ASSOCIATION DES GREFFIERS DE
COURS MUNICIPALES DU QUÉBEC

PAR COURRIEL

Repentigny, le 28 novembre 2023

MÉMOIRE DE L'ASSOCIATION DES GREFFIERS DES COURS MUNICIPALES DU QUÉBEC À L'INTENTION DES MEMBRES DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS

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

L'Association des greffiers des cours municipales du Québec représente 88 des 89 cours municipales du Québec. Les cours municipales au Québec sont à l'image du Québec : certaines sont des cours de grandes villes, d'autres en périphérie de grands centres, certaines de région ou représentant une MRC. Elles se détaillent en grandes, moyennes et petites cours municipales mais se distinguent toutes par les services de proximité qu'elles offrent aux justiciables. Maillon primordial du système de justice Québécois, les cours municipales sont solides, agiles, modernes et savent s'adapter aux changements et aux besoins. Le greffier de la cour municipale doit être vu comme un administrateur de la justice indépendant, qui veille quotidiennement à l'optimisation des activités de la cour dans le respect de la séparation des pouvoirs judiciaires.

Ce mémoire se scindera en 4 grands thèmes :

- Assignation des juges et les impacts financiers ;
- Efficacité et efficience ;
- Sanctions administratives pécuniaires (SAP) ;
- Solutions novatrices.

Assignation des juges et impacts financiers

D'entrée de jeu et de manière générale, les changements proposés notamment au niveau de l'assignation des juges, semblent positifs. En effet, le fonctionnement actuel et efficace par lequel l'acte de nomination des juges détermine la cour où ils sont principalement affectés serait maintenu, ayant pour effet que ceux-ci continueraient de siéger

prioritairement dans les cours où ils étaient déjà nommés, assurant la continuité des opérations. L'enjeu d'envisager autrement occasionnerait une gestion constante des calendriers des séances entre autres dans les cas de procès continués devant le juge saisi du dossier.

Il en est de même pour la compétence de chaque juge qui s'étendrait désormais à l'ensemble du territoire, amenant des bienfaits et évitant l'émission de désignations temporaires. Les changements proposés faciliteront les affectations aux différentes cours municipales, notamment dans certaines régions où il y a pénurie de juges. Cette compétence territoriale pourrait également ouvrir sur une réflexion concernant la garde des juges municipaux, les fins de semaine et jours fériés de manière régionale, pour les cours municipales possédant la juridiction criminelle.

Il serait toutefois utile de clarifier l'utilisation de certains termes dans la rédaction du projet de loi. En premier lieu, toute référence aux besoins des municipalités en matière de tenue de séance et de performance devrait se lire en tant que besoins des cours municipales. Également, lorsqu'il est question de « préparation de rôles de cour » qui serait sous la responsabilité du juge ou du juge coordonnateur, la distinction est importante entre la préparation du calendrier annuel des séances de cour versus la confection des rôles de cour pour une date donnée. Actuellement, et ce dans la grande majorité des cours municipales, le calendrier des séances est déjà préparé par le greffier de la cour municipale selon les besoins réels (nombre de constats émis, pourcentage de contestation et durée réelle des séances). Le calendrier est alors soumis pour approbation auprès du juge municipal ou responsable/président pour approbation. Toutefois le nombre de séances requises ne devrait pas être imposé par le juge municipal ou coordonnateur mais plutôt identifié par le greffier de la cour municipale.

La confection des rôles de cour est également faite par le greffier ou le personnel du greffe afin de fixer un nombre de dossiers acceptable afin d'atteindre une durée de séance d'environ trois heures. Le greffier de la cour municipale a donc pour objectif de soumettre au juge un rôle équilibré, notamment en nombre de dossiers et en considérant la durée des auditions prévues versus les infractions reprochées. L'objectif étant d'atteindre une durée de séance raisonnable et éviter autant que possible des remises pour encombrement du rôle.

