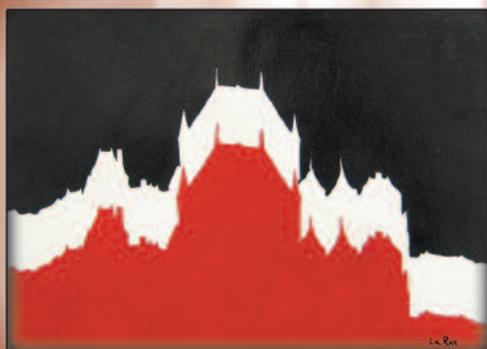


ACTES DU COLLOQUE 2004

Tribunaux de première instance :  
**vision d'avenir**



CONSEIL DE LA  
MAGISTRATURE  
DU QUÉBEC





## **Conseil de la magistrature du Québec**

300, boulevard Jean-Lesage, Québec (Québec) G1K 8K6  
Téléphone : (418) 644-2196 - Télécopie (418) 528-1581

1, rue Notre-Dame Est, Montréal (Québec) H2Y 1B6  
Téléphone : (514) 864-9070 - Télécopie (514) 873-1389

Dépôt légal- Bibliothèque nationale du Québec, 2005  
ISBN 2-550-44983-5

# Avant-propos

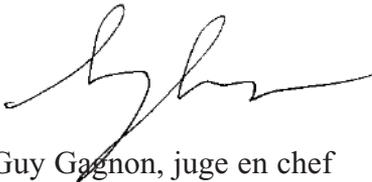
Pour la troisième année consécutive, le Conseil de la magistrature publie les actes d'un colloque auquel ont été conviés les juges de la Cour du Québec, des cours municipales des villes de Laval, de Montréal et de Québec, du Tribunal des droits de la personne ainsi que du Tribunal des professions.

Je suis heureux de vous faire partager les principaux moments qui ont marqué la tenue du Colloque 2004 qui s'est déroulé sur le thème *Tribunaux de première instance : vision d'avenir.*

Je tiens à remercier sincèrement les conférenciers et, de façon plus particulière, mes collègues, qui ont investi énormément de leur temps et d'énergie pour préparer ce colloque.

Je remercie également le personnel du Conseil pour leur apport et leur efficace soutien.

Le président du Conseil de la magistrature,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G. Gagnon', written in a cursive style.

Guy Gagnon, juge en chef  
de la Cour du Québec

## Membres du comité organisateur

Paule Gaumont, j.c.q., présidente du comité

Maurice Galarneau, j.c.q.

Gilles Gaumont, j.c.m.

Paule Lafontaine, j.c.q.

Michel Simard, j.c.q.

Denis Saulnier, j.c.q.

Suzanne Villeneuve, j.c.q.

Jean-Pierre Marcotte, avocat

Secrétaire du Conseil

Carolle Richard, adjointe administrative

*La couverture est tirée d'une œuvre inédite du juge*

*Jean La Rue de la Cour du Québec*

# Table des matières

|   |    |
|---|----|
| Ouverture du colloque .....   | 9  |
| Guy Gagnon  |    |
| Tribunaux de première instance : vision d'avenir .....  | 13 |
| Gil Rémillard   |    |
| Expériences canadiennes d'unification des tribunaux<br>de première instance .....   | 23 |
| Brian W. Lennox   |    |
| Avenir de l'institution judiciaire et difficultés du changement<br>institutionnel : attentes des citoyens et nécessités de la justice ..... | 41 |
| Pierre Noreau   |    |
| État des réflexions et des orientations suggérées .....   | 71 |
| René de la Sablonnière  |    |
| Propos de fin de session .....  | 78 |
| Gil Rémillard   |    |
| Brian W. Lennox   |    |
| René de la Sablonnière  |    |
| ANNEXE  |    |
| Présentation des conférenciers .....  | 95 |



# Guy Gagnon, président du Conseil



## *Ouverture du Colloque*

Je suis très heureux de vous accueillir au Colloque organisé par le Conseil de la magistrature sous le thème « Les tribunaux de première instance : vision d'avenir ».

Les préoccupations entourant l'organisation du système judiciaire québécois ne sont pas nouvelles. En 1975, le rapport sur la justice contemporaine de Me Jérôme Choquette, alors ministre de la Justice, en traitait et vous ne m'en voudrez pas de ne pas remonter plus loin dans le temps.

Ce rapport contenait des propositions de réforme dont d'ailleurs celle du regroupement de certains tribunaux au sein d'une cour unifiée. C'est ainsi que la Cour du Québec a vu le jour en 1988.

Quelque 4 ans plus tard, à l'occasion du Sommet de la Justice, la question de l'unification des tribunaux a également été soulevée. Nous aurons d'ailleurs, dans quelques minutes, le plaisir d'entendre Me Gil Rémillard, ministre de la Justice de l'époque.

Je voulais vous citer ces quelques événements historiques pour simplement rappeler que la façon dont la magistrature est organisée a suscité des discussions et a donné lieu à diverses propositions, certaines mises en œuvre, d'autres écartées ou encore toujours en réflexion.

Pourquoi, alors, se pencher là-dessus aujourd'hui? Comme le mentionnait Me Jérôme Choquette dans l'avant-propos de son rapport sur la justice contemporaine :

« Comme toute institution humaine, la justice est perfectible. [...]

L'indispensable autorité de la justice dans toute société démocratique doit reposer sur des prémices d'intégrité et d'impartialité, comme sur des institutions et des lois adaptées à leur époque et aux besoins des citoyens. »

C'est donc dans cet esprit de recherche de meilleures façons de rendre la justice que la question de l'unification des tribunaux devient davantage d'actualité. La recherche d'une meilleure organisation des services n'est pas, bien sûr, le seul moyen de mieux servir le justiciable mais il en est certes un, dans la mesure où elle prend comme objectif la satisfaction des besoins des citoyens.

