



Mémoire de l'Association des greffiers de cours municipales du Québec

Projet de loi n°32

***Loi visant principalement à favoriser l'efficacité de la justice pénale et à
établir les modalités d'intervention de la Cour du Québec dans un pourvoi
en appel***

Présenté à la commission des institutions le 30 octobre 2019

TABLE DES MATIÈRES

1	PRÉSENTATION DE L'A.G.C.M.Q.	3
2	COMMENTAIRES GÉNÉRAUX	4
3	CODE DE PROCÉDURE PÉNALE	4
3.1	UTILISATION DES MOYENS TECHNOLOGIQUES	4
3.1.1	ORDONNANCE (ART 1 PL ET 2.2 CPP)	4
3.1.2	SIGNIFICATION PAR MOYEN TECHNOLOGIQUE (ART 8 PL ET 22.1 CPP)	4
3.2	GESTION DES AUDIENCES	5
3.2.1	PLAIDOYER PRÉSUMÉ (ART 38 PL ET 162 CPP)	5
3.2.2	AUDITION PAR DÉFAUT (ART 39 – 40 PL ET 188 - 188.1 CPP)	5
3.2.3	DROIT D'AGIR (ART 41 PL ET 192.1 CPP)	5
3.2.4	PRÉSENCE DU DÉFENDEUR (ART 41 PL ET 192.2 CPP)	6
3.3	PROGRAMMES D'ADAPTABILITÉ	6
3.3.1	RÈGLEMENT : PROGRAMME D'ADAPTABILITÉ	6
3.3.2	DISPOSITIONS AVANT JUGEMENT (ART 37 PL ET 159.2 CPP)	6
3.3.3	APRÈS JUGEMENT (RÉTRACTATION DE JUGEMENT – ART 44 PL ET 257 ET 259 CPP)	7
3.3.4	MESURES D'EXÉCUTION DES JUGEMENTS	7
4	TARIF JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE	10
5	CONCLUSION	10

1 PRÉSENTATION DE L'A.G.C.M.Q.

L'Association des Greffiers de Cour Municipale du Québec est présente dans chacune des régions du Québec où des greffiers administrent et gèrent un tribunal accessible à toutes et à tous : les 89 cours municipales.

On parle ici d'une véritable justice de proximité telle qu'énoncée à l'article 1 de la *Loi sur les cours municipales*. Favoriser l'accès à la justice où le citoyen est au cœur des stratégies demeure un objectif renouvelé chaque jour par les greffiers des cours municipales du Québec. C'est un point d'honneur pour l'environnement desservi.

Toujours afin de mieux répondre aux besoins des citoyens, plusieurs initiatives technologiques ont été déployées au fil des dernières années dans notre réseau. Ainsi, dans la majorité des cours municipales du Québec, nous retrouvons des services tels que : constats d'infraction numériques, paiement en ligne, plaidoyers en ligne, transmissions par courriel, preuves numériques en salle d'audience, transmission par courriel des enregistrements audionumériques des procès, dossiers du greffe entièrement numérique.

L'Association s'affaire aussi en parallèle, à développer d'importants partenariats avec différents intervenants tels : La Conférence des Juges municipaux du Québec, l'Association des procureurs de la poursuite des cours municipales du Québec, l'Union des municipalités du Québec, la Fédération québécoise des municipalités du Québec, la Société québécoise d'information juridique et la Société de l'assurance automobile du Québec pour ne nommer que ceux-là. Et ce, tout en gardant en mémoire que les greffiers sont des officiers de justice et qu'ils ont un devoir de réserve et d'impartialité.

Par le biais des comités de travail et des formations, l'Association veille à offrir les outils nécessaires aux greffiers pour s'adapter aux changements législatifs faisant en sorte de mettre de l'avant compétence, force et crédibilité.

Rien n'est laissé au hasard autour des valeurs d'efficacité, de qualité, de proximité, d'intégrité et d'uniformité. L'objectif étant de donner accès aux citoyens à une justice simple, efficace et performante, et ce, à travers le réseau.

