

Mémoire du Barreau du Québec

*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*



Novembre 2023



Mission du Barreau du Québec

Le Barreau du Québec assure la protection du public, contribue à une justice accessible et de qualité, et défend la primauté du droit.

Remerciements

Le Barreau du Québec remercie pour ce mémoire :

M^e Nicolas Le Grand Alary
M^e Sylvie Champagne
M^e Charlotte Adams
M^e Gilles Trudeau

Édité en novembre 2023 par le Barreau du Québec

ISBN (PDF) : 978-2-925336-09-9

Dépôt légal — Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2023
Dépôt légal — Bibliothèque et Archives Canada, 2023

Vue d'ensemble de la position du Barreau du Québec

- ✓ Le Barreau du Québec **salue l'initiative du gouvernement du Québec** par ce projet de loi de réformer la structure des cours municipales au bénéfice d'un **désengorgement du système de justice et d'un accès facilité pour la population**;
- ✓ Le Barreau du Québec **propose des mesures afin de le bonifier** et se tient à la disposition du gouvernement afin de **collaborer à l'établissement d'une réforme exhaustive qui profite aux justiciables** et renforce leur protection;



Garanties d'indépendance des juges municipaux

- ✓ Le projet de loi semble offrir toutes les garanties nécessaires aux juges municipaux quant aux piliers de **l'indépendance judiciaire** que sont l'inamovibilité et la sécurité financière. Cependant, **plusieurs dispositions du projet de loi pourraient constituer des atteintes** au troisième pilier, **l'indépendance administrative ou institutionnelle**;



Encadrement des procureurs municipaux

- ✓ **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 aux contraintes du mandat reçu par le conseil municipal**;
- ✓ Le projet de loi devrait préciser que **le procureur municipal doit dénoncer tout défaut de conformité et toute irrégularité dans l'application d'une directive**, qu'elle soit causée par un procureur en particulier ou qu'elle soit le fruit de la culture locale ou de **l'exigence de la municipalité**;



Régime de sanctions administratives pécuniaires (SAP)

- ✓ Les **aspects essentiels et les notions fondamentales du nouveau régime de SAP** devraient être définis dans le projet de loi plutôt que dans un règlement du gouvernement. Un règlement permet de préciser les modalités d'application d'une loi, mais il ne devrait pas avoir pour objet d'en définir les concepts fondamentaux;
- ✓ Le régime de sanctions administratives pécuniaires mis en place devrait **offrir certaines garanties d'indépendance** afin de facilement **justifier la possibilité d'imposer ces sanctions**. Il doit être construit dans le respect des **principes de justice fondamentale et d'équité procédurale**.

Table des matières

INTRODUCTION	1
1. GARANTIES D'INDÉPENDANCE DES JUGES MUNICIPAUX	2
1.1 Maintien de la confiance du public par l'indépendance judiciaire	2
1.2 Importance de l'indépendance judiciaire des juges municipaux	3
1.3 Préserver l'indépendance administrative ou institutionnelle	4
2. ENCADREMENT DES PROCUREURS MUNICIPAUX	6
2.1 Nouvelle règle visant le procureur agissant en poursuite	6
2.2 Pouvoirs du Directeur des poursuites criminelles et pénales.....	7
3. RÉGIME DE SANCTIONS ADMINISTRATIVES PÉCUNIAIRES.....	9
3.1 Règles prévues par règlement du gouvernement	9
3.2 Personnes chargées d'entendre la contestation.....	11
CONCLUSION	13

INTRODUCTION

Le 9 novembre 2023, le ministre de la Justice, monsieur Simon Jolin-Barrette, a présenté à l'Assemblée nationale le projet de loi n° 40 intitulé *Loi visant notamment à réformer les cours municipales et à améliorer l'efficacité, l'accessibilité et la performance du système de justice* (ci-après le « projet de loi »).

Le projet de loi propose différents amendements visant à réformer la structure des cours municipales du Québec, tout en introduisant d'autres mesures pour améliorer l'accès à la justice. Plus particulièrement, le projet de loi :

- ✓ Modifie la *Loi sur les tribunaux judiciaires*¹ afin d'y créer une nouvelle partie au sujet des juges municipaux, de leur nomination et de leur affectation. Désormais, ces juges exerceront tous à titre exclusif et bénéficieront du même traitement que les juges municipaux actuels qui exercent à titre exclusif;
- ✓ Accroît les pouvoirs du Directeur des poursuites criminelles et pénales (ci-après le « DPCP ») lui permettant de veiller au respect des directives qu'il établit à l'intention des poursuivants;
- ✓ Édicte la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière municipale*, qui vise à permettre l'établissement, par un organisme municipal, d'un régime de sanctions administratives pécuniaires (ci-après les « SAP ») et à l'encadrer.

