

## CHAPITRE 9

### RECOMMANDATIONS

Les recommandations sont regroupées par thème et réfèrent aux parties du rapport qui en traitent, le cas échéant.

#### 9.1 Les programmes sociaux

Ces programmes sont décrits aux pages 14 à 17 du chapitre 2. En adhérant à ces programmes, les municipalités contribuent à leur financement. Ils font l'objet d'une application judiciaire par les avocats de la poursuite, et ce, en matières criminelles, dans la quasi-totalité des cas. À cet égard, le Procureur général du Québec a la responsabilité d'encadrer les avocats-poursuivants par des directives adéquates et appropriées; il a aussi intérêt à ce que ces programmes soient fournis judicieusement et offerts à tous les justiciables des cinq nouvelles villes.

Le mandataire recommande que :

- *les nouvelles villes adhèrent à ces programmes, s'assurent de la collaboration du personnel et fournissent les locaux nécessaires à leur application dans leur nouvelle cour municipale (à ce sujet, voir également le Rapport du 31 mai 2001);*
- *le Procureur général du Québec émette les directives adéquates et appropriées pour l'encadrement nécessaire aux avocats-poursuivants dans la conduite de ces programmes;*

- *les nouvelles cours municipales bénéficient des services des personnes-ressources dont dispose la Cour municipale de la Ville de Montréal et qui sont nécessaires à l'établissement de ces programmes.*

## **9.2 La gestion des procédures**

Le mode de gestion est décrit aux pages 17 à 22 du chapitre 2. Les propositions qui y sont faites visent à mieux informer les justiciables, à faciliter leurs contestations, à diminuer le coût des opérations et à mieux assurer leur participation au processus judiciaire.

Le mandataire recommande que :

- *les autorités policières s'assurent que les rapports d'événements soient concis, précis et véridiques;*
- *le procureur général prépare un guide d'information juridique sur les infractions, leurs modes de procédure et de preuve qui sont du ressort juridictionnel des cours municipales;*
- *les autorités municipales fournissent, dans les différents comptoirs de services d'arrondissement, de l'information juridique, au moyen d'un guide d'information et/ou au moyen d'une ligne téléphonique;*
- *les greffiers des cours municipales, expédient après 30 jours, un avis administratif de rappel dans les cas de constats de stationnement et de circulation demeurés sans réponse;*
- *les cours municipales établissent un système de plaidoyers de culpabilité «avec explications» pour les constats de stationnement et de circulation;*

- *les cours municipales maintiennent le système actuel dans lequel les procès peuvent être tenus «en soirée», sauf pour certaines infractions criminelles, telles les cas de violence conjugale;*
- *les cours municipales développent un système qui permette de tenir des procès sur rendez-vous, à heure prédéterminée, à l'endroit choisi par le contrevenant, et si nécessaire, selon une procédure administrative simple de transfert de dossier;*
- *les autorités municipales s'assurent que, dans les comptoirs de services on y trouve du personnel compétent pour fournir des services aux communautés culturelles qui comprennent difficilement le français ou l'anglais;*
- *la communication de la preuve soit faite automatiquement, dès la production du plaidoyer de non-culpabilité;*
- *les autorités municipales prévoient la présence d'un avocat du type «public défendeur» dans chaque cour où les justiciables, lors des audiences, ne sont pas représentés par un avocat.*

Les recommandations suivantes nécessiteraient des modifications au Code de Procédure pénale du Québec :

- *le Procureur général du Québec instaure un système de procès, par écrit;*
- *le défendeur ne soit pas requis d'être présent à son procès, tout en conservant le droit d'offrir pour sa défense les témoins de son choix;*
- *les témoignages de certains témoins pourraient être rendus à distance, au moyen de la vidéoconférence (en circuit fermé);*

- *des règles particulières de procédure soient élaborées au bénéfice des plaideurs qui se représentent seuls et se retrouvent, sans conseil juridique, devant les cours municipales.*

### **9.3 La compétence juridictionnelle**

#### **9.3.1 La poursuite des infractions**

En principe, le dénonciateur d'une infraction peut déposer sa procédure introductive devant la cour compétente de son choix, en l'occurrence soit à la cour municipale, soit à la Chambre criminelle et pénale de la Cour du Québec. À cet égard, il existe au Québec une grande disparité dans la pratique. Par souci de cohésion et de cohérence, et aussi par souci de respecter les principes de base d'une saine administration d'une justice de proximité, le ministre de la Justice et Procureur général devrait encadrer ce processus, le baliser, afin de ne pas laisser perturber le système par des initiatives locales. Nous savons à quel point les poursuites pénales sont rentables alors que les poursuites criminelles ne le sont pas, d'où des décisions qui ne sont pas que judiciaires! Le mandataire n'a pas le mandat de se prononcer sur un financement quelconque de ces poursuites criminelles par le gouvernement québécois, afin de remédier à la situation et ce, quel que soit le mérite de l'argumentation de ceux qui appuient cette dernière proposition.

