

MÉMOIRE DE LA JUGE EN CHEF ADJOINTE DE LA COUR DU QUÉBEC, RESPONSABLE DES COURS MUNICIPALES ET DU CONSEIL DE LA MAGISTRATURE À L'INTENTION DES MEMBRES DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS

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*

Remarques préliminaires

La juge en chef adjointe de la Cour du Québec, responsable des cours municipales, et le Conseil de la magistrature remercient les membres de la Commission des institutions de l'attention qu'ils porteront à leurs observations en regard du projet de loi n° 40 dont ils sont saisis.

Ce projet de loi contient des changements fondamentaux à la structure des cours municipales au Québec et apporte, en conséquence, des modifications majeures à plusieurs lois, dont la *Loi sur les tribunaux judiciaires* et la *Loi sur les cours municipales*.

La réforme de la justice municipale est un chantier complexe et de longue haleine entrepris voilà plusieurs années. La Cour du Québec, par la voix de la juge en chef adjointe de la Cour du Québec, responsable des cours municipales, et le Conseil de la magistrature, à titre d'organisme appelé à recommander des mesures favorisant l'efficacité de l'administration de la justice, ont contribué à cette réflexion et proposé des solutions pour améliorer le système actuel. À notre connaissance, l'Institut québécois de réforme du droit et de la justice a aussi participé activement au chantier et produit un rapport dont nous ignorons toutefois le contenu.

Le projet de loi n° 40 reprend certaines des options avancées, entre autres par la juge en chef des cours municipales, dans le cadre de ces travaux. À plusieurs autres égards cependant, il comporte des amendements qui n'ont jamais fait l'objet de discussions entre les principaux acteurs concernés et qui sont susceptibles, avec respect, de porter fatalement atteinte à l'indépendance des juges municipaux et des cours municipales. Cette indépendance de la magistrature existe, rappelons-le, strictement au bénéfice des citoyens, et est à la source de la confiance que nous devons maintenir envers toutes nos institutions judiciaires.

En d'autres termes, de notre perspective, le projet de loi n° 40 contient à la fois certaines avancées importantes et attendues depuis plusieurs années pour doter le Québec d'un système de cours municipales totalement indépendantes, ce que nous saluons. Cependant, il comporte aussi des reculs tout aussi majeurs, qui portent atteinte à l'un des principes fondamentaux de notre démocratie : l'indépendance judiciaire.

Ainsi, bien qu'ayant eu l'occasion de proposer des orientations lors des travaux évoqués plus haut, nous n'avons pas été informés de celles qui allaient être retenues et incluses à la version finale du projet de loi à l'étude ni non plus, à l'évidence, de les commenter. La juge en chef adjointe de la Cour du Québec, responsable des cours municipales, et le Conseil de la magistrature estiment donc pertinent de présenter leur point de vue et d'énoncer leurs préoccupations par ce mémoire. Les observations qui suivent sont formulées dans le plus grand respect du principe fondamental de notre société de droit qu'est la séparation des pouvoirs. Elles s'inscrivent ainsi dans le cadre du respect mutuel de chacune des branches qui forment l'État, crucial pour assurer une administration saine et efficace des institutions, au profit des citoyens, et le maintien de leur confiance en celles-ci.

Les avancées provenant du projet de loi n° 40

De façon générale, ce projet de loi suggère plusieurs améliorations à l'institution des cours municipales. Sans en faire toute la nomenclature, nous souhaitons d'abord saluer les principales avancées.

Compétence territoriale (article 9 du projet de loi)

Chaque juge municipal exercera une compétence sur tout le territoire du Québec et pour l'ensemble de la compétence d'une cour municipale, quelle que soit la cour à laquelle il est principalement affecté (article 185 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*).

Cet amendement assurera une plus grande flexibilité d'assignation des juges et permettra du même souffle une meilleure efficacité du système au profit des justiciables.

Les régions de coordination (article 9 du projet de loi)

Les juges municipaux du Québec seront désormais regroupés dans quatre régions de coordination (article 193 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*).

Le juge coordonnateur verra à la distribution des causes, à la fixation des séances de la cour et il assignera les juges municipaux de la région. Ces mesures sont positives et permettront une meilleure répartition des ressources afin de répondre aux besoins de chaque cour municipale, au bénéfice, encore une fois, des justiciables.

Nous avons toutefois relevé une problématique concernant le pouvoir d'assignation du juge coordonnateur dont nous ferons état plus amplement à la page 8.

