

MÉMOIRE

Avril 2001



Barreau du Québec

Mémoire du Barreau du Québec présenté à Me 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*

Ce mémoire a été approuvé par les membres
du Comité administratif
le 18 avril 2001.

Dépôt légal – 2e trimestre 2001
Bibliothèque Nationale du Québec



Barreau du Québec

Créé en 1849, le Barreau du Québec a abordé le 21^{ème} siècle fort de ses 150 années d'existence marquées par de nombreuses transformations. Celles-ci n'ont toutefois nullement altéré le rôle du Barreau comme institution essentielle à la protection des valeurs d'une société libre et démocratique comme la nôtre. À ce titre, il veille à assurer la primauté du droit, à maintenir la séparation des pouvoirs, à promouvoir l'égalité de tous devant la loi et à protéger l'équilibre souvent précaire entre les droits du citoyen et les pouvoirs de l'État.

Le Barreau du Québec regroupe un peu plus de 18 600 membres en règle. Ses effectifs comptent près de 41% de femmes. Il a comme principal mandat d'assurer la protection du public. Pour ce faire, il doit veiller à la discipline de la profession, au respect de la déontologie ainsi qu'à la vérification de la compétence tant de ses membres que des personnes qui veulent joindre ses rangs.

MEMBRES DU COMITÉ EN DROIT MUNICIPAL

Me Jean Héту, *président*

professeur à l'Université de Montréal

Me Isabelle Chouinard, directrice du contentieux,

Fédération Québécoise des Municipalités

Me Michel Delorme

Me Yvon Du Plessis, professeur, l'Université d'Ottawa

Me Diane Lambert, avocate, Union des Municipalités du Québec

Me André Lemay

Me Gabriel Michaud

Me Joël Mercier

Me Mario Paul-Hus

Me Francine Prénovost, avocate, CUM

Me Charles Veilleux

Me Carole Brosseau, *secrétaire*

Avocate au Service de recherche et de

Législation du Barreau du Québec

<p>Les avocates et avocats qui siègent sur le Comité agissent pour le compte de leur ordre professionnel et n'engagent que leur opinion personnelle et non celle de leur employeur ou cabinet, le cas échéant.</p>
--

INVITÉS

Me Stéphane Forest, président de l'Association des procureurs des municipalités du Québec

Me Patrick St-Amour, responsable du contentieux, Ville de Beloeil

Me Daniel Gauthier, procureur-chef cour municipale de Longueuil

Me Johanne Des Longchamps, Aide juridique de Montréal

Me Jacques Dionne, directeur-greffier, Ville de Gatineau

Me Denis Beaupré, représentant de la Municipalité Régionale de Comté des Maskoutains

Me Alain Dubois, président de l'Association des avocates et avocats de la défense (AQAAD)

Me Paul Charlebois, AQAAD

Me Gilles Trudeau, AADM

Me Denis Mondor, AADM

MEMBRES DU COMITÉ EN DROIT CRIMINEL

Me Anne-Marie Boisvert, *présidente**
professeure, Université de Montréal

Me Denis Asselin*

directeur du contentieux de la SPCUM

Me Jean Asselin*, avocat de la défense

Me Giuseppe Battista*, avocat de la défense

Me Louis Belleau*, avocat de la défense

Me Denis Boucher

Me Michel F. Denis*, procureur de la Couronne

Me Alain Dumas*, avocat de la défense

Me Josée Ferrari*, avocate de la défense

Me Sylvie Girard

Me Esthel Gravel*, procureure de la Couronne

Me Patrick Healy

Me Georges Letendre

Me Gilles Ouimet *, avocat de la défense

Me André Perreault

Me Diane Trudeau*, avocate de la défense

Me Lori Renée Weitzman*, procureure de la Couronne

Me Carole Brosseau, *secrétaire**

Avocate au Service de Recherche et de

Législation du Barreau du Québec

* ont collaboré à l'élaboration du présent mémoire.

Les avocates et avocats qui siègent sur le Comité agissent pour le compte de leur ordre professionnel et n'engagent que leur opinion personnelle et non celle de leur employeur ou cabinet, le cas échéant.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION..... ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.

Chapitre 1

HISTORIQUE DES COURS MUNICIPALES.....3

Chapitre 2

**CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME TERRI-TORIALE
MUNICIPALE SUR LES COURS MUNICIPALES7**

2.1. Commentaires généraux.....7

2.2. Juridiction des cours municipales8

Chapitre 3

SCÉNARIOS ENVISAGÉS17

3.1. Commentaires généraux.....17

3.2. Critères communs aux différents scénarios.....19

3.2.1. L'indépendance administrative 19

3.2.2. Les procureurs des villes 20

3.2.3. Le statut des juges 21

3.2.4. Les juges de paix 22

PREMIER SCÉNARIO.....24

DEUXIÈME SCÉNARIO27

CONCLUSION30

ANNEXE I.....32

INTRODUCTION

Dans le cadre du dépôt du projet de loi 170 visant à réformer l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais, certaines dispositions transitoires avaient prévu la situation des cours municipales¹. Ainsi, la ministre de la Justice devait, aux termes de la Loi précitée, désigner un ou des mandataires chargés d'analyser la situation de chacune des cours municipales à être intégrée à l'une ou l'autre des nouvelles cours municipales et de proposer un plan d'intégration des cours existantes le 31 décembre 2000 et d'organisation de chacune des nouvelles cours municipales².

Le 1^{er} février 2001, la ministre de la Justice procédait à la désignation de Me Jacques Bellemare à titre de mandataire chargé d'analyser la situation des cours municipales qui seront fusionnées pour devenir les nouvelles cours municipales de Montréal, de Québec, de Longueuil, de Hull-Gatineau et de Lévis. Dans le communiqué, on insiste sur le fait que Me Bellemare doit tenir compte des impératifs d'une bonne administration de la justice en milieu municipal, des besoins de l'ensemble du territoire à desservir ainsi que des services et du maintien d'une justice de proximité dans les arrondissements³.

Le Barreau du Québec est un acteur important dans le domaine de l'administration de la justice et de ce fait, s'est toujours intéressé à la situation particulière des cours municipales. D'ailleurs, les conséquences des fusions des cours municipales sont telles que le Barreau se devait de s'impliquer activement dans ce dossier.

¹ Voir à cet égard, Projet de loi no 170, *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*, L.Q. 2000, C-56, aux articles 120 à 132. Les articles du projet de loi 170 ont été reconduits dans la *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*, L.Q. 2000, C-56, aux articles 234 à 246.

² *Id.*, article 236.

³ Voir à cet égard, Communiqué – Gouvernement du Québec, Fusions des cours municipales : La ministre de la Justice désigne un mandataire, 1^{er} février 2001; Adresse URL: <http://gouvqc/communiqués/GPQF/Fevrier 2001/01/c4335.html>. D'ailleurs, le communiqué reprend le texte du deuxième alinéa de l'article 237 de la *Loi portant sur la réforme de l'organisation territoriale*, *Id.*, note 1.

Pour ce faire, le Barreau du Québec a consulté ses comités d'experts et a fait appel à d'autres représentants de notre ordre professionnel qui agissent devant ou au sein des cours municipales. Le Barreau du Québec est heureux d'alimenter la réflexion du mandataire par la production du présent mémoire.

Dans son analyse, le Barreau du Québec a orienté ses réflexions et ses différentes recommandations pour répondre à son obligation de protection du public et dans un but de meilleure administration de la justice.

Chapitre 1

HISTORIQUE DES COURS MUNICIPALES

Il est important de faire un rappel sur l'établissement des cours municipales au Québec. En effet, il n'y a pas de cour équivalente au Canada qui possède les mêmes attributs que ceux que l'on confère aux cours municipales québécoises et particulièrement celles de Québec, Montréal et Laval⁴. Ainsi, ce sont les juges des cours provinciales des autres provinces canadiennes qui jugent des dérogations aux règlements municipaux et des infractions criminelles sommaires et il n'existe pas d'équivalent à la spécificité des cours municipales que l'on connaît actuellement.

