

P-839-105

JUGES DE PAIX

Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès (CERP)

Document synthèse

Déposé en décembre 2018

Table des matières

MÉTHODOLOGIE.....	3
1. Les juges de paix au Québec	3
1.1 Situation des juges de paix au Québec avant la réforme de 2004	3
1.2 Contenu et évaluation du programme québécois de juges de paix autochtones au Nunavik	4
1.3 Perturbations jurisprudentielles.....	6
1.3.1 <i>Ell c. Alberta</i> , 2003 CSC 35	6
1.3.2 <i>R. c. Pomerleau</i> , [2004] RJQ 83.....	8
1.4 Modification du régime Québécois des juges de paix en 2004.....	9
2. Les juges de paix nommés selon l'article 107 de la Loi sur les Indiens.....	13
3. Les juges de paix en Ontario	15
3.1. Pouvoirs.....	15
3.2. Qualifications	16
3.3. Garanties d'indépendance judiciaire: l'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance administrative.....	18
3.4. Programmes de juges de paix autochtone	20
BIBLIOGRAPHIE ET AUTRES SOURCES D'INTÉRÊT.....	22
ANNEXE 1 : Capsules historiques: Cour du Québec.....	27

Note :

Ce document est un document de travail produit dans l'objectif de synthétiser certaines informations fournies par différents services publics dans le cadre de réponses à des demandes d'information envoyées par la CERP. Il ne synthétise en aucun cas l'ensemble de la preuve recueillie par la CERP sur le sujet traité, ni l'ensemble des réponses aux demandes d'informations envoyées par la CERP.

Toutes les notes de bas de pages référant à un numéro sont des références à un onglet de la pièce P-839 : Bibliothèque de dépôt documentaire – Justice. Les sous-onglets cités en notes de bas de page (par exemple, 11.1 ou 11.1.40) sont disponibles publiquement fusionnés en un seul fichier dont le nom est P-839-[numéro de l'onglet principal] (par exemple P-839-11). Les sous-onglets sont identifiés par une cote en rouge dans le haut de la page à droite dans ce fichier. Toutefois, les documents excels ou sécurisés sont disponibles dans des fichiers distincts (non fusionnés avec l'onglet principal).

MÉTHODOLOGIE

Aux fins de la réalisation du présent document synthèse, la CERP a acheminé une demande d'information (DG-0083-C: P-839, onglets 20) et une demande de précision (DGP-0083-C : P-839, onglets 21) au Ministère de la Justice du Québec (ci-après « MJQ ») afin de comprendre les circonstances entourant la création du programme de juges de paix en contexte autochtone au Nunavik, les retombées de ce projet ainsi que les obstacles actuels à l'embauche d'autochtones non-juristes pour travailler aux sein des services judiciaires pénaux.

Comme le programme a été abrogé il y a de cela un certain temps, le MJQ n'a pas été en mesure de répondre à certaines questions adressées par la CERP ou de retrouver certains documents, ce qui limite les réponses transmises.

1. Les juges de paix au Québec

Pour un aperçu de l'histoire des juges de paix dans le système judiciaire québécois, voir le texte de Jacinthe Plamondon, « Capsules historiques : Cour du Québec »¹ [Annexe 1].

1.1 Situation des juges de paix au Québec avant la réforme de 2004

Avant 2004, on retrouvait deux types de juges au Québec, « les juges de paix à pouvoirs restreints, qui étaient fonctionnaires [et donc amovibles], et les juges de paix à pouvoirs étendus (« JPPE »), autorisés à poser de nombreux actes de nature judiciaire. »²

Les juges de paix à pouvoirs restreints étaient « divisés en trois catégories, ils agissaient comme juges de paix à temps partiel en vertu des pouvoirs qui leur étaient attribués par l'arrêté du ministre qui les nommait et ils assumaient certaines autres tâches à titre de véritables fonctionnaires sous l'autorité des gestionnaires des palais de justice ».³

¹ Jacinthe Plamondon, Université Laval, « Capsules historiques : Cour du Québec » http://www.tribunaux.qc.ca/c-quebec/25ans/CapsuleHistoireCQ25ans_6.pdf.

² *Conférence des juges de paix magistrats du Québec c. Québec (Procureure générale)*, 2016 CSC 39, para 6.

³ Admissions conjointes dans le mémoire des appelants, Cour suprême du Canada, *Conférence des juges de paix magistrats du Québec c. Québec*, https://www.scc-csc.ca/WebDocuments-DocumentsWeb/36165/FM010_Appelant_Conf%C3%A9rence-des-juges-de-paix-magistrats-du-Qu%C3%A9bec.pdf p.2

Les juges de paix à pouvoirs étendus « avaient compétence sur tout le territoire de la province et exerçaient la compétence d'un ou de plusieurs juges de paix selon les dispositions du Code criminel et d'un juge de paix selon le Code de procédure pénale ». ⁴ Ceux-ci exerçaient leurs fonctions de façon exclusive et à temps plein.

1.2 Contenu et évaluation du programme québécois de juges de paix autochtones au Nunavik

Un programme a été implanté au milieu des années '90 afin de permettre la nomination de juge de paix à pouvoirs restreints en milieu autochtone chez les Inuit et les Cris (ci-après « JPA ») ⁵. Il n'y a pas eu d'autres programmes semblables à d'autres endroits au Québec concernant des juges de paix à compétence restreinte n'ayant pas de formation juridique. Le MJQ a retrouvé une version de ce programme daté du 20 avril 1995; certains arrêtés ministériels de nomination remontent toutefois jusqu'à 1984 ⁶. Ce programme avait été élaboré en collaboration avec les instances gouvernementales inuit ⁷.

Puisqu'ils étaient des juges de paix à pouvoirs restreints, les JPA ne pouvaient agir qu'en vertu des pouvoirs qui leur ont été attribués par leur acte de nomination. Les pouvoirs qui leur étaient attribués (2 ou 3) correspondaient aux catégories indiquées à la politique administrative en vigueur au moment de la nomination ⁸. À chaque renouvellement de nomination, les pouvoirs étaient donc sujets à changement : leurs pouvoirs ont

⁴ *Ibid*, p. 2-3.

⁵ 20.1. Courriel 1 de 5 du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, reçu le 2 février 2018

20.2. Courriel 2 de 5 du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, reçu le 2 février 2018

20.3. Courriel 3 de 5 du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, reçu le 2 février 2018

20.4. Courriel 4 de 5 du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, reçu le 2 février 2018

20-A.1. Lettre du MJQ en réponse à la demande de précisions DGP-0083-C de la CERP, reçue le 8 août 2018

⁶ 20-A.1.5. Annexe 5 de la lettre du MJQ en réponse à la demande de précisions DGP-0083-C de la CERP, « A.M. 211_480_854_1292_1566_1810_2201 », reçue le 8 août 2018; voir aussi 20-A.1.1. Annexe 1 de la lettre du MJQ en réponse à la demande de précisions DGP-0083-C de la CERP, « A.M. 585 », reçue le 8 août 2018 et 20.5.9. Annexe 9 de la réponse du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, « AM 1810 », reçue le 2 février.

⁷ 20.5.42. Annexe 42 de la réponse du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, « Kativik_programme », reçue le 2 février; 20.5.73. Annexe 73 de la réponse du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, « Reso Kativik 1996 », reçue le 2 février; 20.5.74. Annexe 74 de la réponse du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, « Reso_Kuujuuaq appui », reçue le 2 février 2018.

⁸ 20.5.62. Annexe 62 de la réponse du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, « Politique nomination_1998 », reçue le 2 fév.

habituellement évolué en complexité dans le temps. Par ailleurs, ces nominations avaient une durée fixe et devaient être renouvelées périodiquement.

La politique administrative de nomination des JPA, mise en place au MJQ, décrit la compétence des juges de paix en différentes catégories (1 à 4 selon les années); le chiffre 1 représentant la catégorie possédant le moins de pouvoirs alors que la catégorie 3 ou 4 est celle en possédant le plus⁹. Le MJQ a retracé 3 versions différentes de la politique pour les années 1994, 1998 et 1999¹⁰.

Ainsi, les juges de paix à compétence restreinte du Nunavik ont exercé des pouvoirs en matière criminelle et pénale. Ils pouvaient, par exemple, présider des enquêtes sur remise en liberté ou encore recevoir un plaidoyer de culpabilité et rendre la peine applicable (sur des infractions punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire en vertu de la partie XXVII du Code criminel)¹¹. Certaines de ces personnes ont également, par leur acte de nomination (ex: AM 480¹²), le pouvoir d'enregistrer les naissances. Le MJQ n'a toutefois aucune information sur l'exercice effectif de ces pouvoirs par ces juges.

