

COMMENTAIRES

LE CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE*

par JULES DESCHÈNES**

Créé officiellement il y a quatre ans, le Conseil canadien de la magistrature est fort peu connu au Canada et, singulièrement, au Québec. J'ai donc été heureux d'accepter votre invitation afin de pouvoir vous entretenir aujourd'hui de la composition et des activités de ce Conseil.

On ne saurait toutefois comprendre le rôle de cet organisme sans le situer dans le panorama général du système judiciaire canadien.

Mises à part la Cour suprême du Canada et la Cour fédérale, que le Parlement fédéral a établies en vertu de l'article 101 de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique*, tous les tribunaux judiciaires sont constitués et organisés par les provinces¹.

Suivant toutefois la tradition du régime britannique dont nous avons hérité longtemps avant la Confédération, nos tribunaux se divisent en deux catégories: les cours supérieures, et les autres.

Le caractère distinctif des cours supérieures, c'est ce qu'on appelait autrefois le pouvoir de contrôle et qu'on désigne maintenant, en meilleur français, comme le pouvoir de surveillance et de réforme que les cours supérieures peuvent exercer — j'emploie ici le langage de l'article 33 du *Code de procédure civile* — sur "les tribunaux relevant de la compétence de la législature de Québec ainsi que les corps politiques et les corporations dans la province."

* Causerie prononcée à Montréal, le 17 décembre 1975.

** Juge en chef de la Cour supérieure du Québec.

1. Art. 92, par. 14 A.A.N.B.

Il s'agit là d'un pouvoir très vaste, mais plus précieux encore et qu'il faut conserver à tout prix, car il constitue le rempart du citoyen contre, par exemple, les tentations d'arbitraire ou d'excès de juridiction qui assaillent parfois l'Administration.

Or on touche ici une caractéristique du système fédéral canadien qu'on ne retrouve nulle part ailleurs au monde. Bien que l'organisation de tous les tribunaux dans les provinces relève de celles-ci, c'est le Gouverneur Général, agissant sur l'avis du cabinet fédéral, qui nomme les juges chargés de présider les cours supérieures créées par les provinces². Ni aux États-Unis d'Amérique, par exemple, ni en Suisse, ni en République fédérale allemande, ni dans le Commonwealth d'Australie ne retrouve-t-on un système analogue.

A l'intérieur de ce cadre constitutionnel toutes les provinces se sont dotées, malgré des appellations différentes, de deux organismes judiciaires de juridiction supérieure. Au Québec ce sont la Cour d'appel et la Cour supérieure proprement dite. La Cour supérieure exerce la compétence générale de première instance, sauf lois contraires, dans les domaines civil, criminel, administratif et constitutionnel. La Cour d'appel exerce une juridiction générale d'appel dans tous les domaines, encore ici sauf lois contraires.

C'est au niveau de ces tribunaux de juridiction supérieure, dont les juges à travers le Canada sont nommés par le Gouverneur Général, que s'est manifesté en 1964 un désir concret de cohésion, de consultation et de collaboration. De ce désir naissait, le 17 novembre 1964, la Conférence des juges en chef du Canada formée des juges en chef de toutes les cours supérieures du pays.

Il s'agissait à l'époque d'un organisme purement volontaire, qui ne possédait aucun pouvoir réglementaire ni disciplinaire, mais qui permettait des échanges de vues précieux entre les autorités administratives des différents tribunaux concernés.

2. Art. 96 A.A.N.B.

Le temps n'était pas loin cependant que l'on sente le besoin d'un organisme mieux structuré et qui possédât un statut juridique plus satisfaisant. C'est ainsi que, par une addition à la *Loi fédérale sur les juges*, le Conseil canadien de la magistrature naissait officiellement le 9 décembre 1971³.

Formé des juges en chef de toutes les cours supérieures du Canada, le Conseil compte 24 membres et il est présidé par le juge en chef du Canada, le Très Honorable Bora Laskin. C'est le Québec qui y possède la plus forte représentation, soit quatre membres. Il ne faut pas s'en étonner puisque la Cour supérieure, avec ses 104 juges réguliers et ses neuf juges surnuméraires, constitue et de loin le tribunal supérieur le plus important du Canada. Elle délègue donc au Conseil canadien de la magistrature son juge en chef, son juge en chef associé et son juge en chef adjoint, avec lesquels siège évidemment le juge en chef du Québec qui préside la Cour d'appel.

