèmes informatiques 25
3.3 La réglementation et le contrôle 26

4. LE BILAN ET LES RECOMMANDATIONS 31
4.1 Améliorer l'efficacité de la loi 31
4.2 Améliorer l'efficacité du contrôle 32
4.3 Mieux soutenir la clientèle 32
4.4 Améliorer les processus administratifs 32

5. LES ÉTAPES À VENIR 33
5.1 L'adoption de la nouvelle loi fédérale 33
5.2 L'évaluation de l'efficacité de la loi 33

ANNEXES 35
Annexe I
Information relative aux entrevues 37
Annexe II
Calendrier des principales étapes de la mise en œuvre 39
Annexe III
Information relative aux personnes inscrites au registre des PEVL ou à la liste des intermédiaires 41

Introduction

Le gouvernement du Québec a adopté, en juin 1998, la Loi concernant les propriétaires et exploitants de véhicules lourds. Cette loi visait à accroître la sécurité routière et à protéger le réseau routier par la mise en place d'un nouvel encadrement imposé aux utilisateurs de véhicules lourds.

L'adoption de la Loi repose sur des constats préoccupants tirés de l'examen de la situation du transport routier à la fin des années 1990. En effet, il avait été démontré qu'une minorité d'utilisateurs de véhicules lourds (5 p. 100) présentaient un risque élevé sur les routes, ceux-ci étant impliqués dans 16 p. 100 des accidents et imputables de 25 p. 100 des constats d'infractions émis touchant la sécurité routière et la protection du réseau routier[2]. Devant ce fait, l'État ne pouvait agir efficacement, car les moyens mis à sa disposition ne permettaient pas de corriger le comportement des délinquants. Des problèmes d'équité concurrentielle des entreprises de transport justifiaient également une approche plus vigoureuse de la part du législateur.

L'entrée en vigueur de la Loi a nécessité la mise en place de nombreux mécanismes afin d'en soutenir l'application. Compte tenu des changements majeurs apportés par le nouvel encadrement du transport routier, il est apparu important d'examiner à fond l'implantation de la Loi. Cette préoccupation est d'ailleurs traduite à l'intérieur même du projet de loi 430, puisque l'article 181 prévoit que le ministre doit, au plus tard le 20 juin 2001, faire un rapport au gouvernement sur la mise en œuvre de la Loi ainsi que sur la possibilité de la maintenir et, le cas échéant, de la modifier. Le présent rapport d'évaluation remplit cette obligation. Il a été réalisé conjointement par les trois organismes responsables de la Loi, soit le ministère des Transports du Québec (MTQ), la Commission des transports du Québec (CTQ) et la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ).

Le rapport se divise en cinq grandes sections. D'abord, la première section précise les objectifs et la méthodologie de l'évaluation et présente succinctement l'objet de l'étude, soit les principaux volets du nouvel encadrement du transport routier. La deuxième section dresse un portrait des premiers effets de la Loi. Ensuite, la troisième section s'attarde sur les résultats de l'évaluation de la mise en œuvre de la Loi, tant du côté des acteurs gouvernementaux que de celui de l'industrie. La quatrième section du rapport présente un bilan et des recommandations. Enfin, la dernière section traite des étapes à venir.

2. Ministère des Transports du Québec, Commission des transports du Québec, Société de l'assurance automobile du Québec, *Encadrement du transport routier des personnes et des marchandises. Étude d'impact*. Janvier 1998.

1 Le contexte de l'évaluation

1.1 Les objectifs de l'évaluation

L'évaluation de la Loi poursuit deux objectifs :

- *Évaluer la mise en œuvre de la Loi* en documentant les processus mis en place au cours du cycle d'implantation, afin d'évaluer dans quelle mesure ces processus sont conformes à ce qui avait initialement été prévu, d'expliquer les écarts observés et d'examiner les correctifs apportés, le cas échéant. L'évaluation de la mise en œuvre doit permettre aux responsables de l'application de la Loi d'ajuster le tir au besoin, à la lumière des succès atteints et des difficultés éprouvés au moment de l'implantation.

- *Mesurer les premiers effets de la Loi*, c'est-à-dire les résultats opérationnels, afin d'évaluer si les mécanismes mis en place pour soutenir l'application de la Loi atteignent les objectifs pour lesquels ils ont été conçus. Il ne s'agit pas ici de mesurer l'efficacité de la Loi elle-même, mais plutôt celle des processus qui la soutiennent. Ces premiers effets permettent toutefois de dégager une tendance générale par rapport à l'efficacité globale, puisque les processus ont été élaborés en lien avec la finalité de la Loi.

La présente évaluation de la mise en œuvre et des premiers effets constitue la première phase d'évaluation de la Loi. Une seconde phase, prévue pour 2005, examinera les dimensions de l'efficacité et de la pertinence de la Loi.

1.2 La méthodologie

Pour atteindre les objectifs de l'évaluation, on a choisi une approche méthodologique mixte, faisant appel à des méthodes qualitatives et quantitatives.

Les modes de collecte des données

Trois modes de collecte de données ont été retenus pour recueillir l'information nécessaire à l'évaluation. Ainsi, les résultats de l'évaluation s'appuient sur l'analyse de données d'entrevues auprès de représentants gouvernementaux et non gouvernementaux, de données de sondage effectué auprès de l'industrie et de données de gestion colligées par la SAAQ et la CTQ. L'ensemble de l'information provenant de ces trois sources permettra de poser un jugement sur la mise en œuvre et les premiers effets de la Loi.

a) Les entrevues

L'évaluation de la mise en œuvre requiert des données de nature qualitative, puisque l'objectif est de comprendre le fonctionnement du dispositif mis en place. À cet égard, l'information requise est détenue par un grand nombre d'interlocuteurs clés. Ces derniers ont été appelés à intervenir d'une façon ou d'une autre dans l'implantation de la Loi.

Ainsi, de nombreux représentants gouvernementaux ont été rencontrés. Ces personnes provenaient de différents secteurs du MTQ, de la CTQ et de la SAAQ, ministère et organismes responsables de la mise en œuvre de la Loi. À ce premier groupe d'intervenants, il faut ajouter des représentants des ministères québécois du revenu (MRQ) et de la justice (MJQ), des interlocuteurs de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) et de l'Inspecteur général des institutions financières (IGIF). Enfin, pour compléter la tournée du

secteur gouvernemental chargé d'appliquer la Loi, des entrevues ont été réalisées auprès de représentants des corps policiers (Sûreté du Québec et corps policiers municipaux) et de l'Association des greffiers et greffières des cours municipales.

Des intervenants extérieurs au gouvernement ont également été rencontrés. Ces personnes représentaient soit les entreprises mandataires de la CTQ pour l'application de la Loi, soit les différentes associations de l'industrie du transport routier[3].

Des guides d'entrevue (questionnaires) ont été élaborés pour ces rencontres. Chacun des trois organismes responsables de l'évaluation (MTQ, CTQ et SAAQ) s'est chargé d'un groupe d'entrevues, soit celles touchant les entités les plus proches de ses activités, incluant ses propres interlocuteurs internes. Le ministère ou l'organisme devait organiser la rencontre et assurer la réalisation de chaque entrevue sous sa responsabilité. L'animation de l'entrevue était assumée par une ressource interne désignée pour sa bonne connaissance de la Loi et des rôles attribués aux secteurs rencontrés. Dans un souci d'impartialité et de transparence, une personne de l'extérieur du ministère ou de l'organisme, selon le cas, assistait à l'entrevue et rédigeait le compte rendu. Enfin, pour éviter toute interprétation erronée, le compte rendu a été systématiquement soumis aux personnes rencontrées pour validation.

Au total, 37 entrevues ont été réalisées au cours desquelles 86 personnes ont été rencontrées. Les rencontres duraient en moyenne deux heures et comptaient de une à quatre personnes.

b) Le sondage

Le point de vue de l'industrie est un élément important à considérer dans la démarche d'évaluation. Pour compléter l'information obtenue à l'occasion des entrevues auprès des associations, le choix d'un sondage téléphonique[4] auprès de membres de l'industrie du transport routier a été retenu afin de recueillir des faits et des perceptions à l'égard de différents aspects de la mise en œuvre de la Loi.

Le sondage s'est déroulé du 2 au 14 mars 2001 auprès de 1001 propriétaires et exploitants de véhicules lourds (PEVL). L'échantillon est de type aléatoire stratifié et il provient de la population des personnes morales inscrites au registre de la CTQ. Il a été convenu de soustraire de l'échantillon toute personne physique inscrite au registre, car l'information relative à ces personnes est considérée comme confidentielle au sens de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. De plus, l'obtention d'une autorisation d'accéder à ces renseignements pour des fins de sondage impliquait des délais trop longs. Cette population représente 14 519 personnes parmi la population totale qui se chiffre à 56 396 personnes, soit 26 p. 100 de la population des PEVL. Pour assurer une représentativité de l'industrie, le plan échantillonnal retenu tient compte, dans la sélection aléatoire, des deux principales variables d'intérêt établies pour ce volet de l'évaluation. Ces variables sont :

- type de transport : transport de personnes ou transport de marchandises;
- taille du parc de véhicules : un ou deux véhicules, trois à dix véhicules, 11 véhicules et plus.

En somme, le plan échantillonnal reproduit la structure de la population à l'étude, soit l'ensemble des PEVL, en fonction des deux variables retenues. L'échantillon n'est toutefois composé que de personnes morales, pour les raisons mentionnées plus haut.

3. La liste complète des organismes rencontrés se trouve à l'annexe I.
4. Pour une analyse détaillée du sondage, voir le rapport produit par la firme Léger Marketing, intitulé «Étude sur les impacts de la loi 430 sur les propriétaires et exploitants de véhicules lourds, ainsi que sur la satisfaction de cette clientèle à l'égard de certains des services auxquels elle a eu accès dans le cadre de la mise en œuvre de cette loi.»

c) Traitement de données de gestion

Avec l'entrée en vigueur de la Loi, la SAAQ et la CTQ ont mis en place des systèmes d'information dans lesquels sont enregistrées des données opérationnelles. L'exploitation de ces banques de données a permis d'alimenter la mesure des premiers effets de la Loi.

Les limites à l'interprétation

Avant de présenter les résultats, il est nécessaire d'apporter certaines nuances qui guideront l'interprétation des données analysées dans ce rapport.

D'abord, pour ce qui est de l'approche qualitative, précisons que l'information recueillie à l'occasion des entrevues facilite la compréhension de la réalisation de l'implantation de la Loi. Malgré le grand nombre de personnes rencontrées, il faut se garder de généraliser à l'ensemble des interlocuteurs les faits et perceptions recueillis. De fait, les personnes rencontrées ne constituent aucunement un échantillon représentatif, mais elles reflètent la diversité des milieux où l'implantation de la Loi a été réalisée. Il s'agit de l'opinion émise par les personnes rencontrées et non de l'opinion « officielle » de l'entité administrative ou de l'organisme interviewé.

Du côté du sondage réalisé auprès d'un échantillon représentatif de la population visée par la Loi, les résultats peuvent être généralisés à la population à l'étude. Rappelons à cet égard que les personnes physiques inscrites au registre de la CTQ ont été soustraites de la population échantillonnée. Ces personnes se retrouvent presque exclusivement dans la catégorie des propriétaires et exploitants possédant un ou deux véhicules. La population des personnes morales possédant un ou deux véhicules étant en nombre suffisant, nous avons pu tirer un échantillon qui tienne compte du poids relatif de cette catégorie. Nous faisons l'hypothèse suivante : rien n'indique que les personnes physiques possédant un ou deux véhicules auraient répondu au sondage différemment – et de façon significative – des personnes morales ayant un ou deux véhicules. Par conséquent, il est raisonnable de penser que la généralisation des résultats du sondage à l'ensemble des personnes inscrites au registre des PEVL est valable.

Enfin, il faut être prudent avec les conclusions relatives aux premiers effets de la Loi, car les données de gestion ne reflètent que les premiers mois d'implantation, alors que les outils étaient mis en place de façon progressive et que des changements étaient apportés aux processus. En période de croisière, le portrait pourrait être différent.

Finalement, soulignons que la présente évaluation n'a pu répondre à toutes les préoccupations qui avaient été soulevées à l'étape de sa planification. Des choix ont dû être faits afin d'atteindre de la meilleure façon possible les objectifs visés par l'évaluation, en tenant compte des échéances, de la disponibilité des données ainsi que de divers autres facteurs.

1.3 Le nouvel encadrement du transport routier

Le nouveau système mis en place vise à responsabiliser les utilisateurs de véhicules lourds. Pour atteindre les objectifs visés, trois grands mécanismes sont prévus : des mécanismes d'entrée, de suivi du comportement et de sanctions.