Cela dit, il est intéressant de constater qu'historiquement, la création de la première cour municipale au Québec remonte au début de la deuxième moitié du XIX^e siècle. Ainsi, en 1851, le parlement du Canada Uni créait la première cour du recorder de la cité de Montréal qui est l'ancêtre de l'actuelle Cour municipale de Montréal⁵. Cette loi décrète que la Cour de Montréal "*sera tenue de temps à autre, selon que l'occasion le requerra, dans l'hôtel de la ville de la cité ou dans toute autre place que ledit conseil de ladite cité pourra ordonner*". Ce texte se retrouve d'ailleurs de façon analogue dans la Charte de la Ville de Montréal⁶. Il est intéressant de noter que l'objectif était de pouvoir traiter d'une manière sommaire et non dispendieuse le recouvrement des dettes, amendes et pénalités, d'entendre et juger des offenses. Le recorder choisi parmi les avocats inscrits au Barreau du Bas-Canada depuis au moins 5 ans, était nommé par le gouvernement "durant bon

⁴ Voir à cet égard les tableaux produits en annexe I du présent mémoire.

⁵ LUC MERCIER, Histoire d'une cour. Survol historique de la Cour de Montréal et d'une manière plus vaste, de la justice au Québec, Montréal, Éditions Beau-Ce-Pays, 1983, 210 pages, pp 90-91 et 103-105; LUC MERCIER, La suite de l'histoire, Montréal, Éditions Beau-Ce-Pays, 1991, à la page 21.

⁶ Il est intéressant de noter que la première cour du recorder au pays revient à la Ville de Toronto qui, dès 1846, avait vu sa charte modifiée à cet effet par le Parlement uni: Acte pour amender l'acte incorporant la Cité de Toronto, 9 Victoria, c. 70, article 3. Ce n'est que cinq ans plus tard par ailleurs que se tenèrent les premières séances de cette cour du recorder à Toronto. Voir DAVID H. FLAHERTY (ed.) Essays in the History of Canadian Law, Vol. 2, pp 259-262 et 301-302.

plaisir". Juge de paix, la juridiction du recorder s'étendait aux matières tant civiles que pénales.⁷

En 1856, le Parlement du Canada adoptait une loi pour établir une cour du recorder dans la Cité de Québec calquée sur celle de Montréal⁸. Le recorder était choisi parmi les avocats inscrits au Barreau du Bas-Canada depuis au moins 5 ans. De plus, cette fonction ne l'empêchait pas d'exercer sa profession d'avocat. En 1897, une loi établissait que la nomination du recorder devait se faire durant bonne conduite et que ce dernier ne pouvait être démis que sur une adresse conjointe du conseil législatif et de l'assemblée législative⁹. On remarquera également que les amendes imposées par les règlements d'un conseil municipal qui ne possédait pas de cour de recorder ou par les chartes municipales étaient également recouvrables devant la Cour supérieure, la Cour de circuit ou de district, devant un magistrat, le maire ou devant tout autre juge de paix.

La première réforme importante dans le domaine municipal fut l'adoption de la première *Loi des cités et villes* en 1903. L'article 555 de cette nouvelle loi permettait à un conseil d'une municipalité d'établir une cour d'archives appelée "cour du recorder". En fait, cette loi ne faisait qu'intégrer l'ensemble de la législation spéciale existante créée par toutes les chartes confondues. Cette refonte visait essentiellement à mettre fin aux nombreuses chartes municipales votées au cours des années et qui venaient à chaque année devant l'assemblée législative pour obtenir des modifications¹⁰. Ce n'est qu'en 1952 que les appellations "recorder" et "cour du recorder" sont changées pour celles de "juge municipal" et "cour municipale"¹¹. Ce changement n'avait toutefois pas pour but d'abolir la cour du recorder¹². En 1968, le

⁷ Rapport du groupe de travail sur les Cours municipales, présidé par Me Jean Héту, Les cours municipales au Québec: un projet de réforme, Gouvernement du Québec, Ministère de la Justice, 1988, Volume I, aux pp 25-26.

⁸ Voir à cet égard l'Acte pour établir une cour du recorder dans la Cité de Québec, 19-20 Victoria, c. 106, (1856). Au fil des ans, plusieurs autres villes ou cités se virent octroyer par charte spéciale le droit de mettre sur pied une cour du recorder; voir à cet égard Les cours municipales au Québec: un projet de réforme, *op. cit.*, note 7, pp 28-30.

⁹ Voir à cet égard, *Loi relative au recorder*, S.Q. 1897, c. 33.

¹⁰ Voir à cet égard, Débats de l'assemblée législative, 10^e législature, 3^e session, 20 avril 1903, Québec, Assemblée Nationale, 1984, page 423.

¹¹ *Loi concernant les recorders* et les cours du recorder, S.Q. 1952-53, c. 52, art. 1 et 2.

¹² Jolicoeur c. Cité de Québec, (1974) C.A. 293.

gouvernement décidait de modifier les pouvoirs des conseils de ville par des modifications à la *Loi sur les cités et villes* en y prévoyant que l'établissement ou l'abolition d'une cour municipale devait se faire par règlement du conseil qui devrait préalablement être approuvé par le ministre des Affaires municipales et par le ministre de la Justice¹³. Il est intéressant de constater que les modalités d'abolition et de constitution d'une cour municipale sont, à peu de chose près, de la même nature dans la *Loi sur les cours municipales* actuelle¹⁴. L'autre réforme importante est survenue le 1^{er} avril 1991 par l'adoption de l'actuelle *Loi sur les cours municipales*¹⁵.

Comme on peut le constater, les cours municipales sont historiquement beaucoup plus ancrées dans les mœurs québécoises que dans le reste du Canada. En effet, même si Toronto fut la première ville à établir une cour de recorder, au lendemain de la Confédération, l'assemblée législative ontarienne adoptait une loi qui unifiait divers tribunaux de première instance et abolissait à cette occasion les cours de recorder existantes au profit de la "county judges criminal courts"¹⁶. Si les cours municipales ou du recorder tirent leur origine du droit anglais, on les retrouve également aux États-Unis où ces cours municipales font partie de l'organisation judiciaire de la plupart des états américains. Leur juridiction est généralement limitée au territoire de la municipalité ou aux résidents de cette dernière¹⁷.

Les cours municipales ont donc une assise importante au sein du système judiciaire québécois. Les cours municipales au Québec, contrairement à celles des autres provinces canadiennes, ont résisté à l'histoire et, à peu de chose près, ont pour la plupart maintenu leur statut d'origine. En conséquence, la situation particulière des cours municipales au Québec exige un traitement particulier, ce que le ministère de la Justice, le ministère des Affaires municipales et de la Métropole ainsi que le mandataire et les intervenants

¹³ Voir *Loi modifiant de nouveau la Loi sur les cités et villes*, L.Q. 1968, c. 55, article 152.

¹⁴ Voir à cet égard, *Loi sur les cours municipales*, L.R.Q., c. C-72.01, voir articles 7, 19 et 111.

¹⁵ Id., article 209.

¹⁶ *The Law Reform Act of 1868*, S.O., 1868-69, c. 6, article 10-16.

¹⁷ Voir à cet égard, *Les cours municipales au Québec: Un projet de réforme*, *op. cit.*, note 7, à la page 26.

doivent considérer. Le présent mémoire tient aussi compte de cette particularité québécoise.

Chapitre 2

CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME TERRITORIALE MUNICIPALE SUR LES COURS MUNICIPALES

2.1. Commentaires généraux

Le désir de réforme des cours municipales n'est pas nouveau. En effet, différentes propositions de réforme ont été énoncées au fil des ans. Certains préconisaient leur abolition alors que d'autres favorisaient plutôt une amélioration de cette organisation judiciaire¹⁸. Cependant, ce n'est qu'en 1987, lorsque le ministre de la Justice d'alors crée le groupe de travail sur les cours municipales, le comité a publié son rapport en décembre 1988 malgré les travaux antérieurs et les démarches de différents comités, faute de données précises sur les cours municipales, le ministre de la Justice conclut à la nécessité de faire le point sur le sujet.