2 COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

L'AGCMQ accueille favorablement les principes énoncés au projet de loi. Toutefois, certains ajustements au texte de loi doivent être apportés afin d'en faciliter l'application dans les activités courantes des tribunaux municipaux et d'assurer le respect de la capacité de payer des contribuables.

L'intégration des moyens technologiques permet d'accroître l'efficacité et l'accessibilité à la justice. Par ailleurs, la modernisation des méthodes de signification des procédures et des modes de communication avec les parties aux dossiers était réclamée depuis un certain temps par les greffiers des cours municipales.

Le projet de loi légalise également le processus de mise en place et de recours à un programme d'adaptabilité des règles relatives à la poursuite dans le cadre d'une démarche particulière pour un défendeur présentant une caractéristique de vulnérabilité.

De tels programmes ont été mis en place dans différentes municipalités et seront certainement profitables à une partie de la clientèle des cours municipales. Toutefois, la spécificité des différents milieux se doit d'être respectée dans l'établissement de ceux-ci. La réalité diffère selon les régions, les programmes et leur accessibilité. L'offre doit pouvoir être modulée en fonction des besoins et réalités de chacun des milieux.

L'Association croit que les dispositions telles qu'actuellement rédigées dans le projet de loi restreignent les intervenants municipaux quant au recours possible à ces programmes et en diminuent la flexibilité.

En résumé, nos commentaires porteront sur les dispositions relatives au *Code de procédure pénale du Québec* ainsi qu'au *Tarif judiciaire en matière pénale* qui représentent les principales balises légales des cours municipales du Québec.

3 CODE DE PROCÉDURE PÉNALE

3.1 UTILISATION DES MOYENS TECHNOLOGIQUES

3.1.1 ORDONNANCE (ART 1 PL ET 2.2 CPP)

Dans l'application de cette nouvelle disposition, le juge doit avoir l'obligation de tenir compte de la technologie disponible dans l'organisation, sans quoi des coûts prohibitifs pourraient être encourus pour les municipalités.

Il est donc recommandé d'ajouter l'expression « au sein de l'organisation » après les termes « qui est disponible » au nouvel article 2.2 du *Code de procédure pénale*.

3.1.2 SIGNIFICATION PAR MOYEN TECHNOLOGIQUE (ART 8 PL ET 22.1 CPP)

La signification des actes de procédures par moyen technologique est une méthode efficace et économique de transmission.

En ce qui a trait à l'article 8 du projet de loi traitant de la signification par avis public, le troisième alinéa devrait être modifié afin de prévoir la reconnaissance d'emblée des sites Internet des municipalités ou MRC administrant une cour municipale.

3.2 GESTION DES AUDIENCES

3.2.1 PLAIDOYER PRÉSUMÉ (ART 38 PL ET 162 CPP)

Les amendements à l'article 162 du *Code de procédure pénale* simplifient le processus autant pour les défenseurs que pour les administrations des cours municipales. Ces dispositions régulariseront la situation des paiements reçus par Internet avant instruction, moyen de plus en plus utilisé par la clientèle. Ceci évitera de tenter de communiquer avec le défendeur pour obtenir la signature d'un plaidoyer de culpabilité.

3.2.2 AUDITION PAR DÉFAUT (ART 39 – 40 PL ET 188 - 188.1 CPP)

L'ajout apporté à l'article 188 par le biais de la disposition 39 du projet de loi s'appliquera aux poursuites instruites en l'absence du défendeur. L'infrastructure en place pour la présentation des preuves numériques en salle d'audience dans plusieurs cours municipales pourrait possiblement être bonifiée pour permettre des témoignages à distance.

En ce qui a trait au nouvel article 188.1, celui-ci permettra une plus grande efficacité dans la gestion des séances de cour. En plus des experts, il est souhaité que cette mesure puisse s'appliquer aux autres témoins assignés lors d'instructions par défaut (ex. : témoignage d'un employé des travaux publics) afin de permettre une plus grande efficacité dans la gestion des séances de cour.