Le *mécanisme d'entrée*, sous la responsabilité de la CTQ, requiert d'obtenir l'autorisation de mettre en circulation ou d'exploiter un véhicule lourd, ou d'agir comme intermédiaire en transport par une inscription préalable obligatoire. Ce mécanisme d'entrée permet d'identifier la clientèle visée par la Loi et de vérifier le respect par les PEVL de certaines exigences (ex. : inscription à la CSST, absence d'amendes impayées, etc.). Cette inscription, qui est mise à jour annuellement, implique en outre que chaque PEVL s'engage par écrit à mettre en place des moyens qui assureront la sécurité et la protection du réseau routier.

Le produit de l'inscription se présente sous deux formes distinctes, soit le registre des PEVL et la *liste des intermédiaires*[5]. Une fois l'inscription complétée, une cote est attribuée à chaque PEVL; généralement, il s'agit de la cote « satisfaisant » qui indique que la personne a répondu de façon satisfaisante aux exigences imposées à l'entrée dans l'industrie. L'intermédiaire ne se voit attribuer aucune cote, mais son inscription à la liste des intermédiaires l'autorise à agir à ce titre au Québec. Un coût[6] est rattaché à l'inscription et à sa mise à jour annuelle.

Par la suite, le maintien du privilège obtenu par l'inscription est lié au comportement de la personne enregistrée. En effet, dans le cas des PEVL, la Loi prévoit un *mécanisme de suivi* du comportement, basé sur un dossier tenu par la SAAQ et comprenant tous les événements imputables à la personne et relatifs à l'utilisation d'un véhicule lourd. Ce suivi de dossiers permet à la SAAQ d'identifier les personnes présentant potentiellement un risque pour la sécurité routière ou la protection du réseau, d'intervenir auprès d'elles pour les inciter à modifier leur comportement, et de transmettre les dossiers qui constituent un risque à la CTQ. Mentionnons, par ailleurs, que c'est la CTQ qui est chargée du suivi du comportement des intermédiaires en services de transport.

Quant au *mécanisme de sanctions*, il est prévu pour les situations où le dossier de comportement se dégrade malgré les interventions effectuées. Les sanctions sont graduées, de façon à permettre aux contrevenants de s'amender. À la limite, les plus délinquants peuvent se voir retirer le droit de mettre en circulation ou d'exploiter un véhicule lourd, ou d'exercer des activités en transport pour une période déterminée. Dans le cas des PEVL, les décisions de la CTQ peuvent modifier la cote attribuée à l'occasion de l'inscription, laquelle peut passer de « satisfaisant » à « conditionnel »[7], ou encore à « insatisfaisant »[8]. Dans le cas des intermédiaires en services de transport, ceux-ci peuvent se voir imposer des conditions au maintien de leur inscription à la liste et, le cas échéant, être radiés de cette liste.

Notons finalement que le rôle du ministère des Transports du Québec se situe à un niveau tout autre que celui des opérations. Il est en effet responsable de la Loi et des règlements afférents, et il assume la coordination des actions à titre de président du comité directeur de la mise en œuvre de la Loi.

5. On trouve à l'annexe III l'information relative aux personnes inscrites au registre des PEVL et à la liste des intermédiaires.
6. Ce coût est de 53 $ (pour les PEVL ayant deux véhicules ou moins) ou de 106 $ (pour les PEVL ayant trois véhicules ou plus); pour les intermédiaires, il est de 105 $. Ces coûts sont indexés au premier avril de chaque année.
7. La personne doit respecter certaines conditions afin de conserver son privilège de mettre en circulation ou d'exploiter un véhicule lourd.
8. La personne ne peut plus mettre en circulation son véhicule lourd ou ne peut plus l'exploiter.

L'évaluation des premiers effets de la loi

2

Afin d'atteindre les objectifs de sécurité et de protection du réseau routier, la Loi cherche avant tout à modifier les comportements, plus particulièrement ceux des PEVL présentant un risque. Ainsi, différents facteurs peuvent amener un PEVL à changer son comportement : la vérification du respect de certaines exigences dès son inscription auprès de la CTQ, la présence d'un dossier d'évaluation, la réception d'une lettre d'avertissement indiquant une détérioration de son dossier, la crainte que son dossier soit transmis à la CTQ, la crainte d'une modification de cote et d'une sanction avec les conséquences qui en découlent à propos des relations avec la clientèle (exemples : mauvaise publicité, perte éventuelle de certains contrats) ainsi qu'en matière de coûts (exemple : augmentation des primes d'assurance).

Il faut donc mesurer l'efficacité de la Loi en tenant compte des résultats individuels et cumulatifs de tous ces facteurs, le nombre de dossiers ayant fait l'objet de sanctions n'étant qu'un élément parmi les autres. En effet, plus les mécanismes mis en place s'avéreront efficaces, plus les PEVL devraient être conformes, et plus le nombre de PEVL faisant l'objet de sanctions devrait être bas.

Pour évaluer les premiers effets de la Loi, on a utilisé les trois sources de données prévues pour la présente étude. L'analyse de ces données a été faite à partir des questions d'évaluation des premiers effets de la Loi, établies dans l'étude préparatoire[9].

2.1 L'inscription et sa mise à jour

Dans quelle mesure le processus d'inscription obligatoire des PEVL (incluant ses mécanismes de mise à jour) a-t-il permis :

a) de faire en sorte que seuls ceux ayant une cote « satisfaisant » ou « conditionnel » mettent en circulation ou exploitent des véhicules lourds ?

En obligeant chaque PEVL à s'inscrire au registre de la CTQ, on visait à lui conférer un privilège qui pouvait être retiré ou assorti de conditions, si son comportement présentait un risque. Pour que ce système soit efficace, il faut qu'il soit difficile de déjouer cette obligation.

Les moyens mis en place par la CTQ pour s'assurer de l'inscription des PEVL ont été efficaces, car les données témoignent d'un niveau élevé de conformité des propriétaires et exploitants vérifiés par la SAAQ. Ainsi, moins de 2 p. 100 des personnes interceptées par les contrôleurs routiers depuis avril 1999 n'étaient pas inscrites au registre de la CTQ, ce qui correspond à un peu plus de 2000 constats d'infractions. La situation irait en s'améliorant, puisque la proportion de personnes non inscrites est passée de 1,50 p. 100 pour la période se terminant en juin 2000 à 1,16 p. 100 pour la période entre juillet 2000 et février 2001.

Les PEVL interrogés dans le cadre du sondage sont d'avis que certains d'entre eux ne se conforment pas à leur obligation d'inscription. En effet, 46 p. 100 des PEVL interviewés croient que des personnes exercent leur activité de transport sans être inscrites au registre. Il est possible que l'absence de contrôle de l'inscription par les corps policiers contribue à cette perception.

9. Certaines questions, auxquelles l'évaluation n'a pas permis de répondre, ne sont pas reprises dans le document.

b) de s'assurer du respect des exigences préalables à l'entrée dans l'industrie ?

L'un des objectifs de la Loi était que les propriétaires et exploitants se conforment, avant d'être autorisés à utiliser un véhicule lourd, à certaines exigences légales ou réglementaires imposées au Québec. Les résultats obtenus démontrent l'efficacité des mécanismes mis en place. Voici la liste des exigences visées ainsi que les résultats obtenus par la CTQ.

L'absence d'amendes non acquittées pour lesquelles aucun appel n'aurait été logé

La CTQ vérifie auprès du ministère de la Justice du Québec (MJQ), préalablement à l'inscription d'un PEVL, si celui-ci a des amendes non acquittées. Outre les montants perçus directement par le MJQ, un montant de 376 000 $ en amendes non acquittées relatives au transport a été perçu par la CTQ auprès de 644 PEVL, dans le cadre du processus d'inscription au registre. On peut avancer qu'une proportion importante de ce montant n'aurait pas été perçue en l'absence de ce préalable, car il s'agissait là d'amendes en souffrance. Les représentants du MJQ sont d'ailleurs très satisfaits de l'entente avec la CTQ et souhaitent qu'une telle approche soit étendue à d'autres organismes. Signalons également que cette mesure a particulièrement contribué à la perception d'amendes auprès de PEVL étrangers.

L'inscription auprès de la CSST

Les employeurs qui engagent des travailleurs au Québec doivent être inscrits auprès de la CSST, ce qui les oblige notamment à y payer une cotisation. Dans le cadre de l'application de la Loi, la CSST et la CTQ s'échangent de l'information, et la CTQ offre un service d'inscription auprès de la CSST. En passant par la CTQ, 224 personnes se sont ainsi inscrites à la CSST. Cette manière de faire a produit deux types d'avantages à la CSST :

- Avant l'entrée en vigueur de la Loi, le pourcentage de dossiers d'employeurs ouverts par la CSST dans le domaine du transport, et qui demeuraient actifs, était relativement faible. Aujourd'hui, plus de 65 p. 100 des dossiers ouverts restent actifs, selon les représentants de la CSST.
- La CSST peut maintenant identifier des employeurs qui ne sont pas inscrits auprès d'elle mais qui devraient l'être (ex. : les utilisateurs de chauffeurs loués d'une agence). Elle peut donc effectuer des démarches afin de les amener à régulariser leur situation.

L'inscription auprès du ministère du Revenu pour la perception de la taxe sur le carburant

Les PEVL qui circulent à l'extérieur du Québec doivent être inscrits auprès du MRQ, pour la perception de la taxe sur le carburant. La CTQ a perçu auprès de 2331 PEVL un montant de 95 681 $ en frais relatifs à cette inscription.

L'immatriculation auprès de l'Inspecteur général des institutions financières (IGIF)

Les entreprises faisant affaire au Québec doivent, dans certains cas, obtenir un numéro d'entreprise (NEQ) émis par l'IGIF. La CTQ peut introduire auprès de l'IGIF les personnes ne possédant pas ce numéro d'entreprise et percevoir les frais afférents. Quelque 2600 personnes ont utilisé le service offert par la CTQ, qui a perçu, en date du 28 février 2001, un montant de plus de 565 000 $ en frais d'inscription. Signalons que l'entente initiale entre la CTQ et l'IGIF prévoyait le traitement annuel de quelques centaines de demandes, mais que cette entente doit être révisée pour correspondre à une requête de 1500 demandes annuellement.

Mentionnons en terminant qu'au 28 février dernier, 56 396 PEVL étaient inscrits au registre de la CTQ. Comme la CTQ s'assure de la conformité des PEVL avant leur inscription, elle n'a refusé que huit demandes d'inscription, dont trois pour défaut de payer des amendes non acquittées, et cinq à cause d'un NEQ invalide. Les processus mis en place pour assurer la conformité sont donc très efficaces.

c) d'obtenir l'information nécessaire pour gérer les dossiers des PEVL ?

Le processus d'inscription permet d'obtenir l'ensemble de l'information considérée comme essentielle pour gérer les dossiers des PEVL, car le formulaire a été conçu pour répondre aux besoins découlant de la politique d'évaluation (ex. : type de transport effectué, nombre de véhicules du parc, etc.). Il n'y a cependant pas eu de validation systématique de la qualité de l'information ainsi recueillie.

De plus, le processus d'inscription permet, par la section portant sur les engagements des PEVL, d'obtenir de l'information sur les moyens mis en œuvre ou envisagés par ceux-ci pour se conformer à leurs obligations. Cette information s'avère utile pour vérifier la conformité des nouveaux PEVL qui commencent dans le transport de personnes, car ces derniers font systématiquement l'objet d'un suivi[10] par la CTQ dans les mois qui suivent leur entrée dans l'industrie. Elle s'avère utile également pour vérifier si le PEVL auprès de qui la CTQ intervient respecte ses engagements.

d) de bloquer la réintroduction des PEVL déclarés totalement inaptes ?

En date du 28 février 2001, 17 PEVL ont fait l'objet d'une déclaration d'inaptitude totale. Les systèmes de contrôle mis en place ont permis de détecter une seule tentative de réintroduction. Elle a été bloquée. Aucun indice ne permet, pour le moment, de penser qu'un ou plus d'un PEVL déclaré totalement inapte ait réussi à se réinscrire.

Dans quelle mesure l'inscription obligatoire des intermédiaires (incluant sa mise à jour annuelle) a-t-elle permis :

a) d'assurer que seuls ceux inscrits agissent comme intermédiaires ?