Le législateur a donné suite à plusieurs de ses recommandations contenues à ce rapport en modifiant les dispositions de *la Loi sur les cités et villes*¹⁹ touchant les cours municipales et en adoptant la nouvelle *Loi sur les cours municipales*²⁰.

Il est à noter cependant que la *Loi sur les cours municipales*²¹ n'affectait en rien les juridictions qui étaient prévues dans les chartes respectives des villes de Montréal, Québec et Laval. En fait, les cours municipales autres que les tribunaux montréalais, lavallois et québécois, exercent généralement une juridiction restreinte à leur seule municipalité ou étendue à plusieurs autres; cette juridiction est limitée à l'application de règlements locaux, du

¹⁸ Voir notamment Commission d'étude des problèmes internes municipaux dans l'Île de Montréal, Montréal, le 21 décembre 1964; JÉRÔME CHOQUETTE, *La justice contemporaine*, Québec, avril 1975. Pour de plus amples informations sur les différents groupes de travail voir: Les cours municipales au Québec : un projet de réforme, *op. cit.*, note 7, Volume I, aux pages 1 à 18.

¹⁹ *Loi sur les cités et villes*, *op. cit.*, note 13.

²⁰ *Loi sur les cours municipales*, L.R.Q., chapitre C-72.01.

²¹ Op. cit., note 21, article 1.

*Code de la sécurité routière*²² ou de quelques dispositions du *Code de procédure pénale*²³.

La réforme proposée par la loi 170²⁴ est importante puisqu'elle abolit clairement les chartes des villes de Québec et Montréal. Ainsi, le cadre législatif qui est dorénavant applicable est celui prévu à la *Loi portant sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais* et qui tire l'essentiel de ses attributs dans la *Loi sur les cours municipales*²⁵.

2.2. Juridiction des cours municipales

Une des premières conséquences de l'abolition des Chartes des villes de Montréal et de Québec vise certainement la compétence de ces deux cours municipales. En effet, dans la charte de la Ville de Montréal²⁶, on y prévoit l'existence d'une cour municipale aux articles 1102 et suivants. Tout en étant une cour d'archives, sa juridiction était essentiellement déterminée par la Charte²⁷. Ainsi, la Cour municipale de Montréal avait une compétence exclusive pour entendre toute plainte relative à une infraction commise à l'encontre d'un règlement municipal ou de la Charte sur le territoire de la Ville de Montréal²⁸.

De plus, la Cour municipale de Montréal avait une compétence sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal pour toute poursuite relative à cette loi ou à ses règlements²⁹.

De plus, puisque le juge de la cour municipale était d'office un juge de paix³⁰ pour le district de Montréal, il avait juridiction sur toute infraction à une loi provinciale commise dans le district de

²² *Code de la sécurité routière*, L.R.Q., chapitre C-24.2.

²³ *Code de procédure pénale*, L.R.Q., chapitre C-25.1.

²⁴ *Op. cit.*, note 1, article 1 et 2 et annexe I, article 4 et annexe II, article 4.

²⁵ *Op. cit.*, note 21.

²⁶ Voir *Charte de la Ville de Montréal*, (1959-60), 8-9 ÉLIZABETH II, c. 102.

²⁷ *Idem*, voir articles 1118, 1119, 1120, 1121 et 1122.

²⁸ *Idem*, voir articles 1121 de la Charte.

²⁹ Voir article 205 de la *Loi sur la Communauté urbaine de Montréal*, L.R.Q., chapitre C-37.2. Il est à noter que la *Loi sur la Communauté urbaine de Montréal* est abrogée et remplacée par la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* et que le territoire prévu à la *Loi sur la Communauté urbaine de Montréal* correspond à l'actuel territoire pour la nouvelle Ville de Montréal.

³⁰ *Histoire d'une cour*, *op. cit.*, note 5, pp 45 et ss. Voir également article 585 du *Code criminel*.

Montréal³¹. La cour avait également juridiction sur *le Code de la sécurité routière*³². En outre, la Cour municipale de Montréal avait une juridiction concurrente avec celle de la Cour provinciale et pouvait en conséquence, exercer la compétence prévue à l'article 553 du *Code criminel*³³.

La Charte de la Ville de Québec contenait des pouvoirs et une juridiction comparables à celle de la Ville de Montréal³⁴. Cependant, il faut noter que dans les faits la Cour municipale de Québec n'exerçait pas sa juridiction prévue à l'article 553 du *Code criminel*, se limitant à sa juridiction criminelle en matière de poursuites sommaires.

Toutes les réformes législatives qui ont touché les cours municipales n'ont, jusqu'à maintenant, jamais visé les juridictions des Villes de Québec et de Montréal. C'est donc dire que la réforme proposée par la Loi adoptée en décembre dernier a un impact sur les juridictions de ces deux cours municipales laissant par ailleurs intacte la juridiction de la cour municipale de Laval.

Puisque les deux chartes des Villes de Québec et de Montréal sont abrogées, l'article 234 de la Loi³⁵ détermine que c'est la *Loi sur les cours municipales* qui s'applique aux cours municipales ainsi établies c'est-à-dire dans chacune des nouvelles villes visées par la loi à l'exception des articles 235 à 246 de la loi. Ainsi, la juridiction de ces nouvelles cours est déterminée par les articles 27, 28 et 29 de la *Loi sur les cours municipales*. L'article 27 de la *Loi sur les cours municipales* précise l'étendue de la compétence d'une cour municipale:

"27. Une cour municipale est une cour de première instance ayant compétence dans les matières qui lui sont dévolues par la loi; elle est une cour d'archives."

³¹ Voir à cet égard, l'article 116 de la *Charte de la Ville de Montréal* et *Terrasse Saint-Sulpice Inc. c. R.* (1994) R.J.Q. 1178; *Code de procédure pénale*, *op. cit.*, note 24, articles 1 et 3.

³² *Op. cit.*, note 23, aux articles 597 et 598.

³³ Voir à cet égard l'article 2 du *Code criminel*, article 116 de *la Charte de la Ville de Montréal*, et 553 du *Code criminel*. Le juge de la Cour municipale étant juge de paix peut exercer sa juridiction en matière d'enquête préliminaire et la juridiction prévue à l'article 554 du *Code criminel*.

³⁴ Voir à cet égard, *Charte de la Ville de Québec*, 19 G.O.-5, chapitre 95, article 557, article 589, article 591, article 598, *Code Criminel*, articles 2, 469, 553 et 785 b).

³⁵ *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais.*, *op. cit.*, note 1.

Suivant l'article 28 de la Loi, la Cour a notamment compétence en matière civile relativement à:

"28. 1° Tout recours intenté en vertu du règlement d'une résolution ou d'une ordonnance de la municipalité pour le recouvrement d'une somme d'argent due à la municipalité en raison notamment de taxes, licence, tarif, taxe de l'eau, droit, compensation ou permis;

2° Tout recours intenté en recouvrement de taxes scolaires que la municipalité perçoit au nom d'une commission scolaire;

3° Tout recours de moins de 15 000\$ intenté par la municipalité à titre de locateur de biens meubles ou immeubles, autre qu'un immeuble destiné à l'habitation, situé sur son territoire, ou tout recours de même nature intenté contre la municipalité par le locateur de ces biens."

En matière pénale, suivant l'article 29 de la Loi, la Cour a notamment compétence relativement aux poursuites pénales pour la sanction de quelque infraction à une disposition:

"Premièrement, de la Charte, d'un règlement, d'une résolution ou d'une ordonnance de la municipalité;

Deuxièmement, d'une loi régissant à la municipalité."