L'article 30 par. 2 de la *Loi sur les juges* énonce que:

“Le Conseil a pour objet de favoriser l'efficacité et l'uniformité dans l'administration de la justice devant les cours supérieures et de comté et d'en améliorer la qualité”.

Je ne m'arrête pas aux cours de comté dans cet exposé parce qu'il n'en existe pas au Québec, pour des raisons historiques.

Pour atteindre ses objectifs, le Conseil peut exercer certains pouvoirs et doit remplir certaines obligations. Essentiellement ces pouvoirs et ces obligations touchent aux domaines de l'éducation permanente et de la discipline. Ils permettent également de maintenir en fonctionnement la Conférence des juges en chef où ceux-ci peuvent continuer de discuter, dans un cadre sans rigidité, des sujets d'intérêt commun qui débordent le strict mandat du Conseil canadien de la magistrature.

Formé de membres dont les points d'attache sont éparpillés à travers le Canada, le Conseil ne s'est réuni, jusqu'à date, qu'une

3. S.C. 1970-71, c. 55, art. 11 proclamé en vigueur le 15 novembre 1971: (1971) 104 *Gazette du Canada*, partie I, 3212 (No 48, 27/11/1971)

fois par année et il va continuer, comme par le passé, à tenir ses réunions dans diverses régions du pays. Il y a lieu cependant de prévoir qu'il va dorénavant augmenter le rythme de ses réunions plénières pour répondre à l'accroissement général de ses activités au fur et à mesure que se rodent et s'assouplissent ses moyens d'action.

Outre un Comité exécutif de six membres, le Conseil a mis sur pied plusieurs comités permanents:

Le Comité de la Conférence des juges en chef

Il s'agit évidemment d'assurer la continuité de la conférence. A titre d'exemples, celle-ci s'est intéressée, lors de sa dernière réunion en septembre, à l'intervention des média d'information dans les salles d'audience, à l'enseignement universitaire par les juges, aux Commissions d'enquête, à certaines questions de procédures dans les procès criminels, aux traitements et pensions des juges et de leurs dépendants.

Le Comité des relations extérieures

Malgré son appellation, voilà certes le Comité qui a le moins grevé le temps des membres du Conseil. Nous savons bien que la carrière de la magistrature n'a rien d'un concours de popularité et que la seule récompense du juge réside dans la satisfaction intime du devoir accompli en toute conscience et indépendance. Il est probable que cette attitude professionnelle a inconsciemment imprégné la conception que le Conseil s'est faite des relations extérieures de la magistrature et explique l'absence à peu près totale de démarches concrètes dans ce domaine jusqu'à date.

Pourtant, avec le législatif et l'exécutif, le judiciaire constitue l'un des trois pouvoirs de notre régime politique, l'un des trois piliers sur lesquels s'appuie tout l'édifice social. Le public ne le comprendra jamais trop ni trop bien.

Or si les média d'information donnent aujourd'hui une large couverture à l'activité judiciaire, cette information est loin de toujours instruire convenablement le public et de lui faire voir sous leur jour véritable le travail de l'administration de la justice, les responsabilités qu'elle comporte et la motivation réelle de ses résultats.

Il s'agit là d'une tâche importante à laquelle le Conseil canadien de la magistrature songera sans doute à consacrer dorénavant une partie de ses ressources.

Le Comité sur la conduite des juges

Ce comité est l'instrument par lequel se met en branle l'exercice du pouvoir disciplinaire du Conseil sur les juges des cours supérieures et des cours de comté du Canada.

Pour ne parler, encore ici, que des juges des cours supérieures, on sait déjà qu'en vertu de l'article 99 de la constitution canadienne, ils sont nommés durant bonne conduite ce qui, en principe, équivaut à une nomination à vie. Il s'agit là de l'inamovibilité qui constitue l'une des garanties de l'indépendance absolue du pouvoir judiciaire.

En 1960, l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique* fut modifié pour y introduire la retraite obligatoire à 75 ans⁴. Mais on ne toucha pas à la seule sanction prévue par la constitution, savoir la révocation par le Gouverneur Général sur une adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

Jamais depuis la Confédération le Gouverneur Général n'a-t-il été invité à faire usage de ce pouvoir. Mais il y a quelques années le Parlement fut amené à se pencher sur un cas qui s'était soulevé en Ontario et il décida de faire procéder à une enquête préalable par l'Honorable Juge Rand, retraité de la Cour suprême du Canada. Celui-ci déposa son rapport le 11 avril 1966 et, peu après, le juge concerné offrait sa démission.