En matières pénales, il ne semble pas exister de problèmes, sauf peut-être, sur le territoire de l'Île de Montréal, le cas de l'application par la Sûreté du Québec du Code de la sécurité routière. Il apparaît que cette pratique devrait être rectifiée et que le ministre de la Justice devrait l'examiner. Le mandataire n'a pas poursuivi son investigation afin de savoir s'il existe d'autres situations semblables, par exemple dans les organismes de transport, etc.

En matières criminelles, toutefois, le problème est bien présent. Il faut rappeler que dans l'état actuel de la législation (voir le chap. 3) et de la pratique observée (voir à ce sujet le chap. 5 et plus particulièrement le relevé des activités des cours municipales et 7.2.1 où l'on comptabilise l'augmentation du nombre d'heures d'audiences), le conseil municipal a le choix de traiter ou de ne pas traiter les dossiers en matières criminelles qui relèvent de la compétence d'une cour municipale.

Afin de clarifier la situation, de maintenir une justice de proximité, de favoriser une plus grande cohérence dans le traitement des dossiers, d'éviter un dédoublement des ressources et de faciliter l'exécution des jugements en regroupant les dossiers qui concernent une même personne,

Le mandataire recommande que :

- *le Procureur général détermine devant quelle juridiction compétente il privilégie le dépôt des procédures introductives, en matières criminelles et pénales;*
- *le Procureur général du Québec s'assure que, par des ententes et/ou une réglementation appropriée, les plaintes soient déposées conformément à ses directives pour chacune des nouvelles cours municipales, et non, au choix du dénonciateur, devant une autre juridiction.*

Remarque : La juridiction additionnelle qui pourrait être dévolue à la Cour municipale de Montréal.

Les procureurs municipaux de l'actuelle Cour municipale de Montréal, dans leur mémoire présenté par leur syndicat, le SEPB, qui regroupe les procureurs du Service du contentieux de la Ville de Montréal propose d'accroître la juridiction de la nouvelle Cour municipale de Montréal de la

façon suivante : en assumant la poursuite des causes relatives à la possession simple de stupéfiants, puisque le vol et la prostitution sont souvent des infractions liées à la consommation de stupéfiants et aussi en assumant la poursuite des causes relatives aux prêteurs sur gages délinquants dans l'application de la Loi sur la protection du consommateur.

Cette proposition apparaît logique, mais malheureusement le mandataire n'a pas eu le temps nécessaire pour réunir les éléments qui lui permettraient de faire sienne cette proposition.

### **9.3.2 La compétence juridictionnelle relative à l'article 553 du Code criminel**

Actuellement, et ce, jusqu'au 31 décembre 2001, les cours municipales de Montréal et de Québec ont compétence sur les actes criminels énumérés à l'article 553 du Code criminel et qui sont de la juridiction absolue d'un juge de la cour provinciale, telle que définie au Code criminel.

Nous rappelons que la Cour municipale de Québec n'exerce pas cette juridiction.

Il s'agit là de trois catégories d'actes criminels :

- soit d'une dénonciation pour vol, faux semblant, recel, fraude ou méfait lorsque la valeur alléguée ne dépasse pas 5 000,00 \$ (art. 553 (a) (b));
- soit d'une infraction dite de «moralité» (art. 553 (c) i à vi);
- soit d'une infraction autre (art. 553 (vii) à (xi)).

Comme nous l'avons vu précédemment au chapitre 3, la L.C.M. à compter du 01 janvier 2002, ne donne pas compétence aux nouvelles cours municipales de Montréal et de Québec à l'égard des infractions énumérées à l'article 553 du Code criminel.

Tous les intervenants à nos travaux ont recommandé de maintenir cette compétence à la Cour municipale de Montréal, sauf un mémoire remarqué de la Ville (actuelle) de Montréal qui avançait une argumentation fondée sur l'équité fiscale et sur le dédoublement des effectifs policiers. Le Comité de transition de Montréal a manifesté son accord avec cette argumentation de la Ville de Montréal, lors d'une rencontre à ses bureaux, le 19 juin dernier. Le mandataire soumet que ces deux questions (d'équité et de dédoublement) ne sont pas nécessairement de son ressort et qu'elles devraient être discutées et réglées à un niveau qui n'est pas le sien, dans un cadre beaucoup plus large de discussions.

Le mandataire recommande que :

- *la Loi sur les cours municipales soit modifiée afin d'habiliter les cours municipales de Montréal et de Québec à exercer pleine compétence sur les actes criminels énumérés à l'article 553 du Code criminel pendant une période d'au moins trois ans, afin de permettre aux nouvelles villes de Montréal et de Québec de se prononcer sur la justesse de cette mesure, compte tenu de l'accent mis sur la «justice de proximité», caractéristique essentielle d'une cour municipale;*

Quant à la Cour municipale de Montréal, le mandataire recommande le rétablissement de cette compétence aux motifs suivants :

1. les infractions énumérées à l'article 553 du Code criminel seront mieux traitées à la Cour municipale de Montréal, selon les concepts de «justice

