

La Cour municipale

UN TRIBUNAL
JUDICIAIRE
INDÉPENDANT
ET IMPARTIAL



La Cour municipale

**UN TRIBUNAL
JUDICAIRE
INDÉPENDANT
ET IMPARTIAL**

Cette publication a été rédigée et produite par le
Conseil de la magistrature du Québec
300, boul. Jean-Lesage, bureau RC-01
Québec (Québec) G1K 8K6

Dans le présent document, le masculin
est utilisé sans aucune discrimination
et uniquement dans le but d’alléger le texte.

Auteur
M^e André Ouimet, avocat à la retraite

Coordonnatrice en éthique,
déontologie et perfectionnement, CMQ
Marie-France Paquette

© Conseil de la magistrature du Québec, 2022
Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec, 2022
ISBN : 978-2-550-91791-5 (imprimé)
ISBN : 978-2-550-91792-2 (PDF)

L’AUTEUR

M^e André Ouimet est avocat à la retraite.
Il a été secrétaire du Conseil de la
magistrature du Québec. Il est Secrétaire
général du Réseau francophone des
conseils de la magistrature judiciaire.
Il donne des formations en matière
d’éthique aux juges. Il est également
professeur associé à la Faculté de droit
de l’Université de Sherbrooke.

REMERCIEMENTS

Je remercie la juge en chef adjointe
responsable des cours municipales,
M^{me} la juge Claudie Bélanger,
et son adjointe, M^e Julie Bussièrès,
pour leur précieuse collaboration.
Je remercie également les partenaires
du monde municipal qui ont alimenté
la réflexion de leurs expériences
et de leurs connaissances.

AVERTISSEMENT

Le présent document n’est pas une opinion juridique. C’est un document d’information
qui s’adresse aux élus et au personnel des municipalités. Il a pour but de répondre
à des interrogations adressées au Conseil de la magistrature du Québec et de bien
situer la place qu’occupe la cour municipale dans l’organisation de la Municipalité,
eu égard à l’indépendance, à l’impartialité et à l’intégrité.

TABLE DES MATIÈRES

- 6 PRÉFACE
- 8 **Le Conseil de la magistrature**

PARTIE
1

11

JUGE AU-DESSUS DE TOUT SOUPÇON

- 12 **Les cours municipales et le juge municipal**
 - Établissement d'une cour municipale
 - Les compétences d'une cour municipale
 - Les juges municipaux
 - Le fonctionnement d'une cour municipale
- 14 **Le juge municipal et les garanties de son indépendance**
- 16 **Le juge municipal et la déontologie judiciaire**
- 17 CONCLUSION DE LA PARTIE 1

PARTIE
2

19

LES BONNES PRATIQUES VISANT À ASSURER L'INDÉPENDANCE ET L'IMPARTIALITÉ DES COURS MUNICIPALES

- 20 **Juge municipal :
une fonction qui repose sur la confiance**
 - L'autonomie de gestion
 - Les élus, le personnel de la cour et l'administration municipale
 - Les locaux de la cour
(bureau du juge, greffe et salle d'audience)
- 26 CONCLUSION DE LA PARTIE 2
- 27 À RETENIR



Chaque justiciable a le droit d'être jugé par un tribunal indépendant et impartial. Le principe constitutionnel fondamental de l'indépendance judiciaire, tant sur le plan décisionnel qu'organisationnel, vise cet objectif.

Ce principe implique, en conséquence, une distance entre le pouvoir judiciaire et les deux autres, exécutif et législatif. Cette réalité amène plusieurs défis, notamment lorsque le pouvoir judiciaire s'exerce au sein d'une cour municipale dont l'une des caractéristiques est de rendre une justice de proximité.

Est-ce que cette nécessaire distance à l'égard du pouvoir judiciaire compromet une offre de justice de proximité?

Voilà le contexte dans lequel s'inscrit le présent document qui propose une réflexion quant aux règles de gouvernance pour concilier le principe de l'indépendance judiciaire avec la volonté de rendre une justice de proximité, certes, mais aussi de qualité.

Je remercie toutes les personnes ayant contribué à la réalisation de ce document, mais souhaite exprimer plus particulièrement ma reconnaissance à son auteur qui permet ainsi à un large auditoire de bénéficier de son expérience et de son expertise pour nous guider dans cette réflexion.

Lucie Rondeau

Présidente du Conseil de la magistrature du Québec
et juge en chef de la Cour du Québec



Comme vous pouvez l'imaginer, les fonctions de la juge en chef des cours municipales, également juge en chef adjointe de la Cour du Québec, sont à la fois multiples et variées. Celle de veiller au respect de la déontologie judiciaire comprend la responsabilité de s'assurer que le juge

préserve l'intégrité du tribunal et qu'il défend l'indépendance de la magistrature, dans l'intérêt supérieur de la justice et de la société.

Au cours des dernières années, plusieurs interrogations émanant des différentes administrations municipales, toutes soucieuses d'offrir aux justiciables des services de qualité, ont été portées à notre attention. Cet outil de référence a été conçu dans l'objectif de répondre à plusieurs des préoccupations ainsi exprimées.

Nous souhaitons que cet ouvrage vous soit utile lors de l'application des règles établies pour préserver la primauté du droit et assurer la confiance du public envers l'institution des cours municipales. Dans ce contexte, le document met particulièrement en lumière le fait que l'administration des tribunaux ne peut être abordée avec la même approche que celle réservée à l'ensemble des autres services municipaux compte tenu du principe fondamental de l'indépendance judiciaire.

J'invite tous les partenaires du monde municipal à continuer de maintenir une attitude propre à garantir l'indépendance et l'impartialité de la cour municipale et de ses juges. Il en va de la crédibilité de l'institution à laquelle nous nous dévouons toutes et tous et de la qualité de la justice qui y est rendue quotidiennement.

