

FQM
porte-parole
DES RÉGIONS

Mémoire
**Projet de loi 40 : Loi visant notamment à réformer les cours
municipales et à améliorer l'efficacité, l'accessibilité et la
performance du système de justice**

22 novembre 2023



FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS

LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

Depuis sa fondation en 1944, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) fait entendre la voix des régions du Québec. Convaincue que la force du nombre peut faire la différence, la FQM accorde une priorité absolue à ses 1 000 membres répartis sur l'ensemble du territoire québécois et à la défense de leurs intérêts politiques et économiques. Elle favorise l'autonomie municipale, travaille activement à accroître la vitalité des régions et offre un large éventail de services aux municipalités et MRC. Le dynamisme, la créativité, ainsi que l'esprit de concertation et d'innovation qui animent les élus-es municipaux inspirent ses réflexions et façonnent ses actions au quotidien.

MISSION

Défendre les intérêts politiques et économiques des régions, en fournissant aux organisations municipales, dans un but non lucratif, un pôle d'expertises leur permettant de s'acquitter pleinement de toutes leurs responsabilités actuelles et futures.

VISION

Faire du Québec de demain le Québec de toutes les régions en permettant aux municipalités du territoire d'offrir des milieux de vie dynamiques et prospères à leurs citoyens, en leur donnant accès à des services de qualité, dans le respect des réalités régionales.

VALEURS

Dans le but de réaliser notre mission et notre vision, la Fédération, nos administrateurs et chaque membre de notre équipe sont guidés par les valeurs suivantes :

L'intégrité

La réussite de l'organisation est fondée sur la confiance que nous accordent les municipalités locales et régionales. Pour conserver celle-ci, nos décisions sont prises dans le respect de la mission, de la vision et des valeurs de notre organisation.

L'imagination

Face aux situations inhabituelles et dans un esprit d'entreprise, nous concevons et proposons à nos collègues et partenaires des solutions innovantes permettant de sortir des sentiers battus et de nous distinguer, tout en respectant nos valeurs.

La rigueur

Nous agissons de façon professionnelle en utilisant l'ensemble de nos connaissances, en considérant tous les aspects d'une situation et en respectant la parole donnée.

La proactivité et le travail d'équipe

Nous agissons de façon professionnelle en utilisant l'ensemble de nos connaissances, en

considérant tous les aspects d'une situation et en respectant la parole donnée.

Notre agilité et nos connaissances nous permettent d'anticiper les situations nouvelles et de résoudre activement les problèmes de notre organisation ou ceux de nos partenaires, et ce, grâce à la complémentarité de notre équipe et la collaboration qui nous anime.

L'engagement

L'action de chacun des membres de notre équipe est motivée par la passion et guidée par la volonté de réussir notre mission ainsi que par la vision de l'organisation.



TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	3
1 NOUVELLE STRUCTURE ET MAINTIEN DU SERVICE DE PROXIMITÉ.....	3
2 UNE REFORME AUX FRAIS DES MUNICIPALITES.....	4
3 L'ELARGISSEMENT DES COMPETENCES DES COURS MUNICIPALES	7
4 PROCUREUR AGISSANT EN POURSUITE	9
CONCLUSION.....	10
RESUME DES RECOMMANDATIONS.....	11

INTRODUCTION

Les cours municipales jouent un rôle clef dans notre système de justice. Elles offrent aux citoyens un service de proximité accessible, polyvalent, autonome et efficace. En déposant le projet de loi 40 visant à réformer les cours municipales, le gouvernement ouvre une porte à l'élargissement de leurs compétences et au renforcement de celles-ci. La Fédération québécoise des municipalités (FQM) partage cette orientation et croit que ces cours municipales peuvent davantage contribuer à l'amélioration de l'accessibilité au système judiciaire québécois en leur confiant plus de responsabilités.

Toutefois, toute réforme doit protéger les caractéristiques qui font des cours municipales ce qu'elles sont. La FQM est préoccupée par certains changements qui pourraient alourdir et complexifier le fonctionnement des cours municipales. En effet, certaines des propositions amenées au projet de loi soulèvent des questionnements quant à leurs effets et au fardeau financier additionnel qui pourrait potentiellement incomber aux municipalités. Quant à l'élargissement des compétences des cours municipales, la Fédération considère que le projet de loi pourrait être plus audacieux.