De tout temps, le Barreau du Québec a été préoccupé par la justice offerte par les cours municipales. C'est pourquoi il a mis sur pied un Comité de liaison avec les cours municipales, pour lequel les différents acteurs impliqués, incluant la magistrature, échangent et innovent afin d'améliorer la qualité de la justice des cours municipales.

D'ailleurs, un guide sur les cours municipales a été publié, traitant de leur juridiction, de leurs principaux intervenants, de leur organisation matérielle, de leurs spécificités et de l'indépendance judiciaire de celles-ci en regard des municipalités dans lesquelles elles agissent².

Le Barreau du Québec a pris connaissance avec intérêt du projet de loi. Bien que nous l'accueillions favorablement, nous formulons certaines recommandations afin de le bonifier. Plus précisément, le Barreau du Québec souhaite s'assurer que la réforme proposée renforce l'indépendance judiciaire et favorise l'accès à la justice.

Nous souhaitons également que les citoyens aient droit à une justice municipale de proximité de qualité, rapide et efficace sans compromettre le respect des principes de justice fondamentale et d'équité procédurale.

¹ RLRQ, c. T-16.

² BARREAU DU QUÉBEC, *Guide des cours municipales : présentation et meilleures pratiques*, avril 2023, en ligne : <https://bit.ly/3urmp15>.

1. GARANTIES D'INDÉPENDANCE DES JUGES MUNICIPAUX

1.1 Maintien de la confiance du public par l'indépendance judiciaire

L'indépendance judiciaire est un principe fondamental de l'État de droit et du système de justice canadien. Il s'agit d'un principe constitutionnel non écrit qui existait avant la rédaction des textes constitutionnels canadiens³. Son existence au Canada est confirmée par le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁴ et par une mention aux articles 96 à 100 de la même loi.

De plus, il s'agit d'un droit fondamental mentionné à l'article 11 d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁵. L'indépendance judiciaire revêt donc un caractère fondamental pour les justiciables. Elle permet le maintien de la confiance du public et garantit la primauté du droit, comme l'affirme la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.)* :

« [10] Un de ces objectifs est le maintien de la confiance du public dans l'impartialité de la magistrature, élément essentiel à l'efficacité du système judiciaire. L'indépendance de la magistrature permet de renforcer la perception que justice est rendue dans les litiges dont sont saisis les tribunaux. Un autre objectif sociétal que sert l'indépendance de la magistrature est le maintien de la primauté du droit, dont un des aspects est le principe constitutionnel suivant lequel l'exercice de tout pouvoir public doit en bout de ligne tirer sa source d'une règle de droit. Le dispositif des présents pourvois et les motifs qui l'accompagnent doivent être considérés sous l'éclairage de ces objectifs plus vastes. »⁶ (Nos soulignés)

Plus particulièrement, il faut retenir que ce sont les justiciables qui sont les véritables bénéficiaires de l'indépendance judiciaire, comme l'indique la Cour suprême du Canada :

« [71] Comme je le mentionne en début d'analyse, l'indépendance judiciaire est protégée à la fois par le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* et par l'al. 11d) de la *Charte*. Ainsi, non seulement s'agit-il d'un droit conféré à un justiciable visé par des poursuites pénales, mais elle constitue au surplus un élément fondamental qui sous-tend le fonctionnement même de l'administration de la justice. Autrement dit, l'indépendance judiciaire est une condition préalable à la mise en œuvre des droits du justiciable dont, notamment, les droits fondamentaux garantis par la *Charte*. »⁷ (Nos soulignés)

C'est dans ce cadre que se sont développés les différents critères applicables à la sécurité financière des juges à titre de composante de l'indépendance judiciaire.

³ *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.)*, [1997] 3 R.C.S. 3, par. 83.

⁴ 30 & 31 Victoria, c. 3 (R.-U.).

⁵ Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.)] (ci-après la « Charte canadienne »).

⁶ *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.)*, préc., note 2, par. 10.

⁷ *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances)*; *Rice c. Nouveau-Brunswick*, [2002] 1 R.C.S. 405, par. 71.

Ainsi, dans l'arrêt *Valente c. La Reine*⁸, la Cour suprême définit les trois caractéristiques essentielles de l'indépendance judiciaire :

- ✓ L'inaltérabilité;
- ✓ La sécurité financière; et
- ✓ L'indépendance administrative.