Claudie Bélanger

Juge en chef des cours municipales et juge en chef adjointe
de la Cour du Québec, responsable des cours municipales

LE CONSEIL DE LA MAGISTRATURE

Le Conseil de la magistrature du Québec existe depuis 1978. Il est chargé de veiller à la déontologie judiciaire et de développer les connaissances des juges.

Il y a, sous la compétence du Conseil, plus de 400 juges de nomination provinciale, soit les juges :

de la Cour du Québec;
du Tribunal des professions;
du Tribunal des droits de la personne;
des cours municipales;
et les juges de paix magistrats.

Par ses interventions, le Conseil participe à l'indépendance de la magistrature. De plus, certaines fonctions du Conseil visent à développer les connaissances des juges et à assurer leur bon comportement :

- Élaborer des activités de perfectionnement des juges;
- Adopter un code de déontologie des juges;
- S'occuper des plaintes formulées contre les juges.

D'autres fonctions du Conseil consistent à améliorer le système de justice dans son ensemble :

- Favoriser l'efficacité et l'uniformité de la procédure devant les tribunaux;
- Étudier et transmettre au ministre de la Justice les suggestions du public qui sont susceptibles d'améliorer le système de justice;
- Coopérer avec les organismes hors Québec qui exercent des fonctions similaires.

Finalement, d'autres fonctions sont d'ordre plus administratif :

- Enquêter sur les situations d'incapacité permanente d'un juge à la demande du ministre de la Justice;
- Confirmer ou annuler certaines décisions du juge en chef de la Cour du Québec portant sur la division de la cour où siège un juge et sur son lieu de résidence;
- Enquêter sur le financement ou l'administration d'une cour municipale à la demande du ministre de la Justice.

* * *

Dans le cadre de ses fonctions, le Conseil traite de nombreuses demandes d'informations que lui adressent le plus souvent des citoyens, parfois des juges. En raison probablement du statut de la cour municipale et de sa proximité avec la Municipalité, la question de l'indépendance et de l'impartialité de la magistrature et des juges suscite des interrogations. Au fil des ans, celles-ci ont été acheminées au Conseil, à la juge en chef adjointe responsable des cours municipales et au personnel de son bureau.

Le document a d'abord pour objectif de rappeler le statut d'une cour municipale et, dans un second temps, de répondre à ces demandes présentées au Conseil, voire aux commentaires entendus de la part d'élus ou d'employés de municipalités.

À cette fin, la première partie présente les cours municipales en faisant état des dispositions législatives qui précisent leur établissement, leur compétence et leur organisation. Nous rappelons ensuite les principes qui guident la reconnaissance de l'indépendance de la cour et l'impartialité des juges.

En seconde partie, le document propose un guide ou un mode d'emploi à l'intention des élus municipaux, des administrateurs et des personnes qui travaillent au sein des cours municipales, pour les aider à respecter les droits fondamentaux des justiciables.

Les cours municipales : une justice de proximité... indépendante !

Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice.

— Montesquieu (1689-1755)
De l'esprit des lois (1748)

* * *

JUGE AU-DESSUS DE TOUT SOUPÇON

Dans la doctrine morale chrétienne, la justice est une vertu cardinale. Dans une société, la justice est la pierre angulaire de l'État de droit. C'est dire toute son importance. En conséquence, rendre la justice ou dire le droit constitue l'un des attributs de l'État. Il s'agit de l'une des fonctions dites régaliennes, ces fonctions de base d'un État.

Or, selon la théorie de la séparation des pouvoirs, cette importante fonction, la justice étatique, doit être indépendante et s'exercer en toute impartialité. Voilà ainsi énoncée l'une des caractéristiques qui singularisent un État de droit: le justiciable est en droit de s'attendre à un procès présidé par un juge indépendant et impartial.

Ce principe apparaît, du reste, dans le texte de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* qui reconnaît, à son article 10, que toute personne a droit à un procès équitable et public, devant un tribunal indépendant et impartial.

La *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Charte des droits et libertés de la personne* affirment la reconnaissance de ce droit au Canada¹.

Quant à la jurisprudence, elle a tôt fait de proclamer l'indépendance des tribunaux, marquant ainsi la séparation du pouvoir judiciaire des pouvoirs législatif et exécutif.

De ces textes se dégage l'idée maîtresse que l'indépendance judiciaire garantit aux justiciables l'application de la *règle de droit*. C'est le principe de la légalité.

Dans la fonction de juger, aucune contrainte externe ne doit influencer le juge.

C'est une règle simple qu'on a souvent entendue et répétée; un juge rend une décision à la lumière des faits qui lui sont soumis et conformément à la loi.

Au demeurant, ce principe a connu une autre reconnaissance internationale lors de son adoption par le Groupe judiciaire sur le renforcement de l'intégrité de la justice²:

Le juge exercera la fonction judiciaire de façon indépendante sur la base de son appréciation professionnelle des faits et conformément à l'esprit de la loi, sans influences extérieures, incitations, pressions, menaces ou interférences directes ou indirectes de la part de n'importe quelle partie ou pour n'importe quelle raison.

D'entrée de jeu, on retiendra donc que si le juge doit offrir toutes les garanties d'indépendance et d'impartialité, cette responsabilité ne relève pas exclusivement de lui, mais aussi de toutes les personnes qui seraient susceptibles de l'influencer, directement ou indirectement. Dans le monde municipal, on pense aux élus, au personnel de la Ville et à celui de la cour.

Pour cerner les règles relatives à l'indépendance du juge, il importe de connaître les cours municipales, leur constitution et leurs fonctions ainsi que les juges qui les composent, leur mode de nomination et l'encadrement de leur pratique.