À cet égard, je suis convaincu que les propos de Me Pierre Noreau sauront, ce matin, bien situer les attentes des justiciables en regard de l'organisation de la justice.

Il nous fait aussi prendre en considération les expériences vécues ailleurs comme des sources d'inspiration et de réflexion. Le juge en chef de la Cour de justice de l'Ontario, M. le juge Brian Lennox, a bien voulu accepter de nous entretenir des expériences canadiennes en matière d'unification des tribunaux.

Pour ma part, et sans vouloir devancer les exposés de nos collègues qui, cet après-midi, nous dévoileront le résultat de

leurs réflexions, j'aimerais vous parler brièvement des principes qui me guident en matière d'organisation des tribunaux.

D'abord, — et je ne vous l'apprendrai pas — la magistrature n'existe que pour rendre un service à ceux et celles, individus comme institutions, qui s'adressent à elle pour solutionner leurs différends.

Cela étant, la structure d'organisation de la magistrature doit viser à permettre une certaine flexibilité dans la façon dont les services sont rendus et à faire en sorte que ceux-ci soient accessibles.

Nous devons nous poser la question du cloisonnement des juridictions. Les différents comités ou groupes de travail, auteurs de rapports sur l'organisation des tribunaux, ont soulevé cette question. Ne doit-on pas viser le décroisonnement pour ainsi s'ouvrir à une meilleure « couverture » des services pour le citoyen? Les institutions judiciaires et les membres de la magistrature ne devraient-ils pas rechercher cette flexibilité?

Est-ce que certains regroupements ne seraient pas de nature à favoriser une plus grande cohérence et efficacité? Un guichet unique n'est-il pas préférable pour le citoyen que l'éparpillement des décideurs et la multiplication des règles de procédures? Cela ne serait-il pas de nature à favoriser pour le justiciable une plus grande accessibilité ou, à tout le moins, à démystifier l'appareil judiciaire?

J'ajouterai que cette recherche de la flexibilité et de l'accessibilité du système judiciaire n'est pas incompatible avec la préoccupation d'une saine utilisation des fonds publics, bien au contraire. En effet, il apparaît, à première vue, que les coûts de fonctionnement de l'appareil pourraient être réduits grâce à une intégration des activités et la magistrature ne peut rester

insensible aux problèmes auxquels fait face le système judiciaire.

Un dernier élément que j'aimerais soulever est le fait qu'il est important que la magistrature fasse l'examen de sa structure d'organisation. Il faut éviter d'être placé devant les constats et conclusions d'études réalisées par des organismes externes sans avoir développé notre propre vision. Étant la pierre angulaire du système de justice, la magistrature doit avoir son mot à dire dans la façon dont les services judiciaires sont organisés.

Je pourrais continuer et vous parler des avantages et inconvénients de diverses formules à envisager. J'aurais alors l'impression d'empiéter sur les travaux qui se dérouleront, tant en ateliers qu'en plénière, au cours de notre colloque. Je ne doute pas que vos commentaires enrichiront les réflexions en cours.

Aussi, vais-je prendre congé mais, auparavant, je veux remercier tous ceux et celles qui, sous la coordination de Mme la juge Paule Gaumond, ont consacré temps et énergie à la réalisation de cet événement.

Je « nous » souhaite un excellent colloque et vous laisse aux bons soins de notre collègue, Mme la juge Paule Gaumond.

# GIL RÉMILLARD



## *Tribunaux de première instance : vision d'avenir*

C'est pour moi un très grand honneur de me retrouver avec vous à votre colloque annuel. Madame la Juge Gaumond, merci à vous et au Comité organisateur, d'avoir pensé m'inviter.

Je retrouve ici des amis avec lesquels j'ai travaillé comme universitaire, comme avocat et aussi comme ministre. Je retrouve aussi des gens à qui j'ai parlé seulement une fois, au téléphone. Et comme mon ami Marc-André Bédard me le disait: «Tu sais, Gil, six ans comme ministre de la Justice, ça laisse des traces», et ces traces-là, je dois vous dire que j'en suis particulièrement fier.

Je crois que votre thème est particulièrement bien choisi, il arrive à point.

Seize ans après la création de la Cour du Québec, douze ans après le Sommet de la justice, qui a eu lieu dans cette salle d'ailleurs, je crois que le temps est venu de se poser des questions importantes concernant notre système judiciaire et de

voir s'il est toujours adapté aux réalités de notre société québécoise.

Je suis convaincu que notre système judiciaire est l'un des meilleurs au monde et que les québécois et les québécoises ont toujours confiance dans leur système de justice, mais attention, c'est une confiance qui est fragile. En effet, ces dernières années, on a pu voir que cette confiance dépend finalement de beaucoup d'éléments très sensibles. Il est de plus en plus évident qu'un nouveau contexte est là qui nous interpelle et qui doit nous amener à être particulièrement prudents.

Une justice de qualité, une justice accessible, ce n'est pas nouveau d'en parler. C'était les deux fondements du Sommet de la justice, d'il y a douze ans. C'est toujours les principes que nous avons en tête lorsqu'on parle de réforme de la justice, mais le contexte a bien changé.

Pour moi, le contexte n'est plus le même et deux facteurs en particulier nous amènent une nouvelle dimension d'analyse.

Le premier est ce que j'appellerais le nouveau rôle des juges, et le deuxième, est ce phénomène – même on pourrait dire cette véritable révolution – des communications. Deux facteurs qui agissent en se complétant, en s'entrecroisant et qui font en sorte que nous devons revoir notre système judiciaire dans une perspective tout à fait nouvelle.

Surtout dans les dix dernières années, vous le savez mieux que moi, on a vu le rôle des juges évoluer considérablement, tout d'abord par l'effet des chartes des droits et des libertés. Une charte constitutionnelle qui s'applique maintenant depuis plus de vingt-deux ans et qui nous a donné des habitudes, des façons de voir et qui a fait de nos tribunaux des interprètes de notre société.