La suppléance à la suite de la retraite (article 9 du projet de loi)

Comme leurs collègues de la Cour du Québec, les juges municipaux à la retraite auront désormais la possibilité de siéger à titre de suppléants. Ces juges suppléants constitueront des ressources additionnelles utiles pour répondre à des besoins ponctuels (article 183 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*).

La fin du régime des juges municipaux rémunérés à la séance et la rémunération de tous les juges municipaux par le gouvernement (notes explicatives et article 44 du projet de loi)

À ce jour, deux groupes de juges municipaux existent au Québec : les premiers exercent leurs fonctions à titre exclusif et sont rémunérés en conséquence; les deuxièmes ne sont pas nécessairement des juges à temps plein et sont donc rémunérés uniquement lorsqu'ils président une séance.

L'adoption proposée de l'article 86.1 de la *Loi sur les cours municipales* répond aux préoccupations exprimées par les quatre derniers rapports des *Comités sur la rémunération*. Ces comités ont ainsi maintes fois dénoncé la sécurité financière précaire des juges municipaux rémunérés à la séance par la municipalité. Cette précarité met en péril le principe d'indépendance judiciaire.

La rémunération annuelle fixe, identique pour tous les juges municipaux du Québec, constitue une solution durable et respectueuse de l'indépendance judiciaire et est considérée comme la principale amélioration apportée par ce projet de loi.

De surcroît, 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. Cette mesure assure une saine distanciation entre la municipalité, qui représente la partie poursuivante dans tous les dossiers devant les cours municipales du Québec, et le juge qui doit trancher les débats en toute impartialité réelle et apparente.

Les enjeux du projet de loi n° 40 sur l'indépendance administrative de l'institution des cours municipales

Les trois piliers du principe de l'indépendance judiciaire sont clairement établis au Québec et au Canada depuis des décennies. Qu'il suffise ici de les rappeler sommairement.

1) L'inamovibilité

Les juges sont nommés durant bonne conduite et ne peuvent être destitués que pour cause grave au terme d'un processus prévu par la loi. Le juge est, par conséquent, à l'abri de toute intervention discrétionnaire ou arbitraire de la part du pouvoir exécutif ou de l'autorité responsable des nominations¹.

2) La sécurité financière

L'objectif de cette garantie est d'assurer la dépolitisation du processus de fixation de la rémunération des juges. Ainsi, le pouvoir exécutif ne peut empiéter sur ce droit de façon à affecter l'indépendance du juge individuellement ou collectivement².

3) L'indépendance institutionnelle

Elle protège le tribunal, comme institution, de même que son degré d'autonomie relativement aux questions qui ont directement un effet sur l'exercice de ses fonctions judiciaires, comme l'assignation des juges aux causes et les séances de la cour. Nul ne peut donc s'ingérer dans la gestion des procès par les tribunaux ni dans l'exercice des fonctions judiciaires.

On retient donc que l'indépendance judiciaire existe par rapport aux deux autres pouvoirs de l'État. Cette réalité s'impose bien que les trois organes fondamentaux de notre régime constitutionnel – représentant les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire – soient tous appelés à jouer des rôles importants et interdépendants en matière d'administration de la justice.

En termes simples, cette séparation des pouvoirs fait en sorte que les juges doivent être à l'abri de toute ingérence, pression ou influence, de telle sorte qu'ils puissent rendre des décisions libres de toute intervention ou influence de la part de quiconque, exercée de façon directe ou indirecte.

Or, avec respect, certaines dispositions du projet de loi n° 40 nous préoccupent grandement en ce qu'elles viennent éclipser les avancées identifiées plus haut en lien avec la sécurité financière et l'indépendance des tribunaux. Voyons ce qu'il en est.

Article 192 de la Loi sur les tribunaux judiciaires

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 Valente c. La Reine, [1985] 2 R.C.S. 673.

² Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard, [1997] 3 RCS 3.

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;***

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;*

« Répondre aux objectifs de performance et aux besoins des municipalités. »

Cette obligation imposée aux juges municipaux expulse l'essentielle distance à maintenir entre l'administration municipale (pouvoir exécutif) et la cour municipale (pouvoir judiciaire). Elle mine l'étanchéité constitutionnellement requise du tribunal par rapport aux influences extérieures. Cette obligation brime l'autonomie des juges et du juge municipal en chef, ainsi que l'indépendance dont ce dernier doit bénéficier dans la prise des décisions ayant eu une influence sur le travail des juges.