Il est donc recommandé d'enlever le mot « expert » et de le remplacer simplement par « témoin » afin que cette mesure puisse s'appliquer aux témoins ordinaires assignés lors d'instructions par défaut et non seulement au témoin expert.

3.2.3 DROIT D'AGIR (ART 41 PL ET 192.1 CPP)

Les poursuites instituées par l'émission d'un constat d'infraction le sont au nom du poursuivant, soit la municipalité. Celle-ci est représentée par un avocat qui œuvre soit exclusivement pour elle et est membre de son contentieux soit en pratique privée. Dans la majorité des municipalités où est constituée une cour municipale, les dossiers sont transmis au procureur de la poursuite par le greffe de la cour municipale. Le suivi des procédures judiciaires et la transmission des avis d'audition sont aussi assurés par le greffe du tribunal.

Ainsi, l'AGCMQ recommande de modifier l'article 192.1 afin d'y ajouter « et le greffe du tribunal » après « en avise par écrit le poursuivant ». De cette façon, les différents avis que le greffe pourrait avoir à transmettre se rendront au procureur du défendeur.

3.2.4 PRÉSENCE DU DÉFENDEUR (ART 41 PL ET 192.2 CPP)

Une proportion importante des défendeurs ayant enregistré un plaidoyer de non culpabilité décide de ne pas se présenter à l'audition. Un nombre encore plus significatif néglige d'enregistrer un plaidoyer. Le *Code de procédure pénale* permet l'instruction de la cause en l'absence du défendeur. Par ailleurs, la demande de rétractation de jugement vise à parer aux situations où le défendeur, pour différentes raisons, aurait été empêché de se présenter à son procès.

L'Association considère donc superflu et source potentielle de grandes difficultés le nouvel article 192.2. Une telle disposition risque de complexifier la gestion des audiences, d'augmenter le nombre de séances, de prolonger indûment les délais d'audition par l'inscription au CRPQ d'un mandat d'amener qui pourrait être exécuté que plusieurs mois plus tard et d'accroître la charge de travail ainsi que les coûts pour les corps policiers. De plus, elle aura pour effet d'engendrer des dépenses importantes et inutiles pour les municipalités au détriment de la saine administration de la justice.

Il est donc primordial que cet article soit retiré.

Cependant, si le législateur maintient cette disposition, ce recours devrait être autorisé par le juge sur demande du poursuivant seulement.

3.3 PROGRAMMES D'ADAPTABILITÉ

3.3.1 RÈGLEMENT : PROGRAMME D'ADAPTABILITÉ

L'Association recommande fortement qu'aucune liste d'infractions ou catégories d'infractions visées par ce programme ne soit établie par règlement. La poursuite devrait disposer de toute la latitude nécessaire pour le traitement de ces dossiers. Par exemple, une personne admissible à ce type de programme devrait pouvoir y voir régler l'ensemble de ses dossiers. Certains individus présentant diverses difficultés accumulent une multitude de dossiers pour des infractions aux règlements municipaux, au *Code de la sécurité routière*, à la *loi de l'impôt sur le tabac* et autres. Selon les dispositions actuelles du projet de loi, il serait souvent impossible de traiter tous les dossiers d'un même individu via un programme.

Quant au nouvel article 368.1, les organisations municipales devraient être ajoutées à la liste des organismes énumérés à celui-ci. Ainsi, des projets pilotes en lien avec les enjeux locaux de certains milieux pourraient être implantés.

3.3.2 DISPOSITIONS AVANT JUGEMENT (ART 37 PL ET 159.2 CPP)

Les dispositions de l'article 159.2 3^o peuvent s'avérer problématique dans les cas de santé mentale ou de toxicomanie. Il serait plus approprié que le défendeur ne conteste pas les faits ou ne nie pas sa responsabilité plutôt que de reconnaître les faits.

Le nouvel article 159.5 prévoyant le retrait de la poursuite en vertu de l'art.12 à la réussite du programme est une mesure facilitante pour les intervenants du système judiciaire.

