



Mémoire de la Ville de Montréal

Présenté à la Commission des institutions dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 40, *Loi visant notamment à réformer les cours municipales et à améliorer l'efficacité, l'accessibilité et la performance du système de justice*

Le 28 novembre 2023

Table des matières

Introduction	1
1. La cour municipale de Montréal : une réalité unique au Québec	2
2. La réorganisation du système de justice municipale	3
2.1. Questionnements quant à l'application concrète	3
2.1.1. Le personnel affecté.....	3
2.1.2. Le traitement	4
2.1.3. Le Règlement des cours municipales	4
3. Modifications relatives à la <i>Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales</i>	5
4. Instauration d'un régime de sanctions administratives pécuniaires	6
4.1. Un modèle éprouvé et bien balisé	6
4.2. La nécessaire collaboration avec la Société de l'assurance automobile du Québec.....	8
Conclusion	9
Synthèse des recommandations	10

Introduction

L'introduction du projet de loi n° 40, *Loi visant notamment à réformer les cours municipales et à améliorer l'efficacité et la performance du système de justice*, était fort attendue par la Ville de Montréal. Ce dernier permet de jeter les bases d'une réorganisation importante de l'administration de la justice à l'échelle municipale, notamment par l'introduction, pour une municipalité qui le souhaite, d'instaurer un régime de sanctions administratives pécuniaires (SAP). Cette mesure répond à une demande historique de la métropole du Québec et permettra une meilleure utilisation des ressources et surtout un meilleur service aux citoyens et citoyennes.

Ce projet de loi témoigne d'une volonté affirmée du gouvernement du Québec de moderniser l'application du cadre réglementaire municipal, dans une perspective d'améliorer la desserte de services aux citoyens et citoyennes. La réorganisation proposée permettra notamment de simplifier et d'uniformiser les façons de faire.

Le projet de loi n° 40 contient de nombreuses mesures qui permettront assurément d'améliorer l'accès à la justice. Ce dernier présente une réorganisation équilibrée et bien structurée, mais qui demeure perfectible. Quelques imprécisions nécessitent en effet des clarifications importantes. La Ville de Montréal souhaite ainsi bénéficier de la tribune qu'offrent les présentes consultations particulières et auditions publiques afin de faire part de certaines recommandations qui permettront d'en bonifier la teneur.

En outre, la Ville de Montréal souhaite réitérer son entière satisfaction à l'égard de l'implantation d'un régime de SAP sur son territoire et invite le gouvernement du Québec à procéder très rapidement à l'adoption du règlement afférent.

1. La cour municipale de Montréal : une réalité unique au Québec

Première cour municipale au Québec, la cour municipale de la Ville de Montréal a été créée en 1851. Ce tribunal offre des services judiciaires en matière civile, criminelle et pénale sur l'ensemble du territoire de l'agglomération. Trente et un juges à temps plein y siègent de façon exclusive. En raison du volume de dossiers traités, elle comprend également un juge-président et un juge-président adjoint qui ont pour fonction de coordonner et de répartir le travail des juges affectés à la cour, de distribuer les causes et de voir à la fixation des séances de la cour. Elle juge les infractions constatées dans l'ensemble de ses 19 arrondissements ainsi que dans toute municipalité reconstituée située sur le territoire de l'agglomération.

La juridiction pénale de la cour municipale de Montréal s'étend à l'ensemble de la réglementation municipale ainsi que de certaines infractions à des lois provinciales dont notamment celles résultants d'une contravention au Code de la sécurité routière, en matière d'environnement, de transport rémunéré ou de salubrité des aliments. Ces causes de nature pénale représentent environ 477 000 dossiers traités annuellement. La cour municipale de Montréal entend également les causes de matière civile relatives à des litiges de fiscalité municipale et de taxation.