Au 28 février 2001, 1501 intermédiaires en services de transport étaient inscrits à la liste des intermédiaires de la CTQ. De ce nombre, 74 p. 100 travaillent exclusivement dans le transport de marchandises, alors que 20 p. 100 travaillent exclusivement dans le transport de personnes. Seulement 20 constats d'infractions[11] touchant l'obligation d'inscription des intermédiaires ont été émis depuis l'entrée en vigueur de la Loi. On ne peut cependant pas tirer de conclusions de ce faible nombre de constats d'infractions, car le Règlement sur les exigences applicables aux documents d'expédition et aux contrats de location et de services, qui oblige l'identification de l'intermédiaire dans certains contrats, n'est entré en vigueur qu'à la fin de février 2001.

b) d'obtenir l'information nécessaire pour soutenir la gestion du dossier de comportement des intermédiaires ?

Le processus d'inscription permet d'obtenir un ensemble d'information sur les activités des intermédiaires en services de transport. Cependant, on ne peut pas savoir si des renseignements additionnels seraient requis pour suivre leur comportement. En effet, comme nous l'avons déjà indiqué, il n'existe pas à l'heure actuelle de processus formel encadrant l'évaluation du comportement des intermédiaires.

La Loi ne prévoit pas non plus de dispositions permettant à la CTQ d'exiger la conformité des intermédiaires aux exigences légales imposées au Québec (ex. : absence d'amendes non acquittées) comme préalable à l'inscription, contrairement au processus d'inscription des PEVL. Pour des raisons d'équité, il y aurait lieu de prévoir des dispositions assurant cette conformité.

10. Ce suivi se fait en deux étapes : le PEVL rencontre tout d'abord un commissaire dans les premiers jours qui suivent son inscription; puis, dans les six mois qui suivent, les enquêteurs de la CTQ visitent le PEVL en entreprise.
11. Ces constats d'infraction couvrent deux situations : avoir fait affaire avec un intermédiaire non inscrit à la liste, et avoir agi à titre d'intermédiaire sans être inscrit à la liste.

Quels ont été les effets de la mise en œuvre du processus d'inscription obligatoire sur l'industrie ?

Tous les PEVL doivent obligatoirement s'inscrire au registre des PEVL de la CTQ, mettre à jour cette inscription une fois par année, et payer les frais afférents. Quant aux efforts requis pour remplir le formulaire, 44 p. 100 des PEVL ont trouvé le formulaire d'inscription initiale « plutôt ou très difficile à compléter ». Toutefois seulement 15 p. 100 des PEVL sont de cet avis dans le cas du formulaire de mise à jour de l'inscription. En ce qui a trait au temps requis pour le remplir, il apparaît acceptable. En effet, pour remplir le formulaire d'inscription initiale, 57 p. 100 des répondants indiquent qu'il leur a fallu moins de une heure, la proportion des gens dans cette situation grimpant à 73 p. 100 pour la mise à jour de l'inscription.

Les engagements qu'ont dû prendre les PEVL à l'occasion de l'inscription, soit mettre en œuvre des politiques ou des moyens de contrôle, les ont par ailleurs amenés à prendre conscience de leurs obligations. En outre 30,7 p. 100 disent avoir en conséquence modifié (beaucoup ou assez) leurs manières de faire concernant l'état mécanique de leurs véhicules et 35 p. 100 ont modifié leurs pratiques (beaucoup ou assez)[12] au regard du suivi du comportement de leurs conducteurs. Évidemment, dans certains cas les pratiques établies pouvaient déjà être conformes à ces obligations.

En terminant, signalons que les effets du processus d'inscription ont été plus importants pour une certaine clientèle (tels les utilisateurs de minibus et de dépanneuses) qui n'était auparavant que peu ou pas visée par les règles imposées aux véhicules lourds. En effet, cette clientèle a dû non seulement s'adapter aux nouveaux processus, mais aussi intégrer l'ensemble des règles encadrant l'utilisation d'un véhicule lourd.

Quelle est la valeur ajoutée de l'inscription obligatoire par rapport aux autres modes d'enregistrement (ex. : immatriculation, IGIF) ?

À l'entrée en vigueur de la Loi, des questions avaient été soulevées quant à une inscription obligatoire des PEVL. On se demandait s'il ne serait pas plus simple d'utiliser comme base de recensement des PEVL un fichier déjà existant, tel le fichier d'immatriculation. Or, on constate que l'inscription obligatoire présente plusieurs avantages :

- Elle permet de toucher l'ensemble de la clientèle visée, contrairement aux autres modes d'enregistrement. Ainsi, le processus d'inscription permet de rejoindre 6617 PEVL qui n'ont aucun véhicule immatriculé au Québec. On constate aussi que 2597 PEVL inscrits au registre déclarent exploiter des véhicules dont ils ne sont pas propriétaires.
- Elle confère un privilège qui peut être assorti de conditions ou retiré.
- Elle permet d'obtenir de l'information qui n'est pas recueillie par les autres modes d'enregistrement (ex. : taille du parc), et qui est destinée soit à soutenir la conformité des PEVL à l'ensemble de leurs obligations, soit à évaluer leur comportement.
- Elle permet de sensibiliser les PEVL à leurs obligations (voir la section 2.4).

12. En excluant les personnes qui ont déclaré ne pas avoir de conducteurs à leur service.

2.2 L'évaluation et le suivi du comportement

Dans quelle mesure les différents outils prévus à la politique d'évaluation ont-ils permis :

a) d'identifier les PEVL présentant un risque ?

L'un des éléments problématiques à l'origine de la Loi était que 5 p. 100 des transporteurs étaient considérés comme étant sensiblement plus délinquants ou présentant un risque par rapport aux autres. Il s'agissait là de la clientèle visée spécifiquement par les interventions[13] prévues en vertu de la politique d'évaluation. On prévoyait, par ailleurs, que le dossier de moins de 1 p. 100 des PEVL, soit les cas présentant le plus un risque, serait transmis à la CTQ.

En pratique, les données sur les interventions de la SAAQ montrent que cette dernière avait acheminé 3921 lettres d'avertissement de 1er niveau et 978 lettres d'avertissement de 2e niveau sur une période de 21 mois, entre le 1er juillet 1999 et le 31 mars 2001. En outre, au cours de cette période, la SAAQ avait transmis les dossiers de 461 PEVL à la CTQ. En projetant[14] ces données sur une période de deux ans, on constate que les interventions mises en œuvre en vertu de la politique d'évaluation devraient toucher environ 8 p. 100 des PEVL. En outre, le dossier de 1 p. 100 des PEVL devrait être transmis à la CTQ.

On se rend donc compte que la politique d'évaluation cible la clientèle présentant le plus un risque dans la proportion attendue, même si elle incite à intervenir auprès d'un plus grand nombre de PEVL qu'il a été prévu. Une analyse plus détaillée des effets sur la diversité de la clientèle sera effectuée dans le cadre de la révision de la politique.

De plus, un autre des constats effectués préalablement à l'entrée en vigueur de la Loi montrait que les 5 p. 100 de transporteurs considérés comme présentant un à risque avaient été impliqués dans 16 p. 100 des accidents et avaient reçu jusqu'à 25 p. 100 de l'ensemble des infractions imputables à des transporteurs ou à leurs conducteurs. En analysant les dossiers, on constate, en date du 28 février 2001, que 3664 PEVL (soit 6,6 p. 100 des PEVL) faisaient l'objet d'une des interventions prévues à la politique d'évaluation. Les dossiers de ces PEVL réunissaient 32 p. 100 des accidents, 33 p. 100 des infractions au regard de la sécurité routière, 35 p. 100 des infractions au regard des limites de charge et 24 p. 100 des mises hors service inscrits aux dossiers de l'ensemble des PEVL. On note donc que la politique cible réellement des PEVL présentant un risque.

b) d'intervenir rapidement auprès d'eux ?

L'un des objectifs visés par la Loi était une intervention rapide auprès des PEVL présentant un risque, car les mécanismes d'intervention en place avant l'entrée en vigueur de la Loi entraînaient des délais importants. À cette fin, les événements doivent être inscrits rapidement au dossier et faire également l'objet d'un traitement immédiat. Voici les délais d'inscription généralement observés, par type d'événement :

- inscription instantanée des constats d'infractions émis informatiquement par la SAAQ, et délai d'inscription de deux semaines lorsqu'ils sont émis manuellement;

13. Les interventions prévues à la politique progressent avec la dégradation du dossier : 1re lettre d'avertissement, seconde lettre d'avertissement, transmission du dossier à la CTQ.
14. Pour calculer le nombre de PEVL touchés par les interventions de la SAAQ sur une période de deux ans (24 mois), on a multiplié le nombre d'interventions effectuées jusqu'à la fin de mars 2001 (soit pour une période de 21 mois depuis l'adoption de la politique) par un facteur de 24/21. On a enlevé du nombre obtenu les lettres d'avertissement de 2e niveau et 80 p. 100 des dossiers transmis à la CTQ, car les PEVL touchés par ces interventions avaient déjà reçu une première lettre d'avertissement.

- délai d'inscription de trois semaines pour les constats d'infractions émis par la Sûreté du Québec;
- délai d'inscription de trois à six semaines pour les constats d'infractions émis par d'autres corps policiers;
- obtention des rapports d'accidents entre 11 et 17 jours après l'accident.

Ces délais apparaissent appropriés pour soutenir une intervention rapide. Il existe cependant deux situations problématiques au regard du traitement des infractions. En effet, la Loi prévoit l'utilisation par la SAAQ des infractions dont elle est informée, et ce, avant même que celles-ci aient fait l'objet d'une condamnation. Or, on constate que :

- Les infractions au Code criminel ne peuvent être obtenues avant d'avoir fait l'objet d'une condamnation, ce qui peut requérir un délai de 15 mois. Une solution à ce problème a déjà été trouvée dans le cadre de la révision de la politique d'évaluation de la SAAQ.
- Certaines municipalités n'acheminent à la SAAQ les constats d'infractions émis par leurs policiers qu'à compter du moment où l'infraction a fait l'objet d'une condamnation (et non à compter du moment où elle a été constatée, comme le permet la Loi). Or, le laps de temps écoulé entre la commission de l'infraction et sa condamnation peut être important.

Par ailleurs, dès le moment où un événement est inscrit au système informatique, l'évaluation du PEVL concerné est ajustée. Par la suite, lorsqu'un PEVL atteint un des niveaux prévus à la politique d'évaluation, son dossier est révisé et l'intervention est déclenchée. Dans le cas où un PEVL reçoit un avis de transmission de son dossier à la CTQ, il dispose d'un délai de 15 jours ouvrables pour demander des corrections à son dossier.

c) d'améliorer le comportement des PEVL présentant un risque ?

La courte période de temps écoulée depuis la mise en œuvre de la politique d'évaluation ne permet pas de comparer des données de comportement sur des périodes suffisamment longues pour en tirer des conclusions significatives, au regard d'une éventuelle amélioration du comportement des PEVL présentant un risque, découlant de l'application de la politique d'évaluation. Cependant, le sondage nous indique :

- Que près de neuf répondants sur dix[15] (87 p. 100) croient que tenir un dossier de comportement sur chaque PEVL et envoyer des lettres d'avertissement au besoin amènent les PEVL à se comporter de manière plus sécuritaire.
- Que 23 p. 100 des répondants déclarent avoir consulté leur dossier de comportement et que 62 p. 100 de ceux-ci croient que la consultation de leur dossier a été plutôt utile pour améliorer leurs manières de faire.

d) d'assurer l'intégrité des dossiers ?

Les mécanismes de régularisation des dossiers prévus à la politique d'évaluation, qui permettent à un PEVL de faire corriger une information erronée inscrite à son dossier, semblent efficaces pour assurer l'intégrité des dossiers. Ainsi, 15 p. 100 des répondants, qui ont consulté leur dossier, ont demandé une correction, et 46,5 p. 100[16] de ceux-ci disent avoir obtenu une réponse favorable, couvrant l'ensemble des corrections demandées. Mentionnons qu'une correction n'est apportée à un dossier que si le PEVL fournit une pièce justificative soutenant la correction. Il faut aussi ajouter qu'un certain nombre de demandes de correction touchent le volet de la responsabilité des accidents, mais que dans plusieurs cas la SAAQ ne peut pas donner suite à la demande, car les règles pour établir la non-responsabilité d'un accident ne sont pas claires. Ce sujet est d'ailleurs abordé dans le cadre de la révision de la politique d'évaluation.

15. Parmi ceux qui déclarent savoir que des lettres d'avertissement peuvent être expédiées aux PEVL.
16. Cette statistique est fournie à titre indicatif seulement, à cause du petit nombre de répondants concernés (34 personnes).

De plus, à titre indicatif, à cause du petit nombre de répondants concernés, mentionnons que 68 p. 100 des PEVL ayant demandé une correction à leur dossier considèrent que la SAAQ a répondu très rapidement ou assez rapidement à leur demande.

Dans quelle mesure les différents outils prévus à la politique d'évaluation ont-ils permis d'assurer la continuité du dossier de comportement lors de fusions, de changements de nom ou de la vente d'une proportion importante de véhicules ?