Qui plus est, qu'est-ce qu'un « objectif de performance » ? S'agit-il d'un nombre précis de dossiers à entendre par jour, sans égard à leur contenu et à leur complexité ? S'agit-il d'un seuil d'amendes à atteindre pour alimenter les coffres de la municipalité ? Vise-t-on ici des « quotas » quant au nombre d'acquittements ou de condamnations souhaité ? Ces objectifs et besoins varieront-ils d'une municipalité à l'autre ?

Il y aurait beaucoup à écrire sur les conséquences néfastes d'une telle approche. Pour l'heure, nous souhaitons mettre en garde le législateur relativement aux risques réels que comporte une gestion de tribunaux teintée par des « objectifs de performance » et les besoins des municipalités. Dit autrement, nous y voyons un accroc à la garantie dont doit bénéficier chaque justiciable d'être jugé, dans les faits et en apparence, par un décideur à l'abri de toute ingérence ou influence administrative.

L'efficacité de l'administration de la justice est un objectif tout à fait légitime. Elle fait d'ailleurs déjà partie des préoccupations des juges, et ce, depuis longtemps. Les moyens de l'atteindre doivent toutefois être soigneusement réfléchis pour éviter d'ébranler, directement ou indirectement, des principes fondamentaux de notre système démocratique.

« 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 »

Ici également, les risques d'ingérence, réels ou apparents, de la part d'une municipalité dans la gestion des cours municipales nous préoccupent.

On l'a vu, le contrôle, par les juges en situation de gestion, des questions comme l'assignation des juges aux causes, les séances de la cour et le rôle de la cour est

considéré par la Cour suprême du Canada comme essentiel ou comme une exigence minimale de l'indépendance institutionnelle³.

De même, les juges doivent être à l'abri de toute ingérence, c'est-à-dire de toute personne ou tout organisme susceptible d'exercer une quelconque pression ou influence sur un tribunal ou un juge. Ce principe de la séparation des pouvoirs est fondamental dans notre société démocratique.

Déjà en 2001, le Barreau du Québec insistait sur l'importance que toute réforme des cours municipales préserve leur indépendance institutionnelle :

Le Barreau n'est pas insensible à la structure actuelle des cours municipales qui font que le traitement des dossiers est souvent confié à un personnel administratif qui fait partie de la structure administrative établie par la municipalité. Ainsi, l'indépendance des tribunaux, y compris les cours municipales, doit être un élément fondamental de toute réforme quelle qu'elle soit. Au surplus, lorsqu'on parle d'indépendance institutionnelle du judiciaire, on ne peut faire fi des questions administratives qui ont effet sur l'exercice des fonctions judiciaires. L'indépendance institutionnelle exige que l'on doive donner aux tribunaux le contrôle des décisions administratives qui portent directement sur l'exercice des fonctions judiciaires. C'est donc dire que dans toute hiérarchie administrative, il ne faudra en aucun temps que la fonction judiciaire soit assujettie à un certain contrôle administratif de quelque nature que ce soit. C'est l'indépendance institutionnelle qui est en jeu et auquel-on doit se conformer pour respecter la jurisprudence établie en cette matière⁴.

Or, l'article 192, tel que proposé, met en péril l'indépendance institutionnelle des cours municipales en soumettant l'organisation du travail des juges aux « besoins des municipalités ».

Articles 194 et 197 de la Loi sur les tribunaux judiciaires

Le gouvernement, après consultation du juge municipal en chef, **désigne**, parmi les juges municipaux, un juge coordonnateur pour chacune des régions de coordination et **détermine la durée du mandat** de chacun d'eux.

Le gouvernement, après consultation du juge municipal en chef, **peut désigner**, parmi les juges municipaux, un juge coordonnateur adjoint pour une région de coordination et **déterminer la durée de son mandat**.

À l'heure actuelle, les juges coordonnateurs et coordonnateurs adjoints de la Cour du Québec sont désignés par le juge en chef de cette Cour, avec l'approbation du gouvernement (articles 103 et 105.2 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*). C'est aussi le juge en chef qui détermine la durée de leur mandat.

³ *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673.

⁴ Mémoire du Barreau du Québec présenté à M^e Jacques Bellemare, mandataire du ministre de la Justice, dans le cadre de la Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais. Avril 2001.