- de proximité», notamment les victimes des infractions de «nuisance publique» qui pourront mieux exprimer leurs problèmes devant des instances spécialisées;
2. l'actuelle Cour municipale de Montréal possède l'expertise nécessaire avec ses cinq procureurs;
  3. la Cour du Québec (chambre criminelle et pénale) à Montréal ne possède pas cette expertise;
  4. même en l'absence de cette compétence, la Cour municipale de Montréal pourra continuer à traiter toutes les infractions énumérées aux paragraphes (a), (b) ainsi qu'au paragraphe (c), de l'article 553 du Code criminel, infractions qui sont punissables sur déclarations de culpabilité, par procédure sommaire; ce qui n'entraînera pas un transfert avantageux pour la Cour du Québec;
  5. pour les services policiers, il y a avantage à regrouper dans la même cour les accusés provenant de la même opération, par exemple, dans les cas de maisons de jeux ou de débauche, les personnes «trouvées» (procédure sommaire) et les «tenanciers» (actes criminels).

Quant à la Cour municipale de Québec, le mandataire recommande également le rétablissement de cette compétence au motif principal qu'il y a avantage à regrouper dans la même cour les accusés provenant de la même opération policière.

## 9.4 La magistrature

### 9.4.1 Les juges en chef de cours municipales

Actuellement, il existe deux catégories de postes de juges en chef, soit :

- le poste de juge en chef des cours municipales du Québec prévu à la L.C.M. Il est nommé pour un terme de sept ans et ses fonctions consistent à s'occuper de politiques générales, de règles de pratique communes, de déontologie, de perfectionnement et de soutien. Sa juridiction s'étend à tous les juges des cours municipales du Québec, à l'exception de celles de Laval, de Montréal et de Québec;
- les postes de juges en chef (et autres postes connexes) de certaines cours municipales sont répartis comme suit : à Montréal, un juge en chef, un juge en chef adjoint et un juge coordonnateur; à Québec, un juge en chef;

Ces postes de juges en chef ont été prévus et créés par les Chartes des villes concernées, dans le cas de Montréal à l'article 1105 et dans celui de Québec à l'article 557. Leurs pouvoirs et fonctions sont déterminés à l'article 1105, alinéa 4 pour Montréal et à l'article 557.2 pour Québec;

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, on obtient la situation suivante, vu les modifications apportées par les articles 234 et suivants de la Loi 170, et aussi par l'effet combiné de l'abrogation des Chartes des villes de Montréal et de Québec et de l'application de la L.C.M. :

- le juge en chef des cours municipales du Québec demeure le juge en chef de toutes les cours municipales du Québec, y compris celles de Montréal et Québec par l'application de l'article 234, alinéa 3;

- les juges en chef des Cours municipales de Montréal et de Québec : ceux qui sont en fonction au moment de l'adoption du décret (art. 240, al. 1) conservent ces fonctions aux nouvelles cours municipales de Montréal et de Québec, selon l'article 240, alinéa 3 de la Loi 170;
- il y aura nominations de juges responsables pour chacune des autres cours et ce, selon l'article 240, alinéa 2 de la Loi 170.

La L.C.M. à l'article 25, alinéa 2, prévoit que le gouvernement désigne parmi les juges d'une cour composée de plusieurs juges, un juge responsable, mais sans déterminer son rôle et ses fonctions.

De même, la Loi 170, à l'article 240, alinéa 2 prévoit que le gouvernement désigne pour chacune des (nouvelles) cours, le juge responsable de cette cour, sous réserve du troisième alinéa de cet article 240.

Ce troisième alinéa prévoit que... «le juge en chef, le juge en chef adjoint et le juge coordonnateur de la Cour municipale de la Ville de Montréal et le juge en chef de la Cour municipale de la Ville de Québec en fonction au moment de l'adoption du décret conservent ces fonctions à la nouvelle Cour municipale de Montréal et à la nouvelle Cour municipale de Québec, respectivement.»

Lorsque le titulaire d'un poste précité cessera d'exercer ses fonctions, comment s'effectuera le remplacement, puisque l'abolition des Chartes de Montréal et de Québec prive le gouvernement du pouvoir de le faire?

Le mandataire soumet qu'il y a ambiguïté dans l'interprétation possible des différents articles relatifs aux juges en chef et aux juges responsables. Il faut y remédier, voyons ci-après comment.

Le mandataire recommande que :

**Quant au juge en chef des cours municipales du Québec**

- *pour une période minimale de trois ans soit maintenue l'exception relative à la nomination et à la fonction de juge en chef des cours municipales concernant les nouvelles cours municipales de Montréal et de Québec;*
- *pendant cette période de trois ans, soit instauré un «Comité aviseur» formé des juges en chef et des juges responsables des nouvelles cours qui feront rapport au ministre de la Justice afin de lui suggérer une procédure de remplacement d'une structure administrative adéquate.*

Et ce, pour les motifs suivants :