1 NOUVELLE STRUCTURE ET MAINTIEN DU SERVICE DE PROXIMITÉ

À l'heure actuelle, le Québec compte 71 juges municipaux et 89 cours municipales, dont les trois plus importantes, Montréal, Laval et Québec, recourent à elles seules 44 juges nommés à titre exclusif. Des 27 juges rémunérés à la séance, si on enlève les deux juges de la cour municipale de Gatineau et les deux juges de la cour de Longueuil, il demeure 23 juges, toujours rémunérés à la séance, pour couvrir les 84 cours municipales restantes à travers tout le Québec. Près de la moitié de ces cours relèvent d'organisations membres de la FQM.

De toute évidence, un juge municipal siège déjà sur plus d'une cour. Récemment, l'avis de la FQM a été sollicité au sujet de la possibilité que les juges siègent sur plus d'un territoire, ce à quoi nous avons répondu favorablement. Pour la Fédération, l'indépendance et l'impartialité d'une magistrature sont les critères obligatoires qui assurent la confiance des citoyens envers le système judiciaire. Nous croyons que de siéger dans plus d'une cour municipale a pour effet de renforcer ce sentiment. De surcroît, la pluralité des causes entendues entraîne une bonification de l'expérience des juges et par le fait même, de leurs compétences.

L'avantage principal des cours municipales réside dans son statut de cours de proximité qui doit être maintenue. En effet, l'accès physique au tribunal, les horaires flexibles des audiences et le fait qu'elles permettent un processus judiciaire simplifié sont des éléments clés qui doivent être protégés.

La nouvelle structure proposée, qui crée quatre grandes régions, à l'intérieur desquelles les juges municipaux pourront siéger dans plus d'une cour, ajoute un palier de décision. En plus du juge municipal en chef, le projet de loi propose la création de postes de juge coordonnateurs responsables de déterminer les besoins pour chacune de ces quatre grandes régions.

Si cette structure est logique, il est essentiel que le gouvernement assure l'absolue nécessité de conserver et de protéger l'accessibilité et la proximité qui caractérisent les cours municipales et éviter à tout prix tout alourdissement de leur fonctionnement. À cet égard, la Fédération propose deux (2) recommandations :

Recommandation n° 1

Que le projet de loi prévoit que le juge en chef peut affecter un juge attiré à un territoire à siéger dans l'un ou l'autre des quatre (4) territoires pour palier lorsque nécessaire pour assurer le fonctionnement adéquat du système judiciaire.

Recommandation n° 2

Que le projet de loi prévoit une révision des territoires après une période d'essai de quatre (4) ans.

2 UNE REFORME AUX FRAIS DES MUNICIPALITES

2.1. Changement de statut et de rémunération des juges municipaux

Le projet de loi 40 propose que tous les juges municipaux à la séance siègent dorénavant à titre exclusif, donc à temps plein et bénéficient du même traitement, du même régime de retraite et des mêmes avantages sociaux que les actuels juges municipaux qui exercent à titre exclusif. Cette modification proposée par le ministre fait écho aux recommandations du Comité sur la rémunération des juges.

Nous sommes sensibles à la situation des juges municipaux à la séance qui ne touchent pas de revenu annuel fixe et ne bénéficient pas des mêmes avantages que les juges exclusifs. Il est aussi vrai que la majorité des juges à la séance siègent désormais à temps plein et que, comme dans tous les milieux, assurer l'équité est parfaitement défendable, voire indispensable. La

FQM est aussi consciente de l'enjeu d'attractivité à la profession de juge municipal. Cela étant, il n'en demeure pas moins que les juges municipaux sont payés par les municipalités, comme l'indique l'article 86 de la Loi sur les cours municipales : « *Les dépenses d'établissement et de maintien d'une cour municipale commune et de son greffe ainsi que la rémunération, les conditions de travail et les avantages sociaux du juge et du personnel de la cour sont à la charge de toutes les municipalités parties à l'entente d'établissement de la cour* ». Il est donc clair que cette réforme, si elle est adoptée telle quelle, se fera aux frais des municipalités.