C'est dans ce contexte que le Barreau du Québec a analysé les modifications apportées par le projet de loi et qu'il souhaite soulever certains enjeux relatifs à l'indépendance des juges municipaux.

1.2 Importance de l'indépendance judiciaire des juges municipaux

L'indépendance des juges et, par conséquent, des cours municipales est, comme énoncé précédemment, un enjeu primordial et le Barreau du Québec salue les avancées proposées par le projet de loi. Celui-ci propose en effet de nombreuses nouvelles mesures visant à mieux encadrer la fonction de juge municipal, en traitant notamment de leur nomination et de leur affectation.

En 1991, dans l'arrêt *R. c. Lippé*⁹, la Cour suprême du Canada consacre le principe de l'indépendance des cours municipales, au même titre que les autres tribunaux de l'ordre judiciaire.

Ce faisant, elles doivent être soumises aux mêmes critères quant à l'impartialité et l'indépendance judiciaire, comme définis dans l'arrêt *Valente c. La Reine*. La sécurité financière y est présentée comme nécessitant un salaire garanti qui n'est pas susceptible de changer à cause de considérations particulières :

« [40] La deuxième condition essentielle de l'indépendance judiciaire pour les fins de l'al. 11*d*) de la *Charte* est, à mon avis, ce que l'on pourrait appeler la sécurité financière. Cela veut dire un traitement ou autre rémunération assurés et, le cas échéant, une pension assurée. Cette sécurité consiste essentiellement en ce que le droit au traitement et à la pension soit prévu par la loi et ne soit pas sujet aux ingérences arbitraires de l'exécutif, d'une manière qui pourrait affecter l'indépendance judiciaire. Dans le cas de la pension, la distinction essentielle est entre un droit à une pension et une pension qui dépend du bon vouloir ou des bonnes grâces de l'exécutif. »¹⁰ (Nos soulignés)

Le Barreau du Québec salue donc les modifications visant à offrir à tous les juges municipaux le même traitement, le même régime de retraite et les mêmes autres avantages sociaux que les juges municipaux actuels qui exercent à titre exclusif¹¹.

En outre, bien que le régime actuel des juges à la séance qui permet à des juges municipaux à temps partiel de continuer de pratiquer le droit en tant qu'avocats ait été jugé constitutionnel en vertu de l'arrêt *R. c. Lippé*, la décision d'éliminer ce statut est une avancée importante pour

⁸ [1985] 2 R.C.S. 673.

⁹ [1991] 2 R.C.S. 114.

¹⁰ *Valente c. La Reine*, préc., note 8, par. 40.

¹¹ Voir à cet effet l'article 199 du projet de loi, concernant le traitement des juges municipaux.

l'indépendance judiciaire. Le Barreau du Québec a toujours manifesté son appui à la nomination de juges municipaux à temps plein et à exercice exclusif. Privilégier une telle solution est dans l'intérêt de la justice et permet de renforcer l'indépendance judiciaire.

1.3 Préserver l'indépendance administrative ou institutionnelle

Si le projet de loi semble offrir toutes les garanties nécessaires aux juges municipaux quant aux piliers de l'indépendance judiciaire que sont l'inaliénabilité et la sécurité financière, plusieurs dispositions du projet de loi pourraient constituer des atteintes au troisième pilier, l'indépendance administrative ou institutionnelle. Dans l'arrêt *Valente c. La Reine*, la Cour suprême du Canada définit ce dernier comme suit :

« La troisième condition essentielle de l'indépendance judiciaire pour les fins de l'al. 11d) est, à mon avis, l'indépendance institutionnelle du tribunal relativement aux questions administratives qui ont directement un effet sur l'exercice de ses fonctions judiciaires. Le degré de contrôle que le pouvoir judiciaire devrait idéalement exercer sur l'administration des tribunaux est un point majeur de l'indépendance judiciaire aujourd'hui. »¹² (Nos soulignés)

Ces questions « administratives » ont été définies de façon à comprendre « [...] l'assignation des juges aux causes, les séances de la cour, le rôle de la cour, ainsi que les domaines connexes de l'allocation de salles d'audience et de la direction du personnel administratif qui exerce ces fonctions [...] »¹³.

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 contrôle administratif de quelque nature que ce soit. C'est l'indépendance institutionnelle qui est en jeu et il faut s'y conformer pour respecter la jurisprudence établie en cette matière et mériter la confiance des citoyens.