1. afin de permettre aux cinq nouvelles cours municipales de s'organiser et développer leur propre dynamique;
2. afin de permettre au ministère de la Justice d'étudier et proposer une structure plus adéquate;
3. les juges de la Cour municipale de Montréal et de celle de Québec s'opposent à être sous la gouverne du juge en chef des cours municipales du Québec, désirent le maintien du «statu quo» et, s'ils avaient le choix, préféreraient la tutelle du juge en chef de la Cour du Québec;
4. les problèmes de certaines nouvelles villes sont trop nombreux, notamment et surtout Montréal, pour en confier la tutelle hiérarchique à un juge en chef qui ne peut en connaître pleinement la spécificité;

5. les risques potentiels d'insubordination, de refus de collaborer, de conflits de toutes sortes sont trop élevés et risquent de retarder indûment l'organisation des nouvelles cours de Montréal et de Québec. Le mandataire a été en mesure d'évaluer ces risques au cours des trois derniers mois;
6. les règles de pratique communes doivent être élaborées en faisant l'examen des usages qui facilitent la pratique des plaideurs et leurs clients et non l'inverse.

Le mandataire recommande que :

**Quant aux juges en chef des cours municipales de Montréal et de Québec**

- *compte tenu de la recommandation précédente sur le statut et les fonctions du juge en chef des cours municipales, il y a lieu de maintenir les postes de juges en chef (et postes connexes) de la Cour municipale de Montréal et de Québec et de prévoir une procédure de remplacement;*
- *à tout événement, toute ambiguïté sur la fonction de juge en chef des cours municipales de Montréal et de Québec soit écartée, en intégrant dans la L.C.M. les dispositions de l'article 96 de la Loi sur les tribunaux judiciaires, relatives aux fonctions de juges en chef.*

**9.4.2 Le statut des juges municipaux**

Le statut des juges des cours municipales actuelles de Montréal et de Québec est protégé par l'article 242 de la Loi 170. Ceux en fonction au moment de l'adoption du décret désignant les juges affectés à la cour,

deviennent respectivement juges de la nouvelle Cour municipale de Montréal et juges de la nouvelle Cour municipale de Québec.

Dans l'analyse de la situation des cours existantes (p.80 du Rapport), nous relevons que l'actuelle Cour municipale de Longueuil est la seule au Québec où deux juges ont été nommés en vertu de l'article 25 de la L.C.M., dont l'un est le juge responsable.

D'après le nombre de séances estimé et le nombre de juges nécessaire au bon fonctionnement de chacune des nouvelles cours, toutes ces cours ont un volume de dossiers qui justifie la nomination de juges à temps plein. Le plus petit volume, soit celui estimé pour la Cour municipale de Lévis, requiert cependant la nomination d'un seul juge.

Nous devons considérer l'application de l'article 37 de la L.C.M., en particulier le fait que l'acceptation de la charge de juge municipal rend le juge inhabile à exercer sa profession devant toute cour municipale autre que celles de Laval, de Montréal et de Québec.

Nous devons aussi considérer l'étendue des territoires et les besoins de chacune des nouvelles cours municipales.

Prenant en compte les représentations faites au mandataire qui toutes, sans exception, favorisaient l'engagement de juges à temps plein,

Le mandataire recommande que :

- *les juges des nouvelles cours municipales soient nommés à temps plein, en désignant, dans le cas des cours municipales de Hull – Gatineau et de Longueuil, un juge responsable.*

Le mandataire rappelle que la Loi 170 à l'article 237, alinéa 1, lui demandait de consulter les juges en fonction auprès des cours municipales à intégrer, ce qu'il n'a pu faire en raison des requêtes présentées à la Cour supérieure par la Conférence des juges municipaux du Québec.

### **9.4.3 Les séances des cours municipales**

La L.C.M. prévoit les dispositions suivantes :

- quant au lieu : selon l'article 55, la cour siège à son chef-lieu et selon l'article 56, la cour siège également au lieu indiqué soit dans le règlement soit dans l'entente approuvée par le gouvernement.

Compte tenu des propositions d'organisation des nouvelles cours municipales, il y aura donc lieu de prévoir que la cour pourra siéger non seulement au chef-lieu, mais aussi dans chacun des centres intermédiaires de services;

- quant aux heures : selon l'article 53, la cour peut siéger tous les jours juridiques de l'année et aussi souvent que cela est nécessaire. La cour doit toutefois siéger, dans une proportion d'au moins une séance sur deux, après 18 heures.

Les informations recueillies révèlent que ces dispositions relatives aux séances d'après 18 heures ont été respectées de façon fort variable dans toutes les cours actuelles qui formeront les cinq nouvelles cours créées par la Loi 170 : certaines siègent dans cette proportion, d'autres plus ou moins et enfin une, soit la Cour de Montréal, pas du tout.

Donc les normes ne sont pas respectées et il ne semble pas qu'il y eut volonté de les faire respecter; même pour les plus orthodoxes, il apparaît qu'elles sont inutilement contraignantes.

Incidentement, il a été porté à notre attention que la Charte de la Ville de Laval, à l'article 31.10.1 de la Loi 207 (1999, c. 91) prévoit que : «La Cour peut siéger... le soir après 18 heures, aussi souvent que cela est nécessaire.» Ce type de disposition peut nous conduire à une solution juste, dans nos recommandations.