Le MJQ a pu retrouver l'identité de 17 de ces juges, dont au moins 12 étaient autochtones, en se basant sur leur nom ou une information les rattachant à un « lieu autochtone ». ¹³

Le MJQ a procédé à l'élaboration d'un contenu de formation spécifique pour les JPA considérant qu'ils n'avaient pas de formation juridique et qu'ils étaient appelés à exercer des pouvoirs importants ayant un impact sur les droits et libertés des citoyens (ex: différents types de mandats de perquisition, enquête sur remise en liberté, détermination de la peine). Le contenu a été rédigé en anglais pour cette clientèle. La formation donnée comportait

⁹ *Ibid.*

¹⁰ 20.5.63. Annexe 63 de la réponse du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, « Pouvoirs JPA_Nunavik JP Program_Kativik_19; 20.5.77 Annexe 77 de la réponse du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, « Tableau des JPA et pouvoirs 12-1998 », reçue le 2 février 2018; 20.5.78.

Annexe 78 de la réponse du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, « Tableau JPA_CERP_02-2018», reçue le 2 février 2018.

¹¹ *Ibid.*

¹² 20-A.1.5. Annexe 5 de la lettre du MJQ en réponse à la demande de précisions DGP-0083-C de la CERP, « A.M. 211_480_854_1292_1566_1810_2201 », reçue le 8 août 2018

¹³ 20.5.78. Annexe 78 de la réponse du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, « Tableau JPA_CERP_02-2018», reçue le 2 février 2018; 20-A.1.13. Annexe 13 de la lettre du MJQ en réponse à la demande d'information DGP-0083-C de la CERP, « Autres JP autochtone complémentaire_07-2018 », reçue le 8 août 2018; 20-A.1.14. Annexe 14 de la lettre du MJQ en réponse à la demande de précisions DGP-0083-C de la CERP, « Liste de JP autochtones », reçue le 8 août 2018; 20-A.1. Lettre du MJQ en réponse à la demande de précisions DGP-0083-C de la CERP, reçue le 8 août 2018, p. 4.

autant de théorie (droit) que de la pratique car elle était appuyée de nombreux exemples et de mises en situation. La formation a été donnée par deux avocats et un juge de la Cour du Québec de 1996 à 2002, et ce, dans différentes communautés du Nunavik¹⁴.

Concrètement, un juge en particulier a siégé pour différents types d'audiences: causes reportées, comparutions et remises en liberté provisoire¹⁵. De plus, il a prononcé des sentences en matière criminelle. Celui-ci et certains autres JPA ont émis des mandats de perquisition et des autorisations d'entrée.¹⁶

1.3 Perturbations jurisprudentielles

Les jugements *Ell* et *Pomerleau* ont poussé le Québec à modifier la fonction de juge de paix dans la province. Voici quelques paragraphes intéressants issus de ces jugements.

1.3.1 *Ell c. Alberta*, 2003 CSC 35

17 - Les principales questions en litige dans le présent pourvoi sont de savoir si le principe de l'indépendance judiciaire s'applique à la charge des intimés et, dans l'affirmative, si la destitution¹⁷ des intimés par voie législative contrevient à ce principe. Je reconnais que le principe s'applique à la charge des intimés en raison de leur pouvoir d'exercer des fonctions judiciaires. Cependant, je conclus que les modifications en cause ne portent pas atteinte à l'inamovibilité dont les intimés doivent bénéficier en vertu de la Constitution et ne contreviennent donc pas au principe de l'indépendance judiciaire.

20 - Autrefois, le principe de l'indépendance judiciaire s'appliquait uniquement aux cours supérieures. Depuis que les fonctions judiciaires ne sont plus l'apanage exclusif de ces cours, il est maintenant accepté que ce principe s'applique à tous les tribunaux judiciaires.

(...)

¹⁴ 20.3. Courriel 3 de 5 du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, reçu le 2 février 2018; 20.5.19. Annexe 19 de la réponse du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, « Bilan formation_Nunavik_12-1996 », reçue le 2 février 2018.

¹⁵ 20.5.1. Annexe 1 de la réponse du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, « Activités JPA 1998-1999 », reçue le 2 février 2018; 20.5.77. Annexe 77 de la réponse du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, « Tableau des JPA et pouvoirs 12-1998 », reçue le 2 février 2018.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ 20.5.53. Annexe 53 de la réponse du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, « Manuel de formation_Justice of the PEACE-01- 1999 », reçue le 2 février 2018.

24 - À la lumière de ces raisons d’être de l’indépendance judiciaire — l’impartialité dans la prise de décisions et le maintien de notre ordre constitutionnel et de la confiance du public dans l’administration de la justice — il est clair que la protection offerte par le principe s’applique également à la charge judiciaire occupée par les intimés. Les juges de paix albertains non siégeant exerçaient des fonctions judiciaires directement liées à l’application de la loi au sein du système judiciaire. Ils étaient sur la ligne de feu du processus de justice criminelle et exerçaient maintes fonctions judiciaires ayant une incidence importante sur les droits et libertés des citoyens. Leur compétence en matière d’enquêtes sur cautionnement revêtait une importance particulière. Les juges de paix étant visés par la définition de l’expression « juge de paix » figurant à l’art. 2 du *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46, les intimés étaient, de ce fait, autorisés à se prononcer sur des mises en liberté provisoire, conformément à l’art. 515 du Code. Les décisions en matière de mise en liberté provisoire ont une incidence sur le droit à la sécurité de la personne et sur le droit de ne pas être privé sans juste cause d’une mise en liberté assortie d’un cautionnement raisonnable, garantis respectivement par l’art. 7 et l’al. 11e) de la Charte.

28 – (...) l’indépendance judiciaire comporte à la fois un aspect individuel et un aspect institutionnel. Le premier aspect concerne l’indépendance du juge lui-même, et le deuxième, l’indépendance du tribunal judiciaire où il siège. Chacun de ces aspects est tributaire de l’existence de conditions ou garanties objectives destinées à soustraire le pouvoir judiciaire à toute influence ou à toute intervention extérieure : voir Valente, précité, p. 685. Les garanties nécessaires sont l’inamovibilité, la sécurité financière et l’indépendance administrative (...)

47 - La délégation de cette tâche à un conseil de la magistrature indépendant garantit également que les qualifications pertinentes sont fixées par un organisme qui connaît bien les fonctions des juges de paix et le niveau d’instruction et de formation nécessaire pour les exercer. (...) Le conseil de la magistrature a convenu à l’unanimité que, pour être nommé, il fallait au moins être membre en règle du barreau de l’Alberta et avoir au moins cinq ans d’expérience pertinente à titre d’avocat.

48 - Ces critères d'admissibilité sont raisonnables compte tenu des fonctions judiciaires des juges de paix siégeant et des juges de paix président et de l'incidence importante qu'elles ont sur les droits et libertés des particuliers. Le rapport Doob a révélé que 84 pour 100 des juges de paix interrogés en Ontario et en Colombie-Britannique pensaient [TRADUCTION] « qu'il serait utile que les juges de paix nommés aient quelque formation en droit » (p. 64). Il est raisonnable de conclure que les exigences minimales en matière d'instruction et d'expérience des juges de paix tendront à améliorer la qualité des décisions judiciaires. En étant mieux formé, le juge de paix cherchera moins à consulter d'autres personnes, ce qui aura pour effet d'accroître son indépendance sur le plan décisionnel.

1.3.2 *R. c. Pomerleau*, [2004] RJQ 83

Dans cet arrêt, la Cour d'appel du Québec a conclu que le système en place était inconstitutionnel puisqu'il ne garantissait pas l'indépendance des juges de paix. Comme les juges de paix à pouvoirs restreints étaient amovibles, la cour a déclaré que ces juges ne jouissaient pas des garanties minimales d'indépendance.¹⁸

[2] Dans l'arrêt *Ell*, la Cour suprême statue que les garanties d'indépendance sont nécessaires aux juges de paix en raison de leurs fonctions directement liées à l'application de la loi au sein du système judiciaire, dont certaines ont une incidence importante sur les droits et libertés des citoyens, telle la délivrance de mandats.