Les cours municipales visées par la Loi sur la réorganisation territoriale des cinq municipalités nouvellement créées, sont également compétentes pour entendre les poursuites en matière pénale prises en vertu du *Code de la sécurité routière*, du *Code de procédure pénale*, de lois statutaires spéciales et de certaines lois statutaires fédérales³⁶.

Les tribunaux municipaux sont aussi compétents pour entendre certaines poursuites sommaires en vertu du *Code criminel*. En effet, l'article 44 de la *Loi sur les cours municipales*³⁷ indique que le juge est d'office juge de paix dans le district où est situé le territoire relevant de la compétence de la cour, pour l'application des lois du parlement du Canada qui lui confère compétence. En effet, les dispositions de la partie XXVII du *Code criminel* (articles

³⁶ *Code de procédure pénale*, op. cit., note 24, article 3, *Code de la sécurité routière*, op. cit., note 23, articles 597 et 598. Quant aux lois fédérales, voir *Loi d'interprétation*, S.R.C., 1970, c. I-23, article 34(2). D'autres lois québécoises peuvent trouver leur application dans une cour municipale, on pense notamment de la *Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics*, L.R.Q., c. P-38.01, *Loi sur le bâtiment*, L.R.Q., c. B-1.1, etc.

³⁷ Op. cit., note 14.

785 et ss) s'appliquent lors de la poursuite d'infractions punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire. *Le Code criminel* définit la Cour des poursuites sommaires de la façon suivante:

"785. Personne qui a juridiction dans la circonscription territoriale où le sujet des procédures a pris naissance, d'après ce qui est allégué, et, selon le cas:

- a) à qui la disposition en vertu de laquelle les procédures sont intentées confèrent une juridiction à leur égard;*
- b) qui est un juge de paix ou un juge de la Cour provinciale, lorsque la disposition en vertu de laquelle les procédures sont intentées ne confèrent expressément juridiction à une personne ou à une catégorie de personnes;*
- c) qui est un juge de la Cour provinciale, lorsque la disposition en vertu de laquelle les procédures sont intentées confèrent juridiction, en l'espèce, à deux ou plusieurs juges de paix."*

C'est ainsi, que tous les juges des cours municipales ont juridiction pour entendre toute poursuite relative à une infraction sommaire. Il faut noter qu'il peut s'agir dans certains cas d'infractions hybrides où le poursuivant a décidé de procéder par procédure sommaire plus que par voie de mise en accusation ou d'infractions purement sommaires et qui ne peuvent être poursuivies que par voie de procédure sommaire.

Les juges des cours municipales nouvellement créées ne peuvent donc plus en principe exercer la compétence d'un juge de la Cour provinciale prévue à l'article 553 du *Code criminel* puisqu'ils ne correspondent pas à la définition que donne le *Code criminel* d'un juge de la Cour provinciale, c'est-à-dire *"toute personne qu'une loi de la législature d'une province comme juge ou autorise à agir comme juge, quelque soit son titre et qui a les pouvoirs d'au moins deux juges de paix"* à moins que le décret de leur nomination soit à l'effet contraire. Seule la Cour municipale de Laval conserve cette juridiction puisqu'en vertu de l'article 645 de la Charte de Laval, les juges municipaux nommés à cette cour ont les pouvoirs de deux juges de paix pour l'application des lois du parlement du Canada, qui requièrent cette compétence. En conclusion, seule la Ville de

Laval³⁸ conserve cette juridiction alors que toutes les autres cours municipales à travers le Québec auront des juridictions équivalentes à savoir celle qui est prévue à la *Loi sur les cours municipales* et que nous avons énumérée précédemment³⁹.

La loi de même que le mandat confié au mandataire est tout aussi ambiguë quant aux pouvoirs des juges de la Cour municipale. En effet, le troisième alinéa de l'article 230 indique que les pouvoirs des juges de la Cour municipale seront identiques. Or, le Barreau avait déjà manifesté son inquiétude sur la teneur du texte puisqu'il n'exprimait pas, à son avis, clairement la pensée du législateur. Les "pouvoirs identiques" des juges seraient-ils ceux prévus dans les chartes des villes de Québec et de Montréal notamment? La juridiction en matière criminelle sera-t-elle maintenue devant toutes les cours municipales? Ou encore, est-ce que la compétence des cours municipales actuellement en vigueur s'applique? L'analyse précédente nous amène à croire que la juridiction privilégiée est celle contenue à la *Loi sur les cours municipales*. Les différents scénarios proposés plus loin dans le mémoire tiendront compte de ce manque de clarté quant à la juridiction des cours municipales⁴⁰.

Les articles 238, 242 et 243 de la *Loi portant sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*, prévoient la situation des juges des nouvelles cours municipales particulièrement ceux de Montréal et de Québec malgré la *Loi sur les cours municipales* prévoit des dispositions relatives aux fusions et à l'abolition des cours municipales ainsi que sur les conséquences sur les juges municipaux.

³⁸ Voir lettre du Barreau adressée à Madame Louise Harel, ministre des Affaires municipales et de la Métropole sur le Projet de loi 170, *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*, 19 décembre 2000; copie de cette lettre a également été acheminée à Madame Linda Goupil, ministre de la Justice.

³⁹ Voir à cet égard, le Rapport du Comité de la rémunération des juges de la Cour du Québec et des Cours municipales, Gouvernement du Québec, août 1998, 2^e partie, aux pages 10 et 11.

⁴⁰ D'autre part, l'article 2 du *Code criminel* étant demeuré inchangé, les Cours municipales de Québec et Montréal demeurent des cours de juridiction criminelle, ce qui ajoute en confusion. Définitions: «cour de juridiction criminelle»: a) cour de sessions générales ou trimestrielles de la paix, lorsqu'elle est présidée par un juge d'une cour supérieure; a.1) dans la province de Québec, la Cour du Québec, la Cour municipale de Montréal et la Cour municipale de Québec.

Notons que les juges municipaux sont amovibles et temporaires⁴¹. Ils restent avocats et conservent leur droit d'exercer leur profession. Ils ne sont intégrés ni au système judiciaire général ni au Conseil de la magistrature du Québec bien qu'ils soient soumis au Code de déontologie du Conseil de la magistrature. Les juges montréalais, québécois et lavallois font partie intégrante du système et des institutions connexes, et bénéficient d'un statut et de pouvoirs spéciaux. Ils sont notamment juges permanents, inamovibles. L'article 242 de la Loi reconduit le statut particulier des juges des cours municipales de la Ville de Montréal et de la Ville de Québec en prévoyant qu'ils continuent d'être régis quant à leur statut et à leur rémunération aux dispositions de leur charte respective lesquelles subsistent à ces seules fins. Il en est de même d'ailleurs de ceux qui exercent des fonctions administratives et qui conservent les avantages qui y sont associés. La nouvelle loi laisse donc subsister deux catégories de juges dans les nouvelles villes fusionnées.

Ceci nous amène donc à la question de l'indépendance des tribunaux municipaux. Il faut se rappeler que c'est l'affaire R. c. Lippé⁴² qui statua que les cours municipales, tout comme les autres tribunaux, étaient soumises aux mêmes critères quant à l'impartialité et l'indépendance judiciaire. La Cour suprême décidait que le système québécois qui permet aux juges municipaux à temps partiel de continuer à pratiquer le droit, satisfait minimalement aux exigences de l'article 11 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne* qui garantissaient aux personnes accusées le droit à un procès public et équitable tenu par un tribunal indépendant et impartial. La Cour suprême décidait qu'on rencontrait les conditions de l'arrêt Valente c. La Reine⁴³ où la Cour avait auparavant statué que le principe de la sécurité financière des juges était l'une des trois conditions essentielles à l'impartialité outre l'inamovibilité et l'indépendance institutionnelle.

C'est dans ce contexte qu'il faut analyser l'article 238 de la Loi indique que le ministre de la Justice peut former un comité pour

⁴¹ *Loi sur les cours municipales, op., cit.*, note 21.