Le projet de loi n° 40 contient une version préoccupante de ces articles. En effet, dans la proposition visant la désignation d'un juge coordonnateur ou d'un juge coordonnateur adjoint pour chacune des régions de coordination, c'est plutôt le gouvernement qui choisit la personne qui occupera ces fonctions, lesquelles sont assorties d'une rémunération additionnelle. C'est aussi le gouvernement qui détermine la durée de leur mandat. Le gouvernement se positionne ici en administrateur de l'institution, contrairement aux principes d'indépendance établis. L'inquiétude quant à l'évaluation et la connaissance des besoins d'une région par une personne autre que le juge municipal en chef s'ajoute à la crainte qu'un juge coordonnateur ou coordonnateur adjoint, désireux de voir son mandat prolongé, tente de ne pas « déplaire » au gouvernement en se soumettant à ses souhaits, par exemple, en matière de gestion, d'assignation ou à l'égard d'autres tâches en lien avec le travail des juges sous son autorité.

Dans sa forme actuelle, ces articles à propos du mécanisme de sélection des juges coordonnateurs et coordonnateurs adjoints portent clairement atteinte au principe d'indépendance institutionnelle. De plus, la détermination par le gouvernement, plutôt que par le juge municipal en chef, de la durée du mandat des coordonnateurs doit être dénoncée en ce qu'elle suscite des craintes réelles ou apparentes sur le plan pécuniaire. La désignation d'un juge à cette fonction a des effets directs sur sa rémunération et le processus proposé par la rédaction des articles 194 et 197 va à l'encontre du principe de la protection contre l'ingérence politique et des interventions du pouvoir exécutif dans l'exercice du pouvoir judiciaire.

Article 195 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* - Fonctions des juges coordonnateurs

Comme mentionné précédemment, les juges municipaux seront maintenant regroupés par régions de coordination. Les juges coordonnateurs et coordonnateurs adjoints de ces régions, verront à la distribution des causes et à la fixation des séances, ce qui permettra une meilleure répartition des ressources afin de répondre aux besoins de chaque cour municipale. La rédaction pose toutefois deux problèmes.

Le paragraphe 1 de l'article 195 édicte :

Les juges coordonnateurs ont pour fonctions :

1° de voir à la distribution des causes et à la fixation des séances de la cour lorsque plus d'un juge municipal est affecté à la cour municipale.

Cela signifie que le juge municipal qui est affecté seul à une cour fixera lui-même les séances de cette cour, sans égard aux décisions du juge coordonnateur, qui lui, doit assigner les autres juges dans les cours avoisinantes, en tenant compte des séances qui auront déjà été fixées sans avoir été consulté.

Cette façon de faire sape le pouvoir d'assignation du juge coordonnateur et entraînera des difficultés à rencontrer les obligations de l'article 195 alinéa 3, lequel demande de tenir compte des impératifs d'une bonne administration de la justice afin que soient maximisées les périodes durant lesquelles les cours municipales siègent, tout en tenant compte d'une gestion efficace des fonds publics.

Une autre problématique provient de l'alinéa 4 de ce même article, qui prévoit que la charge de juge coordonnateur s'ajoute à la charge régulière de juge puîné qui doit continuer de siéger à la cour municipale à laquelle il est assigné. La même exigence se retrouve à l'article 191 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, à la section qui concerne le juge municipal en chef.

Comment un juge gestionnaire, assumant les responsabilités d'assignation de plusieurs juges, dans plusieurs cours d'une même région, en plus des autres fonctions inhérentes incluant celles déterminées par le juge municipal en chef, peut-il continuer à siéger en assumant une **charge régulière** ? En toute connaissance de la fonction, ce scénario n'est pas viable et comporte des risques reliés, entre autres, aux devoirs déontologiques des juges tels que le maintien de leurs compétences professionnelles, l'obligation de remplir utilement et avec diligence leurs devoirs judiciaires, et d'autres considérants reliés.

Article 196 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*

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.

Ce nouvel article de loi s'inspire d'une disposition applicable à la Cour du Québec, soit l'article 105.1 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* reproduit ci-dessous, par souci de commodité :

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.

Toutefois, deux ajouts portent atteinte à l'indépendance administrative des tribunaux, soit l'identification du juge ayant présidé chaque séance, et d'autre part, l'obligation de transmettre sans délai le rapport au ministre de la Justice.