Chaque année, la cour municipale de Montréal traite également plus de 8 000 dossiers criminels intentés par voie de procédure sommaire visant des infractions diverses (crimes contre la personne, biens relatifs aux moyens de transports ou encore à l'encontre de l'administration de la justice). Étant donné le volume et la diversité des dossiers traités à cet égard, une approche spécifique a été mise en place. Par exemple, la variété de causes traitées en contexte montréalais a démontré que certaines personnes ont besoin d'un soutien particulier ou que certaines peines peuvent s'avérer mal adaptées aux capacités physiques ou psychologiques de certaines personnes accusées. De plus, l'approche « traditionnelle » (accusation, procès et condamnation), par exemple dans le cas d'un justiciable aux prises avec des problèmes de dépendance et d'itinérance chronique, ne permet pas toujours de régler la problématique ayant entraîné la commission du délit.

Depuis 1986, et au fil du temps, la cour municipale de Montréal a ainsi implanté des programmes spécifiques destinés à rendre plus accessible le complexe processus judiciaire à toute personne, que celle-ci soit victime ou accusée. Ces programmes sont disponibles afin, notamment, de traiter les cas relatifs à la maltraitance envers les aînés, aux personnes qui sont aux prises avec une problématique de santé mentale et qui font face à des accusations criminelles ou pénales, aux personnes qui ont connu une période d'itinérance et qui ont un dossier judiciaire, aux personnes autochtones (membre des Premières Nations, Inuit ou Métis) faisant l'objet d'accusations criminelles ou encore les femmes ayant commis des délits économiques. Certains de ces programmes ont pour objectif de permettre des solutions de rechange à l'incarcération ou aux sanctions financières, pour ne pas pénaliser l'avenir des personnes accusées. Ils visent aussi à responsabiliser les individus concernés et à réduire la récidive en travaillant sur les facteurs criminogènes propres à l'accusé.

Enfin, la cour municipale de Montréal se distingue également par son programme Côté Cour qui offre un accompagnement serré aux victimes d'un événement de violence conjugale ou familiale. La réalité unique et particulière de la cour municipale de Montréal est à l'image même de sa métropole : complexe, variée, diversifiée et empreinte de compassion.

2. La réorganisation du système de justice municipale

La Ville est satisfaite de constater que sa réalité particulière est reconnue par le projet de loi et qu'elle pourra, compte tenu de sa spécificité unique et du volume de dossiers traités, continuer d'opérer dans une seule région de coordination. La Ville entrevoit également positivement la structure proposée qui comprend un juge municipal en chef et implique la nomination d'un juge coordonnateur et un juge coordonnateur adjoint pour la région de Montréal. Une telle transition est réalisable et en phase avec l'objectif de parfaire la performance globale du système de justice. Enfin, elle entrevoit positivement la volonté manifeste de reconnaître les cours municipales à leur juste valeur en créant le poste de juge municipal en chef.

L'opérationnalisation de la réorganisation proposée soulève toutefois plusieurs questions et défis. La section suivante contient quelques éléments susceptibles de bonifier considérablement le projet de loi à cet effet.

2.1. Questionnements quant à l'application concrète

2.1.1. Le personnel affecté

Le projet de loi, à son article 9, instaure l'article 202 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*. Il y est donc prévu que le ministère de la Justice affecte le personnel au bureau du juge municipal coordonnateur et du juge coordonnateur adjoint. À l'heure actuelle, la cour municipale de Montréal emploie 31 juges ainsi que 9 employés permanents issus de différentes affiliations syndicales (cols blancs, juristes, etc.) qui s'affairent aux tâches nécessaires à la coordination et au support clérical à la magistrature.

Ayant déjà les employés(es) en fonction, la Ville souhaite obtenir des précisions sur le terme « affecter » qui est utilisé dans le projet de loi.

Devant une telle structure déjà en place, la Ville s'interroge sur la part de responsabilité qui sera dévolue au ministère de la Justice ainsi que les implications d'une éventuelle réorganisation sur les ressources humaines et matérielles de la cour municipale.

2.1.2. Le traitement

Le présent projet loi contient un nombre non négligeable d'articles touchant la réforme de la magistrature municipale.