Ainsi, le Barreau du Québec est d'avis que les éléments suivants du projet de loi pourraient constituer des atteintes au principe de l'indépendance judiciaire :

- Le projet de loi établit la durée de mandat du juge municipal en chef à cinq ans¹⁴. En ce qui concerne la Cour du Québec, la *Loi sur les tribunaux judiciaires* prévoit que le mandat du juge en chef est de sept ans¹⁵;
- De plus, le projet de loi octroie au gouvernement, après consultation du juge municipal en chef, le pouvoir de désigner un juge coordonnateur pour chacune des régions de coordination et détermine la durée du mandat de chacun d'eux¹⁶. Dans sa mouture

¹² *Valente c. La Reine*, préc., note 8, par. 47.

¹³ *Valente c. La Reine*, préc., note 8; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*; *Renvoi relatif à l'indépendance et à l'impartialité des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3, par. 117.

¹⁴ Nouvel article 191 al. 1 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* proposé par l'article 9 du projet de loi.

¹⁵ Article 91 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*.

¹⁶ Nouvel article 194 al. 1 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* proposé par l'article 9 du projet de loi.

actuelle, la *Loi sur les tribunaux judiciaires* prévoit que le juge en chef désigne, parmi les juges de la Cour du Québec, avec l'approbation du gouvernement, des juges coordonnateurs et détermine la durée de mandat pour chacun d'eux¹⁷;

- Le projet de loi prévoit qu'au moins deux fois par année, les juges coordonnateurs et le juge municipal en chef doivent transmettre un rapport d'activités au ministre de la Justice¹⁸. Pour la Cour du Québec, la *Loi sur les tribunaux judiciaires* ne prévoit pas que le juge en chef doive transmettre des rapports d'activités au gouvernement¹⁹;
- En outre, le projet de loi oblige le juge municipal en chef à « répondre aux objectifs de performance et aux besoins des municipalités »²⁰, ce qui semble faire un amalgame entre l'administration municipale (pouvoir exécutif) et la cour municipale en tant que telle (pouvoir judiciaire);
- Finalement, le projet de loi prévoit que c'est le ministre de la Justice qui affecte le personnel nécessaire au bureau du juge municipal en chef et des juges coordonnateurs ou des juges coordonnateurs adjoints²¹.

Ces différentes propositions du projet de loi pourraient avoir un impact réel sur l'indépendance institutionnelle, notamment sur « l'assignation des juges aux causes, les séances de la cour [et] le rôle de la cour » comme l'a défini la Cour suprême dans l'arrêt *Valente c. La Reine*.

En effet, la durée des mandats (et leur renouvellement potentiel) du juge en chef et des juges coordonnateurs, l'exigence de produire des rapports d'activités, de considérer les objectifs de performance des municipalités et l'assignation du personnel nécessaire, indépendamment de la volonté du juge en chef municipal, pourraient influencer indûment ce dernier dans la gestion de la cour.

En effet, la plupart de ces atteintes sont inhérentes à la création des rôles de la cour et à l'assignation des juges aux causes. Cela constitue des décisions administratives portant « directement et immédiatement sur l'exercice des fonctions judiciaires ». Il s'agit bel et bien de décisions administratives qui touchent « l'assignation des juges aux causes, les séances de la cour, le rôle de la cour, ainsi que les domaines connexes de l'allocation de salles d'audience et de la direction du personnel administratif qui exerce ces fonctions »²².

Le Barreau du Québec recommande donc que le projet de loi soit modifié afin de réduire le plus possible ces différentes atteintes potentielles, en les arrimant, lorsque cela est possible avec les dispositions prévues par la *Loi sur les tribunaux judiciaires* pour la Cour du Québec, ou en s'inspirant des pratiques actuelles qui ont fait leurs preuves.

¹⁷ Article 103 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*.

¹⁸ Nouvel article 196 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* proposé par l'article 9 du projet de loi.

¹⁹ Article 105.1 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*.

²⁰ Nouvel article 192 al. 2 par. 1 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* proposé par l'article 9 du projet de loi.

²¹ Nouvel article 202 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* proposé par l'article 9 du projet de loi

²² *Valente*, préc., note 8, par. 49.

2. ENCADREMENT DES PROCUREURS MUNICIPAUX

2.1 Nouvelle règle visant le procureur agissant en poursuite

Nouvel article 69.1 de la *Loi sur les cours municipales* proposé par l'article 41 du projet de loi

SECTION II.1

PROCUREUR AGISSANT EN POURSUITE

69.1. Tout procureur qui agit en poursuite en matière criminelle ou pénale devant une cour municipale ne peut occuper les fonctions, charges ou emplois que le gouvernement déclare, par règlement, incompatibles avec les fonctions de procureur agissant en poursuite en matière criminelle ou pénale.