Mais quand on inclut une charte des droits et des libertés dans une constitution, on sait très bien qu'on demande aux tribunaux

de préciser l'application de ses droits dans les contextes sociaux, politiques ou économiques dans lesquels ils auront à trancher des litiges.

On sait très bien aussi que l'on donne aux tribunaux ce rôle si difficile de trouver le juste équilibre entre les droits individuels et les droits de la collectivité. Et voilà ce qui s'est passé et qui a fait que vous êtes devenus des interprètes de nos consensus sociaux.

Bien sûr, vous allez me dire : «On ne juge pas toujours en fonction de la Charte des droits et des libertés». Oui, c'est vrai, mais l'influence de la Charte s'est développée dans beaucoup de secteurs. Regardez la tendance législative, voyez ces lois qui prévoient spécifiquement des pouvoirs discrétionnaires pour le juge. Elles sont de plus en plus nombreuses et significatives.

Un bon exemple est le Code civil du Québec. Après 10 ans, je pense qu'on peut dire qu'il tient bien le cap.

Au mois de septembre dernier, au colloque sur la codification, colloque international superbement organisé par la Faculté de droit de l'Université Laval, la professeure Marie Belleau est venue nous dire qu'elle avait compté au moins 242 articles qui donnent un pouvoir discrétionnaire au tribunal.

Mais on l'a voulu cette discrétion. Le Code civil est une oeuvre collective. C'est ensemble, ministère de la Justice, barreau, notaires et magistrature, que nous avons décidé de donner ce pouvoir discrétionnaire aux tribunaux.

Pourquoi? Parce que l'on voulait avoir ce recul, cette indépendance, cette capacité d'analyser les consensus sociaux pour appliquer les règles de droit.

Certains, au moment de la réforme, nous ont dit que c'était de l'activisme judiciaire. Au contraire. Pour ma part, je trouve que c'est un processus qui est bénéfique et qui s'inscrit très bien dans notre démocratie, dans ce principe de séparation de

pouvoirs qui est le nôtre puisque, fondamentalement, le législateur a toujours la capacité de légiférer.

C'est le cas, par exemple, du gouvernement fédéral qui a demandé à la Cour suprême son opinion sur le mariage gai. S'il n'est pas satisfait de la réponse qu'il aura, il pourra légiférer, il devra alors utiliser la clause «nonobstant».

Mais je peux vous avouer ce matin, que l'un des plus difficiles moments que j'ai eu à vivre comme ministre de la Justice, a été lorsqu'on a utilisé, en 1988, cette clause «dérogatoire» pour la Loi 178 concernant l'affichage commercial.

La Cour suprême nous avait dit : «Vous pouvez donner une prépondérance au français dans une loi, mais vous ne pouvez pas nier l'utilisation de l'anglais.»

Autour de la table des ministres, nous avons discuté et nous avons quand même décidé que seul le français devait être utilisé comme langue commerciale à l'extérieur des commerces et nous avons donc utilisé la clause nonobstant.» Quelques mois après, nous avons été réélus, mais je peux vous dire que cette utilisation de la clause « nonobstant » a été l'une des causes principales qui nous a fait perdre l'entente constitutionnelle du Lac Meech.

Mais voilà ce que l'on appelle l'équilibre de la démocratie. Le législateur a toujours cette possibilité de légiférer et le juge de contrôler la légalité.

Donc, je ne crois pas qu'on puisse parler comme certains le font, d'un gouvernement des juges, mais on peut parler certainement d'un gouvernement avec les juges.

Le juge Bastarache de la Cour suprême du Canada, au colloque sur le bijuridisme organisé par la Faculté de droit civil de l'Université d'Ottawa en septembre dernier, nous disait : «Le juge maintenant ne fait pas simplement en droit civil dire le

droit, le juge fait le droit. Le juge ne fait pas la loi, comme en common law, dit-il, mais le juge fait le droit.»

Et voilà qui est très conforme à notre démocratie impliquant nos trois pouvoirs, exécutif, législatif et judiciaire qui travaillent d'une façon séparée, mais en collaboration.

En plus, notre société contemporaine vit un développement phénoménal des communications, qui fait que la population réalise de plus en plus que les juges décident de plusieurs aspects parmi les plus sensibles de leur vie. Ils peuvent lire, ils peuvent entendre, ils peuvent voir tous les jours dans les médias, des grands débats judiciaires, de grandes décisions qui ont été rendues. La bataille féroce des cotes d'écoute fait que la justice se retrouve très souvent en manchette avec pas toujours les nuances qui s'imposeraient. Et ce n'est pas un phénomène qui va diminuer d'intensité, j'en suis convaincu, c'est un phénomène qui est là pour durer.

Évidemment, ce qui se passe ici, dans la ville de Québec, en témoigne d'une façon éloquente. Je ne ferai pas de commentaires, puisqu'il y a un processus judiciaire en cours. Mais les questions sont importantes : est-ce qu'un organisme politique, tel le CRTC, peut contrôler la liberté d'expression en ce qui regarde la substance du discours?

Puisque les tribunaux ont le droit, par le contrôle du libelle diffamatoire ou de la littérature haineuse, de faire ce travail, est-ce qu'un organisme politique de régulation et d'adjudication, peut, lui aussi, le faire? Est-ce que le CRTC a l'indépendance nécessaire pour avoir une telle responsabilité si lourde de conséquences dans notre démocratie? Je m'abstiens, j'avoue difficilement, d'apporter mes réflexions à ces questions.

Et en plus, dans ce contexte, il y a tous ces groupes de pression qui sont là et qui sont de plus en plus riches, bien organisés et

qui interviennent à tous les niveaux pour influencer les décisions.

Je vous en donne un exemple, toujours en relation avec le Code civil du Québec. Un lobby des aînés a réussi à faire modifier l'article 585 du Code civil qui établissait ce lien de subsistance entre grands-parents et petits-enfants, à l'unanimité de l'Assemblée nationale. À mon avis, ce fut une grave erreur. Le législateur a aboli un lien fondamental d'appartenance à la famille, qu'elle soit reconstituée ou pas.