Dans ce nouveau contexte, l'agglomération de Montréal aura, à elle seule, une région de coordination composée de 31 juges dont un juge coordonnateur et un juge coordonnateur adjoint. Soucieuse de maintenir une justice de proximité adaptée à la réalité des citoyens de sa métropole, la Ville de Montréal aimerait des précisions sur les divers impacts de cette réorganisation. Notamment, en regard de la rémunération, la Ville de Montréal s'interroge par l'introduction de l'article 86.1 de la *Loi sur les cours municipales* (article 44 du projet de loi) alors que l'article 85 de cette même loi demeure inchangé. Aussi, et ce, de façon générale, la Ville est préoccupée par les incidences financières du projet de loi, particulièrement en regard de la répartition à venir du partage des coûts entre les municipalités. Nous anticipons que le règlement annoncé à l'article 86.1 tiendra compte des incidences financières liées à l'exercice par les cours municipales de compétences autres que celles prévues aux articles 27, 28 et 29 de la *Loi sur les cours municipales*.

Dans cet optique, considérant sa particularité, il était prévu à l'article 246.41 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* que lorsque le comité de rémunération des juges devait se réunir pour les juges siégeant à titre exclusif, la Ville de Montréal, étant responsable de l'administration d'une cour municipale placée sous l'autorité d'un juge-président, pouvait soumettre ses observations. Toutefois, ce droit de soumettre ses observations semble mis en péril avec les modifications proposées par l'article 24 du projet de loi. La Ville de Montréal, qui compte le plus grand nombre de juges municipaux, demande au gouvernement de confirmer ce droit d'observation au sein de la disposition.

2.1.3. Le Règlement des cours municipales

La Ville de Montréal salue la volonté du gouvernement du Québec de reconnaître la spécificité de sa cour municipale en créant une région de coordination pour l'agglomération de Montréal. Si cette réorganisation convient tant sur le fond que sur la forme, celle-ci introduit toutefois une façon de faire qui, faute d'être corrigée, pourrait avoir un impact délétère sur l'efficacité du système.

A l'heure actuelle, afin de répondre adéquatement aux enjeux propres à la métropole et ainsi s'assurer d'une justice de proximité accessible aux citoyens et justiciables, la cour municipale de la Ville de Montréal peut, en vertu de l'article 56.2 de la *Loi sur les cours municipales*, adopter, à la majorité de ses juges, un règlement applicable uniquement à sa cour. Ceci permet d'adapter les règles provinciales à la réalité unique de la métropole. L'article 40 du présent projet de loi introduit une modification qui aurait pour effet de nécessiter l'accord majoritaire de tous les juges municipaux du Québec pour modifier les règles qui seront propres à Montréal. La Ville de Montréal est préoccupée par les impacts d'une mesure et invite le gouvernement du Québec à reconsidérer la portée de l'article afin d'adapter la situation à la réalité propre à chaque région de coordination.

Recommandation 1

La Ville de Montréal demande qu'il soit précisé à l'article 86.1 que le règlement annoncé devra tenir compte des incidences financières liées à l'exercice par les cours municipales de compétences autres que celles prévues aux articles 27, 28 et 29 de la *Loi sur les cours municipales*.

Recommandation 2

A titre de première cour municipale au Québec et responsable d'une région de coordination, la Ville de Montréal demande de réinstaurer son droit de fournir ses observations au comité de rémunération, tel qu'initialement prévu à l'alinéa 1, de l'article 246.41, de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*.

3. Modifications relatives à la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales*

La Ville de Montréal reconnaît l'importance d'un traitement homogène et diligent des différents dossiers entendus par les cours municipales québécoises. Elle se questionne toutefois sur la portée de la mesure qui recentre l'émission des directives auprès du Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP). L'article 50 du projet de loi propose une modification à l'article 18 de la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales* qui aura pour effet d'octroyer à ce dernier un pouvoir de contrôle et de surveillance sur l'ensemble des bureaux de poursuivants.

La Ville reconnaît l'importance des directives du DPCP pour « guider les procureurs dans l'exercice quotidien de leurs fonctions afin que le pouvoir discrétionnaire soit exercé d'une manière objective, juste et équitable à l'égard de tous les citoyens et de toutes les citoyennes, au regard des circonstances particulières de chaque affaire ». Toutefois, dans la perspective d'une utilisation plus judicieuse des ressources, elle juge hautement souhaitable de reconnaître le statut particulier du Directeur des poursuites pénales et criminelles de la Ville de Montréal et lui confier cette tâche au sein de sa propre direction. Une telle approche aurait également pour effet de diminuer considérablement le nombre d'échanges quotidiens, et ce, afin de favoriser un traitement plus efficace de la justice.