3.3.3 APRÈS JUGEMENT (RÉTRACTATION DE JUGEMENT – ART 44 PL ET 257 ET 259 CPP)

Les articles 257 et 259 sont calqués sur la pratique actuelle implantée dans deux cours municipales du Québec. Ces municipalités ont établi divers programmes sociaux et, afin d'arriver à l'objectif poursuivi, ont adopté une pratique qui servait les besoins et est sensiblement reproduite dans le projet de loi. La rétractation de jugement suivie du retrait de la plainte est toutefois lourde administrativement tant pour la poursuite, que pour le greffe du tribunal, ainsi que pour les institutions partenaires telles que la SAAQ et la SOQUIJ. Il est important de préciser que les plaintes retirées par la poursuite sont confidentielles et qu'elles doivent être retirées du plumitif des tribunaux.

Cependant, selon l'Association, il est possible de créer une méthode simple et efficace tout en respectant les objectifs des programmes sans en alourdir les procédures.

Ainsi, l'Association propose de retirer l'article 44 du projet de loi et de plutôt rédiger une disposition créant un nouveau recours intitulé « demande d'annulation de la peine monétaire » présentable par le poursuivant par le biais de son procureur ou du percepteur des amendes.

L'article pourrait se lire ainsi :

257.1 « Le poursuivant ou le percepteur des amendes peut également demander l'annulation de la peine monétaire à un juge lorsque le défendeur a complété un programme d'adaptabilité des règles relatives à l'exécution des jugements visé au deuxième alinéa de l'article 333. »

L'article 259 serait modifié en cohérence avec celui-ci.

Une telle demande rencontre les besoins des défendeurs, simplifie le processus judiciaire, respecte les obligations des tribunaux quant aux règles liées à la tenue des plumitifs, et ce, tout en diminuant les coûts de fonctionnement.

3.3.4 MESURES D'EXÉCUTION DES JUGEMENTS

3.3.4.1 Travaux compensatoires

Tel que mentionné précédemment l'Association recommande qu'aucune liste d'infractions ou catégories d'infractions visées par ce programme ne soit établie par le gouvernement. Le percepteur des amendes doit pouvoir exercer la discrétion nécessaire à l'exécution des jugements et y inclure les dossiers requis selon la situation propre à un défendeur donné.

3.3.4.2 Demande d'imposition d'une peine d'emprisonnement (art. 345.3)

L'article 57 du projet de loi a fait sursauter les représentants des municipalités dans lesquelles est établie une cour municipale. Cette mesure semble contradictoire avec la philosophie du projet de loi visant à offrir des services d'aide à une clientèle présentant diverses problématiques sociales.

Sans le levier du recours à l'emprisonnement pour défaut de paiement, la clientèle vulnérable pourrait remettre en question l'intérêt à s'impliquer dans une démarche potentiellement exigeante.

De plus, le recours aux dispositions relatives à l'emprisonnement pour défaut de paiement des sommes dues est utilisé pour un nombre marginal de dossiers comparativement au volume de dossiers traités annuellement par les percepteurs des amendes. Cependant, leur existence est essentielle pour assurer un bon taux de perception et d'exécution des jugements rendus par les juges. Il est important de préciser qu'un suivi serré des décisions assure un meilleur respect des lois et règlements par les citoyens.

L'expertise et l'expérience des percepteurs des amendes leur permettent de confirmer sans aucun doute qu'en restreignant leur pouvoir de recourir à la demande d'imposition d'une peine d'emprisonnement le nombre et la valeur des dossiers impayés augmenteront de façon significative.

Par ailleurs, non seulement il sera difficile de clore les dossiers des personnes vulnérables, mais un grand nombre de défendeurs qui ne présentent aucun critère apparent de vulnérabilité cesseront d'acquitter leur dette. En effet, la demande d'imposition d'une peine d'emprisonnement est souvent présentée pour des dossiers impliquant un simple mauvais payeur, un défendeur négligeant, un défendeur récalcitrant, une personne qui rejette toute forme d'autorité ou de structure étatique ou judiciaire qui, lorsqu'elle entrevoit la possibilité d'être incarcérée, se présente au greffe du tribunal et acquitte entièrement les sommes dues.