Le projet de loi modifie la *Loi sur les cours municipales*²³ dans le but de préciser que le gouvernement peut déclarer, par règlement, certaines fonctions incompatibles avec les fonctions de procureur agissant en poursuite en matière criminelle ou pénale devant une cour municipale.

Le Barreau du Québec appuie cette modification. Il est primordial que l'autonomie des procureurs des cours municipales soit maintenue et garantie. Dans *Krieger c. Law Society of Alberta*²⁴, la Cour suprême du Canada reconnaît que la charge de procureur général et, par extension, de ses représentants, comporte une dimension constitutionnelle relevant de la *Loi constitutionnelle de 1867*, notamment en ce qui a trait à la primauté du droit.

De même, les fonctions du procureur « lui attribuent le statut de gardien constitutionnel de la paix sociale, qui doit s'assurer que soient sanctionnés les crimes et les violations des lois. »²⁵ Dans *R. c. Regan*²⁶, on y précise également :

« Il est clair que les procureurs de la Couronne jouent un rôle essentiel de “représentants de la justice” à toutes les étapes de leur travail. Leur rôle consistant à évaluer l'opportunité d'engager des poursuites et à voir à leur déroulement est de première importance pour l'intégrité de notre système de justice pénale [...] »²⁷. (Nos soulignés)

Qui plus est, l'indépendance des procureurs est un principe de justice fondamentale au sens de l'article 7 de la Charte canadienne, comme le reconnaît la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *R. c. Cawthorne*²⁸, en précisant qu'ils doivent agir indépendamment de toute considération partisane et d'autres motifs illégitimes.

Ces particularités rattachées aux fonctions des procureurs municipaux qui agissent en matière criminelle nous permettent de conclure qu'ils doivent jouir d'un statut comportant les garanties

²³ RLRQ, c. C-72.01.

²⁴ [2002] 3 R.C.S. 372.

²⁵ *Proulx c. Québec (Procureur général)*, [2001] 3 R.C.S. 9, par. 122.

²⁶ [2002] 1 R.C.S. 297.

²⁷ *Id.*, par. 151.

²⁸ [2016] 1 R.C.S. 983.

d'indépendance nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. À l'heure actuelle, sauf dans certaines villes comme Montréal, Québec et Laval, des procureurs sont embauchés sous contrat d'une durée déterminée qui est souvent renouvelé d'année en année.

Nous croyons que la négociation annuelle de leur contrat auprès des instances administratives de la municipalité concernée fragilise l'autonomie des procureurs. Si l'on ajoute à cela le lien de subordination et la hiérarchie administrative de plusieurs cours municipales, nous pouvons dire que c'est toute l'intégrité du système de justice pénale qui peut en être affectée.

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 aux contraintes du mandat reçu par le conseil municipal.

La liberté d'action dont pourrait bénéficier le procureur de la municipalité serait au profit des citoyens puisque le procureur exercerait sa discrétion dans le meilleur intérêt de la justice.

Nous invitons donc le gouvernement à considérer ces éléments lors de l'élaboration du règlement qui déterminera les fonctions, les charges ou les emplois incompatibles avec les fonctions de procureur municipal.

2.2 Pouvoirs du Directeur des poursuites criminelles et pénales

Article 18 de la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales* comme modifié par l'article 50 du projet de loi

18. Le directeur établit à l'intention des poursuivants sous son autorité des directives relativement à l'exercice des poursuites en matière criminelle ou pénale. Ces directives doivent intégrer les orientations et mesures prises par le ministre de la Justice et le directeur s'assure qu'elles soient accessibles au public.

Ces directives s'appliquent, avec les adaptations nécessaires établies après avoir pris en considération le point de vue des poursuivants désignés, dont les municipalités, à tout procureur qui agit en poursuite en matière criminelle ou pénale, y compris devant les cours municipales. Le directeur publie alors un avis à la Gazette officielle du Québec indiquant la date à laquelle la directive s'applique à un ou plusieurs de ces poursuivants désignés.

Ces procureurs doivent informer le directeur de tout défaut de conformité ou de toute irrégularité dans l'application d'une directive à laquelle ils sont soumis. Cette obligation s'applique également à l'autorité dont ils relèvent dans l'exercice de leurs fonctions de poursuivant en matière criminelle ou pénale.