Recommandation 3

La Ville de Montréal invite le gouvernement du Québec à limiter la portée de l'article 50 du projet de loi, et ce, afin de favoriser un traitement efficace de la justice.

Recommandation 4

La Ville de Montréal demande de confirmer dans la loi le statut du Directeur des poursuites pénales et criminelles de la Ville de Montréal et de lui confier cette tâche au sein de sa propre direction.

4. Instauration d'un régime de sanctions administratives pécuniaires

Le projet de loi n° 40 introduit une avancée majeure en créant la possibilité pour une municipalité d'implanter d'un régime de sanctions administratives pécuniaires. Ce nouveau modèle répond à une demande historique de la Ville de Montréal. C'est une évidence que ce nouveau mode de traitement des sanctions permettra d'offrir un meilleur service à la population. Il a fait ses preuves dans de nombreuses autres juridictions canadiennes.

Un bénéfice tangible de ce nouveau système sera d'alléger considérablement la volumétrie de dossiers traités tant par le personnel de la cour municipale, que ses juges de paix fonctionnaires et la magistrature. Il faut en effet savoir que chaque année plus de 1,4 million de constats de stationnement et d'infractions connexes sont délivrés sur le territoire de la Ville de Montréal.

De ce nombre, près du quart de ceux-ci sont contestés ou encore font l'objet d'un jugement par défaut. Ainsi, en 2022 seulement, plus de 52 000 dossiers en ces matières ont été portés au rôle de la cour municipale et plus de 200 000 jugements par défaut ont été rendu par des juges de paix fonctionnaires.

L'implantation d'un régime de SAP permettra d'alléger la procédure, tout en assurant un meilleur service aux citoyens et aux citoyennes.

4.1. Un modèle éprouvé et bien balisé

Le modèle proposé s'inspire de pratiques éprouvées ailleurs au Canada, notamment en Ontario. La Ville considère notamment adéquate la volonté d'agir par règlement du gouvernement pour désigner quelles villes pourront adopter un tel régime de sanctions, tout en permettant à la municipalité de fixer les conditions et les modalités qui lui sied le mieux. Le projet de loi offre également la possibilité de confier à la municipalité l'application de la procédure de recrutement et de sélection des personnes chargées d'entendre la contestation d'une décision en réexamen d'une SAP.

Les modalités proposées présentent les balises nécessaires afin d'assurer la légalité d'un régime de SAP, notamment en permettant au gouvernement d'établir le délai de prescription selon lequel une SAP peut être imposée et en interdisant le cumul de sanctions pénales et administratives à l'égard d'un même manquement. Il en va de même en ce qui concerne l'encadrement du mandat des personnes chargées de la contestation, ce qui permet d'affermir la robustesse juridique du régime, tout en protégeant adéquatement les citoyens contre d'éventuels manquements déontologiques.

La Ville de Montréal estime d'autre part que le régime proposé améliorera grandement l'accès à la justice pour les citoyens en facilitant notamment la demande de réexamen ainsi que la contestation de la décision en réexamen d'une SAP. De cette manière, les citoyens n'auront plus à consacrer des journées de présence en cour municipale pour contester une contravention. La procédure s'en verra donc simplifiée au bénéfice des citoyens pour qui la maîtrise de la connaissance des procédures judiciaires peut s'avérer variable.

Plus encore, la Ville de Montréal salue la volonté du gouvernement à ouvrir le régime de SAP à tout manquement à une disposition réglementaire. Ainsi, une municipalité comme Montréal où le volume de dossiers traités par la cour municipale le justifierait, pourrait assujettir au régime, en plus des manquements relatifs aux dispositions de stationnement et des manquements d'objets municipaux variés, telles les nuisances ou la salubrité. En outre, la Ville accueille favorablement le pouvoir réglementaire prévu au projet de loi, qui permettra à la municipalité de faire varier les normes de son règlement selon toute distinction utile.

Enfin, les régimes de SAP sont déjà bien établis dans plusieurs lois du Québec. Notamment, plusieurs SAP peuvent être imposées pour des manquements à diverses lois en matière d'environnement. De ce fait, la Ville croit que l'expérience du gouvernement dans ces matières sera mise à contribution lors de l'adoption du règlement établissant un régime de SAP dans les municipalités du Québec qui le souhaitent.