D'autre part, sans risque d'emprisonnement et alors qu'il demeure insolvable, l'intérêt d'un défendeur de participer volontairement à un programme d'adaptabilité qui lui impose des contraintes et exigences sévères devient presque nul.

Enfin dans certaines situations, la présentation d'une demande d'imposition d'une peine d'emprisonnement s'avère positive pour des défendeurs vivant une situation particulière. Il arrive que des défendeurs acceptent des services et du soutien lors de la présentation de ce recours ou même alors qu'ils sont incarcérés.

Les intervenants du réseau de justice pénale ont pris connaissance des rapports de la Commission Viens qui recommande de modifier le Code de procédure pénale pour mettre un terme à l'emprisonnement des personnes vulnérables, en situation d'itinérance ou à risque de le devenir pour non-paiement d'amendes en lien avec des infractions municipales. En légiférant sur la possibilité de référer les personnes vulnérables, en situation d'itinérance ou à risque de le devenir à un programme d'adaptabilité, le législateur rencontre les besoins de ce type de clientèle sans mettre en péril la possibilité pour le perceuteur des amendes d'exécuter les jugements rendus contre les autres types de défendeurs.

Pour toutes ces raisons, l'Association recommande le retrait de l'article 57 du projet de loi.

3.3.4.3 Poursuite en vertu de l'article 366 C.p.p.

L'article 366 du Code se lit comme suit :

« 366. Quiconque tente de façon délibérée de se soustraire au paiement des sommes qu'il doit, notamment en refusant les diverses modalités de paiement qui lui sont offertes pour s'acquitter des sommes dues, en ne respectant pas les engagements qu'il prend de se présenter devant le percepateur, en refusant ou en négligeant d'exécuter des travaux compensatoires ou en se rendant insolvable, commet une infraction et est passible d'un emprisonnement n'excédant pas deux ans moins un jour.

Une poursuite prise en vertu du présent article ne peut être intentée que par le procureur général ou par le directeur des poursuites pénales et criminelles devant la Cour du Québec ou une cour municipale.

Cette poursuite se prescrit par un an depuis la date de la connaissance par le poursuivant de la perpétration de l'infraction. Toutefois, aucune poursuite ne peut être intentée s'il s'est écoulé plus de cinq ans depuis la date de perpétration de l'infraction. »

Puisque l'article prévoit que les cours municipales ont juridiction pour entendre ces poursuites, il y aurait lieu de donner le pouvoir aux procureurs municipaux d'agir en cette matière. Ces procureurs agissent au nom des municipalités et tout au long des procédures devant la cour.

Considérant le fort volume de dossiers traités par le DPCP, celui-ci n'est pas en mesure de donner suite aux demandes des percepteurs des amendes dans les délais et dès lors, les dossiers deviennent prescrits. Cette modification à la loi permettrait de soulager les palais de justice de ce genre de poursuite.

Ainsi, l'AGCMQ appuie la recommandation faite par l'APCMQ en demandant que le deuxième alinéa de l'article 366 du Code soit modifié en remplaçant l'expression « le procureur général ou par le directeur des poursuites criminelles et pénales » par « les personnes énumérées aux alinéas 1 à 2 de l'article 9 ».

4 TARIF JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE

L'annulation des frais de changement de plaidoyer risque de générer des dépenses importantes et une perte de revenu significative pour les municipalités ainsi que pour tous les tribunaux traitant les dossiers de nature pénale.

Premièrement, le traitement des plaidoyers de non-culpabilité génère des processus coûteux et importants pour les organisations (ouverture de dossiers, divulgation de la preuve, inscription aux rôles de cour, etc.). Les frais actuels de changement de plaidoyer couvrent une partie de ces coûts.

D'autre part, les rôles de cour pourraient être encombrés par des demandes de remise à répétition pour des dossiers dans lesquels des défendeurs désirent simplement gagner du délai en finissant par payer avant procès.

Finalement, cette mesure risque également de banaliser l'acte judiciaire de contester un constat d'infraction par le dépôt au greffe d'un plaidoyer de non-culpabilité. Dans une saine gestion des délais de cour, le greffe doit évaluer le nombre de séances requises dans l'année afin de faire les représentations appropriées auprès de la Magistrature et de l'administration municipale. Des plaidoyers de non-culpabilité sans réelle intention d'aller en procès risquent d'accroître les délais pour l'ensemble des défendeurs.

Pour toutes ces raisons, l'Association demande le retrait l'article 74 du projet de loi.

5 CONCLUSION

Résolument tourné vers l'avenir, le réseau des cours municipales aspire à accroître son implication dans le système judiciaire québécois et ainsi en assurer la pérennité.

Enfin, il est important de rappeler que la justice municipale est performante et que les succès que nous y constatons résultent de structures de cour municipale souples, constamment préoccupées par la gestion serrée des deniers publics, et ce, dans le respect des principes fondamentaux et de l'indépendance judiciaire.

Annexe au Mémoire de l'Association des greffiers de cours municipales du Québec

Résumé des recommandations :

1. Il est recommandé d'ajouter l'expression « au sein de l'organisation » après les termes « qui est disponible » au nouvel article 2.2 du Code de procédure pénale.
2. Il est recommandé qu'à l'article 8 du projet de loi, traitant de la signification par avis public, le troisième alinéa soit modifié afin de prévoir la reconnaissance d'emblée des sites Internet des municipalités ou MRC administrant une cour municipale.
3. Il est recommandé, en ce qui a trait au nouvel article 188.1 du *Code de procédure pénale*, d'enlever mot « expert » et de le remplacer simplement par « témoin » afin que cette mesure puisse s'appliquer aux témoins ordinaires assignés lors d'instructions par défaut et non seulement au témoin expert.
4. Il est recommandé de modifier l'article 192.1 du *Code de procédure pénale* afin d'y ajouter « et le greffe du Tribunal » après « en avise par écrit le poursuivant ». De cette façon, les différents avis que le greffe pourrait avoir à transmettre se rendront au procureur du défendeur.
5. Le retrait de l'article 41 du projet de loi est recommandé.

Cependant, si le législateur maintient cette disposition, il est recommandé que ce recours soit autorisé par le juge sur demande du poursuivant seulement.

6. Le retrait de l'article 59 du projet de loi est recommandé.
7. Il est recommandé de modifier le nouvel article 368.1 du *Code de procédure pénale*, par l'insertion de « les organisations municipales concernées » après « la Chambre des huissiers de justice du Québec ».
8. Il est recommandé de modifier le nouvel article 159.2 paragraphe 3 pour remplacer « reconnaît les faits » par « ne conteste pas les faits ».
9. Il est recommandé de retirer l'article 44 du projet de loi tel que présenté et de créer un nouvel article qui pourrait se lire ainsi :

257.1 « Le poursuivant ou le percepteur des amendes peut également demander l'annulation de la sentence monétaire à un juge lorsque le défendeur a complété un programme d'adaptabilité des règles relatives à l'exécution des jugements visé au deuxième alinéa de l'article 333. »

Et l'article 259 du Code de procédure pénale devrait être modifié en cohérence avec celui-ci.

10. Il est recommandé de modifier l'article 50 du projet de loi en retirant la dernière phrase du paragraphe 1.

Annexe au Mémoire de l'Association des greffiers de cours municipales du Québec

11. Il est recommandé le retrait de l'article 57 du projet de loi.
12. L'Association recommande et appuie la recommandation faite par l'APCMQ demandant que le deuxième alinéa de l'article 366 du *Code de procédure pénale* soit modifié en remplaçant l'expression « le procureur général ou par le directeur des poursuites criminelles et pénales » par « les personnes énumérées aux alinéas 1 à 2 de l'article 9 ».
13. L'Association recommande le retrait de 74 du projet de loi.