Nous rappelons que la Loi 170, à l'article 237 prévoit que le plan d'organisation des nouvelles cours doit tenir compte «du maintien d'une justice de proximité et de services dans les arrondissements.» Le présent rapport a tenu compte de ces impératifs en développant la notion d'accessibilité. Or toutes les cours affectées par cette loi, sauf celle de l'actuelle Ville de Montréal, ont fourni ces services d'audition «après 18 heures». Les justiciables ont bénéficié d'une telle disponibilité qui répondait à leurs besoins. Ils ne devraient pas en être privés.

Quant à la Cour municipale de Montréal, elle présente les particularités suivantes :

- ses juges permanents n'ont jamais siégé en soirée. Ils devront le faire, pour assurer une pleine accessibilité aux justiciables. Le mandataire devait les rencontrer le 08 mai dernier, afin de discuter avec eux des moyens d'établir une répartition juste et équitable pour tous, mais la rencontre a dû être annulée compte tenu des procédures judiciaires prises par la Conférence des juges municipaux à l'encontre des articles 234 à 246 de la Loi 170. Ce travail de consultation reste à faire.

Nous pouvons prévoir qu'un volume appréciable de causes dites «de circulation» pourraient être instruites en soirée et ce, pour l'avantage des justiciables. Ces causes pourraient être entendues par des juges de paix, s'ils sont nommés en nombre suffisant (voir section 9.5.1). Il faut aussi prévoir que des infractions criminelles pourraient être instruites aussi en soirée. Il faut donc, de toute façon, établir des communications avec les juges de l'actuelle cour municipale, non seulement pour satisfaire aux prescriptions de l'article 237 de la Loi 170, mais aussi pour profiter de leur expertise, dans le but de solutionner les problèmes qui se présenteront;

- un problème additionnel est apparu. Une analyse même sommaire des statistiques de la cour révèle un long délai d'audition en ce qui concerne les affaires pénales. Si cette situation est réelle, elle ne devrait pas exister.

Selon la doctrine et la jurisprudence, les juges en chef des cours municipales actuelles ont «la responsabilité administrative de voir à l'instruction diligente des litiges, dont leur tribunal est saisi». De plus, «le juge en chef détermine l'ordre dans lequel les litiges seront entendus, les horaires des séances du tribunal ainsi que l'assignation des juges et l'utilisation des salles d'audience». (Ces principes sont tirés de l'ouvrage de Me Luc Huppé : Le régime juridique du pouvoir judiciaire, Wilson et Lafleur, Montréal, 2000).

À compter du 01 janvier 2001, les juges en chef, et, selon le cas, les juges responsables des nouvelles cours devraient continuer d'exercer ces pouvoirs. Si ces pouvoirs étaient exercés au détriment d'une «bonne administration de la justice», le gouvernement devrait consigner les horaires de séances du tribunal, et ce, de façon spécifique, formelle et complète dans la L.C.M..

Le mandataire recommande que :

- *la loi sur les cours municipales soit modifiée à l'article 53, alinéa 2, de la façon suivante : La cour doit siéger le soir, aussi souvent que cela est nécessaire pour disposer des causes provenant de toutes matières;*
- *les contestations en matières pénales soient traitées et instruites de façon expéditive et sans délai indu, dans un lieu et selon des horaires propices, c'est-à-dire dans des «centres intermédiaires de services» s'ils ont été prévus et implantés, et «en soirée» et sur «rendez-vous», à heure prédéterminée;*
- *le ministre de la Justice s'assure de l'observance de cette politique par une réglementation appropriée qui serait conforme aux principes de l'indépendance judiciaire;*
- *le juge en chef ou selon le cas, le juge responsable de chacune des nouvelles cours municipales voit au respect des dispositions législatives ou réglementaires, le cas échéant.*

#### **9.4.4 Les politiques générales et les règles de pratique des cours municipales**

**Les politiques générales** ont pour but d'imposer à chacun des juges municipaux certaines règles de conduite, en regard de l'administration de la cour. Ce sont des règles de régie interne établies par voie de consensus, et non à simple majorité, qui ne visent que les juges municipaux et ne s'appliquent pas aux tiers; elles ne sont donc pas publiées.

L'article 56.1 de la L.C.M. permet aux juges municipaux d'adopter leurs politiques générales, lesquelles doivent être compatibles avec les dispositions

de cette loi, et ce, sans l'intervention, ni la participation du juge en chef des cours municipales.

Ces règles peuvent porter sur les activités suivantes :

- la répartition des vacances de façon à assurer une présence constante d'un juge;
- les activités professionnelles extrajudiciaires;
- la détermination des besoins en matériel de perfectionnement;
- les congés pour activités de parution;
- les publications et les conférences;
- les relations avec les médias.