[3] Forts de ces enseignements, les procureurs généraux concèdent que la juge de paix qui, en l'instance, a autorisé la délivrance de deux mandats de perquisition, ne jouissait pas des garanties d'indépendance suffisantes et que les perquisitions étaient en conséquence illégales. La Cour est d'avis qu'il s'agit là d'une lecture et d'une application correctes de l'arrêt *Ell*, et pour cette raison, elle déclarera que les perquisitions en cause furent faites illégalement. (...)

¹⁸ Conférence des juges de paix magistrats du Québec c. Québec (Procureure générale), 2016 CSC 39, para 7.

1.4 Modification du régime Québécois des juges de paix en 2004¹⁹

Suite aux jugements *Ell* et *Pomerleau*, la *Loi sur les tribunaux judiciaires*²⁰ est amendée²¹ pour y inscrire de nouveaux articles concernant les juges de paix. Ceux-ci se répartissent désormais en deux groupes : les « juges de paix fonctionnaires » et les « juges de paix magistrats »²².

Les juges de paix fonctionnaires, qui ne doivent pas nécessairement avoir une formation juridique, sont nommés à titre amovibles²³ : leur nomination peut être révoquée en tout temps par la ministre. Ils exercent les attributions déterminées à l'annexe IV de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*²⁴, selon la catégorie qui leur est attribuée. Les juges de paix fonctionnaires exercent des fonctions qui ne requièrent pas l'indépendance judiciaire.²⁵

Les juges de paix magistrats sont nommés parmi les avocats ayant exercé leur profession pendant au moins 10 ans²⁶. Ils ne peuvent être destitués que sur un rapport de la Cour d'appel fait après enquête, sur requête du ministre de la Justice²⁷. Ils exercent les attributions déterminées à l'annexe V de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*²⁸.

En conséquence des changements à la *Loi sur les tribunaux judiciaires* et des jugements *Ell* et *Pomerleau*, les JPA ont vu leurs pouvoirs révoqués par arrêté ministériel du 30 janvier 2004 et aucun d'entre eux n'a pu continuer à exercer son rôle.²⁹

Le MJQ est incapable de dire si des solutions ont été envisagées pour éviter d'abolir le programme permettant l'implication de juges autochtones n'ayant pas de formation juridique en 2004.³⁰

¹⁹ 20-A.1. Lettre du MJQ en réponse à la demande de précisions DGP-0083-C de la CERP, reçue le 8 août 2018, p.2-5.

²⁰ LRQ c T-16.

²¹ Via l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires et d'autres dispositions législatives eu égard au statut des juges de paix*, LQ 2004, c 12.

²² *Ibid*, art. 1 et notes explicatives.

²³ *Loi sur les tribunaux judiciaires*, LRQ c T-16, art 159.

²⁴ *Loi sur les tribunaux judiciaires*, LRQ c T-16, art 160 et annexe IV.

²⁵ *Conférence des juges de paix magistrats du Québec c. Québec (Procureure générale)*, 2016 CSC 39, para 9.

²⁶ *Loi sur les tribunaux judiciaires*, LRQ c T-16, art 162.

²⁷ *Loi sur les tribunaux judiciaires*, LRQ c T-16, art 167.

²⁸ *Loi sur les tribunaux judiciaires*, LRQ c T-16, art 173 et annexe V.

²⁹ 20-A.1. Lettre du MJQ en réponse à la demande de précisions DGP-0083-C de la CERP, reçue le 8 août 2018, p.3.

³⁰ 20-A.1. Lettre du MJQ en réponse à la demande de précisions DGP-0083-C de la CERP, reçue le 8 août 2018, p. 2-3.

Dans le Journal des débats de l'Assemblée nationale³¹ et Journal des débats de la Commission des institutions³² (voir en annexes), on constate que les juges de paix sans formation juridique du Nunavik n'ont aucunement été considérés lors de la modification du régime. Dans les débats ayant mené à l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires et d'autres dispositions législatives eu égard au statut des juges de paix*³³, il n'y eu pas une seule mention ou considération du programme ayant cours jusque-là au Nunavik. Durant tout le processus d'adoption de la loi susmentionnée, la seule mention d'intérêts autochtones est dans le Journal des débats de la Commission des institutions du 1^{er} juin 2004 (Vol. 38 N° 55), où l'on mentionne que certaines communautés autochtones, Wemotaci étant la seule expressément nommée, n'avaient pas encore accès au programme de comparution téléphonique.

Le Département de la justice et des Services correctionnels du Gouvernement de la nation crie a affirmé ne pas avoir été consulté lors de ces modifications législatives :

« [A]t the beginning of 2000's, the Government of Québec unilaterally changed the rules and required that those hearing the prosecution of local laws (referred to as "presiding justices of the peace") have at least 10 years of practice as members of the Quebec Bar. [...]

These changes to the rules and the new requirements in order to act as presiding justices of the peace came almost 30 years after the JBNQA and the treaty commitment to appoint Cree justices of the peace to hear the prosecution of local laws³⁴. In spite of this treaty commitment, the rules were changed without consulting the Cree Nation and without regard for impacts on the Crees, while at the same time, making it virtually impossible in the near future for Crees to be appointed presiding justices of the peace. »³⁵

³¹ Journal des débats de l'Assemblée nationale, 12 mai 2004 - Vol. 38 N° 71; 20 mai 2004 - Vol. 38 N° 75; 27 mai 2004 - Vol. 38 N° 78; 10 juin 2004 - Vol. 38 N° 86; 11 juin 2004 - Vol. 38 N° 87

³² Journal des débats de la Commission des institutions, 37^e législature, 1^{re} session, 12 mai 2004 - Vol. 38 N° 48; 28 mai 2004 - Vol. 38 N° 54; 1 juin 2004 - Vol. 38 N° 55; 8 juin 2004 - Vol. 38 N° 56;

³³ *Ibid.*, *supra* note 31; LQ 2004, c 12.

³⁴ Voir la section 1.5 de ce document pour des informations sur les sections de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois abordant la question des juges de paix.

³⁵ 20-C. Réponse du Département de justice et de services correctionnels du Gouvernement de la Nation Crie concernant les juges de paix, 12 décembre 2018

Il n'y a aucun juge de paix magistrat autochtone au Québec actuellement et il n'y en a jamais eu auparavant.³⁶

Relativement aux juges de paix fonctionnaire, il y a actuellement respectivement aux palais de justice de Joliette et celui de Québec une employée d'origine innue au greffe criminel et qui a les pouvoirs de juge de paix fonctionnaire de catégorie 1. Il n'y aurait aucun autre juge de paix fonctionnaire d'origine autochtone, actuel ou passé, connu par le MJQ.³⁷

1.5 Convention de la Baie-James et du Nord Québécois

La Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) prévoit quant à l'administration de la justice chez les Cris que des juges de paix, de préférence cris, devront être nommés :

18.0.9 Des juges de paix, de préférence cris, sont nommés pour juger des infractions aux règlements adoptés par les administrations locales cries, ainsi que des autres infractions prévues à l'article 107 de la Loi sur les Indiens. Ces nominations sont assujetties à l'approbation de l'administration locale crie intéressée.

18.0.10 Avec l'autorisation du sous-ministre de la Justice du Québec, les juges de paix visés à l'alinéa 18.0.9 outre leurs fonctions habituelles, seront investis du pouvoir de recevoir les serments et les dénonciations, décerner les sommations, confirmer ou annuler les citations à comparaître, les promesses de comparaître et les engagements, lancer les assignations, procéder à l'ajournement des comparutions et des causes ainsi qu'ordonner les mises en liberté provisoire sur remise d'une promesse, d'un engagement ou d'un cautionnement.

Selon les informations transmises à la CERP par le Département de la justice et des Services correctionnels du Gouvernement de la nation crie, trois juges de paix ont été nommés dans le milieu des années 80 suivant l'alinéa 18.0.9 de la CBJNQ, dont une était crie³⁸. Selon le Département, cette dernière n'a jamais présidé d'audience sur des infractions aux règlements adoptés par les administrations locales cries³⁹.

³⁶ 20-A.1. Lettre du MJQ en réponse à la demande de précisions DGP-0083-C de la CERP, reçue le 8 août 2018, p. 2-3.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ 20-C. Réponse du Département de justice et de services correctionnels du Gouvernement de la Nation Crie concernant les juges de paix, *supra* note 35.