Par ailleurs, un passage du *Rapport du Comité sur la rémunération des juges 2019-2023* indique que :

« En ce qui a trait à la répartition des coûts entre le gouvernement et les municipalités, le Comité est d'avis qu'il s'agit là d'une question qui excède son mandat, lequel se limite à déterminer le caractère adéquat de la rémunération devant être versée aux JMS (i.e juges municipaux à la séance). Il laisse donc le soin au gouvernement de discuter avec les municipalités des arrangements qui s'imposent afin de mettre en œuvre sa recommandation ».

Malgré ce qui précède, le projet de loi 40 ne prévoit aucune compensation financière pour les municipalités afin qu'elle puisse assumer le fardeau supplémentaire de cet éventuel changement au statut des juges.

En effet, les articles 43 et 44 du projet de loi viennent modifier la *Loi sur les cours municipales*, dans la Section I qui traite du financement et de l'administration de ces dernières. L'article 86.0.1 est ainsi abrogé: « Malgré les articles 85 et 86, la rémunération additionnelle et les dépenses occasionnées par le remboursement des dépenses de fonction du juge responsable des activités de perfectionnement des juges des cours municipales sont à la charge du gouvernement (nos soulignements). »

L'article 44 insère dans la loi l'article 86.1 :

«86.1. « Tous les montants requis pour assurer l'assignation et la gestion des juges municipaux dans les cours municipales et l'exercice de leurs fonctions, qui sont prescrits par règlement du gouvernement, sont à la charge des municipalités (nos soulignements), selon les modalités établies dans ce règlement.

[[La rémunération, les conditions de travail et les avantages sociaux des juges municipaux de même que tous les montants visés au premier alinéa sont pris sur le fonds consolidé du revenu sous forme d'avance et remboursés par les municipalités sur ce même fonds.]]. »

Recommandation n° 3

Que le gouvernement prévoie les ressources financières suffisantes s'il entend mener à terme le changement de statut des juges municipaux, ainsi qu'une période où il assurera le coût de cette réforme de façon transitoire.

La question de la rémunération des juges municipaux à la séance, qui deviendront des juges municipaux à temps plein, suscite d'autres préoccupations. L'article 8 du projet de loi, qui vient modifier l'article 122.3 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, traite de la répartition des frais pour les municipalités de manière imprécise en ce qui a trait à la nouvelle division des territoires:

« L'article 122.3 de cette loi est modifié par le remplacement, dans le deuxième alinéa, de « des cours municipales » par « municipaux » et de « leur municipalité respective » par « des municipalités conformément au règlement pris en vertu de l'article 86.1 de la Loi sur les cours municipales (chapitre C-72.01). »

Si les juges ne sont plus rémunérés directement par les municipalités auxquelles ils sont assignés, la lecture à sa face même du projet de loi peut laisser entendre que la rémunération des juges municipaux sera partagée à l'ensemble des municipalités du Québec. De fait, il nous apparaît que l'imprécision des dispositions encadrant la rémunération des juges municipaux soulève plusieurs questionnements et que le gouvernement, s'il maintient son intention de légiférer et de régler en cette matière, devra assurer un dialogue ouvert avec les municipalités.

Recommandation n° 4

Que la répartition des montants requis pour assurer l'assignation et la gestion des juges municipaux dans les cours municipales, l'exercice de leurs fonctions, ainsi que la rémunération des juges municipaux soit établie dans le règlement prévu pour ce faire en collaboration avec les municipalités et que le règlement établisse une méthode pour s'assurer d'une répartition équitable des coûts.

2.2. Tarif en matière pénale

Pour assurer leur fonctionnement, les cours municipales comptent sur deux ressources financières : les quotes-parts municipales et certains frais prévus au Règlement sur la tarification en matière pénale.

Bien que ces frais soient indexés chaque année, les coûts de fonctionnement diffèrent d'une région à l'autre, selon la réalité de chacune et du type de dossier traité. Ainsi, il est souhaitable de connaître ces coûts réels et d'établir une corrélation entre les frais et la tarification et les dépenses des municipalités pour le fonctionnement des cours.

Recommandation n° 5

Que le gouvernement s'engage à consulter les municipalités pour s'assurer que les tarifs prévus aux règlements correspondent minimalement aux coûts réels engagés par celles-ci pour l'opération de leurs cours.