Toutefois, l'article 36.5 spécifie que «le juge en chef (des cours municipales) a notamment pour fonction (1°) d'élaborer en concertation avec les juges municipaux, des politiques générales qui leur sont applicables...» Les termes employés peuvent s'expliquer par le fait qu'à l'époque de cette législation, il y avait plus de 130 cours présidées par 100 juges. Le juge en chef devait forcément convoquer les juges municipaux en assemblée en vue de dégager un consensus, et il devra continuer à le faire pour les cours qui ne sont pas touchées par la Loi 170.

Tel n'est plus le cas cependant pour les cinq nouvelles cours qui regroupent les 42 anciennes cours. Leur dimension crée une nouvelle dynamique. Les préoccupations des juges de ces nouvelles cours, notamment celles de Montréal et de Québec, sont bien différentes de celles d'un juge non-permanent, à temps partiel, siégeant deux à trois fois par semaine dans une localité isolée et qui bénéficie des services d'un suppléant rémunéré.

Il faut donc permettre à ces juges qui ont des problèmes spécifiques de dégager eux-mêmes un consensus qui va les lier.

Sur cet aspect particulier de la fonction du juge en chef de l'article 36.5, nous ajoutons la remarque suivante :

Cette formulation se démarque nettement de celle utilisée pour décrire la fonction du juge en chef à la Cour du Québec qui nous dit simplement que le juge en chef a pour fonctions...«de voir au respect, en matières judiciaires, des politiques générales de la Cour.»

Si ces termes ...«élaborer ...des politiques générales qui sont applicables (aux juges)...» font référence ou sont interprétés comme un pouvoir quelconque de direction par le juge en chef des cours municipales quant à l'exercice des fonctions judiciaires, ce serait une interprétation incompatible avec la théorie générale du régime juridique du pouvoir judiciaire.

La règle est clairement exprimée par Me Luc Huppé, LL.D. dans son ouvrage *Le régime juridique du pouvoir judiciaire*, pages 92 et suivantes :

- «Le juge en chef n'exerce pas un pouvoir de direction quant à l'exercice des ...fonctions judiciaires»;
- «(Le juge en chef) n'a qu'un rôle administratif (à l'égard des juges) et ne peut s'ingérer dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires»;
- «Chaque juge est indépendant à la fois des autres juges et du juge en chef et tous sont égaux les uns par rapport aux autres».

Le mandataire recommande que :

- *l'article 36.5 de la L.C.M. soit modifiée en spécifiant que cet article ne s'applique pas aux nouvelles cours municipales des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais.*

**Les règles de pratique** ont pour but de faciliter de façon harmonieuse le déroulement des procédures judiciaires et aussi la tâche des plaideurs. Elles n'ont pas pour but de les gêner et de les entraver, non plus de maintenir un formalisme et un cérémonial désuets, incompatibles avec une saine notion de justice de proximité.

De plus, les règles de pratique ne devraient pas constituer des entraves insurmontables aux plaideurs non représentés par avocats. Le phénomène de ces justiciables qui se représentent seuls prend une ampleur sans précédent qui, semble-t-il, ne diminuera pas. Les recommandations du présent rapport relatives à l'information juridique obtenue dans les comptoirs de services (des bureaux d'arrondissement) ainsi que la présence d'un avocat «public defender» ne régleront pas tous les problèmes; il faudrait établir des règles particulières pour ce type de plaideurs. Elles pourraient être proposées par un comité mixte de juges et d'avocats et ensuite intégrées dans les lois pertinentes.

Nous rappelons qu'en droit québécois, les règles de pratique constituent de la législation déléguée qui assurent la bonne exécution des dispositions législatives mais qui ne doivent pas déroger aux règles édictées par le législateur. Elles auraient avantage à être rédigées de façon minimale. Après avoir été soumises à l'approbation du gouvernement, elles sont opposables aux tiers.

Actuellement la L.C.M. prévoit à l'article 56.2 que la majorité des juges municipaux peuvent adopter des règles de pratique communes. L'article 1 précise que cette loi ne s'applique pas aux villes de Montréal, Québec et Laval, mais la L.C.M. s'appliquera pour toutes les cours municipales, à compter du 01 janvier 2002, en vertu de l'article 234, alinéa 3 de la Loi 170.

De plus, nous faisons remarquer la présence de l'article 482 (2) du Code criminel qui prescrit que toute cour de juridiction criminelle dans une province... peut... établir des règles de cour compatibles... Or, selon l'article 2 du Code criminel, les cours municipales de Montréal et de Québec sont précisément des cours de juridiction criminelle. Cet article n'a pas été utilisé par les juges des cours municipales de Montréal et de Québec, sans doute parce que ces règles de pratique ne pouvaient s'appliquer qu'en matières criminelles. Mince obstacle puisque que les juges municipaux de Montréal et de Québec pourraient, de toute façon, les considérer comme des règles de fonctionnement.

L'article 36.5 spécifie que «le juge en chef a notamment pour fonctions (1°) de voir à l'adoption de règles de pratique communes nécessaires à l'exercice de la compétence des cours». Il n'y a pas de contradiction apparente entre les articles 56.2 et 36.5 puisque dans les deux cas le juge en chef peut enclencher le processus de consultations. Mais, il y en aurait sûrement une dans le cas où le juge en chef manquerait à son obligation de convoquer l'assemblée des juges municipaux à cette fin.