⁴² R. c. Lippé, (1991) 2, R.C.S., page 114.

⁴³ Valente c. La Reine, (1985) 2, R.C.S., à la page 673.

conseiller le gouvernement dans la désignation des juges qui seront affectés à chacune des nouvelles cours. Le comité devra tenir compte de l'expérience acquise dans la fonction de juge, des conditions d'exercice de la fonction, de l'aptitude à s'intégrer à la nouvelle cour et des intentions exprimées par un juge quant à son avenir.

Le juge Jacques Philippon de la Cour supérieure⁴⁴ a eu à se prononcer dans un cas d'abolition de cours municipales dans le cadre d'une fusion. Il insiste notamment sur les points suivants:

"Les demandeurs ont raison de rappeler que l'indépendance judiciaire est un élément essentiel du principe de la primauté du droit, que cette indépendance est nécessaire à tous ceux qui exercent une fonction judiciaire et que la séparation des pouvoirs doit mettre les juges à l'abri de toute ingérence c'est-à-dire de toute créature législative susceptible d'exercer une quelconque pression ou influence sur un tribunal ou un juge. Cependant, les conditions d'application de ces garanties ne doivent pas nécessairement se faire sans adaptation et tous les juges ne doivent pas automatiquement jouir des mêmes garanties constitutionnelles d'inamovibilité et de sécurité de rémunération que les juges des cours supérieures."

Et d'ajouter:

"Il y a donc, à notre avis, des juges dont l'inamovibilité est constitutionnalisée et d'autres dont l'inamovibilité est protégée dans les lois régissant ces tribunaux ou dans la mesure où l'inamovibilité est nécessaire pour sauvegarder l'indépendance qui doit prévaloir pour assurer la primauté du droit. L'arbitraire en ce domaine n'est pas acceptable, quoiqu'il soit théoriquement possible ou seulement raisonnablement perceptible."

Enfin, il conclut de la façon suivante:

"Tout au cours de sa fonction de juge municipal, celui-ci a nécessairement des ajustements de rémunération à prévoir et généralement, un juge municipal exerce aussi comme avocat."

Certains ont pu réduire considérablement leur pratique d'avocat et au moins l'un des demandeurs a cessé toute pratique pour se consacrer exclusivement à la fonction de juge municipal. Il s'agit cependant dans tous les cas d'un choix exercé dans des conditions connues de

⁴⁴ Lavoie c. P.G. du Québec, voir J.E. 94-1431. Il est à noter que l'appel a été rejeté le 24 février 1995 (C.A.Q. 200-09-000520-94).

rémunération et de contexte législatif. Par contexte législatif, il faut entendre cette situation où la rémunération du juge municipal fixée par le gouvernement est payée par la municipalité qui a procédé à l'établissement de la cour municipale et qui a le droit corollaire d'abolir cette même cour municipale. La réforme, c'est-à-dire la faveur accordée aux cours municipales communes, n'a pas réduit la rémunération statutaire. Les attentes exprimées par les juges municipaux ou en leur nom, à ce sujet, sont en partie basées sur l'expectative de ne pas voir réduire un niveau de rémunération dès qu'il est atteint alors qu'il est de l'essence même du système de rémunération accepté au moment de la nomination qui soit ouvert à des fluctuations."

Cependant, le jugement ajoute que même si les cours municipales n'ont pas de protection constitutionnelle à l'exclusivité du pouvoir de révocation, les cours municipales n'en ont pas moins droit à la protection qu'exige l'inamovibilité nécessaire à l'essentielle indépendance que monsieur le juge Philippon trouve satisfaite dans les termes suivants:

"L'essence de l'inamovibilité pour les fins de l'alinéa 11d) que ce soit jusqu'à l'âge de la retraite, pour une durée fixe ou pour une charge ad hoc, est que la charge soit à l'abri de toute intervention discrétionnaire ou arbitraire de l'exécutif ou de l'autorité responsable des nominations."(les soulignés sont de nous)

L'article 238 de la loi crée une situation, à notre avis, qui ne respecte pas nécessairement l'esprit du jugement précité. En effet, le comité formé pour conseiller le ministre de la Justice s'apparente au comité de sélection des juges prévu au *Règlement sur la procédure de sélection des personnes aptes à être nommées juges*⁴⁵. Au surplus, en statuant sur l'aptitude du juge à s'intégrer la nouvelle cour, nous pouvons penser qu'il s'agit d'un comité de sélection, ce qui met en péril l'inamovibilité des juges, donc leur indépendance⁴⁶.

⁴⁵ *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q., c. T-16 et voir *Règlement sur la procédure de sélection des personnes aptes à être nommées juges*, R.R.Q., 1981, c. T-16, r. 5, article 9.

⁴⁶ Voir également la décision de l'honorable André Rochon, *Barreau de Montréal c. Procureur général du Québec*, Cour supérieure, district de Montréal, no. 500-05-039664-980, aux pages 106 et 107: "*L'indépendance judiciaire vise à mettre le décideur à l'abri de toute ingérence non seulement de l'exécutif mais également toute personne ou organisme «capable d'exercer des pressions sur les juges en vertu de pouvoirs émanant de l'État».*"

L'article 242 de la loi donne aux juges des cours municipales des villes de Montréal et de Québec en fonction du 31 décembre 2001 un statut particulier en leur assurant de continuer d'être régis quant à leur statut et à leur rémunération aux articles des Chartes des villes de Montréal et de Québec. Cette différence de traitement des juges municipaux pourra créer des difficultés sur la base de l'indépendance judiciaire qui s'ajouteront à celles du comité créé par l'article 238.

Chapitre 3

SCÉNARIOS ENVISAGÉS

3.1. Commentaires généraux

Avant d'élaborer des scénarios sur lesquels le Barreau du Québec s'est penché et au-delà du cadre législatif décrit au chapitre précédent, il demeure important de situer les propositions du Barreau à l'intérieur de certains paramètres très précis.

D'une part, le Barreau du Québec considère que la justice doit être exercée de la même manière et avec la même rigueur et ce, indépendamment de la cour devant laquelle le justiciable se retrouve. D'autre part, la justice est essentiellement un choix sociétal, particulièrement en matière de justice pénale. En conséquence, le justiciable devrait avoir droit d'obtenir les mêmes services, peu importe l'instance judiciaire devant laquelle il comparait. La justice, particulièrement la justice pénale et criminelle, n'est pas un secteur objectivement rentable. L'administration de la justice criminelle est une des fonctions essentielles de l'État. Il faut que les justiciables puissent retrouver, et ce peu importe la juridiction, les mêmes services et les mêmes programmes sur l'ensemble du territoire québécois. Il ne faut pas que l'instance judiciaire privilégiée puisse défavoriser le justiciable pour des motifs de rentabilité financière ou autres. Le gouvernement provincial, en tant qu'instance responsable de l'administration de la justice, ne doit pas se décharger de ses obligations et les confier à une structure qui aurait, à la place du gouvernement, à assurer injustement des responsabilités déterminées par la société.

On s'aperçoit que la dynamique législative et politique des dernières années laisse entrevoir une nette tendance à renforcer la structure judiciaire municipale. En effet, pour ne citer que celle-là, rappelons-nous la *Loi modifiant la Loi sur les cours municipales* et la *Loi sur les tribunaux judiciaires*⁴⁷ qui créait notamment la fonction de juge en chef des cours municipales.

⁴⁷ *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q. 1998, c.-30.

Le gouvernement manifestait donc clairement son intention de voir un meilleur fonctionnement des cours municipales en rattachant les juges à une structure de coordination qui favorisait l'encadrement des activités de ces derniers.

Par ailleurs, la signature ces dernières années d'ententes relatives à la poursuite de certaines infractions en matière criminelle entre le Procureur général du Québec et la municipalité, ont nécessairement transféré de plus en plus de dossiers vers les cours municipales⁴⁸.