³⁹ *Ibid.*

Le Département a informé la CERP qu'à partir de 2007, des discussions ont eu lieu avec le Ministère de la Justice du Québec afin de réfléchir à la situation des juges de paix en territoire cri, et que ces discussions ne sont toujours pas terminées :

« After the *Agreement concerning the Administration of Justice for the Crees* was signed in 2007 and the Cree-Québec Judicial Advisory Committee was finally established, a sub-committee comprised of Cree and Quebec representatives was created to review this matter and work towards the recognition of Cree justices of the peace, including those with relevant life and community experience, as is done in other Provinces.

In 2012, in a meeting with the Grand Chief of the Cree Nation, the Minister of Justice of Quebec was open to considering various options including the appointment of Cree justices of the peace and possibly the establishment of Cree courts. Discussions in this regard were pursued through the sub-committee mentioned above. At that point, Quebec representatives' notion of a Cree court was based on a "municipal court" model as contemplated in Québec legislation, which is not what the Cree Nation had envisaged.

Cree and Quebec representatives must pursue discussions and they have yet to find an appropriate way of implementing paragraph 18.0.9 of the JBNQA which remains an outstanding commitment on the part of the Government. »⁴⁰

Les pouvoirs des juges de paix en territoire cri prévus par la CBJNQ ont été légèrement modifiés pour refléter les nouveaux pouvoirs du Gouvernement de la nation crie depuis l'*Entente sur la gouvernance de la Nation crie entre les Cris d'Eeyou Istchee et le gouvernement du Canada*⁴¹ en 2017. Si un juge de juges de paix était nommé suivant l'alinéa 18.0.9, il aurait désormais également juridiction pour juger des Lois crie :

4.20 (1) Les juges de paix nommés conformément à l'alinéa 18.0.9 de la CBJNQ ont compétence, outre les juridictions et les personnes déjà compétentes en la matière, pour connaître des infractions visées :

- a. par une Loi crie;
- b. par les dispositions suivantes du *Code criminel* : article 179 (vagabondage), article 265 (voies de fait simples), article 348 (introduction par effraction), article 445 (tuer ou blesser des animaux) et article 445.1 (cruauté envers les animaux).

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Entente sur la gouvernance de la Nation crie entre les Cris d'Eeyou Istchee et le gouvernement du Canada*, 2017, repérée à <https://www.rcaanc-cimac.gc.ca/fra/1504798011685/1542989671051#chp7>

(2) Pour l'exercice de la compétence que leur attribue le paragraphe (1), les juges de paix constituent une cour des poursuites sommaires au sens de la partie XXVIIA du *Code Criminel*.

(3) Les termes mis entre parenthèses à l'alinéa (1)b) ne font pas partie de la disposition, n'étant cités que pour des raisons de commodité.⁴²

2. Les juges de paix nommés selon l'article 107 de la Loi sur les Indiens

L'article 107 de la *Loi sur les indiens* permet de nommer des juges de paix qui ont compétence notamment sur les infractions commises en vertu de cette même loi :

Le gouverneur en conseil peut nommer des personnes qui seront chargées, pour l'application de la présente loi, de remplir les fonctions de juge de paix, et ces personnes ont la compétence de deux juges de paix à l'égard :

- **a)** des infractions visées par la présente loi;
- **b)** de toute infraction aux dispositions du *Code criminel* sur la cruauté envers les animaux, les voies de fait simples, l'introduction par effraction et le vagabondage, lorsqu'elle est commise par un Indien ou se rattache à la personne ou aux biens d'un Indien.

Neuf juges ont été nommés en vertu de cet article dans diverses communautés autochtones du Québec, soit Mashteuiatsh, Kahnawake et Akewsasne⁴³. Ces juges ont pu trancher des questions d'application de réglementation adoptée par les conseils de bande de ces communautés.

La Commission royale sur les peuples autochtones a éclairé une part de ce régime:

« L'article 107 de la Loi sur les Indiens prévoit la nomination de juges de paix spéciaux qui peuvent être saisis de questions concernant la réserve. Le poste de juge de paix spécial pour les réserves est antérieur à la Confédération et ne reflète pas le souci du gouvernement de conserver le caractère distinctif des sociétés autochtones dans les diverses collectivités au sein d'un Canada pluraliste. Historiquement, on avait nommé à ces postes des agents des Indiens - des personnes nommées par le gouvernement, qui étaient chargées de régler tous les problèmes pouvant se présenter

⁴² *Ibid*, art. 4.20.

⁴³ 20-A.1.15. Annexe 15 de la lettre du MJQ en réponse à la demande de précisions DGP-0083-C de la CERP, « Pièce DGP-0083-C Juges de paix art 107 LI », reçue le 8 août 2018.

une fois les autochtones installés dans les réserves. On voulait, grâce aux juges de paix spéciaux, faciliter l'assimilation de ces derniers; mais on n'avait jamais prévu que ces fonctions seraient exercées par des autochtones nommés par les bandes elles-mêmes.

Ce sont les collectivités mohawks de Kahnawake et d'Akwesasne qui ont le plus utilisé l'article 107. A Kahnawake, le tribunal prévu par l'article 107 instruit des infractions au code de la route et entend de nombreuses affaires criminelles où l'inculpé peut être puni sur déclaration sommaire de culpabilité. Le tribunal a également instruit certaines infractions mixtes selon le Code criminel, lorsque la Couronne a choisi de procéder par voie sommaire. En raison du libellé de certaines dispositions de l'article 107 de la Loi sur les Indiens, le tribunal a également le pouvoir d'instruire les procès pour introduction par effraction - un acte criminel d'après le Code criminel. Quatre-vingt-dix pour cent environ des infractions au code de la route sont commises par des non-autochtones qui circulent dans la réserve, alors que 90 % environ des infractions au Code criminel sont commises par des autochtones qui résident dans la réserve¹⁴⁸. Le fait que les fonctions de police dans la réserve soient exercées par le corps policier de la réserve - les Peacekeepers - facilite le travail du tribunal même si cela ne va pas sans difficulté.

Sous leur forme actuelle, les tribunaux prévus à l'article 107 existent à Kahnawake depuis 1974. Ils sont devenus, avec le temps, une composante essentielle de cette collectivité. Deux éléments viennent toutefois limiter l'expansion de ce programme. Tout d'abord, le gouvernement fédéral ne nomme plus aucun nouveau juge de paix aux termes de l'article 107. Ainsi, le tribunal de Kahnawake avait demandé au gouvernement fédéral de nommer deux juges supplémentaires, mais en vain¹⁵". Deuxièmement, même si le gouvernement était prêt à accéder à ces demandes, les restrictions de la Loi sur les Indiens empêcheraient ces tribunaux d'être saisis de toutes les questions juridiques qui se posent dans une société autochtone. Il faut également noter que les pouvoirs des tribunaux de l'article 107 ne seraient pas toujours reconnus. On nous a dit au cours de nos consultations publiques que les corps policiers et les avocats de l'extérieur ne respectaient pas toujours les décisions de ces tribunaux.

L'Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba a examiné la possibilité d'utiliser les tribunaux de l'article 107 dans le cadre de nouvelles initiatives en matière de justice autochtone. Les auteurs du rapport ont écrit ceci :

[TRADUCTION] Les tribunaux de l'article 107 sont dans la [Loi suites Indiens] le vestige d'un passé ignominieux, celui de la colonisation et de l'ingérence fédérales dans la vie des réserves. Les Premières nations qui souhaitent exercer un certain contrôle sur le système de justice local ont tenté de les utiliser. Les restrictions que comporte cette loi sont telles que ces tribunaux n'offrent guère de possibilités à long terme et ne permettront probablement pas de répondre aux revendications que font actuellement les Premières nations pour obtenir leur propre système de justice. Leur utilisation représente tout au plus une mesure provisoire, à court terme, qui pourrait

servir à démontrer qu'il est possible d'introduire un système judiciaire distinct dans les réserves indiennes sans que cela cause de graves problèmes au reste de la société ni à la communauté juridique. »⁴⁴

3. Les juges de paix en Ontario

3.1. Pouvoirs

Alors que le Québec a tranché que les tâches plus substantielles dévolues à ses juges de paix seraient remises aux juges de paix magistrats, qui doivent avoir exercé la profession d'avocat pendant un minimum de 10 ans, l'Ontario, quant-à-elle, a choisi de remettre ces fonctions, et même plus, à des juges de paix qui n'ont pas à avoir de formation juridique pour obtenir leur poste.