Ce précédent a probablement inspiré les rédacteurs de la législation qui a créé le Conseil canadien de la magistrature et l'on a doté celui-ci d'un large pouvoir d'enquête et d'investigation. De la sorte, même si le Parlement conserve la prérogative d'agir de sa propre initiative⁵, il y a lieu de croire, à la lumière de l'expérience passée, qu'il préférera se reposer sur les méthodes d'enquête auxquelles la loi pourvoit maintenant.

4. 1960 (U.K.), 9 Eliz II, c. 2.

5. *Loi sur les juges*, art. 32 par. 2.

D'une part, le Conseil canadien de la magistrature a le *droit* d'enquêter sur toute plainte relative à un juge — je parle toujours des juges nommés par le Gouverneur Général.

D'autre part, il a le *devoir* d'enquêter lorsque le Ministre de la Justice du Canada ou le Procureur Général d'une province lui demande de vérifier s'il y a lieu à révocation parce qu'un juge "est frappé d'une incapacité ou d'une invalidité qui l'empêche de remplir utilement ses fonctions et est due

- a) à l'âge ou à une infirmité,
- b) au fait qu'il s'est rendu coupable de mauvaise conduite,
- c) au fait qu'il n'a pas rempli utilement ses fonctions, ou
- d) au fait que, par sa conduite ou pour toute autre raison, il s'est mis dans une situation telle qu'il ne peut remplir utilement ses fonctions."⁶

Le Comité d'enquête prévu par la loi comprend un ou plusieurs des juges en chef membres du Conseil ainsi qu'un ou plusieurs avocats que le Ministre de la Justice du Canada peut désigner.

Ce Comité d'enquête possède les pouvoirs d'une cour supérieure pour citer des témoins, les contraindre à rendre témoignage et faire produire des documents.

L'enquête, ajoute encore la loi, peut être menée en public ou en privé, sauf si le Ministre de la Justice exige qu'elle soit menée en public.

Il va sans dire que le juge concerné doit être avisé de l'enquête et qu'il a droit de s'y faire entendre, de contre-interroger les témoins et de produire une preuve pour son propre compte.

Lorsque l'enquête est terminée, le Conseil fait rapport de ses constatations et conclusions au Ministre de la Justice du Canada et peut recommander, si les circonstances le justifient, la suspension du traitement du juge concerné et sa révocation.

6. *Id.*, art. 31 par. 1 et 32 par. 2.

La suspension du traitement suivra à peu près automatiquement la recommandation du Conseil et elle constitue sans doute une mesure éminemment propre à faire réfléchir celui qui en est l'objet. Quand à la révocation, c'est la sanction ultime qui demeure l'apanage du Gouverneur Général suite à une adresse des deux Chambres du Parlement.

Depuis que cette législation est entrée en vigueur, le Conseil a été saisi d'une trentaine de plaintes à travers le Canada. La plupart provenaient de plaideurs désappointés et une enquête préalable a suffi pour démontrer qu'elles ne reposaient sur aucun fondement légitime. Dans quelques cas, la plainte était fondée, comme lorsqu'un justiciable se plaignait d'un retard indu dans la décision d'un litige. La seule démonstration par le Conseil de son intérêt a toujours fait immédiatement rentrer les choses dans l'ordre. Dans aucun cas à date le Conseil n'a-t-il eu à déclencher une enquête formelle susceptible de déboucher sur une recommandation de révocation et c'est là, je crois, un tribut à l'excellente qualité des magistrats qui président les Tribunaux supérieurs du pays.

Le 4 juillet 1975⁷ le Parlement conférait au Conseil canadien de la magistrature les mêmes pouvoirs d'enquête et de recommandation concernant les personnes nommées en vertu d'une loi du Parlement pour occuper un poste à titre inamovible, à l'exception des juges et des préposés de la Chambre des Communes⁸. L'occasion ne s'est pas présentée pour le Conseil de faire usage de ce pouvoir nouveau.

Le Comité sur les colloques judiciaires

Le souci de pourvoir à l'éducation permanente des juges s'était manifesté au sein de la Conférence des juges en chef même avant la création du Conseil canadien de la magistrature. C'est en 1969 en effet que se tenait le premier Colloque judiciaire canadien, que d'autres ont suivi depuis lors à chaque année dans diverses villes du pays.