Enfin, depuis près d'une décennie, le *Code criminel* a subi des modifications qui s'intéressent notamment à la réforme de la procédure pénale. Ainsi, le projet de loi C-42 en 1994 a donné le pas pour ensuite être suivi en 1996 par le projet de loi C-17⁴⁹.

Plus récemment, la ministre de la Justice fédérale a déposé le projet de loi C-15, *Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois*, qui aura un impact important sur la procédure pénale. Règle générale, une des incidences de ces législations a fait en sorte que plusieurs infractions ont subi une reclassification d'actes criminels pour devenir des infractions mixtes.

En conséquence, puisque plusieurs infractions pourront dorénavant être poursuivies par procédure sommaire, on risque d'ajouter aux infractions déjà contenues dans les protocoles.

Le Barreau du Québec tout en reconnaissant ces phénomènes, croit que le citoyen doit être au cœur de toute réforme et qu'il ne doit pas subir, pour des raisons de nature purement administrative, un affaiblissement de ses droits et des services qui pourront lui être offerts.

⁴⁸ Voir à cet égard, Protocole de poursuites en matières criminelles entre le Procureur général du Québec et les municipalités. Le Protocole se divise en trois parties à savoir: a) les infractions punissables uniquement sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, b) les infractions mixtes poursuivies par procédures sommaires et c) les infractions qui auraient pu être déposées devant la Cour municipale suivant les Parties I et II, mais qui exceptionnellement doivent l'être devant la Cour du Québec.

⁴⁹ Projet de loi C-42, *Loi modifiant la législation pénale*, Lois du Canada, L.C., 1994, c-44, et Projet de loi C-17, *Loi de 1996 visant à améliorer la législation pénale*, L.C., 1997, c-18.

Il ne faut pas que la réforme occasionne des disparités quant au traitement, à la procédure et aux conséquences entraînées par une judiciarisation devant les cours municipales⁵⁰.

L'accessibilité à la justice et l'intégrité du système judiciaire sont indissociables. Si on fait de la justice de proximité une justice de second ordre, ce n'est pas servir le justiciable ni même la société.

3.2. Critères communs aux différents scénarios

3.2.1. L'indépendance administrative

L'honorable Antonio Lamer, tout en réitérant les trois conditions essentielles expliquées dans l'arrêt *Valente* quant à l'indépendance judiciaire, précise davantage ce que signifie l'indépendance des tribunaux de la façon suivante:

"Il est donc clair que la principe de l'indépendance judiciaire a traditionnellement exigé que les tribunaux soient indépendants du gouvernement. (...)

Je n'entends toutefois pas limiter cette notion de "gouvernement" au simple pouvoir exécutif législatif. Par l'expression "gouvernement", dans ce contexte, je veux dire toute personne ou tout organisme capable d'exercer des pressions sur les juges en vertu des pouvoirs émanant de l'État."⁵¹ (les soulignés sont de nous)

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

⁵⁰ Voir à cet égard, Journal du Barreau, Février 1999, lors d'une entrevue qu'accordait l'honorable Gilles Charest alors qu'il était nommé juge en chef des Cours municipales. Il s'exprime ainsi: "*Mon objectif est d'éliminer la disparité qui existe encore entre la justice rendue par les Cours municipales et celle rendue par la Cour du Québec. Quant à moi, à l'exception du fait que certains juges municipaux exercent à temps partiel le métier d'avocat, il n'y a pas de différence entre la fonction judiciaire d'un juge municipal et celle de juge de la Cour du Québec quand chacun entend une cause en facultés affaiblies.*"

⁵¹ La Reine c. Lippé, op. cit., note 42, aux pages 137 et 138.

institutionnelle exige que l'on doit 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 matière. Quant au greffe judiciaire, cette même indépendance administrative doit être maintenue, puisqu'elle encourt du même coup l'indépendance des cours municipales et donc l'indépendance institutionnelle.

3.2.2. Les procureurs des villes

Comme nous l'avons expliqué précédemment, nous constatons que les modifications législatives entreprises par le gouvernement fédéral au fil des ans font en sorte que les cours municipales risquent, aux termes des ententes prévues, de se retrouver avec une juridiction de plus en plus élargie. En conséquence, et compte tenu des pouvoirs qui leur sont dévolus, il demeure fondamental que l'autonomie des procureurs des cours municipales soit maintenue.

A l'heure actuelle, outre les villes de Montréal, Québec et Laval, les procureurs des municipalités sont embauchés par contrats à durée déterminée, souvent renouvelés d'année en année. En conséquence, la précarité de cette situation, alliée à la négociation annuelle de leur contrat auprès des instances administratives de la municipalité concernée, à savoir, le directeur général ou encore le secrétaire-trésorier, fragilisent l'autonomie du procureur dans les circonstances. Si on ajoute à cela les difficultés particulières de la hiérarchie administrative constatée dans plusieurs cours municipales, nous pouvons donc dire que c'est toute l'intégrité du système de justice pénale qui peut en être affectée. En conséquence, le Barreau du Québec estime que l'indépendance du procureur doit être une condition sine qua non pour s'assurer du traitement équitable des justiciables devant les tribunaux. Ainsi, le procureur doit pouvoir prendre la décision de poursuivre ou non le dossier sans être soumis à des contraintes du mandat reçu par le conseil municipal. Le Barreau du Québec aimerait voir les

procureurs des villes indépendants d'un lien contractuel avec ces derniers.

Nous croyons que les fusions municipales proposées par la Loi peuvent justement permettre l'engagement de procureurs indépendants puisque les nouvelles agglomérations urbaines le justifieraient. Cette liberté d'action dont pourrait bénéficier le procureur de la municipalité pourrait être au bénéfice des citoyennes et citoyens puisque le procureur exercerait sa discrétion dans le meilleur intérêt de la justice⁵².

3.2.3. Le statut des juges

Le Barreau du Québec a toujours manifesté son appui à la nomination de juges municipaux à temps plein. En effet, lors des travaux du Groupe de travail sur les Cours municipales présidé par Me Jean Héту, le représentant du Barreau d'alors, avait manifesté la seule dissidence au Rapport qui était celle qui favorisait la nomination des juges municipaux à temps plein⁵³.

Sans revenir sur les critères d'indépendance, d'inamovibilité, de sécurité financière et de perception déraisonnable d'indépendance de la part des citoyennes et citoyens face à leur système de justice, il va de soi que des juges indépendants serviraient mieux la justice. Ainsi, dans l'affaire *Lippé*, le juge Lamer tout en reconnaissant que le système qui permet d'avoir des juges à temps partiel n'était pas contraire à l'article 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés de la personne* ainsi qu'à l'article 23 de la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*, notait par ailleurs que ce n'était pas le système idéal⁵⁴. Or, bien que dans la plupart des cas et comme le mentionnait également le juge Lamer, la population n'a pas à craindre de la partialité des cours municipales du Québec dans un grand nombre de cas, cette garantie n'est pas absolue. Au surplus, compte tenu du contexte particulier du projet de loi 170 et du nombre de citoyens des nouvelles agglomérations qu'auront chacune des cours municipales visées par la Loi, qui regroupent près de la moitié de la population québécoise, le désir d'avoir des juges permanents n'est pas irréaliste. Sans atténuer les propos que nous tenions quant au comité de sélection prévu par la

⁵² Voir à cet égard l'article 606(4) du *Code criminel*.

⁵³ *Les Cours municipales au Québec: un projet de réforme*, *op. cit.*, note 7, à la page 502.

⁵⁴ *La Reine c. Lippé*, *op. cit.*, note 42, à la page 142.

Loi, nous pensons que de privilégier une solution qui favoriserait l'engagement de juges à temps plein serait envisageable. Cependant, comme vous pourrez le constater, certaines nuances pourront être apportées ci-après et suivant les différents scénarios proposés.