En effet, en Ontario, en matière criminelle, les juges de paix exercent tous les pouvoirs de « juges de paix » décrits au *Code criminel*. Au Québec, ces pouvoirs sont exercés en grande partie par les juges de la cour provinciale, ce qui est une possibilité prévue au *Code criminel*⁴⁵. En effet, les juges de paix magistrats du Québec ont moins de pouvoirs que les pouvoirs de « juge de paix » décrits dans le *Code criminel*, leurs pouvoirs étant prévus par la *Loi sur les tribunaux judiciaires*. Une grande partie des pouvoirs décernés aux juges de paix par le *Code criminel* sont donc assurés par les juges de la Cour du Québec (par exemple le fait de tenir des audiences sur la remise en liberté)⁴⁶.

Outre le *Code criminel*, les juges de paix ontariens tirent leurs pouvoirs de plusieurs sources, décrites ainsi par le site Internet des Tribunaux de l'Ontario :

« Les pouvoirs et fonctions d'un juge de paix sont énoncés dans les textes de loi et la jurisprudence. Deux des lois de l'Ontario les plus importantes habilitant les juges de paix sont le *Code criminel* et la *Loi sur les infractions provinciales*⁴⁷; toutefois de nombreux autres lois et règlements fédéraux et provinciaux reconnaissent l'autorité légale et/ou la

⁴⁴ Commission royale sur les peuples autochtones, « Par-delà les divisions culturelles – Un rapport sur les autochtones et la justice pénale au Canada », 1996, p.113-114.

⁴⁵ Voir à l'article 2 sous la définition de « juge de paix ».

⁴⁶ L'article 2 du *Code criminel* définit « juge de paix » comme pouvant être un juge de la cour provinciale.

⁴⁷ L.R.O. 1990, CHAP P.33

compétence des juges de paix. Leurs deux principaux domaines de compétence sont le droit criminel et le droit réglementaire (infractions provinciales). »⁴⁸

En matière criminelle, ils président :

- presque toutes les audiences de mise en liberté sous caution de la province;
- les audiences en renvoi au criminel et les premières comparutions (comparutions qui ont lieu avant le procès).⁴⁹

De plus, ils :

- reçoivent les dénonciations (documents qui marquent le début des instances criminelles);
- délivrent des actes de procédure sous forme de mandats ou d'assignations;
- traitent les demandes de mandat de perquisition en vertu du *Code criminel*;
- traitent les demandes de promesse de ne pas troubler la paix publique;
- évaluent les demandes de mandat de saisie d'armes;
- président les audiences sur la disposition d'armes et les interdictions.⁵⁰

Ils ont également compétence sur tout l'éventail des infractions aux lois provinciales et aux règlements municipaux, ainsi que plusieurs autres responsabilités.⁵¹

3.2. Qualifications

Quant à la qualification requise pour être juge de paix en Ontario, les qualités minimales requises en vue d'une nomination comme juge de paix sont décrites aux paragraphes 2.1 (15), (16) et (17) de la *Loi sur les juges de paix*⁵². Cela n'exige pas de formation juridique :

⁴⁸ Tribunaux de l'Ontario, « Rôle des juges de paix en Ontario », <http://www.ontariocourts.ca/ocj/fr/jpaac/fonction/>, consulté le 30 novembre 2018.

⁴⁹ Tribunaux de l'Ontario, « Que font les juges et les juges de paix? » <http://www.ontariocourts.ca/ocj/fr/grand-public/que-font-les-juges-et-les-juges-de-paix/#paix>, consulté le 30 novembre 2018.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Pour connaître l'étendue de ces compétences, voir Tribunaux de l'Ontario, « Que font les juges et les juges de paix? » <http://www.ontariocourts.ca/ocj/fr/grand-public/que-font-les-juges-et-les-juges-de-paix/#paix>, consulté le 30 novembre 2018. *et* Tribunaux de l'Ontario, « Rôle des juges de paix en Ontario », <http://www.ontariocourts.ca/ocj/fr/jpaac/fonction/>, consulté le 30 novembre 2018.

⁵² L.R.O. 1990, ch. J.4

les qualités minimales requises sont décrites aux paragraphes 2.1(15)(16)(17) de la *Loi sur les juges de paix*.

Outre les qualités décrites par la *Loi sur les juges de paix*, le Comité consultatif sur la nomination des juges de paix, qui a pour mission de classer les candidats à une nomination comme juge de paix et de faire rapport sur ce classement au procureur général⁵³, élabore des critères de sélection généraux⁵⁴. Voici les critères en question:

1. Compétences et/ou formation clairement pertinentes et transférables au travail de juge de paix.
2. Expériences de travail, de bénévolat ou autres qui sont clairement pertinentes et transférables aux fonctions et responsabilités d'un juge de paix.
3. Compréhension du poste à pourvoir à la cour principale, notamment le rythme de la cour ainsi que les besoins géographiques et communautaires; compétences et qualités personnelles applicables à ce poste.
4. Conscience et compréhension de la portée et de la profondeur du rôle de juge de paix.
5. Intérêt marqué envers les gens et l'humanité, notamment expérience interculturelle et engagement communautaire.
6. Capacité d'appliquer des qualités personnelles supérieures dans la salle d'audience et de respecter le décorum dans des situations de confrontation.
7. Un degré élevé de réalisation dans le domaine de l'emploi et/ou du service communautaire.
8. Expérience à prodiguer des conseils fonctionnels et de l'aide à des échelons d'autorité multiples.
9. Capacité et volonté d'apprendre, démontrées par le dossier d'apprentissage continu du candidat.
10. Capacité de jugement avérée en cas de conflit d'intérêts réel ou perçu.

⁵³ Tribunaux de l'Ontario, « Comité consultatif sur la nomination des juges de paix », <http://www.ontariocourts.ca/ocj/fr/jpaac/>, consulté le 30 novembre 2018.

⁵⁴ Tel qu'exigé par le par 12(2) de la *Loi sur les juges de paix*, *ibid*.

11. Compétence et expérience reconnues pour la prise de décisions réfléchies, pratiques et opportunes en présence de facteurs complexes.
12. Réputation établie de ponctualité, de fiabilité, de compétences organisationnelles et de préparation.
13. Compétences intellectuelles et analytiques hautement développées.
14. Souplesse et capacité d'adaptation au changement démontrées.
15. Capacité de travailler aussi bien en collaboration que de façon indépendante.
16. Capacité de gérer les gens, le temps et les ressources.
17. Capacité de présenter une requête claire, concise et bien rédigée qui reflète les intérêts et les capacités du candidat.
18. Capacité et volonté de faire des déplacements au besoin.
19. Bilinguisme (le cas échéant).⁵⁵

3.3. Garanties d'indépendance judiciaire: l'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance administrative

Dans *Ell c. Alberta*, la Cour suprême du Canada a énoncé que l'indépendance judiciaire est un principe constitutionnel canadien non-écrit et qu'il s'applique aux juges de paix.⁵⁶ La Cour a également clarifié les garanties qui permettent de respecter l'indépendance judiciaire :

l'indépendance judiciaire comporte à la fois un aspect individuel et un aspect institutionnel. Le premier aspect concerne l'indépendance du juge lui-même, et le deuxième, l'indépendance du tribunal judiciaire où il siège. Chacun de ces aspects est tributaire de l'existence de conditions ou garanties objectives destinées à soustraire le pouvoir judiciaire à toute influence ou à toute intervention extérieure : voir *Valente*, précité, p. 685. Les garanties nécessaires sont l'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance administrative : voir le *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale*, précité, par. 115. [nos soulignements]

⁵⁵ Tribunaux de l'Ontario, « Qualifications et critères de sélection d'un juge de paix en Ontario », <http://www.ontariocourts.ca/ocj/fr/jpaac/formation/>, consulté le 30 novembre 2018.

⁵⁶ *Ell c. Alberta*, [2003] 1 RCS 857, para 19 et 24.

Comme il s'agit de l'inamovibilité qui était problématique dans *Pomerleau*, nous étudierons ici principalement cet aspect. La Cour définissait ainsi l'inamovibilité dans *Ell c. Alberta* :

L'inamovibilité vise essentiellement à empêcher que les membres d'un tribunal fassent l'objet d'une destitution arbitraire ou discrétionnaire. Voir l'arrêt *Valente*, précité, p. 698 :

L'essence de l'inamovibilité pour les fins de l'al. 11*d*), que ce soit jusqu'à l'âge de la retraite, pour une durée fixe, ou pour une charge *ad hoc*, est que la charge soit à l'abri de toute intervention discrétionnaire ou arbitraire de la part de l'exécutif ou de l'autorité responsable des nominations. [nos soulignements]

Pour étudier l'inamovibilité des juges de paix ontariens, il faut se pencher sur la loi habilitant le système de juges de paix ontarien, soit la *Loi sur les juges de paix*⁵⁷.

Selon le para 6(1) ils doivent prendre leur retraite à 65 ans sauf exception, en vertu de l'article 11 toute plainte est traitée par un comité des plaintes (composé d'un juge, d'un juge de paix et d'un membre qui n'est pas juge de paix).

- L'article 11.2 prévoit qu'un juge ne peut être destitué que par décret du lieutenant-gouverneur en conseil après l'audience du comité d'évaluation, instituée suite à une plainte;
- Selon l'article 13 le juge en chef adjoint peut fixer des normes de conduite des juges de paix;
- L'article 14 prévoit des conditions de formation continue;
- L'article 20 prévoit les conditions d'immunité personnelle (qui sont les mêmes que celles d'un juge de la Cour supérieure).

La rémunération des juges est fixée par la Commission de rémunération des juges de paix. Les autres conditions financières (salaire, dépenses, vacances, congés de maladie, assurances, retraite) sont prévues à la *Regulation on Salaries and Benefits of Justices of the Peace*.

⁵⁷ Loi sur les juges de paix, LRO 1990, c J.4

En conclusion, ces conditions semblent assurer l'inamovibilité des juges de paix.

3.4. Programmes de juges de paix autochtone

Suite aux décisions susmentionnées *Ell c. Alberta* ainsi que *R. c. Pomerleau*, le législateur québécois a conclu qu'il fallait modifier le régime québécois en retirant les juges de paix à compétence restreinte (duquel découlait le programme de juges non-juristes au Nunavik) car ils n'étaient pas assez indépendants pour occuper les fonctions qui leur étaient dévolues, tel que mentionné ci-haut. Or, l'Ontario, qui est astreinte aux mêmes contraintes juridiques que le Québec en termes d'indépendance judiciaire, est parvenue à conserver son régime de juges de paix non-juristes en y incluant un volet spécifique sur les juges de paix autochtones⁵⁸. Il est donc intéressant d'étudier le modèle ontarien pour comprendre comment il pourrait inspirer d'autres modèles de services de justice.

Le programme vise à encourager les personnes autochtones à jouer un rôle décisionnel plus important dans l'administration de la justice en travaillant comme juges de paix, particulièrement dans les régions où la population est majoritairement autochtone.⁵⁹

Les juges de paix autochtones sont appelés à remplir les mêmes fonctions que tous les autochtones juges de paix.⁶⁰ La seule chose qui les différencie des autres juges de paix est qu'ils doivent assister annuellement à un colloque sur les enjeux propres aux personnes autochtones⁶¹.

Le programme ontarien de juges de paix autochtones a été créé en 1984 en réponse à un rapport écrit par le professeur Alan Mewett sur les juges de paix en Ontario⁶²; il suggérait que la confiance des autochtones envers le système de justice serait beaucoup plus grande s'ils étaient jugés par des autochtones plutôt que des allochtones. Le programme a

⁵⁸ Tribunaux de l'Ontario, « Structure de la Cour », <http://www.ontariocourts.ca/ocj/fr/ocj/structure-de-la-ocj/>, consulté le 30 novembre 2018.

⁵⁹ Alan w. Mewett, Report to the Attorney General of Ontario on the Office and Function of Justices of the Peace in Ontario (1981).

⁶⁰ Courriel de Lori Newton (Executive Legal Officer, Office of the Chief Justice, Ontario Court of Justice), 3 novembre 2018 – SIJP.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Alan w. Mewett, Report to the Attorney General of Ontario on the Office and Function of Justices of the Peace in Ontario (1981), p. 38.

d'ailleurs évolué grandement dans les dernières années; il n'y a actuellement aucune documentation qui énonce les conditions de son application.⁶³

L'évolution jurisprudentielle sur une trentaine d'années du principe d'indépendance judiciaire a mené à une révision importante de la *Loi sur les juges de paix* en 2006. Cette révision a impliqué la création d'un comité indépendant de nomination des juges de paix, dont fait partie le juge de paix en chef qui est responsable des juges de paix autochtones ou, à tout le moins, un juge qui soit familier avec les enjeux judiciaires autochtones. Soulignons que l'identité autochtone des juges de paix est déterminée par auto-déclaration des candidats⁶⁴.

En plus de siéger au sein du comité de nomination, le juge de paix en chef qui est responsable des juges de paix autochtones coordonne un colloque annuel de formation spécifiquement pour les juges de paix autochtones⁶⁵. Il doit également conseiller le coordonnateur du programme de juges de paix sur les enjeux autochtones, rester en contact avec les communautés et éduquer les prestataires de services judiciaires aux réalités autochtones.

Les juges de paix de l'Ontario ne sont pas forcément des juristes, encore moins des avocats; entre 10% et 15% d'entre eux ont une formation juridique⁶⁶. La professeure Jamie Cameron souligne que les différences entre les juges de paix et les autres membres du pouvoir judiciaire sont de plus en plus minimes, notamment quant à leur formation et leur indépendance, et que cela n'est pas un obstacle à des services judiciaires de qualité.⁶⁷

⁶³ 20-B. Courriel de Lori Newton (Executive Legal Officer, Office of the Chief Justice, Ontario Court of Justice), 3 novembre 2018 – SIJP

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Jamie Cameron, "A Context of Justice: Ontario's Justices of the Peace – From the Mewett Report to the Present" (2013). Comparative Research in Law & Political Economy. Research Paper No. 44/2013. p.4-5 et 29-30 <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/clpe/286>.

⁶⁷ *Ibid.*

BIBLIOGRAPHIE ET AUTRES SOURCES D'INTÉRÊT

Doctrine

Alan w. Mewett, Report to the Attorney General of Ontario on the Office and Function of Justices of the Peace in Ontario (1981).

Commission royale sur les peuples autochtones, « Par-delà les divisions culturelles: Un rapport sur les autochtones et la justice pénale au Canada (1996) », <http://data2.archives.ca/rcap/pdf/rcap-489.pdf>.

Jacinthe Plamondon, Université Laval, « Capsules historiques : Cour du Québec » http://www.tribunaux.qc.ca/c-quebec/25ans/CapsuleHistoireCQ25ans_6.pdf.

Jamie Cameron, "A Context of Justice: Ontario's Justices of the Peace – From the Mewett Report to the Present" (2013). Comparative Research in Law & Political Economy. Research Paper No. 44/2013. <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/clpe/286>.

Journal des débats

Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats*, 37^e législature, 1^{re} session, vol 38 n^o 71 (12 mars 2004).

Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats*, 37^e législature, 1^{re} session, vol 38 n^o 48 (12 mars 2004).

Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats*, 37^e législature, 1^{re} session, vol 38 n^o 75 (20 mai 2004).

Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats*, 37^e législature, 1^{re} session, vol 38 n^o 78 (27 mai 2004).

Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats*, 37^e législature, 1^{re} session, vol 38 n^o 86 (10 juin 2004).

Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats*, 37^e législature, 1^{re} session, vol 38 n^o 87 (11 juin 2004).

Jurisprudence

Conférence des juges de paix magistrats du Québec c. Québec (Procureure générale), 2016 CSC 39.

Ell c. Alberta, [2003] 1 RCS 857.

Lois de l'Ontario

Loi sur les infractions provinciales, L.R.O. 1990, c P.33.

Loi sur les juges de paix, L.R.O. 1990, ch. J.4.

Lois du Québec

Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires et d'autres dispositions législatives eu égard au statut des juges de paix, LQ 2004, c 12.

Loi sur les tribunaux judiciaires, LRQ c T-16.

Mémoire d'appel

Admissions conjointes dans le mémoire des appelants, Cour suprême du Canada, *Conférence des juges de paix magistrats du Québec c. Québec*, https://www.scc-csc.ca/WebDocuments-DocumentsWeb/36165/FM010_Appelant_Conf%C3%A9rence-des-juges-de-paix-magistrats-du-Qu%C3%A9bec.pdf.

Pièces de la commission

P-1141 - Ouvrir la piste vers un meilleur avenir, Rapport final du groupe de travail inuit sur la justice

P-839 :

20.1. Courriel 1 de 5 du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, reçu le 2 février 2018.

20.2. Courriel 2 de 5 du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, reçu le 2 février 2018.

20.3. Courriel 3 de 5 du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, reçu le 2 février 2018.

20.4. Courriel 4 de 5 du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, reçu le 2 février 2018.

20.5.1. Annexe 1 de la réponse du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, « Activités JPA 1998-1999 », reçue le 2 février 2018.

20.5.9. Annexe 9 de la réponse du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, « AM 1810 », reçue le 2 février.

20.5.19. Annexe 19 de la réponse du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, « Bilan formation_Nunavik_12-1996», reçue le 2 février 2018.

20.5.42. Annexe 42 de la réponse du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, « Kativik_programme», reçue le 2 février.

20.5.53. Annexe 53 de la réponse du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, « Manuel de formation_Justice of the PEACE-01- 1999», reçue le 2 février 2018.

20.5.62. Annexe 62 de la réponse du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, « Politique nomination_1998», reçue le 2 fév.

20.5.63. Annexe 63 de la réponse du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, « Pouvoirs JPA_Nunavik JP Program_Kativik_19.

20.5.73. Annexe 73 de la réponse du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, « Reso Kativik 1996 », reçue le 2 février.

20.5.74. Annexe 74 de la réponse du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, « Reso_Kuujjuaq appui », reçue le 2 février 2018.

20.5.77 Annexe 77 de la réponse du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, « Tableau des JPA et pouvoirs 12-1998 », reçue le 2 février 2018.

20.5.78. Annexe 78 de la réponse du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0083-C de la CERP, « Tableau JPA_CERP_02-2018», reçue le 2 février 2018.

20-A.1. Lettre du MJQ en réponse à la demande de précisions DGP-0083-C de la CERP, reçue le 8 août 2018.

20-A.1.1. Annexe 1 de la lettre du MJQ en réponse à la demande de précisions DGP-0083-C de la CERP, « A.M. 585 », reçue le 8 août 2018.

20-A.1.5. Annexe 5 de la lettre du MJQ en réponse à la demande de précisions DGP-0083-C de la CERP, « A.M. 211_480_854_1292_1566_1810_2201 », reçue le 8 août 2018.

20-A.1.13. Annexe 13 de la lettre du MJQ en réponse à la demande d'information DGP-0083-C de la CERP, « Autres JP autochtone complémentaire_07-2018 », reçue le 8 août 2018.

20-A.1.14. Annexe 14 de la lettre du MJQ en réponse à la demande de précisions DGP-0083-C de la CERP, « Liste de JP autochtones », reçue le 8 août 2018.

20-A.1.15. Annexe 15 de la lettre du MJQ en réponse à la demande de précisions DGP-0083-C de la CERP, « Pièce DGP-0083-C Juges de paix art 107 LI », reçue le 8 août 2018.

20-B. Courriel de Lori Newton (Executive Legal Officer, Office of the Chief Justice, Ontario Court of Justice), 3 novembre 2018 – SIJP.

Site internet

Tribunaux de l'Ontario, « Comité consultatif sur la nomination des juges de paix », <http://www.ontariocourts.ca/ocj/fr/jpaac/>, consulté le 30 novembre 2018.

Tribunaux de l'Ontario, « Qualifications et critères de sélection d'un juge de paix en Ontario », <http://www.ontariocourts.ca/ocj/fr/jpaac/formation/>, consulté le 30 novembre 2018.

Tribunaux de l'Ontario, « Que font les juges et les juges de paix? » <http://www.ontariocourts.ca/ocj/fr/grand-public/que-font-les-juges-et-les-juges-de-paix/#paix>, consulté le 30 novembre 2018.

Tribunaux de l'Ontario, « Rôle des juges de paix en Ontario », <http://www.ontariocourts.ca/ocj/fr/jpaac/fonction/>, consulté le 30 novembre 2018.

Tribunaux de l'Ontario, « Structure de la Cour », <http://www.ontariocourts.ca/ocj/fr/ocj/structure-de-la-ocj/>, consulté le 30 novembre 2018.

Autres sources d'intérêt

Commission royale sur les peuples autochtones, « Les peuples autochtones et la justice - Rapport de la Table ronde nationale sur les questions judiciaires », 1993, p.99 http://publications.gc.ca/collections/collection_2017/bcp-pco/Z1-1991-1-11-2-fra.pdf:

Le groupe de travail [de la Commission royale sur les peuples autochtones] a constaté que, dans les Territoires du Nord-Ouest, le programme des juges de paix est régi par le Code criminel et qu'à ce titre, les juges de paix font autant d'heures que les juges des cours provinciales. Dans le Nord québécois, par contre, le programme des juges de paix ne revêt pas une importance significative, étant donné qu'au Québec, les juges de paix

sont nommés aux termes de la loi québécoise sur les juges et non pas en vertu du Code criminel, de sorte que leurs pouvoirs sont très limités, si on les compare à ceux des juges de paix des Territoires du Nord-Ouest [soulignements de la CERP].

Sur l'article 107 :

Karen Whonnock, « Aboriginal courts in Canada », 2008, p.4, http://scow-archive.libraries.coop/library/documents/Aboriginal_Courts.pdf.

Mylène Jaccoud, « La justice pénale et les Autochtones; D'une justice imposée au transfert de pouvoirs », p.114, https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Documents_deposes_a_la_Commission/P-404.pdf.

Omar Ha-Redeye, « Akwesasne Legal System as a Form of Self-Governance », 2 octobre 2016, <http://www.slaw.ca/2016/10/02/akwesasne-legal-system-as-a-form-of-self-governance/>.

P-365, The Court of Kahnawà:ke & Kahnawà:ke Justice System : https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Documents_deposes_a_la_Commission/P-365.pdf.

Rapport du groupe de travail composé de représentants de la cour du Québec, du ministère de la justice, du directeur des poursuites criminelles et pénales et du secrétariat aux affaires autochtones, « La justice en milieu autochtone : vers une plus grande synergie », p.15, 46 et 52, https://www.justice.gouv.qc.ca/fileadmin/user_upload/contenu/documents/Fr_francais/centredoc/rapports/systeme-judiciaire/autoch08.pdf.

Robert H Debassige, “Section 107 of the Indian Act and related issues”, 1979, http://publications.gc.ca/collections/collection_2017/aanc-inac/R32-310-1979-eng.pdf.

ANNEXE 1 : Capsules historiques: Cour du Québec

Capsules historiques : Cour du Québec

Les juges de paix dans le système judiciaire québécois

La charge de juge de paix est issue du droit anglais et est introduite à notre système judiciaire au XVIII^e siècle. Ces juges de paix se voient alors confier une compétence civile et criminelle limitée. De même, ils participent à l'administration de la justice locale. Leurs pouvoirs sont élargis lorsqu'ils siègent en groupes de deux ou trois, et ils forment alors un tribunal. La Cour des sessions trimestrielles de la paix (notamment au XVIII^e siècle), le Tribunal des juges de paix (au XIX^e et au début XX^e siècles), entre autres, ont été des structures judiciaires où ils ont agi. L'institution des juges de paix connaît divers changements aux XIX^e et XX^e siècles.

Les juges de paix dans un environnement en mutation

L'exercice du pouvoir des juges de paix se développe notamment durant la réorganisation du système judiciaire et de la décentralisation accrue de la justice (surtout à partir des initiatives du gouvernement de 1849 et de 1857). L'accroissement du nombre de districts judiciaires, la taille du territoire à couvrir et les incertitudes reliées aux transports sont autant de difficultés que doit considérer le législateur dans ces domaines. Une accessibilité à la justice rend nécessaire la présence en plusieurs lieux de représentants disposés à répondre à de nombreuses demandes.

En matière pénale, les juges de paix sont ainsi appelés à prendre connaissance et à juger ce que les auteurs désignent au début du XX^e siècle comme les « offenses » poursuivies « par voie sommaire ». Ils effectuent seulement les étapes préliminaires dans d'autres types de causes, par exemple pour une infraction qui est poursuivie par « acte d'accusation » : recevoir la dénonciation, décerner une sommation ou un mandat, présider l'enquête préliminaire et décider si la poursuite sera renvoyée ou déferée à un autre tribunal et si le prévenu sera ou non incarcéré en attente du procès.