Des mécanismes informatiques ont été élaborés pour fusionner les événements et les tailles de parc lorsque des PEVL sont engagés dans une fusion d'entreprises. Ces mécanismes s'assureront aussi que le contenu du dossier suit le PEVL dont la dénomination sociale change. On ne possède cependant pas de données sur le nombre de cas où ces mécanismes ont été appliqués. De plus, la SAAQ avise mensuellement la CTQ des situations où un PEVL à l'étape de recevoir une lettre d'avertissement vend une proportion importante de ses véhicules. Cependant, aucune assise légale permet à la CTQ d'agir dans de telles situations.

Dans quelle mesure les dispositions de la Loi ont-elles permis à la Commission des transports du Québec :

a) d'identifier elle-même des PEVL présentant un risque à la suite d'une demande de personnes autres que la SAAQ ?

Il était prévu que la SAAQ n'acheminerait initialement que peu de dossiers à la CTQ, car la compilation des données dans les dossiers des PEVL ne débutait qu'en juillet 1999. Ceci explique pourquoi, durant les premiers mois suivant l'adoption de la politique d'évaluation, la CTQ a identifié elle-même la majorité des dossiers qu'elle a analysés, principalement à partir d'accidents médiatisés. Cependant, la tendance s'est par la suite renversée, de sorte que c'est généralement à partir de la politique d'évaluation que sont maintenant initiés les examens de dossiers effectués par la CTQ. Les données nous indiquent, à cet égard, qu'en date du 28 février 2001 :

- La CTQ avait analysé 557 dossiers, dont 60 p. 100 (soit 333 dossiers) avaient été transmis par la SAAQ. Les 224 autres dossiers avaient été initiés par la CTQ.
- Dans 69 p. 100 des 224 dossiers initiés par la CTQ (soit 154 dossiers), aucune suite n'a été donnée, soit par faute de données de comportement additionnelles justifiant une intervention de la CTQ, soit parce qu'au moment de leur rencontre avec la CTQ, certains PEVL avaient déjà suffisamment ajusté leur comportement pour ne pas mériter une sanction.
- Dans 10 p. 100 des dossiers transmis par la SAAQ (soit 34 dossiers), aucune suite n'a été donnée. Ces 34 dossiers avaient tous été acheminés à la CTQ par la SAAQ à la suite d'un accident mortel. Qu'aucune suite n'ait été donnée dans ces cas s'explique soit parce qu'il s'agissait d'accidents non responsables, soit que le dossier général du PEVL ne justifiait pas, par ailleurs, une intervention de la CTQ.

b) d'identifier des intermédiaires présentant un risque ?

En date du 28 février 2001, seulement 15 constats d'infractions émis à différents intermédiaires avaient été transmis à la CTQ par la SAAQ. Cette situation s'explique, d'une part, par la difficulté d'identifier un intermédiaire à l'occasion de contrôles sur route et, d'autre part, parce que le Règlement sur les exigences applicables aux documents d'expédition et aux contrats de location et de services, qui oblige l'identification de l'intermédiaire dans les documents d'expédition, n'est entré en vigueur qu'en février 2001.

De plus, le petit nombre d'infractions touchant les intermédiaires en services de transport et l'absence d'assises légales ont empêché jusqu'à maintenant la CTQ d'établir des règles particulières guidant l'évaluation des intermédiaires. Par conséquent, chaque cas analysé par la CTQ fait l'objet d'une appréciation *ad hoc*. Jusqu'à maintenant, les services d'enquête de la CTQ ont analysé deux dossiers d'intermédiaires. La situation n'a pas nécessité d'intervention de la CTQ.

Cette quasi-absence de données ne facilite pas la décision à prendre quant à maintenir ou à modifier les exigences de la Loi imposées aux intermédiaires en services de transport. Elle ne permet pas non plus de répondre aux préoccupations soulevées par l'industrie, dans le secteur du transport, tant de personnes que de marchandises. La solution serait donc d'instaurer des démarches pour mieux connaître le secteur d'activités des intermédiaires et d'en documenter la problématique.

Dans quelle mesure les dispositions prévues pour les coresponsables (ex. : expéditeurs, commissions scolaires) ont-elles contribué à la conformité ?

La Loi ne prévoit aucune disposition particulière pour les coresponsables. Cependant, trois articles du Code de la sécurité routière[17] soutiennent l'émission des constats d'infractions à cette clientèle. Or, seul l'article 517.2 a fait l'objet d'un volume significatif d'infractions, alors que 507 constats ont été émis entre juillet 1999 et le 28 février 2001. Cependant, il s'agit là d'un nombre de constats d'infraction minime en comparaison avec le nombre d'infractions au regard des limites de charge inscrites aux dossiers des PEVL au 28 février 2001, soit 11 338 infractions. On constate donc que les dispositions pénales applicables aux coresponsables contribuent peu à la conformité au regard des limites de charge et à la sécurité routière. Il semble donc qu'il y aurait lieu de prévoir d'autres approches pour soutenir une plus grande contribution des coresponsables à l'atteinte des objectifs visés par la Loi.

Quels ont été les effets de l'application des mécanismes d'évaluation et de suivi sur l'industrie ?

La SAAQ tient un dossier sur tout PEVL inscrit auprès de la CTQ. Or, à la suite d'une autorisation donnée par le PEVL, il est prévu que des tiers puissent consulter son dossier de comportement. Ainsi, des compagnies d'assurance et des expéditeurs peuvent vérifier l'état de ce dossier avant de conclure un contrat avec un PEVL. Dans certains cas, si le dossier présente un risque, il peut en résulter des conséquences fâcheuses, telles une hausse des primes d'assurance ou la perte de contrats. Ces conséquences peuvent être encore pires si le dossier est transféré à la CTQ. C'est pourquoi plusieurs PEVL suivent maintenant leur dossier pour en connaître l'évolution. Ainsi, selon le sondage :

- près d'un PEVL sur quatre (23 p. 100) affirme avoir déjà consulté son dossier de comportement;
- 62 p. 100 des personnes ayant consulté leur dossier considèrent que cela a été très utile ou assez utile pour améliorer leurs manières de faire;
- 87 p. 100 des PEVL interrogés considèrent qu'en tenant un dossier sur chaque PEVL et en envoyant des lettres d'avertissement, la SAAQ les amène à se comporter de façon plus sécuritaire.

Signalons aussi que certains représentants de l'industrie soulèvent la problématique du lien entre le contrôle et l'évaluation du comportement. Comme les résultats des contrôles sur route et en entreprise ont un effet sur les dossiers de comportement des PEVL, ces représentants sont plus sensibles à l'uniformité des pratiques des contrôleurs et des inspecteurs sur l'ensemble du territoire. Or, ils disent constater des écarts importants d'une région à l'autre, ce qui a pour effet de désavantager certains PEVL par rapport à d'autres.

17. Il s'agit des articles 517.2, 519.26 et 596.1.

2.3 Le processus de sanction

Dans quelle mesure le processus de sanction et son suivi ont-ils permis :

a) d'intervenir rapidement auprès des PEVL présentant un risque ?

Alors que l'on espérait avec la nouvelle Loi un traitement rapide des dossiers, on constate que les délais d'intervention de la CTQ auprès des PEVL considérés comme présentant un risque ont été plus importants que l'on avait prévu. En effet, jusqu'à maintenant, le laps de temps écoulé entre la réception du dossier et la première décision (certains dossiers ont nécessité plus d'une décision) a été de six mois. Le besoin de gérer deux nouvelles lois d'envergure (la Loi concernant les propriétaires et exploitants de véhicules lourds et la Loi sur la justice administrative), et les défis additionnels confiés à la CTQ jumelés au manque de ressources expliquent en grande partie ces délais.

b) d'améliorer le comportement des PEVL présentant un risque ?

En date du 4 avril 2001, la CTQ avait rendu 190 décisions et avait modifié la cote des PEVL concernés dans 37 p. 100 des cas (soit 71 cas). Le tableau suivant fournit la répartition des décisions par cote et par type de transport.

	Transport de personnes	Transport de marchandises	TOTAL	%
Satisfaisant	14	105	119	63 %
Conditionnel	6	50	56	29 %
Insatisfaisant	0	15	15	8 %
TOTAL	**20**	**170**	**190**	

La courte période de temps écoulée depuis le début de l'application des sanctions ne permet pas d'analyser de façon détaillée l'évolution du comportement des PEVL ayant fait l'objet de ces décisions. On observe cependant plusieurs indices démontrant l'efficacité du processus de sanction à corriger le comportement des PEVL concernés. En effet :

- Dans 63 p. 100 des décisions de la CTQ (119 cas sur 190), la cote des PEVL concernés est demeurée « satisfaisant ». Or, le fait que la cote d'un PEVL demeure « satisfaisant » ne doit pas être interprété comme un élément négatif, car comme on l'a déjà mentionné, l'objectif visé par la Loi est de modifier les comportements. Le maintien de la cote signifie que dans la majeure partie des cas, le PEVL a démontré, à la satisfaction du commissaire, qu'il avait mis en place des moyens pour assurer la gestion de la sécurité. Le maintien de la cote « satisfaisant » peut aussi résulter d'une décision interlocutoire de la CTQ, qui s'est ainsi donnée une période de temps additionnelle pour juger de l'amélioration du comportement attendue du PEVL. Finalement, il peut s'agir de cas où le commissaire a jugé que le comportement du PEVL ne présentait pas vraiment de risque.
- Sur les 62 PEVL[18] ayant eu une cote « conditionnel », 15 ont vu leur cote revenir à « satisfaisant » à la suite de l'amélioration de leur dossier. En contrepartie, seulement deux PEVL ont vu leur cote réajustée à « insatisfaisant », à la suite d'un non-respect des conditions qui leur avaient été imposées.
- Parmi les PEVL ayant répondu au sondage, 89 p. 100 croient que l'imposition de sanctions aux personnes et aux entreprises qui représentent un danger sur les routes peut amener ces dernières à se comporter de manière plus sécuritaire.
- Dix-huit administrateurs ont été déclarés inaptes.

18. En plus de 56 PEVL ayant mérité une cote « conditionnel » à cause de leur comportement, la CTQ a également attribué la cote « conditionnel » à six autres PEVL, à la suite d'une vérification de leur conformité au regard des exigences rattachées à l'inscription.

Mentionnons, en terminant, qu'il est encore trop tôt pour dégager des tendances au regard des décisions prises par la CTQ à cause du nombre limité de décisions, et de la disparité de ces cas. Une telle analyse pourrait cependant être effectuée d'ici un ou deux ans.

c) d'assurer l'application des sanctions imposées ?

Chaque PEVL qui s'est vu imposer une condition fait systématiquement l'objet d'un suivi par la CTQ, qui veille ainsi, elle-même, à l'application des sanctions imposées. Ce mécanisme constitue en principe un incitatif puissant à observer les conditions imposées, car la CTQ doit remplacer la cote d'une personne qui ne respecte pas les conditions qui lui ont été imposées par la cote « insatisfaisant ».

Les contrôleurs de la SAAQ et les corps policiers peuvent également vérifier le respect par les PEVL des conditions qui leur ont été imposées. Quelques cas ont été signalés où des contrôleurs routiers ont saisi des véhicules utilisés par des PEVL ayant une cote « insatisfaisant ».

De plus, des PEVL ont contesté une dizaine des décisions rendues par la CTQ sans obtenir grand succès. Il est encore impossible de dégager des tendances jurisprudentielles à cause du petit nombre de cas concernés. Rappelons que deux des décisions rendues par la CTQ en date du 4 avril dernier ont été maintenues à la suite de demandes de révision. Huit décisions ont en outre fait l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif du Québec (TAQ), et aucune des décisions de la CTQ n'a été renversée. Toutefois, dans deux de ces huit cas, le TAQ a retourné le dossier à la CTQ pour qu'elle revoie sa décision, en reconnaissant son expertise à cet égard.

Signalons en terminant que deux cas de PEVL ayant déjoué la Loi ont été dénoncés. En effet, l'article 33 de la Loi prévoit qu'une personne déclarée inapte ne peut céder ou aliéner les véhicules lourds immatriculés à son nom sans le consentement de la CTQ. Or, à deux reprises, des PEVL ont cédé l'ensemble de leurs véhicules à des compagnies possiblement reliées avant que la CTQ ne rende sa décision. Un projet de loi a été soumis pour adoption à l'Assemblée nationale afin que la SAAQ puisse bloquer la vente des véhicules d'un PEVL (par le transfert d'immatriculation) dès le moment où elle transmet le dossier de ce dernier à la CTQ.