Les juges de la Cour municipale de Montréal ont obtenu le pouvoir d'adopter des règles de pratique par le truchement de la Charte de la Ville de Montréal à l'article 1104 b et c. Nous savons que cette Charte sera abolie le 31 décembre prochain, en vertu de l'article 1 de la Loi 170. (Référence faite à l'article 200). Ces règles n'avaient pas été formellement adoptées, mais les juges ont convenu de suivre nous a-t-on rapporté, les règles de pratique de la

Cour du Québec (chambre pénale et criminelle) comme règles de fonctionnement.

Cependant, les règles de pratique des cours municipales du Québec ont été adoptées en 2001, conformément à l'article 56.2 de la L.C.M. et ont été soumises à l'approbation du gouvernement, approbation qui n'a pas encore été donnée. Il faut noter que les juges des cours municipales de Montréal et Québec n'ont pas participé à la procédure d'adoption de ces règles.

Il y a donc lieu de pallier à cette absence, encore que les juges municipaux peuvent parfaitement fonctionner, sans règles de pratique, lorsqu'ils adoptent comme ligne directrice l'intérêt des justiciables. À cet égard, il existe l'alternative d'imposer, au moyen d'une disposition transitoire, les règles de pratique de la Cour du Québec, qui sont déjà suivies comme règles de fonctionnement par les juges de la Cour municipale de Montréal.

Le mandataire recommande que :

- *l'article 36.5 de la L.C.M. soit modifiée en spécifiant que cet article ne s'applique pas aux nouvelles cours municipales des villes de Montréal et de Québec;*
- *par une disposition transitoire, le gouvernement décrète des modalités particulières à l'effet que les règles de pratique de la Cour du Québec (chambre criminelle et pénale) s'appliquent aux nouvelles cours municipales de Montréal et de Québec qui seront créées le 01 janvier 2002;*
- *les juges municipaux des cours municipales de Montréal et de Québec puissent adopter des règles de pratique particulières adaptées à leur spécificité.*

## **9.5 Les officiers de la cour**

### **9.5.1 Nomination et pouvoir des juges de paix**

Dans le but de réduire les délais de même que le coût du traitement des dossiers relatifs aux contraventions réglementaires et aux infractions pénales, il y aurait lieu de nommer des juges de paix avec pouvoirs étendus d'instruire toutes contestations au fond (avec témoins) en ces matières. Cette recommandation s'impose d'emblée pour la Cour municipale de Montréal, mais devra faire l'objet d'un examen en profondeur pour les quatre autres nouvelles cours municipales.

Nous sommes conscients que ces nominations pourront avoir pour conséquence, à moyen terme, de réduire le nombre actuel de juges municipaux, d'autant qu'une application serrée de nos recommandations contenues au chapitre 9.1 (sur les programmes sociaux) et au chapitre 9.2 (sur la gestion des procédures) aura sans aucun doute pour effet de diminuer le volume des causes contestées, et partant, de réduire le nombre de juges requis pour les instruire. Il y aura donc lieu de procéder par attrition jusqu'à ce que le seuil adéquat soit atteint.

Quant aux greffiers-juges de paix, nous soulignons que nous partageons, en partie, l'inquiétude du Barreau du Québec. Il rendent certes des services essentiels, mais ils ne devraient pas instruire des causes contestées et ce , pour cause manifeste de conflit d'intérêt; de plus, ils devraient posséder par une formation adéquate, la compétence juridique nécessaire à leurs fonctions de juges de paix.

Le mandataire recommande que :

- *des juges de paix, en nombre suffisant, soient nommés, durant bonne conduite, pour une période d'au moins trois ans, avec compétence à (telle) cour municipale, aux fins d'exercer la compétence d'un juge de paix selon les dispositions du Code de procédure pénale dans les matières contestées intentées suivant les règlements municipaux ou suivant les lois statutaires du Québec. Pour les affaires présentant une certaine complexité, telles que les règlements d'urbanisme, le juge en chef ou le juge responsable désigne pour les instruire un juge régulier de la cour municipale;*
- *les greffiers-juges de paix n'instruisent pas les causes contestées.*

### **9.5.2 Une nouvelle catégorie de percepteur des amendes**

Dans le but de fournir un maximum de services aux citoyens notamment par le biais des comptoirs de services, ce qui inclurait la perception des amendes et des frais imposés par jugement, il est nécessaire d'habiliter des personnes à agir comme percepteur. Parmi toutes les mesures qui sont à la disposition du percepteur des amendes (pour une présentation de ces mesures, voir au chap. 4), nous retenons seulement celles qui seraient facilement applicables à un comptoir de services, en autant que toutes les informations pertinentes seraient en réseau et traitables en temps réel.

Le mandataire recommande que :

- *le Code de procédure pénale soit modifié pour prévoir une catégorie de percepteur des amendes qui serait habilitée à accorder un délai additionnel de paiement, à conclure une entente de paiements différés et*

*à aviser la Société d'assurance automobile du Québec lorsque le paiement effectué constitue le paiement total et final de la somme due.*

Cette recommandation est également traitée au point **7.1 Schéma commun proposé pour chacune des cours**, en particulier lorsqu'il est question du comptoir de services. De plus, toujours dans le but de fournir un maximum de services aux citoyens, il n'est pas interdit au responsable de la perception des amendes dans chacune des nouvelles cours d'examiner l'opportunité d'organiser le travail en planifiant le déplacement d'un percepteur avec plein pouvoir dans certains comptoirs de services (par exemple, sur rendez-vous).

### **9.5.3 La nomination de greffier audiencier**

Dans le but de reconnaître une pratique déjà établie et de simplifier la gestion des cours municipales, les personnes qui assistent le juge lors des audiences pourraient être désignées par le greffier de la cour, à la condition qu'elles soient désignées parmi les membres du personnel de la cour. Le rôle du greffier audiencier est abordé au point **4.2 Le personnel de la cour**.

Le mandataire recommande que :

- *la Loi sur les cours municipales soit modifiée à son article 66, en remplaçant la nomination d'un greffier suppléant par le conseil de la municipalité par la désignation d'un greffier audiencier, par le greffier, à la condition qu'il désigne telle personne parmi le personnel de la cour.*

### **9.6 Les procureurs de la poursuite**

Bien que les procureurs de la poursuite ne fassent pas partie du personnel de la cour municipale, ils sont appelés à travailler en étroite collaboration notamment avec le greffe de la cour. Tel que déjà exposé aux pages 47 à 49 du Rapport,

diverses mesures sont suggérées pour clarifier, améliorer ou faciliter leur rôle d'auxiliaire de la justice, ce qui implique notamment leur collaboration dans l'application des divers programmes.

Le mandataire recommande que :

- *en matière criminelle, le Procureur général transmette aux procureurs de la poursuite des directives, de temps à autre et au besoin, et que cette façon de faire soit reconnue et inscrite aux protocoles d'Entente à intervenir entre les municipalités et le Procureur général;*
- *en toutes matières, l'autonomie des procureurs de la poursuite soit protégée par des liens d'emploi ou des liens contractuels qui réfèrent explicitement au respect du Code de déontologie des avocats et que leur rémunération tienne compte de l'ensemble des responsabilités rattachées à leur fonction;*
- *l'organigramme des futures villes prenne en compte l'autonomie et l'indépendance des procureurs de la poursuite vis-à-vis le greffe de la cour municipale en ne les plaçant pas en situation d'autorité ou de dépendance par rapport au greffe de la cour municipale.*

## **9.7 La comparution des personnes détenues**

Le plan d'organisation de chacune des nouvelles cours propose que la comparution ou le procès de toute personne détenue se fasse uniquement au chef-lieu pour des raisons notamment explicitées à la page 114 du Rapport, et ce, afin de maximiser l'utilisation des ressources et éviter le plus possible les dédoublements de services.

Le mandataire recommande que :

- *l'utilisation de la vidéoconférence pour la comparution des personnes détenues soit générale et systématique et non plus vue comme une mesure exceptionnelle;*
- *les services judiciaires des cours municipales et de la Chambre criminelle de la Cour du Québec concluent des ententes administratives pour que la comparution des personnes détenues en matière criminelle, le samedi matin, se fasse à un seul endroit, en alternance ou selon toutes modalités qui conviendraient aux parties.*

## **9.8 Les plans d'organisation et d'intégration**

Les plans d'organisation proposés pour chacune des cours municipales, que nous retrouvons au chapitre 7 (traité au point 7.1 sous le titre **Schéma commun proposé pour chacune des cours**) constituent en soi une recommandation du mandataire. La consultation des comités de transition concernés aura permis notamment d'ajuster le nombre de centres intermédiaires de services proposé et de préciser la localisation exacte de chacun des lieux d'audition : chef-lieu ou centre intermédiaire de services.

Concernant le plan général d'intégration (voir au chap. 8), il constitue une recommandation minimale en ce sens qu'il permet d'assurer «légalement» le fonctionnement des nouvelles cours municipales. Certaines mesures transitoires sont déjà prévues, d'autres devront l'être dès que possible (voir 8.1 Mesures transitoires).

Le mandataire recommande que :

- *la Loi 170 portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais soit modifiée de manière à ce que la nomination du greffier et des greffiers adjoints et l'engagement de certaines dépenses pour la nouvelle cour municipale puissent s'effectuer avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002, soit par le comité de transition, soit par le conseil municipal qui sera élu le 4 novembre 2001;*
- *la nomination des juges de paix et des percepteurs soit prolongée par décret et que ces nominations soient faites pour le territoire de la nouvelle ville;*
- *les lieux d'audition soient fixés pour un temps limité aux endroits actuellement utilisés par chacune des cours municipales qui seront abolies le 31 décembre 2001, à moins que les comités de transition n'indiquent, en temps utile, que l'un ou l'autre de ces lieux ne sera plus disponible.*