CI - 002M
C.P. PL 40
Loi réforme cours municipales et amélioration système de justice

MÉMOIRE

umq.qc.ca

Le 23 novembre 2023

Projet de loi n°40

Loi visant notamment à réformer les cours municipales et à améliorer l'efficacité, l'accessibilité et la performance du système de justice

UMQ

La voix des GOUVERNEMENTS de proximité

Table des matières

LA VOIX DES GOUVERNEMENTS DE PROXIMITÉ 3

INTRODUCTION 4

1 Contexte 5

2 La rémunération des juges 5

3 Nouvelle structure des cours municipales 6

4 Sanctions administratives pécuniaires (SAP) en matière municipale 8

CONCLUSION 9

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS 10

LA VOIX DES GOUVERNEMENTS DE PROXIMITÉ

Depuis maintenant 100 ans, l'UMQ rassemble les gouvernements de proximité de toutes les régions du Québec. Sa mission est d'exercer un leadership fort pour des gouvernements de proximité autonomes et efficaces. Elle mobilise l'expertise municipale, accompagne ses membres dans l'exercice de leurs compétences et valorise la démocratie municipale. Ses membres, qui représentent plus de 85% de la population et du territoire du Québec, sont regroupés en caucus d'affinité : municipalités locales, municipalités de centralité, cités régionales, grandes villes et municipalités de la Métropole.

INTRODUCTION

Le présent mémoire vise à faire part des commentaires de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) quant au projet de loi nº 40 *Loi visant notamment à réformer les cours municipales et à améliorer l'efficacité, l'accessibilité et la performance du système de justice* présenté le 12 novembre dernier par le ministre de la Justice, M. Simon Jolin-Barrette.

1 Contexte

Le 12 novembre dernier, le ministre de la Justice, M. Simon Jolin-Barrette a déposé à l'Assemblée nationale du Québec, le projet de loi nº 40 *Loi visant notamment à réformer les cours municipales et à améliorer l'efficacité, l'accessibilité et la performance du système de justice*.

Le projet de loi nº 40 propose une modification majeure à la structure des cours municipales afin qu'elles soient plus agiles et efficaces. Ces changements pourraient avoir des impacts importants sur la gestion de ces cours. Le projet de loi édicte également la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires (SAP) en matière municipale*, qui permettrait que certaines violations d'exigences réglementaires municipales, notamment pour les stationnements, ne soient plus traitées par les cours municipales, mais qu'elles soient gérées administrativement.

Une réforme des cours municipales est attendue depuis des années et d'entrée de jeu, l'UMQ, qui représente près de 90 % des municipalités qui administrent une cour municipale, tient à souligner le travail important du ministre de la Justice dans ce dossier. De manière générale, nous appuyons la démarche du ministère et sa volonté de proposer une réforme des cours municipales visant à leur donner une plus grande autonomie et plus de flexibilité dans un objectif clair de mieux répondre aux besoins des localités qu'elles servent.

Ultimement, le but recherché ici par tous devrait être de rendre plus efficace le système de justice et assurer la qualité des services offerts aux citoyennes et citoyens tout en respectant la capacité de payer des municipalités.

2 La rémunération des juges

Le gouvernement avait déjà exprimé sa volonté d'approuver plusieurs des recommandations du comité chargé d'évaluer la rémunération des juges. D'ailleurs, la *Loi sur les tribunaux judiciaires* nomme expressément l'UMQ comme organisme invité à présenter ses observations. Il est important de rappeler que, bien que la rémunération des juges municipaux soit décrétée par le gouvernement, elle est entièrement assumée par les municipalités. À l'instar de tous les gouvernements, les municipalités perçoivent des taxes et des tarifs afin de financer les services qu'elles doivent offrir ainsi que ceux qui sont demandés par les citoyens. Un ajustement de la rémunération des juges a donc un impact direct sur les finances municipales et sur les services que les municipalités peuvent offrir à la population. L'UMQ avait d'ailleurs soumis ses observations au comité chargé d'évaluer la rémunération des juges et avait soutenu leurs positions en tenant compte du contexte économique.