Un autre exemple est ce lobby de journalistes et d'historiens, qui ont réussi à faire modifier l'article 35 du Code civil. Nous avions prévu – et ça aussi, en 1992, avait été adopté à l'unanimité par l'Assemblée nationale – nous avions dit que les héritiers pouvaient voir au respect de la bonne réputation et de la vie privée du défunt. Je dis bien les héritiers, pas les descendants. On a fait tout un débat de société en parlant de descendants au lieu d'héritiers, on a alerté tout le monde. On a déformé le sens de l'article et puis l'Assemblée nationale l'a changé. De sorte que vous décédez aujourd'hui, et personne ne peut revendiquer en votre nom, parce que vous n'êtes plus là, les droits à votre vie privée et à votre bonne réputation.

Autre exemple pour illustrer l'importance des lobbys. Monsieur le juge Lennox, vous avez eu chez vous, en Outaouais, cette discussion très importante concernant la Sharia. Il est arrivé aussi chez nous ce débat. On en parle, poussé aussi par un important lobby. Comment va-t-on réagir? Il m'apparaît impensable qu'un droit religieux devienne normatif dans notre société de liberté et de démocratie et même si son application n'est que morale.

Alors, le rôle des juges devient de plus en plus difficile, parce que les lobbys ne sont pas sans faire frémir les politiciens qui préfèrent voir les juges se prononcer sur des questions délicates. Comme le disait le Juge Lamer, le rôle du juge est de s'élever

au-dessus de ces courants d'idées parfois, aussi forts que ponctuels, et de juger en son âme et conscience. Mais je peux comprendre que ce n'est pas toujours facile, surtout je dois dire, pour le juge de première instance, qui est seul pour décider.

Vous me permettrez de faire un petit commentaire : je crois que ce serait une erreur d'empêcher les journalistes et les caméras d'être dans les corridors des palais de justice. Ce serait très mal vu par la population. Si, pour des raisons de bon ordre ou de sécurité, on devait prendre une telle décision, il faudrait alors qu'on aménage des salles de presse pour accommoder les parties et les médias. Mais attention, on ne joue pas avec la transparence en matière de justice.

De plus, ce nouveau rôle du juge dans ce nouveau contexte social fait, je crois, que l'on doit donner maintenant au juge la possibilité d'un soutien encore plus grand à l'intérieur de sa cour, tant sur le plan matériel qu'intellectuel et moral, sous la direction de juges en chef sensibles aux réalités auxquelles sont confrontés ces juges.

Et, pour moi, cela doit nous amener à la question qui m'apparaît particulièrement pertinente de se poser maintenant dans le cadre du thème de votre congrès : Est-ce que la distinction entre la Cour du Québec et la Cour supérieure a toujours sa raison d'être?

Est-ce que fusionner ces deux cours permettrait d'améliorer la qualité et l'accessibilité de la justice?

Historiquement, vous le savez mieux que moi, la Cour supérieure a été créée pour garantir une qualité de justice semblable partout sur le territoire canadien. Il faut comprendre qu'en 1867, les cours des provinces n'étaient pas toujours composées de juges qui étaient juristes. À bien des égards, on qualifierait maintenant ces juges plus de quasi judiciaires que de judiciaires. On avait donc pensé, à juste titre, qu'il fallait une

cour pour s'assurer de la qualité du travail qui devait se faire à ce premier niveau.

Mais aujourd'hui, est-ce que la situation est la même? Ce qui existait en 1867, évidemment, a beaucoup évolué. Le contexte est tout à fait différent. La compétence des juges est la même dans les deux cours, et les fonctions exercées sont très semblables. Est-ce que le seuil de 70 000 \$ fait la différence? Est-ce que cela peut changer les problèmes de droit? Non. Et même en ce qui regarde l'appel et le contrôle judiciaire, on se retrouve de plus en plus devant des cours qui se ressemblent depuis surtout la réforme de la justice administrative et la création du Tribunal administratif du Québec.

Il me semble qu'il est aujourd'hui, temps de revenir sur cette idée, de l'unification de la Cour supérieure et de la Cour du Québec.

C'est un thème que la conférence des juges avait présenté de façon très éloquente, en 1992, dans cette salle au Sommet de la justice. Au ministère de la Justice, on l'avait regardé de très près. Nous avons dégagé des pistes intéressantes, mais je dois vous avouer que, si vous me permettez l'expression, le « timing » n'était pas là.

Cependant, il l'est aujourd'hui et il nous interpelle au nom de la qualité de la justice qui doit être rendue pour le justiciable et au nom de son accessibilité.

Monsieur le juge en chef Lennox, vous allez nous parler tout à l'heure, de votre expérience en Ontario concernant un tribunal de la famille, toujours avec cette épée de Damoclès que représente l'article 96 de la Constitution de 1867. Bon, on fait des grands efforts pour avoir cette cour familiale dont on a tellement besoin. Et nous pourrions aussi penser à une cour criminelle qui pourrait être développée d'une façon plus complète aussi.

Mais pourquoi faire ces acrobaties toujours dangereuses auxquelles nous oblige l'article 96? Mais pourquoi conserver 96? À quoi nous sert cet article aujourd'hui?

Et en bout de piste, pour ceux qui regardent les bilans administratifs. Même si au point de vue budgétaire, il est possible que l'on puisse aussi avec une telle fusion faire des économies, c'est avant tout concernant la qualité, et concernant l'accessibilité de la justice que le justifiable serait gagnant. Et c'est le justiciable la première priorité de la justice.