Dans quelle mesure les dispositions transitoires prévues à la Loi et à la politique d'évaluation ont-elles permis de modifier le comportement des PEVL présentant un risque ?

Deux dispositions transitoires visaient à identifier les PEVL présentant un risque, en vue de soutenir une éventuelle intervention de la CTQ. Ces dispositions transitoires ont touché 125 PEVL et tous ont été rencontrés par la CTQ. On ne peut tirer aucune conclusion quant à l'effet de ces dispositions transitoires sur le comportement des PEVL concernés, car les types d'événements examinés alors étaient beaucoup plus restreints que ceux imputés aux PEVL par le nouveau régime (ex. : accidents, mises hors de service, infractions des conducteurs). On peut cependant affirmer que la présence de dispositions transitoires a démontré le sérieux des nouveaux mécanismes.

Quels ont été les effets de la mise en place du processus de sanction sur l'industrie ?

La CTQ attribue une cote à tout PEVL au moment de son inscription au registre. Généralement, il s'agit de la cote « satisfaisant ». Toutefois, l'examen d'un dossier de comportement peut amener la CTQ à imposer des conditions particulières et l'entreprise devient « partiellement inapte »; la cote devient alors « conditionnel ». Dans le pire des scénarios, la cote accordée est « insatisfaisant », à la suite d'une déclaration d'inaptitude totale. Aucun PEVL n'a avantage à voir modifier sa cote « satisfaisant », d'autant plus qu'il s'agit d'une information publique.

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi, les comportements jugés comme présentant un risque pour la sécurité et la protection du réseau sont donc punissables et les conséquences peuvent être lourdes. Les décisions rendues par la CTQ imposent parfois des conditions coûteuses aux PEVL et les soumettent à des restrictions concernant la vente ou la cession de véhicules. De plus, elles peuvent amener d'autres conséquences indirectes, car on constate qu'elles conduisent parfois à une augmentation du coût des assurances ou à des limitations de la marge de crédit bancaire. À la limite, c'est la survie même de l'entreprise qui est en cause.

Les PEVL interrogés dans le cadre du sondage reconnaissent l'efficacité du processus de sanction à corriger le comportement. En effet, 89 p. 100 des répondants croient que l'imposition de sanctions aux personnes et aux entreprises qui représentent un danger sur les routes peut amener ces dernières à se comporter de manière plus sécuritaire. On peut aussi déduire que la diffusion publique des décisions de la CTQ a un effet positif sur le comportement des PEVL présentant un risque, mais aussi sur l'ensemble des PEVL.

2.4 Les autres effets de la Loi

La sensibilisation des PEVL

On constate que l'entrée en vigueur de la Loi a sensibilisé de manière importante les PEVL à leurs obligations. En effet, le sondage nous indique :

- Que pour les trois quarts des répondants (74 p. 100), l'inscription obligatoire des PEVL peut les sensibiliser « beaucoup » ou « assez » à leurs obligations en matière de sécurité routière. Il s'agit là d'un effet majeur, car il avait été constaté pendant les tournées d'information que beaucoup de PEVL ignoraient qu'ils étaient visés par plusieurs des règles de sécurité qui leur sont imposées ou, encore, qu'ils ignoraient les modalités de ces règles de sécurité.
- Que 46 p. 100 des répondants ont déjà consulté leur cote, ce qui démontre une préoccupation particulière quant à l'évaluation faite de leur comportement.
- Que la moitié des répondants croient bien ou très bien connaître la Loi.

La sensibilisation des intermédiaires et de ceux qui utilisent leurs services

Aucun outil n'a été prévu dans le processus d'évaluation de la loi pour mesurer le niveau de sensibilisation des intermédiaires à leurs obligations. En effet, il avait été décidé de ne pas sonder cette clientèle sur les dispositions prévues à la Loi pour les encadrer, en l'absence de mécanisme formel de suivi de leur comportement et compte tenu de leurs responsabilités limitées (seuls les articles 517.2 et 596.1 du Code de la sécurité routière peuvent s'appliquer à eux).

Certains éléments, malgré tout, portent à croire que des progrès ont été faits. L'un des effets de la Loi a été d'inciter plusieurs intermédiaires à se regrouper au sein d'une association. L'existence de cette association est un premier pas vers la sensibilisation de ces partenaires à leur rôle, au regard des objectifs de la loi. De plus, ce n'est que depuis tout récemment que le Règlement sur les exigences applicables aux documents d'expédition et aux contrats de location et de services oblige l'identification de l'intermédiaire dans les documents de transport. Il s'agit

là d'un autre élément important de sensibilisation. Mentionnons finalement que le sondage nous indique qu'un tiers des PEVL (33,9 p. 100) déclare utiliser les services d'intermédiaires en transport et que 43 p. 100 de ces PEVL affirment vérifier si l'intermédiaire est inscrit auprès de la CTQ.

La concertation accrue des partenaires

L'entrée en vigueur de la Loi a incité les partenaires du gouvernement, des corps policiers et de l'industrie à travailler ensemble de façon continue dans une même cause. Il s'agit là d'une nouvelle manière de faire qui produit des avantages majeurs, car elle permet de prendre en compte l'ensemble des éléments à considérer à l'étape même où des orientations sont établies. De plus, elle permet de s'assurer que les partenaires sont informés des justifications à l'origine des décisions retenues. La table gouvernement-industrie en matière de sécurité routière ainsi que les nombreux groupes de travail mettant à contribution les partenaires sont des exemples de cette nouvelle manière de faire.

2.5 La perception globale de l'efficacité de la Loi

Les entrevues et le sondage donnent un premier aperçu de la perception de l'efficacité de la Loi. Il est important de mentionner qu'il est prématuré, à ce stade-ci, d'essayer de tirer des conclusions quant à l'effet de l'application de la Loi sur la sécurité ou la protection du réseau routier. L'évaluation de l'efficacité de la Loi, prévue pour 2005, apportera un éclairage plus complet sur cette question.

Selon le sondage auprès des PEVL, on apprend que 70 p. 100 des répondants croient que la Loi contribuera « beaucoup » ou « assez » à accroître la sécurité et la protection du réseau routier. Donc, une très forte majorité de PEVL pense que la Loi atteindra ses objectifs.

De plus, plusieurs personnes interrogées s'attendent à ce que la Loi soit efficace parce que cette dernière, d'une part, a fait prendre conscience aux PEVL qu'ils ont des obligations à respecter et, d'autre part, parce qu'elle a plus d'effet que les amendes n'en avaient. En effet, avec cette loi, les PEVL craignent de voir leur dossier transmis à la CTQ et leur cote modifiée.

3 Les résultats de l'évaluation de la mise en œuvre

3.1 L'évaluation de la mise en œuvre

L'évaluation de la mise en œuvre et des premiers effets de la Loi s'est déroulée dans un contexte d'implantation graduelle du nouvel encadrement du transport routier. En effet, les dispositions de la Loi sont entrées en vigueur selon un calendrier s'étendant de juin 1998 (adoption de la Loi) à février 2001 (entrée en vigueur du Règlement sur les exigences applicables aux documents d'expédition et aux contrats de location et de services)[19]. C'est donc dans ce contexte qu'ont été recueillis les propos des différents interlocuteurs-clés pendant les entrevues. Pour dégager les faits saillants de l'évaluation de la mise en œuvre de la Loi, nous allons reprendre les questions d'évaluation[20] de la mise en œuvre et y apporter les réponses selon l'information recueillie.

Les mécanismes requis pour soutenir la Loi ont-il été mis en place tels qu'ils avaient été prévus ? Des difficultés particulières ont-elles été éprouvées ?

Les mécanismes prévus pour soutenir la Loi ont été mis en place par les organismes responsables. On peut regrouper ces mécanismes sous quatre grands volets : les processus administratifs, les systèmes informatiques, la réglementation et le contrôle. Pour chaque volet, on précise quels ajustements les organismes engagés dans la mise en œuvre ont dû apporter à leurs manières de faire, quels défis ont dû être relevés par le gouvernement ou par l'industrie, le cas échéant, et quels sont les principaux problèmes en suspens.

Les processus administratifs

■ Au regard du processus d'inscription

La CTQ et la SAAQ ont dû élaborer de nouvelles procédures afin d'appuyer leur rôle respectif. En outre, afin de faciliter l'inscription, la CTQ a conclu des ententes avec la SAAQ et des mandataires privés pour offrir des services d'inscription et de mise à jour étendus.

Les défis relevés par le gouvernement

La Loi visait quelque 56 000 PEVL, en plus des intermédiaires en services de transport (environ 1500). À partir d'août 1998, la CTQ a procédé à l'envoi de formulaires au rythme de 3000 par semaine. Le personnel a dû assumer une charge de travail accrue, car tous les formulaires n'ont pas été retournés dûment remplis. Il a fallu mettre en place des mécanismes de soutien à l'inscription afin de s'assurer de l'efficacité de l'opération (élaboration d'un guide interne d'inscription, appels téléphoniques personnalisés, organisation de séances d'inscription, etc.). En somme, des efforts importants ont été déployés pour rejoindre la clientèle visée.

En corollaire à ces efforts, des demandes d'information de la part des PEVL ont afflué. Ces demandes touchaient évidemment le formulaire d'inscription lui-même, mais aussi des questions relatives à la réglementation en vigueur avant l'adoption de la Loi (ex. : heures de conduite et de travail, vérification mécanique

19. Le calendrier des principales étapes de la mise en œuvre de la Loi se trouve à l'annexe II.
20. Ces questions avaient été définies lors de la planification de l'évaluation. Voir à cet effet le document produit conjointement par la CTQ, le MTQ et la SAAQ : *Étude préparatoire. Évaluation de la mise en œuvre et des premiers effets de la Loi concernant les propriétaires et exploitants de véhicules lourds.* 19 juin 2000. 26 pages.

du véhicule). L'obligation de s'inscrire a mis en relief la méconnaissance de ces règles par la clientèle assujettie, comme en fait foi la hausse importante de demandes d'information relatives à ces questions.

Pour répondre à ces nombreuses demandes d'information, la CTQ, la SAAQ et le MTQ ont dû affronter un problème de ressources. De plus, bien que les trois organismes ont leur propre champ de responsabilité relativement à la Loi, la clientèle s'adressait indifféremment à l'un ou à l'autre. Cette situation a créé un problème de cohérence dans les réponses aux questions, selon l'organisme à qui on s'adressait, particulièrement sur la section des engagements. À cette problématique, s'ajoutait celle des « boîtes vocales » qui ne facilitaient pas l'accès à l'information, selon les personnes rencontrées.

Les défis relevés par l'industrie

Les associations de PEVL ont été appelées à jouer un rôle important pour soutenir l'inscription des PEVL. Elles ont d'ailleurs mentionné que le soutien à leurs membres avait constitué une tâche très lourde et qu'elles avaient dû répondre à la demande, malgré des ressources limitées.

Les problèmes en suspens

Des représentants de l'industrie ont fait valoir leurs besoins en matière de renseignements sur les personnes inscrites au registre des PEVL ou à la liste des intermédiaires. En raison des restrictions imposées par la Loi, un accès libre aux renseignements demandés leur est refusé.

Certains problèmes relatifs à la location de minibus ou d'autobus ont également été soulevés par l'industrie. C'est ainsi que pour des raisons d'équité, on a remis en question le fait que les locateurs d'autobus étrangers dont les véhicules circulent au Québec ne soient pas tenus de s'inscrire au registre des PEVL de la CTQ.

Il faut finalement signaler que certaines clientèles ont demandé à être soustraites de l'obligation d'inscription et de là, de l'application de la Loi. À titre d'exemple, une telle demande a été formulée par certains groupes de PEVL utilisant de petits camions dont la masse nette se situe tout juste au-dessus de la masse minimale requise pour être visé par la Loi, soit 3000 kg. Pour intervenir à cet égard, le Québec doit tenir compte des discussions d'harmonisation nord-américaines, le seuil applicable au Québec étant équivalent au seuil applicable dans les autres provinces canadiennes et aux États-Unis.

■ Au regard du processus de suivi

La SAAQ a rempli l'obligation qu'elle avait d'élaborer une politique d'évaluation ainsi que de nouvelles procédures afin de soutenir ses activités en matière de suivi des dossiers de comportement et d'intervention.

Les défis relevés par le gouvernement et l'industrie

La politique d'évaluation est un outil complexe, dont la conception a nécessité de nombreux efforts et beaucoup de temps. Pour y arriver, on a réuni des partenaires gouvernementaux et des représentants de l'industrie, afin de s'entendre sur les critères à retenir dans l'appréciation du risque. Plusieurs rencontres de travail ont été nécessaires à cette fin. Par la suite, une consultation massive a été menée auprès de l'industrie.