Ainsi, le projet de loi nº 40 modifie la *Loi sur les tribunaux judiciaires* afin d'y créer une nouvelle partie traitant des juges municipaux, de leur nomination et de leur affectation. Les juges municipaux devront dorénavant exercer tous à titre exclusif et bénéficieront du même traitement, du même régime de retraite et des mêmes autres avantages sociaux que les actuels juges municipaux qui exercent à titre exclusif. Ce changement est important, car le recours à la rémunération des juges municipaux à la séance était rependu dans la grande majorité des cours municipales.

Une meilleure coordination dans l'affectation des juges dans les différentes cours devient donc un prérequis à l'optimisation des ressources et au contrôle des coûts.

À cet effet, malgré la volonté de tous de moderniser le système de justice municipal, le présent projet de loi soulève plusieurs questions sur les impacts financiers de cette réforme.

3 Nouvelle structure des cours municipales

Nomination d'un juge municipal en chef et de juges coordonnateurs

En plus de proposer que tous les juges municipaux soient à temps plein pour les cours municipales, le projet de loi fait en sorte qu'ils seraient désormais compétents sur tout le territoire du Québec et pourraient ainsi siéger, en personne ou à distance, dans les différentes cours municipales, selon les besoins.

De plus, le projet de loi crée le poste de juge municipal en chef, qui sera nommé parmi les juges municipaux et sous l'autorité duquel seront placés tous les juges municipaux. Pour appuyer le juge municipal en chef, le projet de loi divise le Québec en quatre régions de coordination et prévoit la nomination de juges coordonnateurs pour chaque région administrative.

À notre avis, ces dispositions sont positives. La nomination d'un juge en chef et de juges coordonnateurs des cours municipales, qui seront choisis parmi les juges municipaux et indépendants de la Cour du Québec, est une amélioration par rapport à la situation actuelle où les juges relèvent de la Juge en chef adjointe de la Cour du Québec responsable des cours municipales. Les juges municipaux sont bien au fait des réalités et particularités propres aux cours municipales.

De plus, la disponibilité des juges et l'élargissement de leur compétence sur l'ensemble du territoire du Québec pourraient faciliter les affectations aux différentes cours municipales, notamment dans certaines régions où il y a pénurie de juges. Un des objectifs importants de la réforme est d'assurer que le système judiciaire municipal est accessible à tous les citoyens, indépendamment de leur situation financière ou de leur lieu géographique.

Cependant, la division du Québec en seulement quatre régions de coordinations nous apparait imposer un travail de coordination important à réaliser considérant l'étendue du territoire. La charge du juge en chef et des juges coordonnateurs s'ajoute à la charge régulière de juge et ils doivent continuer de siéger à la cour municipale à laquelle ils sont assignés. Il apparait encore plus important afin d'assurer le succès de cette réforme que le juge en chef et les juges coordonnateurs, s'imprègne de la réalité locale de chacune des cours municipales sous sa direction dans leur travail d'affectation et d'assignation dans les différentes cours.

Coûts de la réforme

Il est clairement précisé à l'article 44 du projet de loi que le coût de l'exercice sera à la charge des municipalités.

> *44. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 86.0.1, du suivant :*
>
> *«86.1. Tous les montants requis pour assurer l'assignation et la gestion des juges municipaux dans les cours municipales et l'exercice de leurs fonctions, qui sont prescrits par règlement du gouvernement, sont à la charge des municipalités, selon les modalités établies dans ce règlement.*
>
> *[[La rémunération, les conditions de travail et les avantages sociaux des juges municipaux de même que tous les montants visés au premier alinéa sont pris sur le fonds consolidé du revenu sous forme d'avance et remboursés par les municipalités sur ce même fonds.]] »*

Ainsi, tous les coûts inhérents à l'assignation et la gestion des juges municipaux dans les cours municipales, ainsi que l'exercice de leurs fonctions, seront à la charge des municipalités. Rappelons que ces coûts sont présentement assumés par la Cour du Québec. Le ministère de la Justice doit donc assurer une pleine compensation des coûts supplémentaires.

Pourtant, dans la situation actuelle, où les juges relèvent de Cour du Québec, une partie de ces coûts sont assumés par le ministère de la Justice. Ce qui signifie qu'il y a un transfert de financement vers les municipalités. Nous n'avons aucune information sur le coût assumé présentement par la Cour du Québec et sur les estimations des impacts financiers pour les municipalités imputables à cette modification des structures.

Le projet de loi est également silencieux sur le mode de répartition que le gouvernement utilisera afin de répartir ces coûts entre les municipalités.

Charge incompatible

L'article 41 prévoit que le gouvernement pourra, par règlement, établir les fonctions, charges ou emplois incompatibles avec les fonctions de procureur agissant en poursuite en matière criminelle ou pénale. Bien qu'il puisse être souhaitable d'établir quelles sont les charges incompatibles avec celle du poursuivant, il est à prévoir que cela aura un coût pour les municipalités.

Recommandation nº 1 : Le ministère de la Justice doit compenser financièrement les municipalités qui devront assumer les coûts de la gestion des juges municipaux actuellement assumés par la Cour du Québec.

Puisque les juges seraient rémunérés à l'année plutôt qu'à la séance, il sera indispensable, afin de maintenir l'efficacité et l'efficience du réseau des cours municipales et d'assurer que les coûts demeurent stables, de mettre en place un mécanisme visant à assurer que les juges municipaux siègent à plein temps, soit l'équivalent de 250

séances par année. Sans une gestion adéquate afin d'assurer que tous les juges œuvrent à plein temps, le gouvernement aurait la possibilité de répartir les coûts afférents aux changements de rémunération à l'ensemble des municipalités qui maintiendront les services d'une cour municipale incluant celles qui ont déjà des juges à titre exclusif.

Nous demandons que l'affectation des juges aux séances dans les différentes cours du Québec se fasse en collaboration étroite des instances de chaque cours.

Recommandation nº 2 : Préciser que les instances locales auront un rôle déterminant à jouer en collaboration avec le juge en chef et les juges coordonnateurs dans l'affectation et l'assignation des juges municipaux. Afin que cette réforme n'entraine aucun coût supplémentaire aux municipalités déjà pourvues de juges à titre exclusif.

Il n'y a aucune information publique disponible sur les estimations des impacts financiers, pour les municipalités, imputables à cette modification des structures et des changements à la rémunération des juges. Dans un contexte où la question de l'équilibre des finances publiques municipales revient fréquemment dans l'actualité parce que des changements dans l'environnement économique, politique ou démographique viennent régulièrement saper les efforts des municipalités québécoises à équilibrer leur budget, nous souhaitons avoir le détail de l'analyse de ces coûts. Nous comprenons que ces coûts ont déjà été évalués par le ministère.

Recommandation nº 3: Avoir accès rapidement aux études d'impacts sur les finances municipales.

4 Sanctions administratives pécuniaires (SAP) en matière municipale

Les sanctions administratives pécuniaires (SAP) se présentent comme un des outils cruciaux dans la gestion des infractions municipales. Leur utilisation, encadrée par un cadre juridique spécifique, vise à maintenir l'ordre et à assurer le respect des règlements municipaux. Les SAP, dans le contexte municipal, désignent des sanctions financières imposées par les autorités locales en réponse à des violations spécifiques. Ces infractions peuvent varier, allant des manquements aux règles d'urbanisme aux violations de la législation environnementale.

La légitimité des SAP repose sur l'équité et la transparence, permettant aux contrevenants de contester les sanctions imposées. Des mécanismes d'appel doivent être en place pour assurer une voie de recours équitable. La communication claire des motifs de la sanction et des droits des contrevenants contribue à renforcer la légitimité du processus.

L'objectif de cette méthode est avant tout de permettre aux citoyennes et aux citoyens de bénéficier d'une procédure simplifiée, plus rapide et flexible. Cette nouvelle approche administrative peut aussi, éventuellement, permettre aux municipalités de réduire les coûts de gestion de leur cour municipale. L'UMQ croit par conséquent que les SAP en

matière municipale peuvent devenir un instrument important pour les municipalités.

Cependant, l'adoption de la loi sur les sanctions administratives et pécuniaires en matière municipale ne permettra pas de connaitre les modalités d'application d'un tel régime. Le règlement du gouvernement qui suivra l'adoption de la loi précisera quels organismes municipaux seront visés, quelles catégories de manquements pourront faire l'objet d'un régime SAP, le montant des sanctions, les délais de prescriptions, etc.

Il est par conséquent difficile de mesurer les impacts de cette proposition sans connaitre tous les détails de son application. L'UMQ demande, qu'une fois que ces informations seront connues, que toutes les municipalités souhaitant mettre en place cette approche administrative puissent y avoir accès si elles le souhaitent.

Recommandation nº 4: Que toutes les municipalités souhaitant mettre en place un régime de sanctions administratives pécuniaire en matière municipale puissent y avoir accès.

Bien que le projet de loi ne précise pas les catégories de sanctions qui pourraient être éligibles aux SAP, l'exemple qui est donné est celui des contraventions de stationnement. Peu de municipalités ont suffisamment de contraventions contestées pour justifier la mise en place d'un régime de SAP. Nous croyons qu'éventuellement, les causes notamment en matière d'urbanisme ou éventuellement des contraventions délivrées sur son territoire par le biais de photos radar puissent être visées par le règlement.

CONCLUSION

La réforme de l'organisation des cours municipales proposée par ce projet de loi permettra sans doute d'améliorer l'organisation de nombreuses cours municipales, où les juges exercent actuellement à temps partiel. Il est important cependant de prendre en compte l'expertise développée par les municipalités dans la gestion des cours municipales.

Cette réforme pourrait améliorer l'efficacité, la performance et l'accessibilité du système de justice. Mais, pour les municipalités, la prise en compte des impacts financiers est un enjeu incontournable que doit considérer le ministère de la Justice. La réforme suscite donc des inquiétudes en regard des coûts qui seront assumés par les municipalités.

Enfin, l'UMQ remercie le gouvernement de présenter la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière municipale.* Cette loi pourrait permettre d'améliorer la qualité des services juridiques offerts à leur population dans le respect des principes de justice fondamentaux et de l'indépendance judiciaire.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

L'Union des municipalités du Québec recommande au gouvernement du Québec ce qui suit :

Recommandation nº 1 : Le ministère de la Justice doit dédommager financièrement les municipalités qui devront assumer les coûts de la gestion des juges municipaux actuellement assumés par la Cour du Québec.

Recommandation nº 2 : Préciser que les instances locales auront un rôle déterminant à jouer en collaboration avec le juge en chef et les juges coordonnateurs dans l'affectation et l'assignation des juges municipaux. Afin que cette réforme n'entraine aucun coût supplémentaire aux municipalités déjà pourvues de juges à titre exclusif.

Recommandation nº 3: Avoir accès rapidement aux études d'impacts sur les finances municipales.

Recommandation nº 4: Que toutes les municipalités souhaitant mettre en place un régime de sanctions administratives pécuniaire en matière municipale puissent y avoir accès.

La voix des GOUVERNEMENTS de proximité

POUR DE PLUS AMPLES RENSEIGNEMENTS, VOUS POUVEZ COMMUNIQUER AVEC :

M. Yves Létourneau
Conseiller stratégique aux politiques
Union des municipalités du Québec
2020, boulevard Robert-Bourassa
Bureau 210
Montréal (Québec) H3A 2A5
Tél. : 514-942-6337
Courriel : yletourneau@umq.qc.ca