Afin d'assurer le respect d'une directive, le directeur peut exiger la transmission d'informations relatives à l'application d'une directive ou la transmission de tout renseignement ou de tout document relatif à un dossier ou à une catégorie de dossiers nécessaire à la vérification du respect des directives, selon les modalités qu'il détermine. Il peut également exiger, après discussions avec le poursuivant concerné, des modifications ou des ajustements concernant la conduite d'un dossier ou d'une catégorie de dossiers.

Le directeur peut, lorsqu'à son avis l'intérêt public l'exige, prendre en charge un dossier ou une catégorie de dossiers sous la responsabilité d'un poursuivant, aux frais de ce dernier. À cette fin, il peut désigner tout avocat autorisé en vertu de la loi à exercer sa profession au Québec pour le représenter et agir sous son autorité.

Le directeur surveille les poursuites intentées par des poursuivants privés et, si l'intérêt de la justice l'exige, y agit à titre de conseil, y intervient, en assume la conduite ou y met fin.

Le projet de loi modifie la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales*²⁹ en permettant au DPCP de s'assurer du respect des directives qui s'appliquent aux procureurs municipaux, en exigeant la transmission d'informations relatives à l'application d'une directive ou de tout renseignement ou document relatif à des dossiers afin de procéder à la vérification du respect de celles-ci.

Corollairement, le projet de loi impose aux procureurs municipaux d'informer le DPCP de tout défaut de conformité ou de toute irrégularité dans l'application d'une directive à laquelle ils sont soumis. Bien que cet objectif soit louable, nous trouvons que le libellé proposé par le projet de loi porte à confusion.

En effet, le libellé semble imposer une obligation aux procureurs municipaux de dénoncer leurs collègues ou de s'autodénoncer, si une irrégularité ou un défaut de conformité est noté dans l'application d'une directive.

Si ces situations doivent bien entendu faire l'objet d'une dénonciation au DPCP, le libellé passe sous silence une problématique encore plus grande : les décisions relatives aux directives qui émanent de la municipalité dont relève le procureur. Malheureusement, il arrive effectivement que des municipalités indiquent à leurs procureurs, qu'ils soient employés ou en pratique privée, de ne pas appliquer certaines directives. Cette situation est néfaste pour le justiciable.

En effet, il faut non seulement que justice soit rendue, mais il faut aussi qu'il y ait apparence de justice pour le citoyen. Ce dernier doit obtenir la même qualité de services et les mêmes programmes peu importe la cour de justice. En effet, l'accessibilité à la justice ne veut pas simplement dire avoir accès à des services à proximité du lieu de résidence, mais surtout 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.

Ainsi, le Barreau du Québec propose que le libellé du deuxième alinéa de l'article 18 de la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales* soit modifié afin de préciser spécifiquement que le procureur municipal doit dénoncer tout défaut de conformité et toute irrégularité dans l'application d'une directive, qu'elle soit causée par un procureur en particulier ou qu'elle soit le fruit de la culture locale ou de l'exigence de la municipalité.

²⁹ RLRQ, c. D-9.1.1.

Ne pas sanctionner ces manquements pourrait occasionner des inégalités dans le traitement des justiciables devant les cours municipales et par le fait même réduire la prévisibilité juridique et la confiance du public envers les tribunaux.

Le Conseil de discipline du Barreau du Québec a d'ailleurs déjà sanctionné un avocat qui refusait d'appliquer le *Programme de traitement non judiciaire de certaines infractions criminelles commises par les adultes*³⁰ devant certaines cours municipales, malgré une directive du DPCP qui lui enjoignait de le faire³¹.

3. RÉGIME DE SANCTIONS ADMINISTRATIVES PÉCUNIAIRES

3.1 Règles prévues par règlement du gouvernement

Article 2 de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière municipale* édictée par l'article 66 du projet de loi

2. Le règlement du gouvernement doit :

- 1° déterminer l'organisme municipal habilité à établir un régime de sanctions administratives pécuniaires;
- 2° déterminer les catégories de manquements ou les manquements pouvant faire l'objet d'un régime de sanctions administratives pécuniaires;
- 3° fixer le montant des sanctions administratives pécuniaires;
- 4° fixer le délai de prescription des sanctions administratives pécuniaires et les causes d'interruption de celle-ci;
- 5° interdire, à l'égard d'un même manquement, le cumul de sanctions administratives pécuniaires ou d'une sanction administrative pécuniaire et d'une poursuite pénale;
- 6° imposer toute mesure permettant d'assurer que toute personne visée par l'imposition d'une sanction administrative pécuniaire puisse en demander le réexamen et, le cas échéant, contester la décision en réexamen dans un cadre respectant les principes de justice fondamentale;
- 7° fixer les frais qu'une personne chargée d'entendre la contestation peut imposer lorsqu'elle confirme la décision en réexamen.