3.2.4. Les juges de paix

Le Barreau du Québec voudrait profiter de cette occasion pour revoir la situation des juges de paix. Comme on le sait, les municipalités confient de nombreuses responsabilités à des personnes désignées comme juge de paix, des personnes qui ne sont pas des juges municipaux et qui, parfois, ne sont pas juristes. Le Barreau du Québec estime qu'une formation juridique est absolument nécessaire aux personnes qui agissent à titre de juge de paix. Compte tenu de leurs obligations, on privilégie les mêmes critères que ceux exigés pour devenir juge municipal, notamment être avocat depuis dix ans.

On ne croit pas non plus que le greffier d'une municipalité puisse cumuler le rôle de juge de paix ainsi que celui de greffier. Ainsi, dans la plupart des municipalités, c'est le greffier de la municipalité qui agit à titre de percepteur pour le paiement de l'amende à laquelle une personne est condamnée. Pour éviter tout risque de conflit d'intérêts, il y aurait lieu de distinguer le rôle judiciaire du juge de paix de celui plus administratif du greffier d'une municipalité.

En fait, le Barreau du Québec ne favorise pas la nomination des juges de paix. Il estime que les juges des cours municipales devraient exercer toutes les fonctions judiciaires liées à leur charge et à leur statut de juge de paix. Il tient cependant à souligner que dans l'éventualité où le gouvernement maintient ces postes, il faut absolument miser sur la qualité, c'est-à-dire sur la qualification des juristes, à savoir être avocat de formation avec dix ans d'exercice, et sur le caractère permanent du poste, au même titre que les juges et les procureurs de la Couronne. Ces juges de paix pourraient exercer des pouvoirs qui ne sont pas de la nature de ceux exercés par des juges. Au surplus, un processus de nomination analogue à celui qui est fait en vertu de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* pour les juges municipaux serait une nécessité. Il faut éviter

l'arbitraire dans la nomination de ces personnes qui posent des actes judiciaires et s'assurer que, lorsque nommées, elles sont totalement indépendantes de l'administration municipale donc de l'exécutif.

PREMIER SCÉNARIO

Comme nous avons pu le constater au chapitre de l'histoire des cours municipales, les cours municipales de Montréal et de Québec ont eu des juridictions très particulières jusqu'à l'adoption de la *Loi 170 qui portait réforme sur l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*. Or, un premier scénario voudrait qu'on rehausse, particulièrement à Montréal, la juridiction des cours en matière criminelle à celle que détenait Montréal et Québec avant la réforme. En effet, l'article 241 de la Loi indique:

"241. Le gouvernement peut, par décret, sur la recommandation du ministre de la Justice et en considérant l'intérêt de la justice, prévoir des modalités d'application particulière de la loi sur les cours municipales (L.R.Q., chapitre c-72.01) ou des dérogations à cette loi ou toute autre loi pertinente, mais ne peut déroger aux dispositions qui concernent le statut et la rémunération des juges en fonction, non plus qu'aux articles 39.2 et 39.3 de la Loi sur les cours municipales.

De même, il peut également adopter toute les dispositions nécessaires pour assurer la transition entre les anciennes cours et les nouvelles cours municipales et assurer la bonne administration de ces dernières, notamment pour voir à la continuation des affaires en cours et aux fonctions des greffiers, de greffiers-adjoints, ou des autres officiers de justice nécessaire ou encore suppléer à toute omission."

Cet article nous laisse croire notamment que la nouvelle Cour municipale de Montréal, qui regroupera à compter de 2002, les vingt-trois (23) cours municipales de l'île de Montréal, pourrait bénéficier d'un statut différent de celui des autres cours municipales se trouvant ailleurs sur le territoire du Québec. Ceci est vrai également pour toutes les autres cours visées par la Loi et qui voudraient obtenir la même juridiction que Montréal. Dans ce contexte, comme nous l'avons dit précédemment, il faut absolument que dans le cadre d'une juridiction accrue, tous les juges soient permanents et ce, afin d'assurer l'indépendance et l'impartialité judiciaires nécessaires à tout tribunal.

Le Barreau du Québec voudrait rappeler que cette proposition, particulièrement pour Montréal, va dans le sens de la

recommandation du Conseil du Barreau de Montréal qui favorisait le statu quo quant à la juridiction de la future Cour municipale de Montréal. Ainsi, la Cour municipale de Montréal a, avec les années, développé dans le traitement des dossiers une grande expertise qui est très appréciée des divers intervenants auprès de cette Cour. La délinquance de la métropole présente des caractéristiques particulières et urbaines auxquelles, avec le temps, la cour municipale de Montréal a su répondre, parfois de manière innovatrice. On craint que si on ne rétablit pas la possibilité de traiter les affaires criminelles par voie sommaire et les actes criminels prévus à l'article 553 du *Code criminel*, la Cour perde cette expertise à long terme.

Si le législateur décide d'abonder dans ce sens et d'offrir aux cinq villes concernées la même juridiction, outre le statut permanent des juges, il va sans dire que le statut permanent des procureurs s'avère également nécessaire.

Par ailleurs, pour une question d'efficience, d'efficacité, de sécurité et d'accès à des services et des programmes particuliers, il serait nécessaire d'assister à un certain regroupement des infractions criminelles dans un seul et même lieu. Pour favoriser une justice de proximité, toutes les infractions principalement urbaines à savoir la réglementation municipale, le recouvrement de taxes, le *Code de la sécurité routière*, pourraient être entendues dans les différents points de service qui seront privilégiés.

Même si le mandataire devra, aux termes de l'article 237 de la Loi, tenir compte des impératifs d'une bonne administration de la justice, des besoins de l'ensemble du territoire à desservir, du maintien d'une justice de proximité et de services dans les arrondissements, les dispositions actuelles de la *Loi sur les cours municipales* forcent les cours municipales à siéger en soirée⁵⁵. Or, cette exigence se justifie aisément dans le cas des points de services. Par ailleurs, et si le contentieux criminel est centralisé, on devrait plutôt analyser les besoins avant d'adhérer à une règle aussi rigide en matière criminelle. Des facteurs de disponibilité des programmes, de sécurité des témoins, etc. seraient donc à considérer.

⁵⁵ Voir article 56 de la *Loi sur les cours municipales*.

Quant aux points de services, un regroupement est prévisible mais le Barreau du Québec estime que des services doivent être maintenus dans une optique de justice de proximité.

Par ailleurs, nous rappelons au mandataire que la Ville de Laval conserve toujours cette juridiction. Comme nous le verrons dans le deuxième scénario, il pourrait être possible de rétablir la compétence en matière criminelle en vertu de l'article 553 du Code criminel aux villes particulières qui en manifesteraient le désir, mais à certaines conditions.

DEUXIÈME SCÉNARIO

Dans le défi auquel est confronté le mandataire, il est évident que la situation des cours municipales n'est pas la même dans toutes les agglomérations qui sont visées par le projet de loi à savoir Montréal, Québec, Longueuil, Hull-Gatineau et Lévis. Au surplus, la situation de ces grandes agglomérations urbaines influencera certainement les choix qui seront faits par le gouvernement quant aux cours municipales de plus petite envergure. En effet, il est évident que les problèmes rencontrés ne sont pas les mêmes lorsqu'il s'agit d'un grand district judiciaire avec une population importante et ceux qui, bien que couvrant un territoire relativement large, desservent une population moindre. Conséquemment, lorsqu'on parle de justice de proximité, il faut donc considérer non seulement l'accessibilité aux services en terme d'horaire mais également les journées d'audition, les heures de disponibilité pour l'audition des causes ainsi que le regroupement ou non des cours municipales.

Le Barreau du Québec croit que la réforme de l'organisation policière au Québec, qui est essentiellement axée sur l'harmonisation de la réforme municipale, pourrait être un exemple à suivre dans la réforme des cours municipales⁵⁶. Si le ministre de la Sécurité publique a senti le besoin de revoir l'organisation policière créée par les mouvements territoriaux des nouvelles agglomérations urbaines, la réforme des cours municipales pourrait suivre un cheminement comparable.