Et si vous me permettez de faire un pas de plus, je dirais qu'il faut aussi regarder la situation des cours municipales. Je sais qu'il y a un Comité qui a été formé par le ministre de la Justice pour se pencher sur la justice municipale. Je sais aussi que... Monsieur le juge en chef, c'est en 2007 que les juges municipaux à temps partiel ne pourront plus plaider devant la Cour du Québec? Ça devrait être aussi la même chose devant la Cour supérieure. Mais à mon avis, ça ne règle pas le problème des juges à temps partiel au niveau municipal. Je vous avoue, malgré la décision de la Cour suprême à ce sujet, que j'ai toujours un problème majeur à accepter le principe du juge à temps partiel, avocat le jour, juge le soir.

Si on avait des juges à temps plein au niveau municipal, évidemment si, au départ, on arrêterait de voir les cours municipales comme des caisses enregistreuses – et si on acceptait de faire passer les petites créances de 7 000 \$ à 15 000 \$ dollars, est-ce qu'on ne pourrait pas alors se servir des cours municipales pour développer une justice de proximité, une justice près des gens, avec une surveillance et un contrôle de la Cour du Québec et éventuellement de la Cour unifiée de première instance?

Il s'agit seulement d'une hypothèse que je n'ai pas étudiée en détail, c'est certain que les municipalités vont dire : «On ne peut pas s'offrir ça». De plus en plus, ils veulent se débarrasser de

tout ce qui leur coûte des sous et qui n'en rapporte pas. Il faut les comprendre. Il ne faut pas les blâmer pour ça, c'est évident dans le contexte de la crise actuelle des finances publiques, elles n'ont pas le choix.

Mais si on procédait à cette réorganisation globale du système judiciaire de première instance, je suis convaincu qu'il pourrait être intéressant d'évaluer cette possibilité d'une justice près des gens en utilisant et réformant les cours municipales.

Alors, voilà quelques éléments de réflexion que je veux partager avec vous d'une façon bien modeste en ce début de congrès. Je crois que le temps est venu d'aborder ces questions directement malgré leur sensibilité à bien des égards.

La Cour suprême a dit que la Cour du Québec était tout aussi supérieure que la Cour supérieure, et tout aussi indépendante. Et aujourd'hui, les réalités de notre société incluant votre rôle et le contexte dans lequel vous le faites, le genre de droit que vous devez maintenant appliquer, les responsabilités qui ont évoluées dans les deux cours et qui sont devenues sensiblement les mêmes, font que le temps est venu de procéder à l'étude de cette possibilité d'unification de la Cour du Québec et de la Cour supérieure, mais dans un contexte global de réforme de notre système de justice incluant nos cours municipales. Il faut, je crois, procéder sans précipitation, étape par étape, en évitant les situations conflictuelles qui seront, ou le sont, bien présentes.

Le système administratif quasi judiciaire a été refait et, d'une façon générale, bien fait. Maintenant, procédons au niveau judiciaire et faisons-le en étant très conscients, comme je sais que vous l'êtes, que tout ce système judiciaire doit exister en fonction, premièrement, du justiciable. L'institution est là pour servir le citoyen, et non pas le citoyen pour servir l'institution.

Merci.

# BRIAN W. LENNOX



## *Expériences canadiennes d'unification des tribunaux de première instance*

Monsieur le juge en chef, Monsieur le président, collègues, distingués invités. Je dois commencer par vous remercier de m'avoir invité à participer à ce colloque de la Cour du Québec. Je suis un de ceux, et on est nombreux, qui ont toujours apprécié l'apport de la Cour du Québec dans le domaine juridique. Vous devez savoir que votre Cour, de par ses compétences et la qualité de son travail, fait l'envie de tous vos collègues canadiens de nomination provinciale, et cela depuis des années.

Il me fait plaisir de travailler au sein du Conseil canadien des juges en chef et de côtoyer le juge en chef Guy Gagnon et le juge en chef associé René de la Sablonnière, tout comme je l'ai fait avec leurs prédécesseurs, Huguette St-Louis et Rémi Bouchard.

Pour les fins de ma présentation, je me suis transformé en historien aujourd'hui, afin de vous donner non pas une vision d'avenir, mais un aperçu du passé, traitant de l'unification des

tribunaux de première instance. Le résumé que je ferai concernant l'unification des tribunaux de première instance sera forcément sommaire et même parfois superficiel. Pour la plupart, je me garderai de faire trop de commentaires concernant le Québec, situation que vous connaissez bien mieux que moi.

Puisque mon propos traite essentiellement de l'histoire, vous me permettrez de commencer ainsi : ' il était une fois...' Il était une fois à la fin du XVIIIe siècle où nos deux provinces partageaient le même système de droit et les mêmes tribunaux: un tribunal supérieur de compétence criminelle (la Cour du Banc du Roi); un tribunal civil (la Cour de plaid communs), qui appliquait le Code civil français aussi bien en Ontario qu'au Québec, et un tribunal criminel local (la Cour des sessions trimestrielles, devenue un peu plus tard la Cour des sessions générales de la paix) présidée alors par des juges de paix. À l'époque, il n'y avait que deux districts judiciaires, Québec et Montréal (ce qui démontre que rien n'a vraiment changé), mais ce fait rendait difficile l'accès aux tribunaux pour certains résidents de la future province de l'Ontario.

En 1791, deux nouvelles provinces furent créées, le Bas et le Haut-Canada, et les deux systèmes juridiques, déjà partagés entre le Code civil français et la *common law* anglaise, se sont séparés définitivement. C'était le début d'un processus continu d'adaptation et de changement. De fait, l'histoire de nos tribunaux de justice, de leur composition, de leur structure et de leurs compétences, est une histoire évolutive et même parfois révolutionnaire, surtout au cours des cinquante dernières années.