Il nous apparaît tout à fait concevable que le juge coordonnateur d'une région doive rendre compte au juge municipal en chef de certaines données pouvant le guider dans ses fonctions de dirigeant des cours. Mais quel est l'objectif d'un envoi « sans délai » de ce rapport au ministre de la Justice ? Ici aussi, le risque est grand d'y voir ingérence du politique, réelle ou apparente, dans l'administration des cours.

Pourquoi exiger le nom du juge ayant présidé chaque séance ? Quelle est l'utilité d'inclure ce renseignement au rapport ? N'est-ce pas ouvrir la porte à la possibilité que le juge se sente redevable, encore une fois, envers le pouvoir exécutif de l'État, avec le risque, réel ou apparent, d'influencer la façon dont il rend jugement ? Poser la question, c'est y répondre. Cette façon de faire, nécessairement malsaine, doit aussi être évitée.

Nous l'avons mentionné d'emblée, la réforme des cours municipales est un sujet complexe à propos duquel il y aurait beaucoup à écrire. Compte tenu du délai imparti, nous terminons ce mémoire en soulignant un questionnement sur deux autres aspects du projet de loi.

Le perfectionnement des juges municipaux (article 36 du projet de loi)

À l'heure actuelle, un juge responsable des activités de perfectionnement des juges des cours municipales est en poste. Une fonction similaire est assumée par un juge de la Cour du Québec pour le perfectionnement des juges de cette cour.

Pour une raison qui, à ce stade, nous échappe, le projet de loi n° 40 abolit la fonction de juge responsable des activités de perfectionnement des juges des cours municipales qui existe depuis 2012, laissant au seul juge municipal en chef et au Conseil de la magistrature le soin de « promouvoir le perfectionnement des juges municipaux ».

D'une part, on l'a vu, les fonctions confiées au juge municipal en chef sont colossales et permettent de douter qu'il ait le temps, au quotidien, d'assumer ces responsabilités en lien avec le perfectionnement. Le maintien à jour des connaissances et de la compétence professionnelle demeure pourtant une

obligation déontologique qui incombe à chaque juge (article 3 du *Code de déontologie des juges municipaux du Québec*).

D'autre part, cet amendement semble faire fi du rôle actuel important joué par le juge responsable pour s'assurer que la formation offerte réponde aux besoins des juges municipaux, afin d'assumer adéquatement leurs fonctions. Ainsi, en pratique, qui assumera la responsabilité de définir les orientations, puis d'établir, de réviser, de bonifier et de coordonner le programme de perfectionnement des juges municipaux pour qu'il demeure pertinent et qu'il corresponde à leurs besoins spécifiques ? Le Conseil de la magistrature n'a pas développé une telle compétence ni non plus la capacité d'y voir seul.

La modification du *Règlement des cours municipales*

C'est en vertu de l'article 56.2 de la *Loi sur les cours municipales*, que la majorité des juges municipaux peuvent, soit à une assemblée convoquée à cette fin par le juge en chef, soit par tout autre mode permettant à celui-ci de les consulter, adopter, de concert avec le juge en chef, des règlements communs à toutes les cours municipales, *ou pouvant varier d'une région de coordination à l'autre*, dans les matières nécessaires à l'exercice de leur compétence.

Cet article n'a pas été modifié par le projet de loi si ce n'est qu'en ajoutant *ou pouvant varier d'une région de coordination à l'autre*. Comme le mode d'adoption n'a pas été modifié, comment se fait-il que le *Règlement des cours municipales* subisse plusieurs modifications à même le projet de loi n° 40 sans que le processus en vigueur soit respecté ?

Conclusion

En réponse aux préoccupations énoncées dans le rapport du Comité sur la rémunération des juges 2019-2023, le gouvernement a approuvé ses recommandations et s'est engagé à revoir l'ensemble de la structure et le fonctionnement des 89 cours municipales au Québec. L'ampleur des travaux a nécessité des consultations et de nombreuses discussions avec tous les partenaires du réseau. Il est préoccupant de constater que malgré certaines avancées identifiées, le projet de loi n° 40 ajoute l'assujettissement des juges municipaux au gouvernement, par les obligations de rendre des comptes au ministre de la Justice, de même qu'aux problématiques liées à l'indépendance de la magistrature municipale, notamment à l'égard des intérêts financiers des municipalités. Ce projet de loi, dans sa forme actuelle, nuit à l'intégration véritable d'une justice municipale indépendante et crédible.