Le règlement du gouvernement peut prévoir toutes les autres conditions ou modalités, y compris toutes les règles de procédure et les règles relatives au recouvrement des sommes dues, que le régime de sanctions administratives pécuniaires d'un organisme municipal doit respecter ou habiliter l'organisme municipal à prescrire ces conditions et modalités.

Les normes du règlement du gouvernement peuvent varier en fonction de toute distinction jugée utile.

³⁰ En ligne : <https://bit.ly/47luRY7>.

³¹ Barreau du Québec (syndic adjoint) c. Tétreault, 2020 QCCDBQ 50, sanction confirmée par 2022 QCTP 44.

Le projet de loi prévoit l'édiction de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière municipale*³². Cette loi vient permettre au gouvernement, de concert avec les municipalités, de mettre en place un régime de SAP visant certaines infractions pénales.

Selon les communications émises par le ministère de la Justice, l'objectif de cette loi est de mettre sur pied un régime de SAP, dans certaines municipalités, en matière d'infractions de stationnement :

« Un nouveau régime de sanctions administratives pécuniaires (SAP) serait mis en place dans certaines municipalités. Cela signifie que les dossiers contestés en matière de stationnement seront traités par des décideuses administratives et décideurs administratifs plutôt que par des juges municipaux. Les citoyennes et citoyens pourraient, grâce au régime de SAP, bénéficier d'une procédure simplifiée, plus rapide et surtout plus flexible pour faire valoir leurs droits en cas de contestation.

À terme, l'objectif est qu'ils puissent prendre rendez-vous avec une décideuse administrative ou un décideur administratif au moment qui leur convient pour présenter leur plaidoyer en personne, par visioconférence ou par écrit via une plateforme en ligne par exemple. »³³ (Nos soulignés)

Le Barreau du Québec accueille favorablement cette possibilité, qui permettra de désengorger les cours municipales afin qu'elles puissent se concentrer sur le traitement de dossiers en matière criminelle ou pénale plus graves. Nous notons cependant que la loi proposée n'identifie pas de municipalités en particulier, ni les infractions qui seront visées.

Bien que cette souplesse soit utile, en permettant de l'élargir à d'autres juridictions et à d'autres infractions si l'exercice porte fruit, nous sommes toutefois inquiets du manque de règles encadrant ce nouveau mécanisme à même la loi.

Le projet de loi accorde un important pouvoir de réglementation au gouvernement, qui peut alors définir lui-même les aspects essentiels et les notions fondamentales du projet de loi. Selon nous, ces éléments devraient être définis dans le projet de loi. Si un règlement permet de préciser les modalités d'application d'une loi, il ne devrait pas avoir pour objet de définir les concepts fondamentaux en vertu desquels elle sera appliquée.

Avec égard, le Barreau du Québec est d'avis qu'il serait plus conforme au système parlementaire québécois que ce soit le législateur, plutôt que le gouvernement, qui définisse ces notions et éléments essentiels centraux du projet de loi.

Bien que cette pratique soit répandue dans certains domaines de droit nécessitant la mise en œuvre de règles complexes, comme le droit fiscal, cette pratique est inusitée en matière criminelle et pénale, qui rappelons-le, mettent en cause des droits fondamentaux garantis par la Charte canadienne et la *Charte des droits et libertés de la personne*³⁴.

³² Édifiée par l'article 66 du projet de loi.

³³ Voir à cet effet le *Communiqué de presse* du MINISTRE DE LA JUSTICE DU QUÉBEC intitulé « Vers une réforme des cours municipales et un système de justice plus performant », publié le 9 novembre 2023, en ligne : <https://bit.ly/47m18EH>.

³⁴ RLRQ, c. C-12 (ci-après la « Charte québécoise »).

3.2 Personnes chargées d'entendre la contestation

Article 5 de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière municipale* édictée par l'article 66 du projet de loi

5. Le gouvernement, sur recommandation du ministre de la Justice, nomme les personnes chargées d'entendre la contestation suivant la procédure de recrutement et de sélection établie par règlement du gouvernement. Le gouvernement peut confier l'application de cette procédure de recrutement et de sélection à l'organisme municipal habilité.