Les problèmes en suspens

La politique d'évaluation fait actuellement l'objet d'une révision, tel qu'il en avait été convenu avec l'industrie au moment de son adoption. Les partenaires gouvernementaux et ceux de l'industrie collaborent avec la SAAQ à cet important exercice de révision. Il est important de mentionner que l'industrie prévoit que la révision répondra positivement à certaines de ses demandes considérées comme essentielles, à défaut de quoi elle pourrait réévaluer son soutien à la Loi.

Voici quelques-uns des problèmes qui seront examinés dans le cadre de ce processus :

- L'industrie dénonce le fait que la politique d'évaluation rend les exploitants responsables du comportement de leurs conducteurs, sans que n'aient été prévus des moyens pour informer rapidement les exploitants de ces infractions.
- On demande que la SAAQ prenne en compte l'exposition au contrôle et le kilométrage parcouru dans l'évaluation.
- On souhaite la mise en place d'un mécanisme efficace permettant aux PEVL de prouver leur non-responsabilité dans un accident.

Plusieurs membres de l'industrie souhaiteraient, par ailleurs, que la cote « satisfaisant » soit assortie de la mention additionnelle « inspecté » ou « non inspecté », précisant si une inspection en entreprise a été effectuée chez le PEVL. Comme presque tous les PEVL reçoivent la cote « satisfaisant », l'ajout de l'information touchant l'inspection permettrait de distinguer de l'ensemble ceux dont la conformité aurait été vérifiée en entreprise.

■ Au regard du processus de sanction

Les défis relevés par le gouvernement

La CTQ a modifié ses manières de faire en audience, afin de se conformer au nouveau cadre de la loi sur la justice administrative adoptée en avril 1998. Malgré les efforts déployés pour respecter l'esprit de la justice administrative, la CTQ est revenue à une approche quasi-judiciaire afin d'assurer sa sécurité juridique à la suite d'une décision de la Cour supérieure[21] en décembre 1999. La CTQ a dû également assumer de nouvelles responsabilités (ex. : règlement sur le courtage, disposition sur les courtiers en vrac, etc.), alors qu'elle intégrait les volets relatifs à l'application de la Loi. La charge de travail des commissaires a notamment été augmentée de façon considérable.

Les problèmes en suspens

- Il semble que la présence de représentants de la SAAQ ne soit pas toujours requise aux audiences, contrairement à ce que prescrit la Loi. On a l'impression que cette participation est peu utile et coûteuse en ressources.
- Les commissaires ont confirmé l'intérêt de revoir la politique à la lumière du vécu.
- On constate que certains propriétaires tentent d'échapper aux sanctions en vendant en bloc leurs véhicules, avant que la CTQ ait rendu sa décision. Cette pratique a pour effet de discréditer le processus de sanction.
- Les procureurs de la CTQ se sont butés à des rôles mal définis des témoins et à une non-disponibilité de certains témoins.

3.2 Les systèmes informatiques

Les systèmes informatiques de la CTQ et de la SAAQ ont connu des modifications importantes afin de soutenir les nouveaux rôles. Ainsi, à la CTQ, il a fallu mettre en place les instruments informatiques nécessaires à l'enregistrement des renseignements contenus dans les formulaires de même que l'information provenant d'autres sources. Des ajustements aux systèmes ont également été requis pour soutenir la gestion des décisions rendues par la CTQ ainsi que pour soutenir l'échange d'information avec la SAAQ. Des systèmes ont aussi été mis au point afin de permettre aux PEVL et à toute personne intéressée de vérifier, sans frais, par téléphone ou dans Internet, l'inscription d'un PEVL, de consulter sa cote et les conditions rattachées, le cas échéant. On peut également vérifier l'inscription des intermédiaires.

21. Il s'agit d'un jugement rendu par le juge Jean-Jacques Croteau, à la suite d'une cause initiée par la Régie des alcools, des courses et des jeux.

À la SAAQ, les modifications ont porté sur l'échange d'information avec la CTQ et la constitution des dossiers de comportement des PEVL, afin que les renseignements prévus à la Loi viennent alimenter chaque dossier. L'entrée en vigueur de la politique administrative a également nécessité des efforts afin que les systèmes permettent la gestion des mécanismes d'évaluation et des processus d'intervention, fondés sur des paramètres complexes. D'autres efforts ont été déployés pour diffuser aux corps policiers et au personnel de contrôle de la SAAQ l'information relative aux personnes inscrites au registre, et au contenu de leur dossier.

Les défis relevés par le gouvernement

Les acteurs du domaine rencontrés ont eu à composer avec des orientations changeantes et des délais serrés. Compte tenu de l'échéancier, ils ont entrepris les changements, alors que les décisions finales n'étaient pas toujours arrêtées. Cela a posé un problème d'ajustements fréquents dès le début des travaux. Certaines difficultés relatives aux données ont également été éprouvées. Ce sujet est traité à la page 30.

3.3 La réglementation et le contrôle

Outre le contenu de la nouvelle Loi, celle-ci a conduit à adapter le Code de la sécurité routière, tout en amenant l'élaboration de deux nouveaux règlements ainsi que des modifications à plusieurs règlements existants.

Les défis relevés par le gouvernement

La Loi vise plusieurs acteurs, chacun ayant ses propres responsabilités, ce qui complexifie le travail des contrôleurs routiers et des inspecteurs de la SAAQ. Cependant, il faut ajouter à ces difficultés le suivi des changements réglementaires effectués ainsi que des exemptions et des cas particuliers prévus par règlement.

De plus, au regard de la problématique de l'identification de l'exploitant, une des solutions attendues était dans l'adoption d'un règlement qui préciserait les obligations touchant les documents à conserver à bord des véhicules. Ce faisant, ce règlement devait faciliter la tâche des contrôleurs et des policiers pour identifier la personne à qui le constat d'infraction devait être attribué. Or, les discussions avec l'industrie pour en venir à une entente sur ce règlement ont été ardues et ont amené des retards importants, puisqu'il n'a été adopté qu'en février 2001.

Les défis relevés par l'industrie

La Loi a introduit de nouvelles notions (ex. : exploitant, intermédiaire en services de transport), dont la compréhension ne semble pas aisée pour plusieurs PEVL. Ces distinctions préoccupent les PEVL, car la nature de l'acteur du domaine détermine de quels événements il sera imputable. De plus, le suivi des nombreux changements réglementaires a constitué un défi important, compte tenu du nombre de règlements visés.

Les problèmes en suspens

D'abord, en vertu de l'article 19 de la Loi, un exploitant doit, dans certaines situations, conserver dans chaque véhicule les contrats de location ou de services lui donnant l'usage du véhicule. Cette disposition est prévue de façon à permettre l'identification de l'exploitant à l'occasion de contrôles sur la route. Or, pour certains membres de l'industrie, cette obligation introduit une lourdeur administrative inutile, puisque ledit contrat est disponible chez l'exploitant ou le sous-traitant. Pour la même raison, certains sont d'avis que le Règlement sur les exigences applicables aux documents d'expédition et aux contrats de location et de services, qui prescrit le contenu des documents devant se trouver dans le véhicule, n'est pas justifié et qu'il devrait être aboli.

Ensuite, selon certains représentants de l'industrie, le partage des responsabilités entre les différents types d'utilisateurs de véhicules lourds se situe parfois à un niveau théorique. On déplore le manque de sensibilisation des tiers relativement à leurs propres responsabilités. Qu'il s'agisse d'expéditeurs, de requérants de service ou d'autres tiers (ex. : les commissions scolaires), des représentants de l'industrie croient que leur contribution aux objectifs de la Loi est bien mince dans les faits.

Quels étaient les rôles et responsabilités de chaque acteur pour soutenir l'application de la Loi ? Des difficultés particulières ont-elle été éprouvées ?

L'implantation de la Loi repose sur la concertation et la coordination des actions entre les trois acteurs principaux, soit le MTQ, la CTQ et la SAAQ. Outre ce noyau tripartite, d'autres interlocuteurs gouvernementaux ainsi que des partenaires de l'industrie ont été mis à contribution. Le défi posé aux partenaires concernés était de taille, car les nouvelles responsabilités devaient souvent être intégrées sans ajout de ressources, en plus de s'inscrire en compétition avec d'autres priorités internes à l'organisation. L'annexe I présente les rôles attribués à chaque type d'acteur rencontré en entrevue.

Les défis relevés par le gouvernement

Chacun des trois partenaires principaux, dans les limites de son propre champ de compétence, a modifié ses pratiques afin de tenir compte des interactions nombreuses entre les trois organismes, de la nécessité de partager une vision commune des orientations définies dans la Loi et du besoin de mettre en place des mécanismes intégrés. Les efforts ont été importants, compte tenu de la complexité des mécanismes à mettre en place, et des délais très courts.

La présence d'autres interlocuteurs gouvernementaux a, par ailleurs, complexifié davantage la coordination des actions. Dans plusieurs cas, des ententes ont été révisées afin de bien préciser les rôles entre les parties (MRQ, MJQ, CSST, IGIF, SAAQ, CTQ). La conclusion de ces ententes a demandé des efforts importants, notamment à cause de la confidentialité des renseignements. Au besoin, on a eu recours à l'avis de la Commission d'accès à l'information (CAI) pour trancher des cas litigieux, ce qui a ralenti la mise en œuvre de certains processus. Toutefois, à l'heure actuelle, on n'est pas encore parvenu à compléter certaines ententes (ex. : obtention des infractions criminelles du MJQ, obtention des rapports d'enquête d'accident des policiers).

Enfin, au chapitre de la concertation avec l'industrie, des efforts importants ont été consentis. Les représentants de l'industrie ont été consultés avant l'entrée en vigueur de la Loi et leur contribution s'inscrit dans un processus continu, au travers d'instances comme la table de concertation gouvernement-industrie sur la sécurité des véhicules lourds.

Les défis relevés par l'industrie

S'il est vrai que les acteurs gouvernementaux ont eu à s'adapter à de nombreuses modifications introduites par la Loi et à composer avec les difficultés inhérentes à l'implantation de changements majeurs, il est tout aussi vrai que le nouvel encadrement du transport routier a provoqué des remous au sein de l'industrie. Dans ce contexte, les associations de PEVL ont été appelées à apporter une contribution majeure qui s'est manifestée à plusieurs niveaux.

Ainsi, les associations de PEVL :

- Ont fait clairement connaître leur soutien à la Loi.
- Ont informé et formé leurs membres sur la Loi. Elles ont amené leurs membres à en comprendre les bienfaits, ce qui a eu pour effet d'enlever beaucoup de réticence et de minimiser les réactions négatives qui accompagnent inévitablement l'élaboration de nouveaux processus.

- Ont collaboré avec le gouvernement à la mise en place de plusieurs volets des nouveaux mécanismes. Elles se sont ainsi assurées que tous leurs membres étaient inscrits auprès de la CTQ, et elles ont participé à l'élaboration de la politique d'évaluation de la SAAQ.
- Ont fourni à leurs membres un soutien continu, au regard de plusieurs aspects : information relative à la Loi, à la politique d'évaluation et à la réglementation (incluant des tournées provinciales); soutien à l'inscription auprès de la CTQ; adaptation des outils de gestion existants, ou invention de nouveaux outils, etc.
- Ont participé à la diffusion du contenu de la Loi auprès des médias et des revues spécialisées.

Toutes ces activités ont nécessité des efforts considérables et ont été réalisées avec des ressources limitées. On peut sans conteste affirmer que le soutien et les efforts des associations de PEVL ont constitué des facteurs de succès majeurs de la mise en œuvre de la Loi.

Les problèmes en suspens

De façon générale, on peut affirmer que la plupart des acteurs du domaine ont assumé le rôle que l'on leur avait confié. Cependant, trois cas requièrent une attention particulière.

Les activités de contrôle

La Loi fait une distinction claire entre les propriétaires et les exploitants, et le Code de la sécurité routière précise leurs responsabilités respectives. Dans ce contexte, le personnel de contrôle (tant à la SAAQ que chez les autres corps policiers) devait identifier correctement l'exploitant dans les rapports d'infraction qui le concerne. Dans le cas des corps policiers, ils devaient également identifier l'exploitant dans le rapport d'accident. Or, la pratique a démontré qu'une enquête était souvent nécessaire pour établir qui était l'exploitant, si l'on voulait éviter que la preuve établie ne soit remise en question devant les tribunaux. La difficulté d'identifier l'exploitant a eu les effets suivants :

- L'efficacité du contrôle routier a été affectée, car le MJQ a souvent retourné des constats ou des recommandations d'infraction en demandant de fournir des preuves additionnelles. Or, pour les contrôleurs routiers, ce type de preuve nécessite souvent une enquête en entreprise, ce qui alourdit considérablement la tâche.
- Cette difficulté a amené les corps policiers à retarder l'application de la Loi, en n'identifiant pas l'exploitant dans le rapport d'accident ou dans le constat d'infraction. Afin de pallier ce problème, la SAAQ inscrit en tout temps l'accident ou l'infraction dans le dossier du propriétaire du véhicule. Dans 15 p. 100 des cas, l'événement serait ainsi inscrit dans le mauvais dossier, ce qui oblige le propriétaire du véhicule à effectuer une démarche pour faire retirer cet événement de son dossier. En outre, cette manière de faire peut amener la SAAQ à intervenir auprès des mauvaises personnes.

Signalons également que les corps policiers ont mentionné d'autres éléments problématiques relatifs à l'application de la Loi :

- l'absence de pouvoirs légaux leur permettant de vérifier l'ensemble des documents pertinents à bord du véhicule;
- l'incohérence entre la Loi et le Code de la sécurité routière quant au retour des amendes. En effet, les amendes émises en vertu de la Loi ne reviennent pas aux municipalités, contrairement aux amendes émises en vertu du Code de la sécurité routière;
- comme les audiences de la CTQ se tiennent à Montréal ou à Québec, les policiers travaillant hors des grands centres pourraient devoir se déplacer lorsqu'ils sont appelés à témoigner, ce qui risque d'occasionner des frais pour certaines régions.

Au moment d'écrire le présent rapport, une solution permettant une identification simplifiée de l'exploitant est en voie d'être finalisée.

Le rôle de l'Inspecteur général des institutions financières (IGIF)

En ce qui a trait à l'IGIF, on espérait obtenir de cet organisme l'information sur la responsabilité des accidents inscrite au fichier central des sinistres automobiles. Cette information aurait permis d'enlever automatiquement des dossiers de certains PEVL les accidents « non responsables » qui leur avaient été imputés. Or, l'IGIF considère que l'information qu'elle détient sur la responsabilité des accidents n'est pas prévue pour répondre aux besoins découlant de la Loi. De plus, l'utilisation de cette information pour la politique d'évaluation pourrait conduire à une contestation systématique de certains PEVL auprès de leur assureur. En l'absence de cette information, des démarches individuelles sont donc requises de la part de tout PEVL qui désire faire rayer un accident de son dossier.

Le rôle de certaines municipalités

Tel qu'il a déjà été mentionné, certaines municipalités ne font parvenir à la SAAQ les constats d'infraction émis par leurs policiers qu'à compter du moment où ceux-ci ont fait l'objet d'une condamnation, et non à compter du moment où ils ont été émis, comme le permet la Loi. Cette manière de faire amène deux conséquences :

- l'intervention de la SAAQ par rapport aux délinquants potentiels est retardée;
- les PEVL ne peuvent pas intervenir rapidement auprès de leurs conducteurs présentant un risque pour les inciter à corriger leur comportement. Ils risquent donc de voir plusieurs événements inscrits dans leur dossier, sans avoir eu l'occasion de réagir.

Dans quelle mesure les ressources initialement prévues ont-elles été suffisantes pour soutenir l'implantation de la Loi et de ses processus ?

La mise en œuvre de la Loi a entraîné des investissements et des ajouts d'effectifs supérieurs à ce qui avait été initialement prévu. Considérant le fait que le volume de travail augmente et que le rythme de croisière n'est pas encore atteint, il est cependant impossible de statuer pour l'instant sur l'ampleur de ces écarts. On devra donc être très vigilant quant au nombre de ressources requises dans le futur.

Les ressources humaines affectées à l'application de la Loi ont-elles bénéficié d'une formation préalable ? Des difficultés particulières ont-elle été éprouvées ?

L'adoption de la Loi impliquait des besoins majeurs de formation. Selon les acteurs concernés, ces besoins pouvaient toucher certains des volets prévus à la Loi, ou l'ensemble de ceux-ci. En outre, le personnel affecté au processus d'inscription ainsi qu'aux renseignements a reçu de la formation sur les réglementations en place avant la Loi, et au regard desquelles les PEVL soulevaient dorénavant beaucoup de questions.

Les défis relevés par le gouvernement

Les organismes responsables de l'application de la Loi ont pris en charge les besoins de formation découlant de la Loi, bien que l'on ait signalé, dans certains cas, des retards ou des ajustements en cours de route. En plus de la formation initiale, les organismes doivent répondre à des besoins de formation récurrents.

Les problèmes en suspens

L'évolution de la Loi nécessite des besoins constants de formation. Il faudra de manière particulière que soit envisagée une formation à l'intention des policiers sur la notion d'exploitant.

Les données nécessaires à l'application de la Loi étaient-elles disponibles ? Des difficultés particulières ont-elles été éprouvées ?

Les défis relevés par le gouvernement

La SAAQ, qui devait élaborer de nouveaux systèmes pour soutenir l'application de la Loi, a relevé de nombreux défis sur le plan de l'obtention des données. D'une part, les données à intégrer étaient nombreuses, éparpillées, souvent incomplètes, voire manquantes, et souvent stockées sur des supports technologiques différents. À cela, il faut ajouter la difficulté de conclure des ententes avec les détenteurs de données, tel qu'il a été mentionné précédemment.

Les problèmes en suspens

Certains renseignements sont toujours difficiles à obtenir (ex. : la responsabilité des accidents, les constats d'infraction émis aux exploitants par les policiers, etc.). Quant à la qualité des données, on questionne la validité de certains renseignements déclarés dans le formulaire d'inscription par les PEVL, étant donné les difficultés de compréhension de la clientèle à l'égard des nouveaux concepts (ex. : la taille de parc s'exprime en véhicules-années).

L'industrie a-t-elle profité de l'information et de la formation reliées aux obligations de la Loi ? Quel est le degré de satisfaction à cet égard ?

Sur le plan des communications, le MTQ, la CTQ et la SAAQ se sont adaptés pour répondre aux exigences de la Loi. Cinq moyens d'information[22] ont été élaborés à l'intention de l'industrie, dans le but de faire connaître la Loi et la politique d'évaluation du comportement à la clientèle visée. L'industrie, grâce aux efforts consentis par ses associations, a également contribué à cet effort de diffusion de l'information. On observe un niveau élevé de satisfaction à l'égard de ces différentes initiatives. Les résultats du sondage permettent d'estimer le pourcentage de la population rejointe par chacun des moyens utilisés et d'obtenir le pourcentage du taux de satisfaction. Le tableau suivant présente cette information.

Moyen d'information	% de personnes rejointes	Taux de satisfaction*
« Obligations des utilisateurs de véhicules lourds »	73 %	75 %
« Le Routier »	72 %	82 %
Sessions d'information**	29 %	79 %
Appel à un organisme gouvernemental	21 %	81 %
Internet ou autres documents	14 %	82 %

* Le taux de satisfaction représente la proportion de personnes qui se sont dites « très » ou « assez satisfaites » de l'information obtenue.

** Les sessions d'information ont été offertes soit par les organismes gouvernementaux, soit par l'industrie. Il n'y a pas de différences significatives entre les taux de satisfaction exprimés selon le type de session.

Globalement, l'effort déployé du côté tant gouvernemental que des associations des PEVL pour joindre la clientèle et pour faire connaître la Loi est non négligeable, et semble avoir répondu aux besoins d'une grande majorité de participants.

22. Ces moyens sont : sessions d'information, brochure « Obligations des utilisateurs de véhicules lourds », revue « Le Routier », service téléphonique gouvernemental, Internet et autres documents.

4 Le bilan et les recommandations

L'adoption de la Loi concernant les propriétaires et exploitants de véhicules lourds s'était révélée nécessaire à la suite de l'analyse des carences de l'encadrement des transporteurs routiers d'avant 1998. La nouvelle loi constituait un encadrement totalement nouveau des activités des propriétaires et des exploitants de véhicules lourds et, dans une moindre mesure, des intermédiaires en services de transport. Cet encadrement est axé sur la sécurité routière et la protection du réseau routier. Cette nouvelle approche a affecté de manière importante les organismes gouvernementaux et l'industrie du transport routier, qui ont dû modifier leurs manières de faire, et ce, parfois substantiellement.

La mise en place des mécanismes d'inscription, de suivi du comportement et de sanction s'est faite de manière progressive et a nécessité une action concertée d'un grand nombre de partenaires. Près de trois ans après l'adoption de la Loi, on constate que cette dernière commence à produire les avantages escomptés. En effet, l'information recueillie dans le cadre de la présente évaluation nous démontre notamment :

- Que le processus d'inscription obligatoire a produit plusieurs avantages, notamment en matière de sensibilisation des PEVL à leurs obligations.
- Que la politique d'évaluation de la SAAQ est efficace pour identifier des PEVL présentant un risque, mais qu'elle demande certains ajustements.
- Que le processus de sanction (incluant l'ajustement à la cote) constitue un outil essentiel pour corriger le comportement des PEVL présentant un risque.

On constate en contrepartie que la mise en place de la Loi a éprouvé plusieurs difficultés. Plusieurs de celles-ci, décrites tout au long du présent rapport, sont inhérentes aux changements de cette envergure et la grande majorité ont été aplanies. Cependant, des améliorations additionnelles sont nécessaires afin de continuer dans la foulée de la démarche déjà amorcée. À cette fin, voici les orientations qui sont recommandées :

4.1 Améliorer l'efficacité de la Loi

- Poursuivre la révision de la politique d'évaluation, en visant un arrimage optimal entre la politique, le contrôle et le processus de sanction.
- Élaborer un outil afin d'intervenir auprès des conducteurs professionnels présentant un risque.
- Prévoir à la Loi une disposition permettant à la SAAQ d'empêcher qu'une personne ne puisse contourner la Loi en transférant la propriété de ses véhicules[23].
- Mettre en œuvre des moyens afin de sensibiliser et de responsabiliser les tiers (intermédiaires en services de transport, requérants de service, commissions scolaires, etc.) au regard de leur rôle.
- Sensibiliser les municipalités qui ne font pas parvenir immédiatement à la SAAQ les constats d'infractions émis à l'importance de fournir rapidement cette information.
- Modifier la Loi afin de s'assurer que les intermédiaires en services de transport, tout comme les PEVL, respectent les exigences légales applicables au Québec préalablement à leur inscription à la CTQ.
- Analyser la problématique soulevée par l'industrie, au regard de la location d'autobus ou de minibus.

23. Une demande de modification à la Loi à cet effet est déjà devant le gouvernement.

4.2 Améliorer l'efficacité du contrôle

- Apporter des ajustements à la Loi afin de soutenir l'identification de l'exploitant[24].
- Former les policiers à l'égard de la Loi et de son application.
- Élargir l'application de l'article 519.67.1 du Code de la sécurité routière afin que les policiers puissent, tout comme les contrôleurs routiers, vérifier les documents à bord d'un véhicule lourd.
- Modifier la Loi pour retourner aux municipalités les amendes qui y sont prévues.

4.3 Mieux soutenir la clientèle

- Analyser les avenues possibles afin que le formulaire d'inscription et la documentation puissent mieux tenir compte des besoins d'une certaine clientèle.
- Analyser la possibilité d'implanter un guichet unique d'information à l'intention des PEVL.
- Analyser les approches possibles afin de fournir aux PEVL l'information essentielle pour gérer leur performance au regard des objectifs de la Loi.
- Favoriser l'élaboration d'outils de gestion adaptés à une clientèle diversifiée, afin de l'aider à atteindre les objectifs de la Loi.
- Mettre en place la cote « satisfaisant non inspecté », afin de permettre une meilleure appréciation de la portée de la cote « satisfaisant ».

4.4 Améliorer les processus administratifs

- Réduire sensiblement le délai de traitement des dossiers à la CTQ.
- Ajuster l'article 37 de la Loi afin de prévoir une participation optionnelle de la SAAQ aux audiences de la CTQ.

24. Une solution à ce problème est en voie d'être trouvée au moment de l'écriture du présent rapport.

Les étapes à venir 5

En accord avec l'article 181 de la Loi, l'objectif visé par le présent document était de faire un rapport sur la mise en œuvre de la Loi ainsi que sur la possibilité de la maintenir en vigueur ou de la modifier, le cas échéant. Cependant, ce document s'avérerait incomplet s'il ne contenait pas certains éléments de perspective.

5.1 L'adoption de la nouvelle loi fédérale

Il faut prévoir que l'adoption éventuelle par le gouvernement fédéral du projet de loi S-3 (Loi modifiant la Loi de 1987 sur les transports routiers et d'autres lois en conséquence) aura un effet sur la Loi. En effet, la nouvelle loi fédérale viendra prescrire les critères d'aptitude applicables aux transporteurs routiers impliqués dans des mouvements de transport extra-provinciaux.

Il est prévu que l'une des dispositions de la future loi permettra aux provinces d'appliquer leurs lois relatives à la sécurité aux entreprises extra-provinciales de transport routier dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec la loi fédérale. Compte tenu de cette disposition, le Québec pourrait pouvoir continuer à appliquer la Loi concernant les propriétaires et exploitants de véhicules lourds à ses transporteurs, qu'ils soient impliqués ou non dans des mouvements de transport extra-provincial. Cependant, la loi fédérale fera en sorte que le Québec ne pourra plus appliquer son encadrement aux transporteurs en provenance des autres administrations, car chaque administration aura comme mandat de gérer ses propres transporteurs. À cette fin, les administrations s'échangeront de l'information relative au comportement de leurs transporteurs, peu importe où ils circulent. On peut penser que des ajustements seront aussi requis à la politique d'évaluation pour tenir compte des effets de cette nouvelle manière de faire. La SAAQ, le MTQ et la CTQ suivent déjà l'évolution de ce dossier, afin de pouvoir influencer le processus au besoin et de prévoir les ajustements qui seront requis.

5.2 L'évaluation de l'efficacité de la loi

Le court laps de temps écoulé depuis l'entrée en vigueur de la Loi ne permettait pas d'évaluer son efficacité au regard des objectifs visés d'amélioration de la sécurité routière et de protection du réseau routier. C'est pourquoi il faut d'ores et déjà amorcer les étapes qui conduiront à une véritable évaluation de l'efficacité de la Loi, dont l'échéance pourrait être juillet 2005, soit six ans après le début de l'application de la politique d'évaluation[25]. Cette évaluation devrait être confiée à un tiers et effectuée en collaboration avec les organismes gouvernementaux concernés. En clair, la question principale à laquelle devra répondre une telle évaluation est la suivante : « Dans quelle mesure la Loi et les mécanismes qui la soutiennent contribuent-ils à l'amélioration de la sécurité routière et à la protection du réseau routier ? ».

25. Cette manière de faire permettrait d'assurer que l'on possède cinq années fermes de données.

Annexes

Annexe I

Information relative aux entrevues

Les entrevues ont été conduites auprès de divers acteurs du domaine en fonction de leurs rôles dans le nouveau cadre législatif régissant le transport par véhicule lourd. Dans un premier temps, plusieurs interlocuteurs de la Commission des transports du Québec (CTQ), du ministère des Transports du Québec (MTQ) et de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) ont été interviewés. Des représentants gouvernementaux et d'associations travaillant dans le secteur du transport routier ont aussi été rencontrés. La liste de ces différents organismes ou secteurs d'organismes apparaît ci-dessous.

CTQ

- Communications
- Services juridiques
- Service des technologies de l'information
- Ressources matérielles et financières
- Études économiques
- Inspections, vérifications, enquêtes
- Direction des opérations
- Commissaires

MTQ

- Affaires juridiques
- Sécurité en transport
- Communications

SAAQ

- Communications
- Vice-présidence au contrôle routier
- Contrôleurs routiers et inspecteurs en entreprise
- Vice-présidence aux opérations régionales
- Direction générale des technologies de l'information
- Direction permis de conduire et immatriculation
- Direction des politiques et programmes en sécurité routière

Associations représentant l'industrie du transport routier

- ACCE (Association canadienne du camionnage d'entreprise)
- ACQ (Association du camionnage du Québec)
- ACTI (Association canadienne de transport industriel)
- AITQ (Association des intermédiaires en transports du Québec)
- APAQ (Association des propriétaires d'autobus du Québec)
- APCRIQ (Association des propriétaires de camions-remorques indépendants du Québec)
- APDQ (Association des professionnels du dépannage du Québec)
- ATEQ (Association du transport écolier du Québec)
- ANCAI (Association nationale des camionneurs artisans inc.)

Autres acteurs du domaine

- Association des greffiers et greffières des cours municipales
- Commission de la santé et de la sécurité du travail
- Corps de police municipaux
- Inspecteur général des institutions financières
- Mandataires (privés) de la Commission des transports
- Ministère du Revenu du Québec
- Ministère de la Justice
- Sûreté du Québec
- Service de police de la Communauté urbaine de Montréal

Chacun de ces groupes d'acteurs du domaine s'est vu confier des rôles spécifiques relativement à l'application de la Loi. En bref, ces rôles se résument ainsi :

CTQ

- assurer la mise en place des mécanismes d'inscription et de mise à jour;
- mettre sur pied et maintenir un réseau de mandataires privés pour l'inscription de la clientèle, sept jours par semaine et 24 heures par jour;
- assurer la mise en place du mécanisme de sanction (incluant le suivi des mesures imposées);
- analyser les dossiers présentant un risque et imposer des mesures administratives;
- réviser les ententes déjà existantes dans le cadre du guichet unique (avec la CSST, IGIF, MRQ, MJQ), afin de pouvoir valider la conformité des PEVL;
- conclure des ententes avec des mandataires privés pour l'inscription de la clientèle;
- diffuser de l'information sur le registre des PEVL, la liste des intermédiaires, et fournir de l'information aux partenaires;
- diffuser de l'information sur les décisions de la CTQ;
- préparer et diffuser de l'information sur la Loi;
- soutenir la SAAQ dans la communication des dossiers de comportement aux PEVL
- signer des ententes avec d'autres administrations.

MTQ

- coordonner la mise en œuvre de la Loi et soutenir son application (décrets, règlements, ententes administratives, interprétation);
- rédiger des avis juridiques sur l'application de la Loi et des règlements;
- préparer et diffuser de l'information sur la Loi.

SAAQ

- élaborer la politique administrative pour soutenir l'évaluation du comportement des PEVL;
- gérer les dossiers de comportement et conclure des ententes avec les organismes partenaires pour soutenir leur alimentation;
- faire parvenir à la CTQ les dossiers présentant un risque;
- transmettre à la CTQ les demandes d'inscription et de mise à jour reçues;
- vérifier les dispositions de la Loi (sur la route et en entreprise);
- participer aux discussions canadiennes sur l'harmonisation;
- préparer et diffuser de l'information sur la Loi.

Associations

- diffuser auprès de leurs membres l'information relative à la Loi et à ses exigences;
- participer aux tables de discussions gouvernementales relativement aux divers changements proposés (lois, règlements, politique, etc.);
- soutenir leurs membres.

Autres acteurs du domaine

- vérifier les dispositions de la Loi (SQ et corps policiers);
- transmettre à la SAAQ les constats d'infractions et les autres renseignements nécessaires à la gestion des dossiers des PEVL;
- mettre en place des systèmes d'échange d'information avec la CTQ pour l'inscription auprès des différents registres gouvernementaux ainsi que pour le recouvrement des amendes impayées;
- participer au processus d'inscription (mandataires privés).

Annexe II

Calendrier des principales étapes de la mise en œuvre de la Loi

Juin 1998

Adoption du projet de loi no 430, Loi concernant les propriétaires et exploitants de véhicules lourds.

Juillet 1998

Entrée en vigueur des premières dispositions de la loi (pouvoir du gouvernement d'exempter certains véhicules lourds de l'application de la Loi, constitution du registre des PEVL de la CTQ, pouvoir d'enquête de la CTQ, pouvoir de la SAAQ de constituer un dossier de comportement des PEVL, etc.).

Août 1998

Entrée en vigueur du Règlement d'application de la Loi concernant les propriétaires et exploitants de véhicules lourds, début de l'inscription des PEVL (étalée jusqu'en février) ainsi que diffusion du dépliant et de la brochure « Feu vert, feu rouge… utilisateurs de véhicules lourds, à vous de choisir ! ».

Automne 1998

Tournées provinciales d'information sur la Loi 430 par le gouvernement et l'industrie pour fournir de l'information sur la Loi et le processus d'inscription.

Janvier 1999

Transmission à la CTQ des 122 dossiers identifiés dans le cadre de la disposition transitoire de la Loi. Tous les PEVL concernés ont été rencontrés, démontrant ainsi le sérieux de ce qui s'en venait.

Janvier à avril 1999

Rencontre par la CTQ de près de 300 PEVL pour revoir leurs conditions d'inscription.

Février 1999

Début de l'inscription des intermédiaires en services de transport.

Mars 1999

Première décision rendue à la CTQ comprenant l'imposition de sanctions.

Avril 1999

Obligation des PEVL de s'inscrire au registre de la CTQ pour circuler sur les routes du Québec, attribution d'une cote initiale. Entre avril et juillet 1999, les contrôles routiers débutent à la Société, mais les contrôleurs ne font que rappeler aux gens leur obligation de s'inscrire sans toutefois émettre d'amendes.

Première déclaration d'inaptitude d'un administrateur par la CTQ.

Mai 1999

Annonce par les corps policiers qu'il n'y aura pas de contrôle tant qu'il n'y aura pas d'outil pour identifier l'exploitant.

Printemps 1999 à hiver 2000

Tournées provinciales d'information sur la Loi 430 et la réglementation par les trois organismes. Plus de 10 000 personnes sont rencontrées.

Juillet 1999

- Entrée en vigueur de la Politique d'évaluation des PEVL (les dossiers partent à zéro);
- début de l'application intégrale du contrôle routier;
- transfert des premiers dossiers de PEVL à la CTQ en vertu de la Politique d'évaluation (accidents mortels);
- modifications apportées à plusieurs règlements afin de soutenir l'application de la Loi (ex. : heures de conduite, normes de sécurité des véhicules routiers, etc.);
- obligation pour les intermédiaires en services de transport faisant affaire au Québec d'être inscrits à la liste de la CTQ.

Septembre 1999

Début du processus de mise à jour des inscrits au registre.

Fin 1999

Lancement par l'ADPPQ d'un mot d'ordre : ne pas appliquer la Loi tant que la notion d'exploitant n'aura pas été éclaircie et que les policiers n'auront pas été formés.

Avril 2000

Début de l'évaluation continue. Les dossiers sont maintenant transmis à la CTQ dès le moment où ils présentent un risque.

Septembre 2000

Ajout d'une copie du dossier de comportement tenu par la SAAQ dans les avis de mise à jour transmis par la CTQ.

Février 2001

Entrée en vigueur du Règlement sur les exigences applicables aux documents d'expédition et aux contrats de location et de services.

Annexe III

Information relative aux personnes inscrites au registre des PEVL[26] ou à la liste des intermédiaires en date du 28 février 2001

TABLEAU 1 – RÉPARTITION DES PEVL PAR TAILLE DE PARC

Nombre de véhicules	Transport de marchandises	Transport de personnes	Total	Proportion (%)
1	34 167	1 015	35 182	64
2	7 235	338	7 573	14
3	3 190	192	3 382	6
4 ou 5	3 100	213	3 313	6
6 à 9	2 142	201	2 343	4
10 à 20	1 619	221	1 840	3
21 et plus	1 409	230	1 639	3
Total	52 862	2 410	55 272	100
Proportion	96 %	4 %	100 %	

TABLEAU 2 – RÉPARTITION DES PEVL PAR TERRITOIRE D'ORIGINE

Territoire d'origine	Type de transport		Total	Proportion (%)
	Marchandises	Personnes		
Québec	46 883	2 077	48 960	88,6
Terre-Neuve	60		60	0,1
Nouvelle-Écosse	218	5	223	0,4
Île-du-Prince-Édouard	58	1	59	0,1
Nouveau-Brunswick	471	15	486	0,9
Ontario	2 743	93	2 836	5,1
Manitoba	111	2	113	0,2
Saskatchewan	78	2	80	0,1
Alberta	193	4	197	0,4
Colombie-Britannique	132	4	136	0,2
Territoires du-Nord-Ouest	2		2	0,0
États-Unis	1 913	205	2 118	3,8
Guatemala		2	2	0,0
TOTAL	**52 862**	**2 410**	**55 272**	**100,0**

TABLEAU 3 – RÉPARTITION DES PEVL PERSONNES PHYSIQUES VERSUS PERSONNES MORALES

Statut	Type		Total	Proportion (%)
	Marchandises	Personnes		
Personne morale	38 734	2 019	40 753	73,7
Personne physique	14 128	391	14 519	26,3
TOTAL	52 862	2 410	55 272	100,0

26. L'ensemble des données présentées ci-après n'étaient disponibles que pour 55 272 PEVL. C'est ce qui explique l'écart entre ce chiffre et la population totale de PEVL inscrits au registre en date du 28 février, soit 56 396 PEVL.

TABLEAU 4 – RÉPARTITION DES INTERMÉDIAIRES EN SERVICES DE TRANSPORT PAR TYPE DE SERVICES OFFERTS

Transport de marchandises	1113
Transport de personnes	307
Les deux	50
Indéterminé	31
Total	1501