Dans le dernier tiers du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, les juges de paix sont des citoyens nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil pour exercer cette fonction. De manière générale, ils ne sont pas des juristes (sauf si une dérogation est accordée dans un cas particulier), mais ils doivent être des « personnes compétentes ». Leur rôle professionnel importe moins qu'un niveau d'instruction suffisant pour remplir leur tâche. Ils sont parfois médecins, marchands, hommes d'affaires, cultivateurs... Pour accéder à cette fonction, ils doivent posséder au moins un bien immobilier d'une valeur fixée par la loi et situé sur le territoire de la région où ils exercent. Ils prêtent un serment d'allégeance.

Par ailleurs, certaines personnes sont juges de paix d'office, selon les pouvoirs liés à leurs charges. C'est notamment le cas des maires et des conseillers municipaux dans les limites de leur municipalité. Un auteur du début du XX^e siècle précise que les agents des terres et les employés du département des terres et forêts exercent alors de tels pouvoirs. Ceci est compréhensible dans un contexte socio-économique où la colonisation des nouvelles régions de la province s'avère aussi importante que difficile.

Les juges de paix, en tant que non-juristes, sont appelés à agir dans plusieurs dossiers, souvent en matières criminelle et pénale. Ils s'appuient sur le texte même des lois pour exercer leurs fonctions, mais ils peuvent également s'inspirer d'ouvrages rédigés par des juristes. Parmi ceux-ci, mentionnons le « Manuel du juge de paix », publié en 1891 par les avocats R. Dandurand et C. Lanctôt, et le « Manuel pratique des juges de paix de la province de Québec » de l'avocat J.-H. Paré, paru en 1922. De tels documents donnent généralement une foule de renseignements pratiques : entre autres, ils présentent les fonctions confiées aux juges de paix, illustrent les procédures requises en certaines circonstances, expliquent brièvement la procédure en matière pénale et les types d'infractions dont ils sont susceptibles d'être saisis.

Le pouvoir des juges de paix est parfois exercé par les juges, selon les règles établies par le législateur dans les lois constitutives des divers tribunaux. Cette pratique existe au XIX^e siècle et se poursuit au début du XX^e siècle. Ces juges peuvent exercer la compétence conférée aux juges de paix individuellement, voire celle de plusieurs juges de paix. Les lois confient par exemple aux juges des sessions de la paix l'exercice des pouvoirs d'un ou deux juges de paix, et à ceux de la Cour des magistrats les pouvoirs d'un ou plusieurs juges de paix. Contrairement aux juges de paix qui entendent les causes collégalement, un juge disposant du pouvoir de deux juges de paix est habilité à tenir seul les audiences.

La diminution des institutions de justice de proximité qui s'esquisse à la fin du XIX^e siècle et s'affirme durant le XX^e siècle affecte la compétence des juges de paix. En 1960, la définition du Tribunal des juges de paix est modifiée : sans que son fonctionnement soit transformé, il a désormais compétence sur l'ensemble de la province.

Les pouvoirs qui composent la compétence des juges de paix leur sont conférés par plusieurs lois québécoises distinctes, ainsi que par le Code criminel. Dans les années 1970, ils peuvent entre autres émettre des mandats de perquisition, des brefs de sommation et des brefs de subpoena. Ils partagent des compétences avec les cours municipales, car ils peuvent siéger à des audiences en matière de contraventions à des règlements municipaux. Ils ont encore des pouvoirs d'administration de justice locale, telle l'assermentation des documents, mais il existe désormais une charge de commissaire à l'assermentation. Une loi votée en 1972 prévoit l'abolition du Tribunal des juges de paix.

Les juges de paix au XXI^e siècle

L'abolition de cette structure ne marque pas la fin de l'existence de la fonction des juges de paix. En 2004, la *Loi sur les tribunaux judiciaires* est amendée pour y inscrire de nouveaux articles concernant les juges de paix. Ceux-ci se répartissent désormais en deux groupes. Certains sont dits « juges de paix fonctionnaires » et d'autres « juges de paix magistrats ».

Le premier groupe est composé de personnes nommées par le ministre de la Justice du Québec. Ils occupent donc des fonctions révocables. Ils se voient confier une compétence territoriale particulière qui peut s'étendre à l'ensemble de la province ou se limiter à un ou plusieurs districts judiciaires. Leur compétence générale est également limitée par loi à des actes

spécifiques, en matière criminelle et de saisie, par exemple. Il existe des « catégories » qui déterminent les actes que peuvent exercer certains juges de paix. Ils agissent auprès de l'une ou l'autre des cours que sont la Cour du Québec, la Cour supérieure ou une cour municipale.

Le second groupe comprend des personnes nommées par le gouvernement québécois par commission sous le grand sceau et leur nomination est permanente (ou, selon la loi, « durant bonne conduite »). Leur acte de nomination prend la forme d'un décret. Les juges de paix magistrats doivent être avocats et avoir exercé au moins dix ans. Ils travaillent auprès de la Cour du Québec uniquement. Ils sont placés sous l'autorité du ou de la juge en chef de celle-ci et relèvent du juge en chef associé. Celui-ci remplit la fonction de juge responsable des juges de paix magistrats. Il est secondé dans la coordination des juges de paix magistrats et dans la répartition du travail qui leur est confié par un juge de paix magistrat responsable.

La compétence territoriale des juges de paix magistrats s'étend à tout le Québec. Ils possèdent des pouvoirs exercés concurremment avec les juges de la Cour du Québec, comme présider certaines comparutions, décerner divers mandats (mandats de perquisition, mandats de saisie...) ou instruire des poursuites relatives à certaines infractions aux lois fédérales et provinciales auxquelles s'applique le Code de procédure pénale, et bien d'autres. Ils participent ainsi à l'objectif de rendre une justice plus efficace et plus rapide. Les premiers juges de paix magistrats sont nommés en juin 2004. Dès l'année suivante, le gouvernement augmente considérablement leur nombre. En 2013, trente-six (36) juges de paix magistrats exercent leurs fonctions auprès de la Cour : ils sont présents dans toutes les régions de coordination de la Cour du Québec.

Les juges de plusieurs tribunaux sont aussi juges de paix. C'est le cas des juges de la Cour du Québec, en vertu de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*. Ils peuvent agir en tant que juges de paix pour l'ensemble de la province. Si une loi criminelle canadienne requiert la compétence de deux juges de paix, il est prévu qu'ils en sont investis. De même, les juges de paix magistrats peuvent exercer la compétence des juges de paix fonctionnaires, si le besoin s'en fait sentir.

Jacinthe Plamondon, doctorante en droit (Université Laval)

Bibliographie sélective :

Acte concernant les Magistrats de District en cette Province, (1869) 32 Vict., ch. 23.

An Act for the qualification of Justices of the Peace, (1842) 6 Vict., ch. 3.

Loi concernant l'application de certaines dispositions du Code de procédure pénale et modifiant diverses dispositions législatives, 1992 L.Q., ch. 61.

Loi des tribunaux judiciaires, S.R.Q. 1964, ch. 20.

Loi modifiant la Loi des tribunaux judiciaires, (1960) 8-9 Eliz. II, ch. 39.

Loi modifiant la Loi des tribunaux judiciaires, (1965) 13-14 Eliz. II, ch. 17.

Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires et d'autres dispositions législatives eu égard au statut des juges de paix, 2004 L.Q., ch. 12.

Loi relative à la Cour des sessions de la paix, (1908) 8 Ed. VII, chap. 42.

Loi sur les tribunaux judiciaires, L.R.Q., ch. T-16.

COUR DU QUÉBEC, *Rapport public 2005-2006*, Québec, Cour du Québec, 2006.

COUR DU QUÉBEC, *Rapport public 2012*, Québec, Cour du Québec, 2012.

DANDURAND, R. et C. LANCTOT, *Manuel du juge de paix*, Montréal, C.O. Beauchemin et fils, 1891.

GERBEAU, M., *L'administration judiciaire en matière criminelle au Québec*, Montréal, La Presse, 1974.

KOLISH, E., *Guide des archives judiciaires*, Québec, Archives nationales du Québec, 2000.

LAREAU, E., *Histoire du droit canadien, II : Domination anglaise*, Montréal, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1889.

PARÉ, J.-H., *Manuel pratique des juges de paix de la Province de Québec*, Québec, Presses de l'Action Sociale, 1922.

NORMAND, S., «Justice civile et communauté rurale au Québec, 1880-1920», (1984) 25 *C. de D.* 579.