Rendu au milieu du 20e siècle, la composition des tribunaux canadiens était relativement uniforme et, de prime abord, facile à décrire. Il y avait deux systèmes de tribunaux de première instance à l'intérieur de chaque province, l'un fédéral, l'autre

provincial. À l'exception du Québec, le système fédéral comprenait deux niveaux de juridiction. La Cour supérieure était désignée ainsi ou sous le nom de 'Cour du Banc de la Reine' ou 'Cour suprême', et était normalement une cour centralisée. L'instance fédérale inférieure, présente au chef-lieu de chaque comté ou région, avait une compétence moindre et s'appelait communément 'Cour de district' ou 'Cour de comté'. (Pour ouvrir une parenthèse, même au Québec, où la Cour de comté n'existait pas, les juges de la Cour supérieure présidaient jusqu'en 1953 la Cour de circuit qui avait une compétence exclusive mais limitée dans chaque comté).

Au fil des années, les Cours de comté voyaient leurs compétences s'élargir, tandis que celles des Cours supérieures, sans jamais se rétrécir, étaient de plus en plus partagées avec la Cour de comté. Les juges de la Cour de comté étaient désignés "juges locaux" de la Cour supérieure et exerçaient ainsi des compétences jusqu'alors réservées à un juge de la Cour supérieure. Ce partage de compétences menait de plus en plus au chevauchement des compétences et à la confusion des juridictions.

Il existait en même temps des tribunaux créés par les gouvernements provinciaux qui s'appelaient, dépendant de la province et de l'époque, Tribunal des juges de paix, Cour de police, Cour de magistrat, Cour de la famille et de la jeunesse, Cour de bien-être social, Cour des sessions de la paix, Cour provinciale, etc. Les juges de paix, magistrats et juges qui présidaient ces tribunaux, étaient nommés par la province et plusieurs d'entre eux (et c'était toujours eux) n'avaient au départ aucune formation juridique formelle. La compétence de ces différents tribunaux (comme celle des Cours de comté) était strictement délimitée par la loi. En outre, ils avaient parfois une compétence unique (criminelle, civile ou de famille) et parfois des compétences mixtes, mais toujours restreintes. On pourrait

même admettre, dans une certaine mesure et pendant un certain temps, qu'ils méritaient l'étiquette "inférieurs" qui leur était accolée.

Au début, ces tribunaux s'occupaient de litiges "mineurs", sauf en matière de la jeunesse et de la protection de l'enfance, domaines importants qui étaient traditionnellement réservés aux tribunaux provinciaux. Les locaux utilisés pour les audiences étaient parfois des salles d'audience dans de véritables palais de justice, mais plus fréquemment des sous-sols d'église, des salles communautaires ou paroissiales et d'autres salles de circonstance ou de fortune. Le soutien administratif accordé, lorsqu'il existait, était souvent médiocre. D'ailleurs, à travers le Canada, c'était surtout les municipalités qui étaient chargées de défrayer les coûts matériels des tribunaux provinciaux et même de payer les salaires de ces magistrats.

Dans un texte non publié préparé pour l'Association canadienne des juges des Cours provinciales en avril 2004 et intitulé *Indépendance judiciaire et gouvernance judiciaire dans les Cours provinciales*, le professeur Peter McCormick du département de sciences politiques de l'Université de Lethbridge reconnaît que les cours provinciales, au milieu du siècle dernier, étaient souvent des cours de justice sommaire plutôt que formelle. Il qualifie toutefois les années 1970 années de la "grande révolution du système juridique canadien". À titre d'exemple et parmi d'autres éléments importants, le professeur McCormick cite la création de la Cour fédérale du Canada, du Conseil canadien de la magistrature, des Cours provinciales d'appel, ainsi que la consolidation des Cours supérieures provinciales.

Il note toutefois que ce sont les Cours "purement provinciales" qui ont subi les plus grands changements au cours de la décennie 1970: le remplacement généralisé des magistrats et

des Cours de magistrat par de véritables juges et des Cours provinciales composées d'avocats de plus en plus qualifiés (phénomène que McCormick appelle "la judiciarisation de la magistrature"); l'extension de la juridiction des tribunaux provinciaux; la création du bureau du juge en chef et le commencement d'une administration judiciaire indépendante; un soutien administratif plus organisé et plus étoffé; la création de Conseils provinciaux de la magistrature et la mise en place, même embryonnaire, d'un système de discipline et, ce qui est plus important, d'un système de nomination des juges.

En partie, McCormick conclut que cette "grande révolution du système juridique canadien" était le fait de gouvernements provinciaux qui cherchaient à se libérer de la dominance d'après-guerre du gouvernement fédéral. "Durant cette décennie, les gouvernements provinciaux, de façon systématique et uniforme, ont rehaussé le statut et le niveau d'indépendance de "leurs" cours (provinciales)...". Du point de vue pratique, il note que les années 70 étaient la dernière de trois décennies de prospérité et de croissance économique qui permettait des réformes ambitieuses et coûteuses avant que les gouvernements fédéral et provinciaux ne commencent à s'écrouler sous le carcan des dépenses de la santé, de l'éducation et des programmes sociaux.

En dépit de ces progrès, la Commission de réforme du droit du Canada a pu conclure en 1989 comme suit: "le système judiciaire canadien laisse voir les caractéristiques et cicatrices propres à son histoire et à son évolution. Malgré les changements qui sont survenus, le système n'en demeure pas moins fondé sur un modèle adapté au 19<sup>e</sup> siècle".

Examinons maintenant l'unification des tribunaux de première instance. Ceci n'est pas un phénomène moderne. À titre d'exemple, déjà en 1881, les tribunaux supérieurs ontariens d'*equity* et de la *common law* ont été fusionnés en une seule

Haute Cour de justice. Néanmoins, les fusions qui nous intéressent plus spécifiquement ont eu lieu pour la plupart au cours des trente dernières années.

D'après la description des tribunaux que j'ai faite tout à l'heure, il n'est peut-être pas surprenant que la consolidation des tribunaux de première instance ait commencé par la fusion des deux niveaux de tribunaux dont les juges étaient nommés par le gouvernement fédéral. Déjà en 1934, l'Association des juges des Cours de comté de l'Ontario avait préconisé la fusion des tribunaux de nomination fédérale, mais il fallait attendre encore 40 ans avant que le mouvement vers la fusion ne commence à se réaliser.