Recommandation 5

La Ville de Montréal demande au gouvernement du Québec de procéder rapidement à l'adoption du règlement établissant un régime de SAP, et ce, afin que cette dernière puisse s'engager rapidement dans la mise en place d'un tel régime sur son territoire.

4.2. La nécessaire collaboration avec la Société de l'assurance automobile du Québec

La Ville de Montréal souhaite par ailleurs maintenir sa capacité actuelle de recouvrement eu égard aux manquements relatifs au stationnement. Afin d'assurer la viabilité du régime, il est nécessaire de prévoir la possibilité de recouvrer des SAP en collaboration avec la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) et de valider auprès de cette dernière qu'une personne est propriétaire d'un véhicule. Une telle pratique sera tributaire du succès de l'implantation d'un régime de SAP à Montréal. Il faut souligner que les juridictions canadiennes qui ont développé des régimes de sanctions administratives ont conservé cet attribut.

À cet égard, le projet de loi pourrait s'inspirer du système de paiement et de recouvrement pour le pont de l'autoroute 25, entre Montréal et Laval. Ce système, prévu à la *Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport*, prévoit que les frais doivent être payés par le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule. En somme, ce système prévoit en amont une autorisation de recueillir, auprès de la SAAQ, les coordonnées du titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule afin de lui envoyer une facture (réclamation) par la poste. De cette manière, l'identité du propriétaire est validée. En aval, une facture (réclamation) est envoyée à la dernière adresse qui figure aux dossiers de la SAAQ.

Recommandation 6

La Ville de Montréal souhaite maintenir sa capacité actuelle de recouvrement eu égard aux manquements relatifs au stationnement et demande l'implantation d'un système similaire à celui prévu à la *Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport*, en ce qui concerne le partage d'informations avec la Société de l'assurance automobile du Québec relativement aux véhicules visés par une infraction.

Conclusion

Tel que mentionné précédemment, la Ville de Montréal est satisfaite du projet en regard de l'implantation d'un régime de sanctions administratives pécuniaires.

Il représente une avancée significative axée vers une meilleure application du cadre réglementaire, particulièrement pour les infractions en matière de stationnement.

En regard des modifications liées à l'organisation des cours municipales, la Ville de Montréal souligne ses préoccupations en lien avec la répartition des coûts, particulièrement ceux générés par des activités qui relèvent de compétences autres que celles prévues aux articles 27, 28 et 29 de la *Loi sur les cours municipales*.

Synthèse des recommandations

Recommandation 1 : La Ville de Montréal demande qu'il soit précisé à l'article 86.1 que le règlement annoncé devra tenir compte des incidences financières liées à l'exercice par les cours municipales de compétences autres que celles prévues aux articles 27, 28 et 29 de la *Loi sur les cours municipales*.

Recommandation 2 : A titre de première cour municipale au Québec et responsable d'une région de coordination, la Ville de Montréal demande de réinstaurer son droit de fournir ses observations au comité de rémunération, tel qu'initialement prévu à l'alinéa 1, de l'article 246.41, de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*.

Recommandation 3 : La Ville de Montréal invite le gouvernement du Québec à limiter la portée de l'article 50 du projet de loi, et ce, afin de favoriser un traitement efficace de la justice.

Recommandation 4 : La Ville de Montréal demande de confirmer dans la loi le statut du Directeur des poursuites pénales et criminelles de la Ville de Montréal et de lui confier cette tâche au sein de sa propre direction.

Recommandation 5 : La Ville de Montréal demande au gouvernement du Québec de procéder rapidement à l'adoption du règlement établissant un régime de SAP, et ce, afin que cette dernière puisse s'engager rapidement dans la mise en place d'un tel régime sur son territoire.

Recommandation 6 : La Ville de Montréal souhaite maintenir sa capacité actuelle de recouvrement eu égard aux manquements relatifs au stationnement et demande l'implantation d'un système similaire à celui prévu à la *Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport*, en ce qui concerne le partage d'informations avec la Société de l'assurance automobile du Québec relativement aux véhicules visés par une infraction.