Cela dit, certaines préoccupations demeurent relativement aux impacts financiers. Notamment, la méthode de refacturation aux cours municipales, que nous présumons basée sur le nombre de séances tenues par chacun des juges, reste à clarifier. Une reddition de comptes serait d'ailleurs requise trimestriellement. Toutefois nous soumettons que le projet de loi 40 constitue aussi l'occasion d'envisager que la rémunération des juges municipaux soit assumée uniquement par l'état et non refacturée aux municipalités. Cette solution permettrait une meilleure santé financière pour toutes

les cours municipales et couperait tout lien entre le juge municipal et la municipalité où il siège, et ce aux yeux de l'opinion publique.

Néanmoins, advenant que la refacturation aux cours municipales demeure la décision finale, il serait opportun de déterminer ce que représente une séance de cour ainsi que le tarif à apposer à différents actes. À titre d'exemple, la comparution hors séance régulière d'une personne détenue qui se déroule en deçà d'une demi-heure pour le juge municipal serait-elle facturée à la cour municipale comme une pleine séance ? Ou encore, l'analyse d'une requête en sursis d'exécution rendue en chambre ou via courriel serait facturée à quel coût?

Notre suggestion vise donc à favoriser une répartition équitable des coûts liés à la rémunération des juges en considérant :

- La durée d'une séance extraordinaire, soit en dehors d'une séance régulière, par exemple : une comparution de fin de semaine/jour férié ;
- Les actes faits à distance via moyen technologique, par exemple : une requête en sursis d'exécution.

Également, des coûts additionnels sont à anticiper, soit ceux liés aux fonctions de juge en chef et de juge coordonnateur qui seraient des charges supplémentaires pour les cours qui n'ont pas déjà un juge responsable ou président. Des questions demeurent aussi quant aux coûts des services de secrétariat pour l'ensemble des juges, que nous recommandons de centraliser au bureau du juge coordonnateur de la région par souci d'efficience. Il sera également utile de clarifier les frais de déplacement des juges appelés à siéger dans des cours municipales autres que celles où ils sont nommés.

Cependant, pour les cours ayant plus d'un juge, la gestion pourrait s'avérer plus complexe, si le juge coordonnateur n'est pas sur place. Ainsi certaines demandes devraient pouvoir être adressées au juge municipal concerné sans se référer systématiquement au juge coordonnateur, et ce par souci d'efficacité.

Efficacité et efficience

L'énoncé du projet de Loi visant à « *réformer les cours municipales et à améliorer l'efficacité, l'accessibilité et la performance du système de justice* » rejoint la vision et s'inscrit dans la mission des cours municipales du Québec. En ce sens, il est justifié de poursuivre la réflexion après le projet de Loi 40 afin d'identifier des pistes de solutions permettant d'optimiser les processus judiciaires. Nous y reviendrons au thème 4 : Solutions novatrices.

Cela dit et sauf exception, la justice municipale n'est pas en situation de crise. Les succès que nous y constatons résultent de structures agiles et performantes, mises en place dans

nombre de cours municipales au Québec. Celles-ci veillent à la gestion serrée des deniers publics, le tout dans le respect des principes de justice fondamentaux tel que l'indépendance judiciaire.

À la lecture du projet de Loi, nous constatons que le greffier de la cour municipale est identifié comme étant « consulté » plutôt que « responsable » de certaines tâches et fonctions. Par exemple, nous soumettons que le calendrier des séances de cour devrait être préparé par le greffier de la cour municipale, qui est à même d'identifier les réels besoins basés sur des indicateurs de gestion précis, tant au niveau des pourcentages de contestation que de la durée réelle des séances. Le tout étant soumis au juge coordonnateur pour approbation. D'ailleurs, cette méthode de fonctionnement collaborative est en place dans la majorité des cours municipales. Il serait toutefois utile de statuer sur la responsabilité du greffier de la cour municipale dans la préparation du calendrier annuel des séances et la confection des rôles de cour. Ainsi cela assurerait une saine cadence dans la répartition des séances de cour, tant pour le juge municipal que pour le personnel de soutien.

En ce sens, le MJQ devrait mettre en place des mécanismes afin de s'assurer de conserver l'efficacité et le haut taux de performance des cours municipales, et ce pour que tous les juges municipaux puissent siéger à temps plein. Pour ce faire, le projet de Loi le reconnait en instaurant les articles 192 et 193 à la *Loi sur les tribunaux judiciaires*.

Le greffier de la cour municipale doit être reconnu comme étant un officier de justice indépendant qui travaille de concert avec le juge municipal et le juge coordonnateur. Afin de lui reconnaître les responsabilités que lui confère son titre, son indépendance face à la municipalité doit être établie et l'apparence d'indépendance aux yeux des justiciables indéniable, le tout de concert avec le principe de séparation des pouvoirs.

Nos recommandations :

- Que les responsabilités du greffier de la cour municipale soient codifiées au projet de Loi pour éviter toute ambiguïté quant à son rôle et ses responsabilités ;

- Que l'indépendance judiciaire du greffier de la cour municipale soit reconnue dans le projet de Loi ;

- Que les incompatibilités aux fonctions de greffier de la cour municipale soient clairement identifiées dans la Loi, visant à assurer le respect de l'indépendance judiciaire ;

- D'utiliser l'appellation « greffier de la cour municipale » afin d'éviter toute ambiguïté ;

Évidemment, la clé du succès demeurera dans une saine communication entre les greffiers des cours municipales, les juges municipaux et les juges coordonnateurs des différentes régions. À l'appui de cette collaboration, des statistiques et indicateurs de gestion pourraient être produits, sur demande ou de manière cyclique, par les cours municipales afin d'exposer le rendement et la qualité des services fournis aux justiciables, tant aux juges coordonnateurs qu'au ministère de la Justice. Ces statistiques sont, à l'heure actuelle, soumises annuellement au bureau de la juge en chef de la Cour du Québec, responsable des cours municipales.

Sanctions administratives pécuniaires (SAP)

D'emblée, nous reconnaissons le réel besoin pour des cours municipales à très grand volume de trouver une façon innovante de traiter les constats d'infraction émis en matière de stationnement. Toutefois, nous souhaitons vous partager nos grandes réserves relativement au véhicule proposé pour décharger les salles d'audience de ces causes.

Puisque le règlement encadrant les SAP reste à produire, nous sommes dans l'hypothétique quant à la suite de ce projet. Cependant, nous croyons que l'idée de transformer un recours pénal en une « réclamation civile » ne nous apparait pas comme la solution la plus optimale. En effet, celle-ci impliquerait d'importants développements informatiques, tant au niveau des billetteries actuelles, émettrices de constats, qu'au niveau des logiciels administratifs qui traiteront ces réclamations, leur contestation et leur recouvrement. Aussi, le fait de créer un organe de révision administratif au sein même des municipalités nous semble un pas risqué vers des accros dans la séparation des pouvoirs et l'indépendance judiciaire. Aussi, de transformer un recours pénal en une réclamation qui s'apparente à un recours civil tout en souhaitant conserver les procédures de perception en matière pénale deviendrait, selon nous, confondant pour les justiciables. Il y a aussi lieu de se questionner sur l'adhésion des partenaires, tels que la Société de l'Assurance automobile du Québec, relativement aux méthodes de perception impliquant par exemple la suspension du droit de conduire, d'immatriculer, de remiser ou de vendre un véhicule.

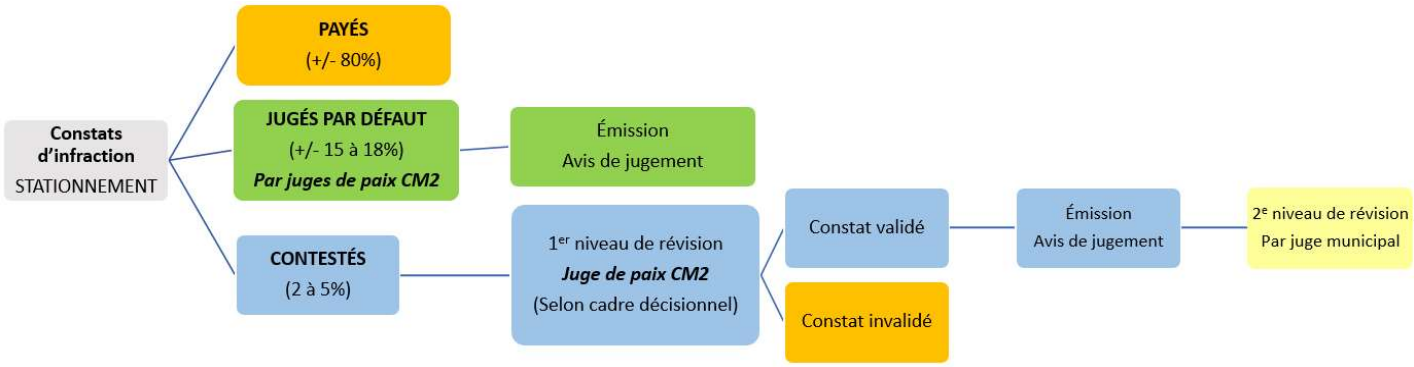
Nous proposons une solution alternative très simple qui viendrait rencontrer à la fois les besoins de toutes les cours municipales désirant y adhérer, mais qui éviterait des chantiers de développements complexes, créant des méthodes de traitement différentes en matière de stationnement au sein des cours municipales du Québec. Notre solution : **Conserver des constats d'infraction pénaux en matière de stationnement et élargir les pouvoir des juges de paix fonctionnaires CM2**.

Il faut savoir qu'à l'heure actuelle, en matière de stationnement, plus ou moins 80% des constats d'infraction sont payés dans les trente (30) jours. Du 20% restant, 15 à 18% procèdent déjà par défaut devant les juges de paix fonctionnaires CM2 conformément aux

règles établies par la Loi 105 depuis 2007. Reste un maximum de 2 à 5% de contestation devant le juge municipal. De ce pourcentage de contestataires, plus de 50% changent de plaidoyer et plaident finalement coupable dans les jours précédents leur audition ou ne se présentent pas à la séance prévue, entraînant une condamnation par défaut par le juge municipal.

Nous proposons plutôt que le premier niveau de révision soit fait, par écrit ou via un moyen technologique, auprès d'un juge de paix fonctionnaire CM2 nommé à la Cour municipale. Un cadre législatif pourrait encadrer le mandat et les pouvoirs de ces juges de paix tout comme l'a fait la Loi 105 en 2007. Advenant une demande de révision de la décision rendue par le juge de paix, une audition pourrait alors être fixée devant le juge municipal, qui en apprécierait les éléments de preuve. Nous croyons qu'à ce stade, un très faible pourcentage de dossiers seront effectivement référés au juge.

(Voir schéma du processus proposé)



Cette solution miserait sur l'indépendance judiciaire de la cour municipale tout en reconnaissant le besoin de décharger les salles d'audience et constitue une solution réaliste et rapidement applicable au sein de toutes les cours municipales.

Dans cette optique, notre solution semble rejoindre le projet PARLe élaboré au Québec pour la province de la Saskatchewan, dont le lancement sera fait au cours de l'année 2024. Réfléchi par le Laboratoire de cyberjustice de l'Université de Montréal, la solution vise, entre autres, l'implication des juges de paix pour le traitement de certaines infractions. Nous nous permettons de joindre le lien suivant afin d'exposer la nature de cette solution, qui pourrait également rejoindre les besoins de certaines cours municipales.

https://www.cyberjustice.ca/logiciels-cyberjustice/nos-solutions-logicielles/parle-2/.

Nous déconseillons donc d'adopter une solution qui ne conviendra qu'aux très grandes cours municipales, et amènerait des procédures distinctes comparativement aux petites et moyennes cours. Aussi, il est important de clarifier que la mise en place d'un tel régime de sanctions pécuniaires administratives devrait être optionnel et ne s'appliquerait qu'aux cours municipales qui en feraient spécifiquement la demande.

Depuis plusieurs années et l'image des palais de justice, les cours municipales déploient énormément d'efforts pour uniformiser leurs pratiques, et ce à la demande même du MJQ. Le souhait demeure que le processus judiciaire vécu par les justiciables soit uniformisé au sein de la province. Nous craignons que d'activer un tel régime de sanctions en parallèle vienne créer deux classes de citoyens et les confondre dans leur compréhension du système de justice. Ce que nous vivons d'ailleurs avec les constats émis sur les routes provinciales et photo-radar pour lesquels les justiciables se présentent à la cour municipale de leur région mais doivent être orientés vers le palais de justice le plus près.

Nous soulignons également qu'advenant le cas où l'idée venait d'élargir le recours aux SAP à d'autres infractions, nous appelons à une grande prudence. Le recours aux sanctions pécuniaires fait échec aux principes de justice tels que la présomption d'innocence et au droit à une défense pleine et entière.

D'ailleurs, il a été discuté en commission parlementaire d'étendre les SAP aux constats en matière d'urbanisme pour améliorer les délais de ces poursuites afin que les correctifs soient rapidement appliqués par le citoyen fautif. À ce sujet, il faut faire attention à la réelle imputabilité des délais dans la gestion de ces dossiers.

En effet, plusieurs variables amènent des délais plus longs pour les constats d'infraction en matière d'urbanisme. Notons :

- les multiples avis d'infraction émis par les inspecteurs municipaux avant d'en arriver à la rédaction d'un constat d'infraction ;
- les réserves des administrations municipales concernant l'émission de constats en cette matière versus l'éducation et l'accompagnement citoyen ;
- l'étude ou non en amont du rapport d'infraction par le procureur de la poursuite avant la signification du constat au défendeur ;
- la communication entre la poursuite et le greffe de la cour municipale versus l'urgence d'agir ;
- les processus de signification utilisés selon l'urgence de l'infraction ;
- les préavis d'ordonnance inclus ou non à même le constat d'infraction ;

pour ne nommer que ceux-ci.

Solutions novatrices

Nous pensons qu'il est effectivement temps de réfléchir à des solutions créatives visant à améliorer l'efficacité et la performance du système de justice. D'ailleurs, nous continuons de marteler que les cours municipales font partie de la solution et devraient être vues comme étant complémentaires à la Cour du Québec. Notre champ d'expertise en matière statutaire est indéniable et nous croyons que la meilleure façon de réduire la pression dans les palais de justice serait d'amener davantage d'infractions statutaires dans les cours municipales, incluant les routes numérotées et les constats d'infraction délivrés via les photos radars. L'acquisition de la gestion des routes numérotées pour l'ensemble des cours municipales intéressées, incluant la gestion complète de la perception des amendes serait un ajout important pour une saine administration des dossiers. Aussi, nous soumettons notre intérêt à administrer de nouvelles infractions en matière de lois provinciales telles que la *Loi sur conservation et la mise en valeur de la faune* ou la *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux*, pour ne nommer que celles-ci. Ou encore en matière de petites créances municipales. Voilà des innovations qui provoqueraient de réels gains dans l'efficacité du système de justice en déchargeant les salles d'audience provinciales.

Nous croyons qu'une transition graduelle vers le traitement des dossiers en matière statutaire dans les cours municipales ayant la capacité de les accueillir constituerait un pas majeur dans la récupération de temps de cour précieux dans les palais de justice. Des ententes pourraient être conclues avec les cours municipales intéressées et ouvriraient la voie à des solutions mutuellement gagnantes financièrement, tant pour les municipalités que pour l'état.

Également, les cours municipales qui ont la juridiction criminelle, ont la volonté d'obtenir davantage d'infractions mixtes et toutes les infractions de la partie XXVII afin d'offrir une justice de proximité en la matière sur le territoire, le tout nécessitant la réouverture des ententes convenues entre le ministère et les cours municipales.

Finalement, élargir les compétences des juges municipaux ainsi que ceux des juges de paix fonctionnaires CM2 sur différents actes améliorerait aussi l'expérience du justiciable et les services aux citoyens :

- Que les juges municipaux puissent entendre des requêtes en retrait de plaidoyer faciliterait le traitement d'une telle demande pour le justiciable, qui doit actuellement s'adresser à la Cour Supérieure.

- Que les juges de paix CM2 puissent statuer sur les requêtes en sursis d'exécution de jugement, signer les mandats d'arrestation décernés en premier lieu (juridiction criminelle), décerner les mandats d'arrestation pour comparution forcée ou

d’amener, demandés par le percepteur des amendes, dans la mesure où le juge de paix n’agit pas comme percepteur lui-même ;

Nous croyons que les cours municipales font partie de la solution et qu’ensemble, nous pouvons améliorer le système de justice Québécois. Apprenez à nous connaître et **travaillons ensemble**.