3 L'ÉLARGISSEMENT DES COMPÉTENCES DES COURS MUNICIPALES

Les délais à la Cour du Québec ne cessent de s'allonger. Avec son projet de loi 40, le gouvernement propose que les cours municipales jouent un rôle dans le désengorgement du système judiciaire québécois.

3.1. Édiction de la Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière municipale

Le projet de loi 40 propose l'instauration d'un régime de sanctions administratives et pécuniaires, par les municipalités qui souhaiteront se prévaloir de cette possibilité, afin de traiter les contestations de contraventions à une disposition réglementaire en dehors des cours municipales comme par exemple, une contravention de stationnement. La FQM est d'avis que l'implantation de ce régime doit demeurer optionnelle. En effet, un tel régime pourra occasionner une lourdeur administrative et organisationnelle et demander des modifications majeures aux systèmes informatiques, sans compter que le financement de son implantation se fera sans nul doute aux frais des municipalités. Il est à noter que dans de nombreuses cours municipales au Québec, le système informatique permet déjà une gestion de ce type d'infractions et que l'abandon de ceux-ci constituerait une perte.

3.2. Élargissement des compétences des cours municipales

Si le gouvernement souhaite maximiser l'utilisation des cours municipales et offrir aux juges l'occasion de traiter plus de dossiers, il pourrait permettre le traitement de certains litiges comme ceux prévus à l'article 91.2 de la *Loi sur les compétences municipales* qui se lit comme suit :

91.2. Toute municipalité locale peut accorder une aide pour la réalisation de travaux d'atténuation des risques de sinistres ou d'entretien, de mise aux normes ou de réhabilitation d'un barrage. Elle peut également, avec le consentement du propriétaire de l'immeuble, réaliser elle-même de tels travaux.

La valeur d'une aide accordée en vertu du premier alinéa ne peut excéder le coût réel des travaux.

Si le propriétaire d'un immeuble est introuvable, la municipalité peut, au plus tôt le 30e jour suivant la publication d'un avis public annonçant son intention, y réaliser des travaux visés au premier alinéa.

Lorsqu'un propriétaire refuse de consentir à la réalisation de travaux sur son immeuble malgré l'existence d'un risque sérieux pour la sécurité des personnes ou des biens, la Cour supérieure peut, sur demande de la municipalité, autoriser celle-ci à réaliser les travaux nécessaires pour atténuer ce risque. Une telle demande est instruite et jugée d'urgence.

La Loi sur l'interdiction de subventions municipales (chapitre I-15) ne s'applique pas à une aide accordée en vertu du présent article pour la réalisation de travaux d'atténuation des risques de sinistres.

Ce type de recours pourrait tout aussi bien être entendu par les cours municipales et aurait ainsi pour effet de rendre l'accès au système de justice beaucoup plus convivial et direct.

Un autre exemple est l'article 229 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui stipule ceci :

« 229. La Cour supérieure peut, sur demande du procureur général, de l'organisme compétent, de la municipalité ou de tout intéressé, ordonner la cessation de toute utilisation du sol ou de toute construction entreprise à l'encontre de l'article 162.

Elle peut également, en pareil cas, ordonner, aux frais du propriétaire, l'exécution des travaux requis pour rendre l'utilisation du sol ou la construction conforme à l'article 162 ou, s'il n'existe pas d'autre remède utile, la démolition de la construction ou la remise en état du terrain. »

La cour municipale peut traiter ce genre de dossier si la loi était modifiée en conséquence. Présentement, cette compétence est exclusive à la Cour supérieure et le processus est long et coûteux. Confier cette compétence aux cours municipales simplifierait significativement la procédure et aurait un impact positif à la fois pour les municipalités et le système judiciaire québécois.

De plus, certains de nos membres ont cité des compétences qui pourraient faire l'objet d'un transfert aux cours municipales, comme certains dossiers qui découlent de la Loi sur la qualité de l'environnement tels que les remblais illégaux en milieu agricole, ainsi que la pollution et les activités illégales dans les cours d'eau.

Finalement, un autre exemple invoqué par nos membres est celui du traitement des constats d'infraction émis par la Sûreté du Québec sur les routes numérotées qui traversent le territoire des municipalités.