LES COURS MUNICIPALES ET LE JUGE MUNICIPAL

La cour municipale est un tribunal de première instance. Elle préconise l'exercice d'une justice de proximité et, à cette fin, siège le jour et en soirée pour adapter son offre de services aux besoins des justiciables, des témoins et des intervenants.

Pour s'en convaincre, on trouvera de nombreuses informations utiles dans le rapport annuel 2019-2020 sur les cours municipales intitulé *Un réseau, une justice de proximité*, produit par la juge en chef adjointe de la Cour du Québec responsable des cours municipales³.

ÉTABLISSEMENT D'UNE COUR MUNICIPALE

Une cour municipale locale peut être établie par règlement d'une municipalité pour offrir ses services sur son territoire⁴. C'est une volonté exprimée par le législateur lors de l'adoption de la *Loi sur les cours municipales*. Une cour municipale locale a compétence exclusivement sur le territoire de la Municipalité qui l'a établie.

Bien souvent, une cour municipale établie dans une municipalité fournit ses services à plusieurs municipalités avoisinantes. C'est le cas de 76 d'entre elles que l'on qualifie de communes. Une cour municipale commune peut être établie par des municipalités locales d'une même municipalité régionale de comté (MRC). Chaque municipalité doit adopter un règlement pour autoriser la conclusion, avec une ou plusieurs autres municipalités, d'une entente portant sur l'établissement d'une cour municipale commune⁵.

Tout règlement adopté en vue de l'établissement d'une cour municipale est soumis à l'approbation du gouvernement⁶. Lorsque le règlement porte sur la conclusion d'une entente, seule celle-ci est soumise à l'approbation du gouvernement⁷. Sur la recommandation du ministre de la Justice qui consulte le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, le gouvernement peut approuver le règlement ou, selon le cas, l'entente. Le ministre de la Justice donne avis de cette approbation au juge en chef⁸.

L'abolition d'une cour municipale est assujettie à des règles précises énoncées dans la loi⁹.

Aux fins de ce rapport, on retiendra que la Municipalité assure le financement de la cour. Cela inclut à la fois la rémunération du juge qui est fixée par décret gouvernemental selon la procédure indiquée à la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, le personnel affecté à la cour et le soutien matériel.

Si la rémunération est uniforme, il en va différemment du soutien en ressources humaines et matérielles, selon les municipalités.

LES COMPÉTENCES D'UNE COUR MUNICIPALE

La cour municipale est une cour de première instance ayant compétence dans les matières qui lui sont dévolues par la loi¹⁰. Elle exerce des compétences en matière civile, pénale et criminelle.

En matière civile¹¹, elle a compétence relativement à tout recours intenté par la Municipalité en vertu d'un règlement, d'une résolution ou d'une ordonnance pour le recouvrement d'une somme relative à une taxe, une licence, un tarif, une taxe d'eau, un droit, une compensation ou un permis. Elle peut aussi être saisie de tout recours en recouvrement de la taxe scolaire que la Municipalité perçoit au nom d'un centre de services scolaire ou de tout recours de moins de 30 000 \$ intenté par la Municipalité à titre de locateur de biens meubles ou immeubles.

En matière pénale¹², la cour municipale dispose des recours relativement aux infractions poursuivies en vertu du *Code de procédure pénale*¹³, des règlements de la Municipalité et des lois québécoises qui lui attribuent compétence.

En matière criminelle, la cour municipale peut, sous réserve d'une entente à cette fin avec le gouvernement, exercer la compétence établie à la Partie XXVII du *Code criminel*¹⁴, soit les poursuites intentées par voie de déclaration sommaire de culpabilité.

LES JUGES MUNICIPAUX

Au Québec, il existe 89 cours municipales au service de 1 216 municipalités.

Les juges municipaux qui y siègent relèvent de l'autorité de la juge en chef adjointe de la Cour du Québec responsable des cours municipales¹⁵. En cas de décès, de démission ou d'incapacité d'un juge, c'est à elle que revient la tâche de désigner un juge par intérim¹⁶.

Pour chacune des cours qu'il désigne, le gouvernement nomme les juges municipaux parmi les avocats ayant exercé leur profession pendant au moins 10 ans¹⁷. Ceux-ci sont choisis suivant la procédure de sélection des personnes aptes à être nommées juges, établie par le *Règlement sur la procédure de sélection des candidats à la fonction de juge de la Cour du Québec, de juge d'une cour municipale et de juge de paix magistrat*¹⁸.

Il importe de rappeler qu'avant d'entrer en fonction, le juge prête le serment qui suit : « Je déclare sous serment que je remplirai fidèlement, impartialement et honnêtement, au meilleur de ma capacité et de mes connaissances, tous les devoirs de juge d'une cour municipale et que j'en exercerai de même tous les pouvoirs¹⁹. »

Un juge municipal est nommé durant bonne conduite. Il cesse d'exercer ses fonctions lorsqu'il atteint l'âge de 70 ans ou lorsque la cour à laquelle il est nommé est abolie²⁰. Il doit respecter des règles de déontologie²¹.

On le constate, bien peu de choses singularisent le juge municipal du juge d'une autre cour constituée en vertu de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*.

LE FONCTIONNEMENT D'UNE COUR MUNICIPALE

Le titre « Fonctionnement de la cour » coiffe le chapitre IV de la *Loi sur les cours municipales*. À la lecture des articles de la loi, on comprend que le fonctionnement de la cour relève du juge municipal et de la juge en chef adjointe responsable des cours municipales.