En effet, tout comme l'énoncé de politique du gouvernement en matière de réforme de la carte policière, les municipalités québécoises devraient répondre, selon certains niveaux, à des exigences minimales quant aux services à être dispensés par les cours municipales. Ainsi, nous pourrions avoir plusieurs niveaux de services dont le plus exigeant inclurait les poursuites d'actes criminels prévus à l'article 553 du *Code criminel*. Il s'agirait du niveau maximal où le plus grand taux de population pourrait

⁵⁶ Voir Ministère de la Sécurité publique, Document de consultation sur l'organisation policière au Québec: ses forces et ses faiblesses, Gouvernement du Québec, Décembre 2000, 20 pages, aux pages 1, 7 et 8.

rencontrer ces critères. Le plus haut niveau inclurait nécessairement tous les autres qui lui seraient inférieurs. Il s'agit d'une alternative qui pourrait offrir aux conseils municipaux plus de souplesse pour choisir le niveau de services à offrir dans les cours municipales au même titre que l'organisation policière. Ainsi, on pourrait préserver le minimum des services offerts en fonction des niveaux de population à desservir. Si le niveau supérieur, comme nous le disions précédemment, incluait les actes criminels de l'article 553 du *Code criminel*, nous pourrions avoir un niveau inférieur qui n'inclurait que les infractions peuvent être poursuivies en vertu de la Partie XXVII du *Code criminel*. Un troisième niveau pourrait ne pas inclure le droit criminel, etc.

Cette manière d'offrir les services pourrait permettre aux instances municipales de choisir davantage en fonction des besoins de leur population et être plus respectueuse des moyens financiers de ces dernières. D'ailleurs, cette gradation des niveaux pourrait permettre une certaine souplesse quant à la disponibilité des juges municipaux ainsi que celle des procureurs de la ville. Cependant, le Barreau du Québec estime que dans tous les cas où les niveaux de services incluraient le droit criminel, il faudrait absolument que les juges et les procureurs soient totalement indépendants. Dans le cas où les infractions sont plus de nature à caractère pénal ou réglementaire, même si l'indépendance des juges et des procureurs de la ville demeure important, cette solution pourrait être plus adaptable à la réalité des agglomérations de moindre importance et on pourrait choisir que les juges et procureurs soient itinérants.

Au surplus, tout en s'arrimant aux réformes municipale et policière proposées par le gouvernement, les conséquences de telles initiatives permettraient un rehaussement et une amélioration des services offerts directement à la population et ce, sans hausse de coûts supplémentaires.

Par ailleurs, le gouvernement devrait, à l'instar du ministère de la Sécurité publique dans le cas de l'organisation policière, s'engager dans le processus afin de s'assurer d'une certaine équité justiciable et d'un niveau de services équivalent et s'impliquer financièrement dans les niveaux de service où le droit criminel serait inclus. A l'heure actuelle, c'est par le biais d'ententes qu'il y a un départage entre les amendes qui sont recueillies par les municipalités pour

défrayer une partie des coûts entraînés par l'exercice de leur juridiction en matière de droit criminel. S'il est dans l'intention du ministère de la Justice de décentraliser les services pour permettre d'avoir un meilleur accès du citoyen à la Justice, il demeure fondamental que les conséquences pour le citoyen ne soient pas alourdies ou les droits niés à cause de l'instance judiciaire devant laquelle il comparait. Pour ce faire, il faut un engagement autre que moral pour s'assurer que les programmes mis de l'avant pas le gouvernement du Québec soient appliqués à l'échelle nationale. Il s'agit d'orientations fondamentales en matière de justice qui doivent être équitablement distribuées à travers la province. Même si les problématiques soumises aux cours municipales en matière criminelle sont de nature plus urbaines (attroupement illégal, émeute, prostitution, etc.) les services doivent être disponibles dans toutes les cours de justice. Compte tenu de l'accessibilité aux services, même dans la perspective de ce deuxième scénario, le Barreau entrevoit mal que le droit criminel puisse de façon uniforme s'appliquer à tous les points de services; en conséquence, un nécessaire regroupement du droit criminel devra être fait et le Barreau favorise une centralisation en matière de droit criminel pour les municipalités qui offriront un niveau supérieur de services. Dans les autres cas, ce sera le niveau retenu qui déterminera le type de décentralisation des points de services.

Si cette deuxième option n'est pas retenue, il faut quand même observer que la juridiction des cours municipales à l'heure actuelle inclut le droit criminel poursuivi en vertu de la Partie XXVII du *Code criminel*. En conséquence, il demeure fondamental que le procureur général du Québec ait son mot à dire dans l'administration du droit criminel. Il faut que les cours municipales qui exercent une juridiction en matière criminelle offrent le même niveau de services et agissent suivant la même philosophie que la Cour du Québec. Il ne serait, par exemple, pas acceptable qu'une politique nationale de non judiciarisation de certaines infractions ne soit pas appliquée uniformément dans la province.

CONCLUSION

Comme on peut le constater, la tâche qui est confiée au mandataire est loin d'être facile. En effet, si on veut avoir un système cohérent à travers le Québec encore faut-il non seulement considérer la situation des cinq grandes régions urbaines visées par la Loi, mais avoir une vision plus globale de la situation pour les quatre-vingts autres cours municipales au Québec. Ainsi, si les cours municipales maintiennent une juridiction en matière criminelle, et même si c'est par voie de poursuite sommaire, la permanence des juges et des procureurs s'avère alors nécessaire.

Le justiciable doit avoir l'impression qu'apparence justice lui est rendue et surtout, doit obtenir la même qualité de services et de programmes qui sont offerts dans les cours de justice. En effet, l'accessibilité à la justice ne veut pas simplement dire d'avoir accès à des services à proximité de notre lieu de résidence mais surtout d'avoir accès à l'ensemble des services qui sont offerts à travers le Québec pour l'ensemble des justiciables, tant pour les victimes que pour les prévenus.

Cela dit, il est indéniable que les mêmes niveaux de services ne peuvent pas être maintenus de la même manière sur le territoire québécois. C'est à ce titre que le Barreau du Québec suggérait, à l'instar de la carte policière, la possibilité pour les municipalités de choisir le niveau de services qui correspondrait davantage aux possibilités qu'elles peuvent offrir. Ce scénario aurait pour avantage d'une part de respecter l'autonomie municipale et d'autre part, d'assurer un certain arrimage avec la structure municipale existante.

Par ailleurs, bien que le Barreau du Québec favorise la permanence des juges autant que des procureurs des municipalités, une structure par niveaux pourrait favoriser une adaptation de la situation à la population particulière des municipalités régionales de comté, le cas échéant. Comme nous le disions précédemment, bien que la Loi ne vise que cinq grandes agglomérations urbaines, il va sans dire que l'ensemble des cours municipales devra s'inscrire dans un processus cohérent.

La réforme des cours municipales n'est pas simple. Outre les questions purement administratives, les questions de juridiction et de nomination des juges et des procureurs sont fondamentales. D'autre part, ce sont les grands principes d'accessibilité à la justice qui doivent orienter la réforme, non seulement en terme de proximité ou de flexibilité d'horaire, mais surtout d'universalité des services offerts aux justiciables. On ne doit pas avoir de justice à deux vitesses mais seulement celle avec laquelle les justiciables, qui comparaissent devant les tribunaux, sont confrontés. C'est une question de respect, de choix sociétal mais surtout une question d'équité pour toutes et tous.

Enfin, nous terminons sur ces paroles du juge Montigny qu'il écrivait dans son livre *Histoire du droit canadien*⁵⁷ en parlant de l'indépendance des tribunaux:

"Si les tribunaux ne peuvent rendre à chacun son dû, si leur intervention est rendue difficile ou trop coûteuse, si l'influence du pouvoir se fait sentir sur eux, mieux vaut les fermer."



⁵⁷ Luc Mercier, *Histoire d'une cour*, *op. cit.*, note 5, à la page 152.

ANNEXE I