(Lorsqu'il s'agit de la fusion des tribunaux, il y a une question qu'il faut carrément confronter pour l'écartier et c'est ce que la Commission de réforme du droit de l'Ontario en 1973 a appelé "la délicate question de la compétence des juges", à savoir la suggestion que, dans un système de justice hiérarchisé, les juges qui se trouvent à un niveau dit 'inférieur' de la hiérarchie sont nécessairement moins compétents. C'est une proposition que, du moins en partie, la Commission de réforme du droit de l'Ontario semble avoir accepté en 1973 lorsqu'elle a conclu contre la fusion de la Cour de comté et de la Haute Cour de justice en stipulant que la fusion aurait eu pour résultat de reléguer la question de la qualité de la justice au second plan. Le professeur Peter Russell considère que cette polémique représente une espèce de dialogue d'élites, un dialogue stérile qui ne devrait pas avoir sa place dans une société moderne qui cherche à se doter d'un système judiciaire équitable et accessible. Il est, à mon avis, impossible de conclure autrement.)

En 1969, le gouvernement de la Colombie-Britannique a déposé un projet de loi qui prévoyait la fusion de la Cour de

comté et de la Cour suprême. Mais, à défaut d'entente avec le gouvernement fédéral, il a dû abandonner son projet.

C'est en 1975 que l'Île-du-Prince-Édouard a créé un tribunal supérieur unique pour la province, la première des provinces de la *common law* à le faire.

En Alberta et au Nouveau-Brunswick, la Cour de district et la Cour du Banc de la Reine ont été fusionnées en 1979. L'unification des tribunaux fédéraux de première instance eût lieu en Saskatchewan en 1981, au Manitoba en 1984 et à Terre-Neuve en 1986. L'Ontario a emboîté le pas en 1990 et la Nouvelle-Écosse a complété le portrait en 1992.

Ces consolidations étaient devenues inévitables (quoique souvent contestées) du moment où le chevauchement des compétences rendait incompréhensible la distinction entre la Cour supérieure et la Cour de comté. L'unification de ces deux tribunaux était d'autant plus facile qu'ils relevaient tous les deux du gouvernement fédéral, que l'écart entre les salaires et les bénéfices des juges des deux tribunaux était minime, et qu'il n'y avait aucun empêchement constitutionnel.

S'il y a eu débat quant à l'opportunité de fusionner les cours supérieures et les cours de comté, et s'il y a actuellement débat quant à la fusion des tribunaux criminels, le principe d'un tribunal unifié de la famille semble avoir fait l'unanimité depuis longtemps. Sans être la première à le faire, la Commission de réforme du droit de l'Ontario a proposé en 1973 la création d'un tribunal de la famille avec pleine compétence en matière de droit de la famille. Cette proposition était reprise en 1987 dans le rapport Zuber, mais cette fois-ci la création de ce tribunal a été proposée au niveau de la Cour provinciale.

En 1991, l'Association du Barreau canadien a fait état du "caractère morcelé de la compétence des tribunaux dans les questions de droit de la famille et leur chevauchement, le

caractère inapproprié des méthodes et des procédures, et le manque de services de soutien nécessaires en orientation, en conciliation et en exécution". Elle a recommandé la création d'un tribunal unifié de la famille au sein de la Cour supérieure.

En 1974, la Colombie-Britannique avait été la première province au Canada à faire l'expérience d'un tribunal unifié de la famille. Elle a créé une cour de la famille hybride qui comprenait des juges de nomination provinciale et de nomination fédérale dans un seul bâtiment, en banlieue de Vancouver. Toutefois, le problème du morcellement des compétences était insoluble et le projet a pris fin en 1977.

Toujours au début des années 1970, le gouvernement fédéral proposait de partager avec les provinces les coûts de projets pilotes de tribunaux unifiés de la famille. Quatre provinces ont accepté de participer et le premier projet pilote a vu le jour à Hamilton en Ontario en 1977. Les juges à Hamilton avaient le statut de juges de la Cour de comté et de juges locaux de la Cour supérieure afin de pouvoir exercer les pleins pouvoirs en matière de droit de la famille.

D'autres projets pilotes, organisés cette fois-ci au sein de la Cour supérieure, ont été établis à Saskatoon en 1978, à St. John's en 1979 et à Fredericton en 1979.

Indépendamment de ces projets pilotes, l'Île-du-Prince-Édouard avait déjà établi en 1975 la section de la famille de la Division de première instance de la Cour suprême, devenant ainsi la première province à établir un tribunal unifié de la famille à l'échelle de la province. Le Nouveau-Brunswick a suivi en 1983 en établissant la Division de la famille de la Cour du Banc de la Reine à travers la province.

En dépit de l'appui apparent des politiciens, des experts et des juristes, et cela depuis des années, le Nouveau Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard sont les seules provinces jusqu'à date

qui ont étendu véritablement le tribunal unifié de la famille à toute la province.

Le Manitoba, qui a établi sa Division du droit de la famille de la Cour du Banc de la Reine en 1984 à Winnipeg, St-Boniface et Brandon, a étendu sa compétence à la province tout entière en 1989. Toutefois, l'unification n'est complète qu'en apparence, puisque la compétence de la Division du droit de la famille est exclusive seulement là où cette Cour a des juges résidents. Ailleurs, dans les villages, les municipalités rurales et dans les parties éloignées de la province, la Cour provinciale possède une compétence concurrente en matière du droit de la famille.

En Saskatchewan, la Division du droit de la famille de la Cour du Banc de la Reine a connu une expansion en 1994 à Régina et à Prince Albert, mais partage avec la Cour provinciale sa compétence en droit de la famille ailleurs dans la province.