Il peut également désigner parmi les personnes chargées d'entendre la contestation un décideur responsable.

Le règlement du gouvernement peut également prévoir toute mesure en lien avec l'exécution des fonctions des personnes chargées d'entendre la contestation et du décideur responsable. Ce règlement doit notamment prévoir la durée du mandat des personnes chargées d'entendre la contestation, déterminer la rémunération et les autres conditions de travail de ces personnes, prévoir les fonctions incompatibles avec leurs fonctions et les règles déontologiques qui leur sont applicables.

Le projet de loi prévoit la nomination, sur recommandation du ministre de la Justice, de « personnes chargées d'entendre la contestation ». Les modalités seront déterminées par un règlement du gouvernement concernant le recrutement et la sélection de ces personnes. De plus, le ministre peut également désigner un « décideur responsable », sans que ce terme soit repris ailleurs dans la nouvelle *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière municipale*.

Les « personnes chargées d'entendre la contestation », de même que le « décideur responsable » sont assujettis à certaines obligations en matière de justice administrative. Ils peuvent en effet faire l'objet d'une enquête advenant le dépôt d'une plainte au Conseil de la justice administrative pour un manquement aux règles déontologiques, à un devoir imposé par le règlement du gouvernement ou aux prescriptions relatives aux conflits d'intérêts ou aux fonctions incompatibles³⁵.

Ce faisant ils semblent assujettis, du moins en partie, à la *Loi sur la justice administrative*³⁶, qui prévoit, à son article premier, qu'elle a pour objet « d'affirmer la spécificité de la justice administrative et d'en assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité, de même que d'assurer le respect des droits fondamentaux des administrés. »

Le Barreau du Québec reconnaît que les régimes de sanctions administratives pécuniaires sont validés par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Guindon c. Canada*³⁷. Ils ne constituent pas des sanctions pénales ou criminelles et les personnes visées par ces sanctions ne bénéficient donc pas des droits garantis par la Charte canadienne et la Charte québécoise.

³⁵ Article 6 de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière municipale*.

³⁶ RLRQ, c. J-3.

³⁷ [2015] 3 R.C.S. 3.

Nous incitons le législateur à mettre en place un régime de SAP qui offre certaines garanties d'indépendance afin de facilement justifier la possibilité d'imposer ces sanctions. Ce régime doit être construit dans le respect des principes de justice fondamentale et d'équité procédurale.

Ainsi, le Barreau du Québec recommande que la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière municipale* prévoie de manière particulière :

- ✓ Des mandats renouvelables à durée déterminée, qui protègent le décideur administratif contre les destitutions arbitraires ou discrétionnaires³⁸;
- ✓ Les exigences de nomination (comme l'appartenance à un ordre professionnel);
- ✓ Les garanties d'indépendance nécessaires envers la municipalité ou le gouvernement;
- ✓ Le droit d'appel ou de révision d'une décision rendue en vertu du régime de SAP.

Procéder de cette façon permettra d'assurer que la loi soit efficace et qu'elle puisse être mise en œuvre sans contestations ou débats judiciaires inutiles.

³⁸ *Association des juges administratifs de la Commission des lésions professionnelles c. Québec (Procureur général)*, 2013 QCCA 1690, par. 50.

CONCLUSION

En conclusion, le Barreau du Québec salue le dépôt de ce projet de loi qui vise à réformer la structure des cours municipales du Québec, tout en introduisant d'autres mesures pour améliorer l'accès à la justice.

Les commentaires formulés dans ce mémoire visent à s'assurer que la réforme proposée renforce l'indépendance judiciaire, qu'elle favorise l'accès à la justice et que les citoyens aient droit à une justice municipale de proximité qui soit de qualité, rapide et efficace. Nous proposons de bonifier certaines dispositions de ce projet de loi, notamment :

- ✓ Les garanties d'indépendance des juges municipaux;
- ✓ L'encadrement des procureurs municipaux :
 - La nouvelle règle visant le procureur agissant en poursuite;
 - Les pouvoirs du Directeur des poursuites criminelles et pénales;
- ✓ Le régime de sanctions administratives pécuniaires :
 - Les règles prévues par règlement du gouvernement;
 - Les personnes chargées d'entendre la contestation.

Les questions de juridiction et de nomination des juges et des procureurs sont fondamentales dans un état de droit. Ainsi, ce sont les grands principes d'accessibilité à la justice qui doivent orienter cette réforme, non seulement en matière de proximité ou de flexibilité d'horaires, mais surtout d'universalité des services offerts aux justiciables.