7. S.C. 1974-75, c. 48, art. 18 proclamé en vigueur dans la *Gazette du Canada* (1975) 109 *Gazette du Canada*, partie II, 2274 (No 15, 13/8/1975).

8. *Loi sur les juges*, art. 32 par. 1., S.R.C. 1970, c. H-9, art. 19.

Chaque été, dans la première semaine du mois d'août, 48 juges des cours supérieures d'un océan à l'autre se réunissent pour étudier ensemble des problèmes qui les confrontent dans l'exercice de leurs fonctions. Malgré la belle saison, il ne s'agit pas d'une semaine de vacances mais, du lundi matin au vendredi soir, de dix séances de travail astreignant. J'en parle par l'expérience de trois étés consécutifs: les participants en sortent fourbus, mais enrichis d'un contact vivifiant avec des collègues qui ont connu des expériences différentes ainsi qu'avec des juges invités de pays étrangers.

Pour illustrer la variété des intérêts en jeu et le profit considérable qu'en retirent les participants, il me suffira de rappeler le programme du Colloque de l'été dernier à Régina. Il portait sur les sujets suivants:

- 1- la conduite du juge au tribunal et à l'extérieur;
- 2- l'évaluation des dommages et intérêts en droit civil et en *common law*;
- 3- le pouvoir de surveillance sur les tribunaux administratifs;
- 4- quelques comparaisons entre le droit du Québec et le droit des autres provinces canadiennes;
- 5- l'intention criminelle chez l'accusé;
- 6- l'outrage au Tribunal;
- 7- lois récentes et projetées;
- 8- la conduite d'un procès civil;
- 9- divers problèmes de preuve en droit civil, criminel et commercial;
- 10- la question des sentences en matière criminelle.

Parce qu'elle constitue le Tribunal supérieur numériquement le plus important du Canada, la Cour supérieure du Québec pourra déléguer l'été prochain 17 de ses juges à ce colloque, sur un total de 48 invités, en plus d'y fournir 5 animateurs de discussion. C'est ainsi que, d'une année à l'autre, un important groupe de juges — toujours différents — peuvent rafraîchir leurs connaissances professionnelles, en plus de nouer des liens d'amitié non négligeables avec les collègues des autres régions du pays.

Le Comité sur la recherche

Cependant aucun organisme du genre du Conseil ne saurait exister, encore moins progresser, sans se consacrer à une entreprise permanente de recherche sur l'objet de ses préoccupations. Le Conseil canadien de la magistrature n'échappe pas à cette exigence, qu'il a d'ailleurs reconnue dès ses débuts. Voilà pourquoi il s'est doté d'un comité permanent sur la recherche. Il faut reconnaître cependant que l'insuffisance des ressources humaines et financières du Conseil jusqu'à récemment n'a guère permis à son travail de recherche de dépasser l'étape des études préliminaires. Nous sommes toutefois confiants que, grâce à un budget accru cette année, le Conseil pourra sérieusement progresser dans ce domaine.

Un premier projet consiste dans la préparation d'un "*Manuel pour les juges*", destiné à mettre entre les mains de ceux-ci sous une forme concise et pratique les données de base auxquelles chacun puisse se référer avec avantage dans l'exercice courant de ses fonctions. Il existe, il est vrai, des manuels semblables dans d'autres pays, mais nous voulons donner aux juges du Canada un instrument de travail qui soit nôtre et particulièrement adapté à notre conception de la justice ainsi qu'à notre système de droit.

Le comité sur la recherche considère également la possibilité d'une étude en profondeur du concept de l'indépendance judiciaire dans le contexte canadien contemporain. Il s'agit là d'un sujet dont ne saurait surestimer l'importance aucune personne soucieuse du bon fonctionnement des organismes dont dépend la santé de notre société.

Le Comité sur le maintien et l'amélioration de la qualité de la justice

Enfin le Conseil canadien de la magistrature vient de se donner, en septembre, un dernier comité permanent qui se consacra au maintien et à l'amélioration de la qualité de la justice.

En bref, en présence des problèmes actuels de la justice en beaucoup d'endroits, en particulier en matière de délais et de frais, le Conseil veut absolument s'assurer que les juges se rappellent la nature de leur rôle dans notre système de gouvernement

et qu'ils contribuent, sans miner l'indépendance du pouvoir judiciaire, à améliorer les procédures et l'administration des Tribunaux de façon à éliminer les délais et les dépenses inutiles.

L'avenir montrera l'utilité pratique de cet effort.

En plus de ces six comités permanents, le Conseil a formé en cours d'année deux comités spéciaux:

Le Comité sur la formation des juges nouvellement nommés.

Ce comité est aussi destiné à s'établir dans la permanence. Il correspond en effet à une préoccupation profonde des juges en chef et répond à un besoin dont font état beaucoup de juges à l'occasion de leur accession au Banc.

Créé en septembre dernier, ce comité ne tentera pas, pour des raisons évidentes, d'instituer un système de cours à la grandeur du pays, mais il va collaborer à leur mise en place sur une base régionale afin de mieux répondre aux particularités locales que ne peut manquer de revêtir l'administration de la Justice.

Le Québec et la Colombie-Britannique sont les deux provinces qui ont décidé de prendre l'initiative de la mise sur pied d'un semblable système de cours pour les juges nouvellement nommés. Au Québec, nous les organisons pour la fin de mars alors que tous les juges de la Cour supérieure nommés depuis un an participeront à des sessions intensives de formation et de perfectionnement que le Conseil canadien de la magistrature mettra sur pied de concert avec l'Institut canadien d'administration de la Justice.

Il est intéressant d'apprendre qu'y participeront également des juges francophones qui exercent leurs fonctions au Nouveau-Brunswick et en Ontario.

Je n'ai pas de doute que ces cours s'amélioreront avec l'expérience non seulement de leurs animateurs, mais aussi de leurs participants et que le Conseil contribuera ainsi d'une façon singulière à l'élévation continue du niveau de la magistrature canadienne.

Le Comité sur les congés sabbatiques.

Il existe également d'autres moyens d'assurer ce résultat: l'un d'entre eux consisterait probablement à assurer aux juges des cours supérieures ce qu'on est convenu d'appeler un congé sabbatique, mais qui devrait plutôt s'appeler un congé d'étude ou de perfectionnement.

On a reconnu depuis longtemps dans les milieux universitaires non seulement l'utilité, mais la nécessité pour les professeurs de sortir périodiquement de leur milieu, de se libérer de leurs tâches quotidiennes et, par un retour aux sources, de rafraîchir leurs connaissances, de contribuer à leur littérature professionnelle et, fort légitimement d'ailleurs, de reprendre leur souffle au milieu des multiples tâches qui les assaillent quotidiennement.

Il en va de même des membres de la magistrature. Ils doivent répondre à un programme tracé d'avance qui les talonne continuellement et, par définition même, ils doivent jour après jour réfléchir à de difficiles décisions... qui exigent un exercice continu de leur sens de responsabilité. Parallèlement à ce travail, ils doivent consacrer une grande partie de leurs loisirs à se tenir au courant des derniers développements législatifs et jurisprudentiels. Enfin, beaucoup d'entre eux doivent parcourir les distances plus ou moins longues qui les séparent des district périphériques où ils sont appelés à présider les séances du Tribunal.

Après plusieurs années de ce régime, un juge a besoin d'une période de répit pour pouvoir se retrouver et, ses ressources renouvelées, repartir avec une vigueur nouvelle à la défense de la règle de droit.

Le Conseil étudie actuellement cette question et travaille à trouver un système qui permette d'atteindre le résultat désiré sans indûment grever le budget de la justice.

* * *

Voilà, brossé à larges traits, le tableau général des activités du Conseil canadien de la magistrature.

Ce n'est pas là la somme des efforts que nous dépensons pour contribuer à l'amélioration de la justice. Il m'aurait en effet fallu aussi parler des assemblées générales de travail des juges de la Cour supérieure — nous étions 99 durant trois jours à Québec le mois dernier — des réunions de groupes sectoriels d'étude, de la participation au cours de perfectionnement offerts par le Barreau, des cours de langue organisés par le ministère de la Justice du Canada: en anglais pour les juges francophones et en français pour les juges anglophones; et j'en passe.

Mais il ne saurait faire de doute qu'avec l'expérience qu'il a acquise depuis sa création il y a quatre ans, le Conseil canadien de la magistrature s'apprête à devenir un puissant instrument de mise à jour et d'amélioration constantes de la qualité des services professionnels rendus par les juges qui président les Tribunaux supérieurs du pays et, en particulier, la Cour d'appel et la Cour supérieure du Québec. C'est la société tout entière qui en retirera le bénéfice.