La FQM est consciente que cet élargissement pourrait poser certains problèmes additionnels qui, de l'avis de la FQM, peuvent se régler par un droit d'appel, notamment.

Recommandation n° 6

Que le gouvernement prenne en considération les exemples cités par la FQM dans le présent mémoire pour élargir le champ de compétence des cours municipales.

4 PROCUREUR AGISSANT EN POURSUITE

Dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre et en fonction des réels besoins des municipalités, dans certaines organisation membres de la FQM, le greffier de la municipalité au sens du Code municipal et de la Loi sur les cités et villes agit également comme procureur à la cour municipale. Il est donc important que le règlement sur les fonctions incompatibles avec les fonctions de procureur agissant en poursuite criminelle et pénales exclut les cas où les fonctionnaires de municipalités occupent des charges complémentaires à l'intérieur d'une même organisation telles que celles de greffier et de procureur, notamment.

Recommandation n° 7



Que le règlement prévu à l'article 41 du projet de loi prévoit que les fonctions incompatibles ne s'appliquent pas aux fonctionnaires d'une municipalité, mais à des tiers qui agissent à titre de procureurs.

CONCLUSION

La Fédération québécoise des municipalités croit, tout comme le gouvernement, que le système judiciaire peut être amélioré et que les cours municipales sont, entre autres, les instances à privilégier afin de parvenir à l'objectif visé par le ministre de la Justice. Elle est d'avis que ce dernier a en main une opportunité hors du commun d'assouplir le système judiciaire québécois, de le décomplexifier et le rendre plus agile et convivial et qu'il doit saisir l'occasion de pousser sa réforme encore plus loin que ce qui est proposé dans le projet de loi 40.

Le fonctionnement des cours municipales n'a pas besoin d'être revu en profondeur de l'intérieur, car il est déjà reconnu pour sa flexibilité et son service de proximité avec la population. Les cours municipales sont capables de traiter de beaucoup plus de causes qu'elles le font à l'heure actuelle. Comme le projet de loi vise à faire en sorte que tous les juges municipaux siègent à l'avenir à temps complet, il est encore plus pertinent et primordial de soutenir une utilisation maximale des salles de cours. Toutefois, cette réforme ne peut se faire en refilant simplement le fardeau financier de ses changements aux municipalités. Le gouvernement doit revoir le partage des coûts avec les municipalités quant au financement des cours municipales et à la rémunération des juges.

RESUME DES RECOMMANDATIONS

➤ **Recommandation n° 1**

Que le projet de loi prévoie que le juge en chef peut affecter un juge attiré à un territoire à siéger dans l'un ou l'autre des quatre (4) territoires pour palier lorsque nécessaire pour assurer le fonctionnement adéquat du système judiciaire.

➤ **Recommandation no 2**

La FQM recommande que le projet de loi prévoie une révision des territoires après une période d'essai de quatre (4) ans.

➤ **Recommandation no 3**

La FQM recommande que le gouvernement prévoie les ressources financières suffisantes s'il entend mener à terme le changement de statut des juges municipaux, ainsi qu'une période où il assurera le coût de cette réforme de façon transitoire.

➤ **Recommandation no 4**

La FQM recommande que la répartition des montants requis pour assurer l'assignation et la gestion des juges municipaux dans les cours municipales, l'exercice de leurs fonctions, ainsi que la rémunération des juges municipaux soit établie dans le règlement prévu pour ce faire en collaboration avec les municipalités et que le règlement établisse une méthode pour s'assurer d'une répartition équitable des coûts.

➤ **Recommandation no 5**

La FQM recommande que le gouvernement s'engage à consulter les municipalités pour s'assurer que les tarifs prévus aux règlements correspondent minimalement aux coûts réels engagés par celles-ci pour l'opération de leurs cours.

➤ **Recommandation no 6**



La FQM recommande que le gouvernement prenne en considération les exemples cités par la FQM dans le présent mémoire pour élargir le champ de compétence des cours municipales.

➤ **Recommandation no 7**

La FQM recommande que le règlement prévu à l'article 41 du projet de loi prévoie que les fonctions incompatibles ne s'appliquent pas aux fonctionnaires d'une municipalité, mais à des tiers qui agissent à titre de procureurs.



FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS



FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS