CI - 004M
C.P. PL 40
Loi réforme cours municipales et
amélioration système de justice

Conférence des juges municipaux du Québec

ET

CJME
CONFÉRENCE
DES JUGES MUNICIPAUX
À TITRE EXCLUSIF DU QUÉBEC

MÉMOIRE

Déposé à la Commission des institutions
Assemblée nationale du Québec

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

21 novembre 2023

MÉMOIRE DE LA CONFÉRENCE DES JUGES MUNICIPAUX DU QUÉBEC ET DE LA CONFÉRENCE DES JUGES MUNICIPAUX À TITRE EXCLUSIF 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

---

La conférence des juges municipaux du Québec (CJMQ) et la conférence des juges municipaux à titre exclusif du Québec (CJME) remercient les membres de la Commission des institutions de l'attention qu'ils porteront à leurs observations en regard du projet de loi no 40 dont ils sont saisis. Veuillez noter que compte tenu de l'échéancier très serré, nous avons mis l'accent sur les éléments les plus importants qui sont ressortis lors de notre analyse et que nous avons tenté d'être aussi bref que possible dans nos commentaires et propositions.

Contexte

Depuis plusieurs années, différents acteurs ont participé à une réflexion portant sur une réforme des cours municipales dont l'objectif est de doter le Québec d'un système de cours municipales totalement indépendantes. À ce propos, le dernier Rapport du comité de la rémunération des juges (2019-2023) (« Comité Laplante »), soulignait que la situation actuelle des juges municipaux à la séance (JMS) était problématique, voire inquiétante, soulignant que leur sécurité financière n'était plus assurée et que leur condition de précarité durait depuis plusieurs années[1]. Le Comité Laplante écrivait que la <u>précarité de ces juges affectait gravement le principe d'indépendance judiciaire</u> et que « (f)orce est de constater que la « grande réflexion » du gouvernement sur l'organisation des cours municipales, qui dure depuis plusieurs années, n'a toujours pas abouti et que la problématique des JMS demeure entière. »

À l'instar du Comté Blais et du Comité Clair[2], le Comité Laplante concluait en se disant d'avis qu'une <u>solution durable et respectueuse de l'indépendance judiciaire s'imposait</u> pour les JMS, et que le système de rémunération à la séance <u>n'était plus adéquat au sens de la Loi sur les tribunaux judiciaires.</u>

Le projet de loi 40 répond directement à cette préoccupation en instaurant une rémunération annuelle fixe, identique à celle des juges de tous les tribunaux judiciaires au Québec. La rémunération, les conditions de travail et les avantages sociaux de tous les juges municipaux, de même que tous les montants requis pour assurer l'assignation et la gestion des juges municipaux, seront dorénavant puisés dans le fonds consolidé du revenu, sous forme d'avances, remboursées par les municipalités[3].

---

[1] Page 57 du Rapport.

[2] Les deux précédents comités sur la rémunération des juges.

[3] L'article 44 du projet de loi ajoute l'article 86.1 à la Loi sur les cours municipales.

Selon nous, le projet de loi proposé apparait comme une solution durable et respectueuse de l'indépendance judiciaire sur ce point, et aussi parce qu'il assure une distance nécessaire entre la municipalité, qui représente la partie poursuivante dans les dossiers devant la cour municipale, et le juge, qui doit rendre une décision en toute impartialité, sans influence aucune.

Le projet de loi instaure une structure de gestion des cours municipales entièrement affranchie de la Cour du Québec. La réforme du système des cours municipales proposée donne à ces cours une plus grande autonomie et plus de flexibilité afin de mieux répondre aux besoins des justiciables. En ce sens, elle est certainement plus propice au respect de caractéristiques des cours municipales (ex. : répartition sur le territoire et séances en soirée) que toute autre structure.

Un autre point positif du projet de loi est qu'il prévoit d'étendre la compétence de chaque juge municipal à l'ensemble du territoire québécois, ainsi qu'à l'ensemble des compétences des cours où il sera appelé à siéger. Ce n'est pas le cas actuellement, de sorte que le projet de loi allègera significativement le processus d'assignation des juges, en plus de réduire les entraves auxquelles certaines cours municipales peuvent se heurter dans la gestion de leurs activités, le tout au bénéfice des municipalités et des justiciables.

Le statu quo était intenable et une intervention du législateur s'imposait pour apporter des ajustements nécessaires au mode de fonctionnement des cours municipales. Mais un fait demeure : même si le projet de loi déposé ne règle pas tous les enjeux, il en règle un d'une grande importance et incontournable, c'est-à-dire celui du mode de rémunération des juges, tel que mentionné ci-haut.

Pour ce qui est des enjeux relatifs au projet de loi tel que déposé, nous les soulignerons ci-après, en proposant à l'occasion des reformulations visant à bien atteindre les objectifs visés par le gouvernement et en terminant par quelques réflexions d'ordre pratique.

Principaux enjeux relatifs à l'article 9 (Projet de loi 40) relatifs à l'insertion, après l'article 182 de la Loi sur les tribunaux judiciaires (« LTJ »), de la partie III.2
« DES JUGES MUNICIPAUX »

Article 191

Suivant l'article 191 de la LTJ, le nouveau juge en chef des cours municipales continuera de siéger à la cour municipale à laquelle il est affecté ou à laquelle il s'assigne. Or, il ne nous semble pas réaliste que la charge de juge en chef s'ajoute à sa charge régulière de juge puîné. En effet, il est difficilement concevable que ce juge gestionnaire puisse assumer adéquatement toutes ses tâches et responsabilités s'il n'est pas libéré pour le faire. Rappelons qu'il doit en tout temps continuer de respecter les devoirs

déontologiques auxquels il est soumis, maintenir ses compétences professionnelles et siéger au Conseil de la magistrature.

D'ailleurs, de tout temps même avant la création du poste de juge en chef adjoint de la Cour du Québec responsable des cours municipales, le juge en chef des cours municipales était libéré de ses fonctions.

Article 192

Selon nous, l'article 192 LTJ pose un problème puisque son libellé peut laisser croire que le juge municipal en chef devra, en plus de répondre aux besoins des municipalités, atteindre les cibles de performance fixées par ces dernières, ce qui contrevient au principe de l'indépendance judiciaire.

Nous reconnaissons que l'efficacité de l'administration de la justice est un objectif légitime. Cela dit, pour y arriver, le juge en chef doit être totalement indépendant de toute influence externe, tout comme chaque juge individuellement doit être exempt de toute influence externe lorsqu'il rend une décision. Or, tel que libellé, cet article pourrait être interprété comme assujettissant les cours municipales à une supervision directe par les municipalités dans un but de performance financière ou autre. Il pourrait également être interprété comme donnant la possibilité aux municipalités d'exercer une pression et/ou un contrôle sur les activités mêmes de la cour municipale. Ceci est clairement incompatible avec l'indépendance judiciaire. D'ailleurs, à ce propos, en 2022, le Conseil de la magistrature du Québec a produit une brochure intitulée « La Cour municipale, un Tribunal judiciaire indépendant et impartial »[4] et le Barreau du Québec a publié en avril 2023 un guide rappelant l'importance de l'indépendance judiciaire aux administrations municipales[5]. En effet, les municipalités ne peuvent et ne doivent pas s'immiscer dans l'administration de la justice. Dans ce contexte, il serait approprié de modifier l'article 192 LTJ de la façon suivante :

> Le juge municipal en chef est chargé de la direction des cours municipales. À ce titre, il a notamment pour fonctions, outre celles qui lui sont conférées par la Loi sur les cours municipales (chapitre C-72.01)
>
> 1. de coordonner, de répartir et de surveiller le travail des juges dans un souci d'efficacité et d'assiduité de la justice; les juges doivent se soumettre à ses ordres et directives~~, répondre aux objectifs de performance et aux besoins des municipalités~~;

[4] Publié sur le site des Cours municipales du Québec (https://coursmunicipales.ca/fileadmin/cours_municipales_du_quebec/pdf/Document_d_information/Cour_municipale_CMQ.pdf) et disponible à l'onglet documentation sur le site du Conseil de la magistrature.
[5] https://www.barreau.qc.ca/fr/nouvelle/guides-brochures/barreau-publie-guide-cours-municipales/

~~2. de s'assurer de répondre aux besoins des municipalités lors de l'assignation des juges, de la confection des rôles et de la fixation des séances;~~

ou

«de s'assurer de répondre, dans la mesure de la disponibilité des effectifs, aux besoins des municipalités lors de l'assignation des juges, de la confection des rôles et de la fixation des séances;»

Article 194

Cet article prévoit que c'est le gouvernement, après consultation du juge municipal en chef, qui désigne un juge coordonnateur pour chacune des régions de coordination et qui détermine aussi la durée de leur mandat. Nous proposons que ces nominations se fassent comme à la Cour du Québec, c'est-à-dire par désignation du juge municipal en chef, avec l'approbation du gouvernement[6]. Rappelons que ce sont les juges en situation de gestion qui sont ultimement imputables de l'administration des cours sous leur autorité.

Article 196

Tel que libellé, l'article 196 LJT pourrait potentiellement causer des problèmes d'indépendance institutionnelle. En effet, il ne nous apparait aucunement utile, nécessaire, ni pertinent que le nom de chaque juge qui siège à une séance soit clairement identifié et qu'il y ait une obligation de transmettre sans délai au ministre de la Justice un rapport contenant ces informations.

Cela dit, nous convenons qu'il est pertinent, dans un souci de saine administration de la justice, que des données soient colligées et qu'elles soient transmises au ministre de la Justice à intervalle régulier. D'ailleurs, depuis plusieurs années, les cours municipales fournissent les données permettant de connaitre le nombre de dossiers contestés en matière pénale, criminelle et civile. De plus, elles fournissent le nombre de dossiers ouverts et fermés dans ses matières en plus du nombre de séances siégées[7].

Vous trouverez en annexe deux propositions de nature à corriger la situation.

Article 197

Voir ci-haut nos commentaires relativement à l'article 194, avec les adaptations nécessaires pour les juges coordonnateurs adjoints.

---

[6] Article 103 et 105.2 de la LTJ.

[7] Données publiées dans le rapport des cours municipales du Québec et disponibles sur le site des cours municipales du Québec : https://coursmunicipales.ca

Réflexions et questionnements

Le perfectionnement des juges / Article 36 du projet de loi

L'article 36 du projet de loi abolit les articles 25.6 et 25.7 de la Loi sur les cours municipales, faisant ainsi disparaitre la désignation d'un juge responsable des activités de perfectionnement des cours municipales, choisit parmi les juges des cours municipales. Depuis plusieurs années, un juge responsable des activités de perfectionnement des juges des cours municipales est en poste, tout comme un juge de la Cour du Québec est désigné pour voir au perfectionnement des juges de cette cour[8]. Il nous apparait essentiel de maintenir un tel poste.

Il est proposé d'ajouter l'article suivant dans la partie III.2 « DES JUGES MUNICIPAUX » :

> Article XX
> Le juge en chef désigne parmi les juges des cours municipales, avec l'approbation du gouvernement, un juge responsable du perfectionnement des juges des cours municipales pour un mandat n'excédant pas trois ans. Ce mandat peut être renouvelé.
>
> Les fonctions que le juge responsable du perfectionnement exerce sont déterminées par le juge en chef.
>
> Les dépenses occasionnées par le remboursement des dépenses de fonction du juge responsable des activités de perfectionnement des juges des cours municipales sont à la charge du gouvernement.

Application des dispositions transitoires et finales

Article 67 du projet de loi

Il est difficile de comprendre comment s'appliqueront les dispositions transitoires quant à l'affectation des juges municipaux aux différentes cours municipales. Plusieurs questions se posent quant à savoir à quelle(s) cour(s) municipale(s) précise(s) chaque juge sera principalement affecté, ainsi que l'établissement de sa résidence, la notion de voisinage immédiat et les implications réelles de ces changements pour chacun des juges pris individuellement.

Par exemple, est-ce que les juges municipaux deviendront, à compter du 1er juillet 2024, *de facto* nommés aux cours municipales où ils sont présentement nommés en titre et

[8] Article 105.6 de la LTJ.

intérimaires, c'est à dire les cours municipales où ils sont affectés au 30 juin 2024, ou si c'est le juge en chef qui décidera où ils seront principalement affectés ?

Par ailleurs, qu'en est-il de l'obligation d'établissement de leur résidence à l'endroit où est située la cour municipale à laquelle ils seront affectés le 30 juin 2024? Comment est définie la notion de voisinage immédiat ? À cet égard, nous vous soumettons respectueusement qu'il pourrait paraître raisonnable d'exiger des juges nouvellement nommés de modifier leur lieu de résidence suite à leur nomination, mais qu'il nous semblerait déraisonnable d'exiger la même chose des juges en poste depuis plusieurs années.

Cela dit, s'il y a nécessité pour un juge de changer de lieu de résidence dans l'année qui suit son nouvel acte de nomination, il serait pertinent qu'il puisse bénéficier d'une allocation de déménagement et d'emménagement comme celle prévue à l'article 120 de la LTJ.

Conclusion

En conclusion, la CJMQ et la CJME sont d'opinion que même si le projet de loi déposé ne règle pas tous les enjeux, il en règle un d'une grande importance et incontournable, c'est-à-dire celui du mode de rémunération des juges municipaux, tel que mentionné ci-haut. La CJMQ et la CJME sont aussi d'opinion que le projet de loi contribuera significativement à l'efficacité du système judiciaire en étendant la compétence de chaque juge municipal à l'ensemble du territoire québécois, ainsi qu'à l'ensemble des compétences des cours où il sera appelé à siéger.

Accessoirement, la CJMQ la CJME espèrent que ses propositions et suggestions quant aux enjeux potentiels présentés par le projet de loi seront considérés dans le cadre des travaux de la Commission qui analysera le projet de loi.

[redacted]

Jean-Sébastien Brunet, président
Conférence des juges municipaux du Québec

[redacted]

Marc Renaud, président
Conférence des juges municipaux à titre exclusif du Québec

ANNEXE

La première suggestion, rayer l'article 196 de la LTJ comme suit :

Les juges coordonnateurs transmettent au juge municipal en chef, au moins deux fois par année, un rapport d'activités établi sur une base mensuelle pour chaque région de coordination et comprenant notamment les renseignements suivants :

1° le nombre de jours où il a été tenu séance et le nombre d'heures qui y a été consacré en moyenne;
~~2° le nom du juge municipal qui a présidé chaque séance;~~
3° le nombre de causes entendues;
4° l'état des délais.

~~Le juge municipal en chef transmet sans délai ce rapport au ministre de la Justice.~~

Nous soulignons que l'article 105.1 de la LTJ est libellé ainsi pour la Cour du Québec:

Les juges coordonnateurs transmettent au juge en chef, au moins deux fois par année, un rapport d'activités établi sur une base mensuelle pour chaque chambre et chaque district judiciaire et comprenant notamment les renseignements suivants:

> *1° le nombre de jours où il a été tenu séance et le nombre d'heures qui y a été consacré en moyenne;*
> *2° le nombre de causes entendues;*
> *3° l'état des délais.*

La deuxième suggestion, s'inspirer de l'entente conclue entre le ministre de la Justice et la juge en chef de la cour du Québec le 21 avril 2023 en des termes qui ne sont pas nominatifs, ce qui respecte l'indépendance de la magistrature. Voici la partie pertinente de cette entente :

> *4 Les statistiques et indicateurs étant un outil de gestion essentiel pour s'assurer de l'atteinte de ces objectifs et du bon fonctionnement du système de justice criminelle et pénale, le ministre de la Justice confiera au Comité directeur de la statistique judiciaire du MJQ, auquel participe déjà la Cour du Québec, le mandat :*
>
> > *4.1 : D'assurer la qualité, la fiabilité et la disponibilité des données relatives aux sept (7) indicateurs suivants :*
> >
> > - *Le délai médian de fermeture des causes (en jours);*
> > - *Le taux de fermeture;*
> > - *Le nombre moyen d'audiences par cause;*
> > - *L'âge moyen des causes actives (en jours);*

- *Le délai moyen depuis le dépôt de la dénonciation jusqu'au procès (en jours);*
- *Le taux des causes fermées avant le procès (en %);*
- *Le pourcentage de causes où l'accusé plaide coupable au premier jour du procès.*

4.2 : D'en surveiller l'évolution de façon trimestrielle et d'informer sans délai les autorités concernées de tout écart significatif par rapport aux objectifs.