Toutefois, il appert que cette responsabilité est partagée. Par exemple, la Ville nomme le greffier qui relève par la suite du juge. La Municipalité doit fournir des locaux et des biens meubles tout près de la salle d'audience, précise la loi²². Elle doit aussi fournir un local pour la conservation des archives de la cour.

Si la rémunération du juge est déterminée par le gouvernement, c'est la Ville qui en assume les coûts²³.

On retiendra aussi que l'administration de la cour relève de la Municipalité sur le territoire de laquelle elle siège. Ainsi, il lui appartient de voir notamment au bon entretien des biens fournis pour la tenue des séances de la cour et pour la tenue de son greffe, et d'en assurer l'accessibilité, comme le requiert l'administration de la justice²⁴.

Le législateur a été prévoyant. Aussi la *Loi sur les cours municipales* établit-elle que des contestations peuvent survenir sur l'administration et le financement de la cour municipale. En ce cas, c'est au Conseil de la magistrature que l'on confie le mandat de faire enquête²⁵.

LE JUGE MUNICIPAL ET LES GARANTIES DE SON INDÉPENDANCE

L'indépendance de la magistrature ne poursuit qu'un seul but : assurer la confiance des citoyens dans le système judiciaire en créant des conditions objectives visant à garantir que justice soit rendue et apparaisse être rendue selon le principe de la primauté du droit, conformément aux lois applicables et aux faits mis en preuve devant le tribunal.

Cela signifie la liberté complète des juges pris individuellement d'instruire et de juger les affaires qui leur sont soumises : personne de l'extérieur, que ce soit un gouvernement, un groupe de pression, un particulier ou même un autre juge, ne doit intervenir en fait, ou tenter d'intervenir, dans la façon dont un juge mène l'affaire et rend sa décision.

Si l'impartialité réfère à l'état d'esprit du décideur, l'indépendance va bien au-delà et concerne plutôt son statut qui doit lui garantir une totale indépendance à l'égard de toute influence ou ingérence extérieure.

Devant une cour municipale, le justiciable bénéficie de cette garantie, celle d'être jugé par un tribunal indépendant. Du reste, plusieurs décisions rendues par les tribunaux ont reconnu l'importance du rôle joué par les juges municipaux dans l'organisation judiciaire québécoise²⁶ :

Les juges municipaux québécois doivent jouir de la même indépendance personnelle et institutionnelle que les juges de la Cour du Québec. En effet, l'indépendance de ceux-ci par rapport aux autres pouvoirs de l'État est tout aussi importante pour les personnes faisant l'objet d'une inculpation devant eux que devant un juge de la chambre criminelle et pénale de la Cour du Québec et tout autant protégée par l'art. 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de même que par l'art. 23 de la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*. De plus, leur importance de plus en plus significative dans le système de justice québécois commande que les juges municipaux soient soumis au même principe constitutionnel d'indépendance et d'impartialité que les juges de la Cour du Québec (*R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114).

Dans le même sens, la Cour d'appel ajoutait que « les juges des cours municipales ont, en effet, un rôle important à jouer qui ne se limite pas, comme certains pourraient le penser, aux seules infractions de stationnement²⁷ ». Dans la foulée, la Cour supérieure les a qualifiés de « juges au plein sens du terme » et en a tiré comme conséquence que « le public est en droit d'attendre d'eux l'indépendance et l'impartialité inscrites à la *Constitution canadienne* et à la *Charte québécoise*²⁸ ».

Pour sa part, dans des arrêts qu'elle a rendus²⁹, la Cour suprême du Canada a énoncé les trois conditions essentielles de l'indépendance judiciaire :

1	l'immovibilité;	3	l'indépendance institutionnelle du tribunal relativement aux questions administratives qui ont directement un effet sur l'exercice de ses fonctions judiciaires.
2	la sécurité financière, y compris le traitement et les avantages sociaux;		

Le présent document porte sur la troisième condition.

Il reste qu'il faut retenir que le principe de l'indépendance judiciaire s'applique à tous les tribunaux judiciaires, incluant les cours municipales, et qu'à ce titre, tous doivent participer à sa reconnaissance.

LE JUGE MUNICIPAL ET LA DÉONTOLOGIE JUDICIAIRE

Comme le rapportait un auteur, « sans déontologie, l'indépendance ne se justifie pas. Sans indépendance, la déontologie aujourd'hui ne suffit pas. Les deux sont donc essentielles et se renforcent mutuellement³⁰ ».

Comme tout professionnel, le juge municipal est assujéti à des règles déontologiques. Là s'arrête toute comparaison. À la différence de la déontologie professionnelle, la déontologie judiciaire n'est pas affaire de normes, mais de valeurs.

Le Code de déontologie de la magistrature est succinct³¹. Il ne contient pas une énumération d'actes répréhensibles, mais il se veut davantage un guide pour la magistrature.

Ses 10 articles reconnaissent les valeurs de la magistrature. Ainsi, rappelant les valeurs de l'indépendance, de l'impartialité et de l'intégrité, les dispositions du Code indiquent aux juges les devoirs devant guider leur pratique.

* * *

CONCLUSION DE LA PARTIE 1

Eu égard à l'indépendance et à l'impartialité, le juge est en quelque sorte le premier répondant. Aussi, avant de devoir répondre à une plainte portée à son égard devant le Conseil de la magistrature, le juge municipal a-t-il tout intérêt à clarifier les zones d'ombre qui pourraient surgir d'une pratique ou d'une décision prise par une administration municipale et qui serait susceptible de porter atteinte à l'indépendance de la magistrature ou à son impartialité.

Responsable aussi d'assurer le respect des droits fondamentaux des citoyens en matière d'indépendance et d'impartialité, l'administration municipale se doit d'agir de manière à ne pas y porter atteinte en instaurant un milieu de vie favorisant l'indépendance judiciaire et un climat susceptible de donner l'apparence d'impartialité.

Certes, l'indépendance et l'impartialité du juge municipal, c'est d'abord l'affaire du juge, au bénéfice du justiciable. Toutefois, sa mise en œuvre est partagée.

Par exemple, la loi confie à la juge en chef adjointe responsable des cours municipales plusieurs mandats en lien avec ces valeurs³².

Le juge en chef adjoint responsable des cours municipales est chargé de la direction des cours municipales. À ce titre, il a notamment pour fonctions, outre celles qui lui sont conférées dans la *Loi sur les cours municipales* (chapitre C-72.01):

- 1** d'élaborer, en concertation avec les juges municipaux, des politiques générales qui leur sont applicables et de voir au respect de ces politiques;
- 2** de voir à l'adoption de règlements nécessaires à l'exercice de la compétence des cours municipales et d'en surveiller l'application;
- 3** de veiller au respect de la déontologie judiciaire;
- 4** de promouvoir, en collaboration avec le Conseil de la magistrature, le perfectionnement des juges municipaux;
- 5** d'apporter son soutien aux juges dans leurs démarches en vue d'améliorer le fonctionnement des cours municipales.

Mais on aurait tort de penser que la Municipalité n'a aucun rôle à jouer pour assurer au citoyen l'indépendance de la magistrature et l'impartialité du juge municipal.

Au contraire, puisque l'indépendance et l'impartialité relèvent des droits fondamentaux énoncés aux chartes, il revient aussi à l'administration municipale de mettre en œuvre toutes les mesures favorisant l'indépendance du juge. À cette fin, elle peut notamment le mettre à l'abri de toutes pressions directes ou indirectes, et prendre toutes les mesures visant à donner toutes les apparences d'impartialité que requiert la justice.

Et de poser la question : si des règles déontologiques participent à l'indépendance, à l'impartialité et à l'intégrité de la magistrature en rappelant au juge ses devoirs, qu'en est-il de tous ceux qui, dans le monde municipal, gravitent autour du juge ? Quels sont les comportements que ces personnes doivent adopter ou éviter pour démontrer qu'elles participent elles aussi à la reconnaissance de l'indépendance, de l'impartialité et de l'intégrité de la cour et du juge municipal ?

Voilà le sens des questions adressées au Conseil ou au bureau de la juge en chef adjointe responsable des cours municipales, ou encore des commentaires entendus dans le milieu municipal.

En y répondant dans les pages qui suivent, nous verrons comment la Municipalité, ses élus et son personnel contribuent à assurer l'indépendance de la cour municipale et l'impartialité du juge.

PARTIE 2

LES BONNES PRATIQUES

VISANT À ASSURER L'INDÉPENDANCE ET L'IMPARTIALITÉ DES COURS MUNICIPALES

Peut-on imaginer un député de l'Assemblée nationale parler de sa cour quand il évoque un jugement rendu par la Cour du Québec?

Peut-on penser que la Cour du Québec se retrouve dans l'organigramme du gouvernement?

Que dire d'un juge de cette cour qui entrerait dans la salle d'audience par la même porte que le procureur, ou encore d'un membre du gouvernement qui inviterait un juge à dîner?

À raison, on aurait tôt fait de dénoncer ces situations.

Or, plusieurs situations problématiques, comme celles évoquées dans le paragraphe précédent, se produisent dans certaines cours municipales et elles sont portées à l'attention du Conseil.

Dans la seconde partie, nous abordons donc ces situations mises en évidence par des commentaires entendus ou des questions posées, eu égard à l'indépendance et à l'impartialité de la cour municipale. Il s'agit donc de répondre à des préoccupations d'élus, d'administrateurs publics, du personnel de la Ville et de celui de la cour dans leur relation avec le juge municipal.

Puisqu'à l'instar des autres tribunaux judiciaires, une cour municipale doit offrir toutes les garanties d'indépendance et d'impartialité qu'imposent les chartes, les élus municipaux et le personnel doivent, au quotidien, donner l'assurance aux justiciables que non seulement la cour municipale est indépendante et impartiale, mais qu'elle en offre toutes les apparences.

C'est dans les attitudes, les comportements, les paroles prononcées, les interventions publiques et privées, l'organigramme de la Ville, les relations professionnelles et sociales et l'aménagement des locaux qu'on reconnaîtra si la cour municipale présente vraiment toutes ces garanties.

JUGE MUNICIPAL : UNE FONCTION QUI REPOSE SUR LA CONFIANCE

Bien que nommé par le gouvernement, le juge est rémunéré par la Ville. Les employés qui l'entourent sont nommés par la Ville. Le juge siège dans les locaux que la Ville met à sa disposition.

On l'aura compris, les apparences peuvent laisser croire que le juge a un autre maître que le droit. Se pose alors la question du choix des mesures à mettre en œuvre pour assurer aux justiciables la pleine confiance dans le juge. Que la justice ne soit pas uniquement rendue, mais, comme le soulignait la Cour suprême, que la justice apparaisse être rendue.

On rappellera que cette mission est une responsabilité partagée et qu'à cette fin, toutes les personnes, à la cour, les élus et les employés de la Ville, doivent tout mettre en œuvre pour atteindre cet objectif.

En principe, on retiendra que si chacun convient de n'exercer que les seules fonctions pour lesquelles il est élu ou nommé, l'indépendance de la cour sera sauvegardée. Les propositions qui suivent visent l'atteinte de cet objectif.

L'AUTONOMIE DE GESTION

Notons d'abord que le plus haut tribunal du pays a énoncé que l'indépendance institutionnelle du tribunal relativement aux questions administratives qui ont directement un effet sur l'exercice de ses fonctions judiciaires constituait une condition essentielle à l'indépendance judiciaire. De ce fait, l'assignation des causes aux juges est une question qui relève exclusivement de la cour. En outre, le nécessaire degré d'autonomie de gestion du pouvoir judiciaire sur l'administration des tribunaux suppose un contrôle de la cour sur l'assignation des causes aux juges, la détermination des séances de la cour, la confection des rôles ainsi que certains domaines connexes tels l'allocation de salles d'audience et la direction du personnel administratif.

Le *Règlement des cours municipales* et le Conseil de la magistrature en ont pris acte³³:

La Ville où le juge exerce sa juridiction municipale lui reproche d'occasionner des heures supplémentaires, tant pour lui-même que pour les employés municipaux, ajoutant ainsi à son fardeau financier. Notamment, la Municipalité lui reproche d'avoir demandé au greffier de ne pas surcharger le rôle d'une séance.

« La composition des rôles est du ressort de la magistrature et ce reproche n'est certes pas justifié. » Elle lui reproche aussi, dans un dossier en particulier, d'avoir refusé d'écouter les cassettes d'audition et d'en avoir demandé les notes sténographiques. « [L]e Conseil considère qu'on ne peut blâmer un juge pour la demande de notes sténographiques nécessaires à l'étude des témoignages. »

En somme, toutes les interrogations relatives aux questions administratives qui ont directement un effet sur l'exercice de ses fonctions judiciaires trouvent facilement réponse : elles relèvent de la cour et non de l'administration municipale.

On pourrait ajouter que le Conseil a même reconnu que la critique d’une administration puisse être, en certains cas, justifiée³⁴:

Le fait qu’un juge constate publiquement ce qu’il estime être des lacunes dans l’administration ne constitue pas en soi un manquement au Code de déontologie, surtout lorsque l’administration est essentielle au bon fonctionnement de la cour et à l’exécution de ses ordonnances.

LES ÉLUS, LE PERSONNEL DE LA COUR ET L’ADMINISTRATION MUNICIPALE

La proximité des élus, du personnel de la cour et de l’administration municipale avec le juge crée des occasions qui peuvent mettre à mal son indépendance et son impartialité. Par leur comportement, toutes ces personnes démontreront non seulement l’indépendance de la cour municipale et son impartialité, mais en offriront toutes les apparences.

Par exemple, elles éviteront toute conversation, sauf celles qui sont requises pour l’exercice de la fonction, et elles respecteront les convenances³⁵; les justiciables sauront reconnaître la confiance requise pour dire le droit.

S’il apparaît évident que tous s’abstiendront de demander des conseils juridiques au juge, quel comportement devraient-ils adopter lors d’une rencontre fortuite avec le juge dans les locaux de la Municipalité ou à l’extérieur (par exemple : au marché, au cinéma, à l’aréna ou lors d’une activité philanthropique)? En toutes circonstances, les élus ou les membres du personnel de la Municipalité doivent redoubler de prudence et se limiter à des salutations d’usage.

Les élus

Que ce soit dans le cadre de l’exercice de leurs fonctions ou encore dans la vie en société, afin d’assurer l’indépendance de la cour, les élus doivent éviter toute communication avec le juge.

Le greffier et son personnel

La Municipalité dispose d’employés pour fournir les services requis par ses citoyens. De son côté, pour assurer son bon fonctionnement, la cour doit disposer d’un personnel qualifié, compétent et... indépendant. Voyons la situation du greffier, une personne incontournable dans l’organisation judiciaire municipale.

C’est en vertu de la *Loi sur les cours municipales* que le greffier et le greffier adjoint sont confirmés dans leur fonction. Leur nomination se fait selon une résolution du conseil de la Municipalité ou de la Municipalité régionale de comté, responsable de l’administration du chef-lieu de la cour. Ils exercent des fonctions névralgiques au sein de la cour municipale.

Ces fonctions, selon l’article 62 de la loi, consistent notamment à recevoir les serments ou affirmations solennelles, à lancer les assignations de témoins, à autoriser les modes spéciaux de signification, à assister le juge lors des séances, et à vérifier et approuver les frais judiciaires, y compris les honoraires d’huissiers.

La loi confère au greffier certains pouvoirs :

- **Enregistrement de la comparution ou le défaut des défendeurs;**
- **Ajournement de la séance lorsque le juge est absent ou incapable d’agir.**

Au moins une fois l’an, le greffier doit aussi transmettre au ministre de la Justice et au juge en chef un rapport des activités de la cour. Les éléments devant être transmis sont énumérés à l’article 64 de la loi.

En plus de ces fonctions, le greffier de la cour municipale peut être nommé par le ministre de la Justice pour agir à titre de percepteur des amendes. La reconnaissance de ce pouvoir est déterminée au *Code de procédure pénale*, au chapitre ayant trait aux moyens d’exécution des jugements et à la perception des amendes.

Il peut également être nommé, toujours par le ministre de la Justice, pour agir à titre de juge de paix fonctionnaire. Ses pouvoirs sont alors définis dans le décret qui le nomme. Le juge de paix fonctionnaire a notamment la responsabilité de rendre des jugements par défaut en matière pénale.

Le greffier de la cour municipale voit à l’administration du budget de la cour et s’occupe du personnel qui y est affecté, s’il y a lieu. Il assure le lien entre les divers intervenants : juges, policiers, avocats, huissiers et, bien entendu, les justiciables.

Il ressort clairement du texte que le greffier et son adjoint sont des officiers de la cour. Ils exercent leurs fonctions sous la supervision du juge municipal³⁶.

Par ailleurs, la lecture des dispositions législatives qui vient d'être faite et la pratique soulèvent des problèmes quant à l'indépendance et à l'impartialité.

Ainsi, selon la loi, le greffier, une personne qui exerce des fonctions judiciaires, pourrait aussi exercer une fonction administrative, celle de percevoir des amendes. Le cumul de ces deux fonctions pourrait porter atteinte à l'indépendance de la cour tout en ne respectant pas le principe de la séparation des pouvoirs, soit l'exercice simultané de la fonction judiciaire et du pouvoir exécutif.

Par ailleurs, bien que nommés par la Municipalité, le greffier et le personnel relèvent du juge. S'il doit être clair, sur l'organigramme par exemple, que la cour ne relève pas de la Municipalité, il en est de même du greffe. Une distance structurelle devrait séparer le personnel du greffe du personnel de la Municipalité. Il serait approprié que le greffier et le personnel de la cour municipale relèvent directement du directeur général de la Municipalité, aux seules fins de la responsabilité financière et non quant au pouvoir de direction envers ces personnes. Le fait de relever du directeur des services juridiques apparaît incompatible avec la fonction judiciaire du greffier. Le greffier ne peut relever du directeur qui est responsable des poursuites devant la cour municipale. Imaginerait-on le greffier de la Cour du Québec relever du Directeur des poursuites criminelles et pénales?

En outre, on ne saurait reconnaître une situation dans laquelle le procureur de la Ville serait aussi le greffier de la cour, sans mettre en cause les apparences d'impartialité, voire son indépendance.

Enfin, idéalement, dans l'aménagement des lieux et dans les relations professionnelles et sociales quotidiennes, on devrait prévoir une certaine distance entre le personnel et le juge.

Le directeur général

Normalement, aucune communication ne doit intervenir entre le directeur général de la Municipalité et le juge. Néanmoins, des discussions peuvent être requises entre l'administration municipale et la juge en chef adjointe responsable des cours municipales ou le juge président d'une cour municipale. Ces situations méritent la plus grande attention pour éviter d'affecter l'indépendance de la cour.

En outre, le directeur général doit limiter ses communications avec le personnel de la cour aux discussions qui ne touchent pas au fonctionnement de la cour, encore moins au travail du juge.

Le procureur de la Ville

Le procureur de la Ville représente le poursuivant. C'est parfois un employé de la Ville, parfois un avocat dont la Ville a retenu les services. Comme nous l'avons indiqué plus haut, le procureur ne peut cumuler les fonctions de greffier.

Évidemment, dans son comportement, dans ses relations et attitudes, il doit démontrer une indépendance face au juge. Le juge doit aussi maintenir une distance qui ne démontre aucune relation, personnelle ou professionnelle. Son bureau, idéalement aménagé en dehors du greffe, ne doit pas laisser croire qu'il y a promiscuité entre le juge et le procureur. En salle d'audience, aucune remarque ou familiarité ne doit laisser soupçonner de liens entre eux, outre le lien professionnel. Devant le juge, le procureur n'a évidemment droit à aucun traitement préférentiel.

Enfin, que ce soit au bureau, au téléphone, à l'extérieur ou par tout moyen technologique, le procureur ne doit pas bénéficier d'un accès privilégié au juge.

LES LOCAUX DE LA COUR (BUREAU DU JUGE, GREFFE ET SALLE D'AUDIENCE)

Il y a quelques années, un plaignant s'est adressé au Conseil de la magistrature pour formuler plusieurs reproches à l'égard d'un juge, dont ceux « d'avoir fait preuve de corruption puisque entré dans la salle de cour avec des représentants de la Municipalité (...) d'avoir ri avec la greffière et l'avocate. »

Même si le comité d'enquête du Conseil ne se prononce pas précisément sur ces aspects de la plainte, selon lui, l'écoute de l'enregistrement audio des débats démontre « qu'une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique, conclurait que le juge n'a pas été, en fait et en apparence, manifestement impartial lors de l'audition de cette affaire³⁷. »

Les lieux, le comportement et les attitudes doivent donc permettre aux justiciables de penser que le juge, le greffier et les personnes qui l'assistent participent à l'indépendance et l'impartialité du tribunal.

Idéalement, le juge devrait exercer dans un local distinct de celui de la Municipalité. La réalité pouvant faire en sorte que cela est impossible, on comprendra que la plupart du temps, toutes les mesures doivent être prises pour donner les apparences d'impartialité et pour dresser un mur entre l'administration municipale, le greffe, le bureau du juge et la salle d'audience.

Le local dans lequel siège la cour ainsi que l'aménagement physique des lieux devraient démontrer que la cour municipale est un lieu indépendant de la Municipalité. Par exemple, la cour devrait éviter de siéger dans la salle du conseil de ville. De surcroît, toute marque distinctive ou tout symbole rappelant la ville (drapeau ou armoiries) devraient être bannis de la salle de cour. L'aménagement des lieux doit faire en sorte qu'il n'existe pas de lien physique entre ces entités.

De plus, sauf pour des circonstances extraordinaires, personne ne doit pouvoir pénétrer dans le bureau du juge, à moins d'y être autorisé expressément. Il en est de même du système informatique, dont un accès privé doit être réservé au juge.

CONCLUSION DE LA PARTIE 2

La *Charte canadienne des droits et libertés* reconnaît notamment le droit de tout inculpé d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable.

De son côté, la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec reconnaît aux citoyens le droit à une audience publique et impartiale de leur cause par un tribunal indépendant.

La cour municipale est un tribunal de l'ordre judiciaire qui exerce des fonctions en matière civile, criminelle et pénale. Les justiciables qui s'y présentent doivent bénéficier de ces garanties.

Malgré la proximité et les liens fonctionnels qu'imposent certaines obligations, la cour municipale est une entité autonome, distincte de la Municipalité. Elle relève de l'ordre judiciaire et doit offrir aux citoyens les garanties reconnues par la Charte. Il est de la responsabilité des juges, des élus et du personnel de la Municipalité qu'il en soit ainsi.

Pour ce faire, il doit être clair que la cour n'est pas un « service municipal », et on doit prendre acte que, comme l'édicte la loi, les employés de la cour sont des « officiers de justice ». On pourra rétorquer que cela a un coût. Nous répondrions que c'est à ce prix que l'indépendance de la cour municipale sera reconnue.

À RETENIR

QUANT AU RÔLE DU JUGE :

- Assurer le contrôle de la cour sur l'assignation des causes aux juges, la détermination des séances de la cour, la confection des rôles ainsi que certains domaines connexes telles l'allocation de salles d'audience et la direction du personnel administratif;
- Préserver l'intégrité et défendre l'indépendance de la magistrature;
- Devoir de façon manifeste être impartial et objectif.

QUANT AUX FONCTIONS DE LA JUGE EN CHEF DES COURS MUNICIPALES :

- Diriger les cours municipales et les juges qui les composent;
- Veiller au respect de la déontologie judiciaire;
- Surveiller l'application des Règles de pratique;
- Apporter son soutien aux juges dans leurs démarches en vue d'améliorer le fonctionnement des cours municipales.

QUANT AUX FONCTIONS DU GREFFIER :

- Reconnaître de manière formelle que le greffier et le personnel de la cour sont des officiers de la cour, qu'ils exercent leurs fonctions sous la supervision du juge et qu'ils relèvent de la cour, sauf à des fins financières, lesquelles sont du ressort du directeur général;

- Rendre incompatibles la fonction de greffier et celle de percepteur des amendes;
- Rendre incompatibles la fonction de procureur de la Ville et celle de greffier de la cour.

QUANT AUX RELATIONS HUMAINES :

- Restreindre aux usages et convenances les contacts des élus et du personnel de la Municipalité avec le juge dans les locaux de la Ville et lors d'activités extérieures;
- Restreindre aux usages et aux convenances les rapports entre le procureur et le juge.

QUANT AUX LOCAUX :

- Maintenir une cour municipale dans un lieu distinct des services municipaux. En cas d'impossibilité, assurer une séparation physique entre les locaux de la Ville et ceux de la cour;
- Aménager des lieux qui comportent une distanciation entre le juge et le personnel;
- Prévoir que la salle du conseil de la Municipalité ne serve pas de salle de cour;
- N'exposer aucun signe distinctif, drapeau de la ville ni aucunes armoiries dans la salle où siège la cour;
- S'assurer que le juge dispose d'un local privé qui ne peut être accessible sans son autorisation, aux fins de conserver la confidentialité du délibéré.

1. *Charte canadienne des droits et libertés*, article 11d), partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c11; et *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, chapitre C-12, article 23.
2. Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Commentaires des Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire*, 2002.
3. La version électronique de ce rapport peut être consultée à l'adresse suivante : https://coursmunicipales.ca/fileadmin/cours_municipales_du_quebec/pdf/Rapports_annuels/RapPublicCoursMun_2019_2020.pdf
4. *Loi sur les cours municipales*, RLRQ, chapitre C-72.01, article 3.
5. *Ibid.*, articles 5 à 18.
6. *Ibid.*, article 19.
7. *Ibid.*, article 20.
8. *Ibid.*, article 23.
9. *Ibid.*, articles 105 et 111.
10. *Ibid.*, article 27.
11. *Ibid.*, article 28.
12. *Ibid.*, article 29.
13. *Code de procédure pénale*, RLRQ, chapitre 25.1.
14. L.R.C., (1985), chapitre C-46.
15. *Loi sur les cours municipales*, op. cit., article 24.1.
16. *Ibid.*, article 42.1.
17. *Ibid.*, articles 32 à 34.
18. RLRQ, chapitre T-16, r. 4.1.
19. *Loi sur les cours municipales*, op. cit., article 36.
20. *Ibid.*, articles 38 et 39.
21. *Ibid.*, article 45.
22. *Ibid.*, article 71.
23. *Ibid.*, articles 49 et 85.
24. *Ibid.*, article 87.
25. *Ibid.*, articles 89 et 91.
26. *Conférence des juges municipaux du Québec c. Procureur général du Québec*, 2000 CanLII 17999 (QC CS), par. 51.
27. *Ville de Westmount c. Procureur général du Québec*, 2001 CanLII 13655 (QC CA), par. 241.
28. *Clément c. Procureur général du Québec*, 2015 QCCS 2207, par. 33.
29. *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673; et *La Reine c. Beauregard*, [1986] 2 R.C.S. 56, par. 21.
30. Patrick Glenn, « Indépendance et déontologie judiciaires », *La Revue du Barreau*, 1995, 295, 303.
31. En fait, il existe deux codes de déontologie : le Code de déontologie de la magistrature et le Code de déontologie des juges municipaux. Ce dernier s'applique aux juges municipaux à la séance. Toutefois, aucune différence majeure ne distingue ces deux codes.
32. RLRQ, chapitre T-16, article 98.
33. Voir : *Règlement des cours municipales*, chapitre C-72.01, r. 1.1, notamment les articles 22 et 23; ainsi que CM-8-97-3 et CM-8-97-41 (examen).
34. *Lapointe et Ruffo*, CM-8-88-37.
35. Leur conduite ou leurs propos (propos vexatoires, humour douteux, invitation à partager un repas).
36. *Loi sur les cours municipales*, op. cit., article 58.
37. *Martineau et Crête*, 2017-CMQC-120, par. 23.