Suite au projet pilote de 1979 à St. John's, la juridiction géographique du tribunal unifié de la famille de la Cour suprême de Terre Neuve a été étendue aux péninsules d'Avalon et de Bonavista en 1990, atteignant de ce fait presque la moitié de la population de la province.

Pour ce qui est de l'Ontario, le projet pilote de Hamilton de 1977 a continué mais est resté sans suite jusqu'en 1995 et encore, en 1999, avec l'expansion de la Cour de la famille, cette fois-ci à l'intérieur de la Cour supérieure de justice de l'Ontario. Cette Cour a compétence exclusive dans le domaine du droit de la famille pour à peu près 40% de la population. Dans le reste de la province, les compétences en matière du droit de la famille sont partagées entre la Cour de justice de l'Ontario (la Cour provinciale) et la Cour supérieure de justice. Pour le mois d'avril 2005, le gouvernement fédéral a proposé d'augmenter par 62 le nombre de postes de juges disponibles auprès des tribunaux unifiés de la famille à travers le pays. Toutefois,

l'époque de l'engouement pour ces tribunaux semble un peu révolue, et l'Ontario ne prévoit qu'une expansion modeste et circonscrite.

Finalement, la Nouvelle-Écosse, qui était jusqu'alors absente de la prolifération des tribunaux unifiés de la famille, a créé en 1999 la Division du droit de la famille au sein de la Cour suprême à Halifax, Sidney et Port Hawkesbury pour offrir ses services en droit de la famille à 75% de la population de la Nouvelle-Écosse.

Pour ce qui est des autres provinces : le Québec, l'Alberta et la Colombie-Britannique n'ont pas de tribunaux unifiés de la famille et ne semblent pas avoir de projets formels dans ce sens. Au cours des deux dernières années, l'Alberta avait proposé un Tribunal unifié de la famille hybride, mais le gouvernement fédéral semblait peu intéressé et le projet est maintenant caduc.

Pour résumer : parmi les sept provinces qui ont décidé d'établir des Tribunaux unifiés de la famille au cours des 30 dernières années, toutes l'ont fait, au niveau de la Cour supérieure; la réforme n'est achevée que dans deux d'entre elles, l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick, et seulement une province, la Nouvelle-Écosse, a fait de cette Cour un tribunal pour adolescents, et ceci seulement pour les adolescents âgés de 12 à 15 ans.

L'absence de progrès peut s'expliquer par de nombreux facteurs: d'abord, l'explosion dans le nombre de dossiers de protection de l'enfance a pris de court presque toutes les cours du Canada, tant provinciales que fédérales, et a donné lieu à une certaine réticence, sinon à une réticence certaine, de la part des cours fédérales qui ne semblent pas vouloir accepter une compétence qui paraît illimitée; deuxièmement, pour les provinces avec une géographie étendue, le modèle de la Cour provinciale avec un grand nombre de juges établis et se déplaçant partout à l'intérieur de la province semble mieux

conçu pour desservir une population souvent démunie et éparpillée sur un vaste territoire. La pérennité de la compétence concurrente en matière du droit de la famille dans certaines provinces (tel le Manitoba) en dépit de l'existence du Tribunal unifié de la famille vient étayer cette hypothèse.

Ensuite, certains tribunaux unifiés de la famille se plaignent d'un manque de services chronique et ne veulent pas s'aventurer plus loin sans obtenir de garanties quant au personnel et au service de soutien. Il y a aussi présentement un débat assez vif entre ceux qui veulent un tribunal de la famille spécialisé (le modèle classique) et d'autres qui veulent que les juges d'un tel tribunal soient intégrés dans une cour supérieure généraliste.

Finalement, les cours provinciales du Canada exercent ou ont déjà exercé une compétence importante et étendue dans le domaine du droit de la famille et n'ont aucun intérêt à se voir attribuer une compétence amoindrie ou de deuxième ordre qui dépendra à toute fin pratique de la volonté de la Cour supérieure. En somme, quoique favorable au principe d'un tribunal de la famille unique réunissant toutes les compétences en matière du droit de la famille, les juges provinciaux ne souhaitent pas la continuation d'une hiérarchisation périmée et n'aspirent pas au statut de protonotaire au service de la Cour supérieure.

Quand on parle de l'unification des tribunaux de première instance, il est intéressant de constater qu'il existe une nette différence quant aux modalités employées. Lorsqu'il s'agissait dans le passé d'amalgamer deux cours dont les juges étaient de nomination fédérale, les juges du tribunal cadet étaient absorbés en bloc à la Cour supérieure.

Récemment, au moment de la création d'un tribunal unifié de la famille à l'intérieur de la Cour supérieure (Nouvelle-Écosse, 1999) ou l'expansion d'un tribunal unifié de la famille existant (Ontario, 1995 et 1999), certains juges provinciaux ont été

nommés à ces tribunaux. De fait, le ministre de la justice fédéral avait déclaré que 75% des nouveaux juges nommés proviendraient des cours provinciales. Du point de vue pratique, cela veut dire presque forcément qu'il y avait et qu'il y aurait des juges provinciaux spécialisés en droit de la famille qui seraient laissés pour compte au moment de la création des tribunaux unifiés de la famille.

J'entends maintenant tourner au droit criminel. Il y a eu une évolution nette dans les propositions pour la réforme structurelle dans le domaine du droit criminel. En 1973, la Commission de réforme du droit de l'Ontario a rejeté la proposition (audacieuse pour l'époque) de la fusion de la Cour suprême de l'Ontario et de la Cour de comté. Il n'était alors évidemment pas question d'accorder une compétence accrue aux cours provinciales créées à peine cinq ans plus tôt.

Dix ans plus tard, en 1983, la Cour suprême du Canada a dû traiter (pour la rejeter) dans son arrêt *McEvoy c. Nouveau-Brunswick* [1983] 1 R.C.S. 704 une proposition visant à créer une cour criminelle unifiée au Nouveau-Brunswick.

En 1989, la Commission de réforme du droit du Canada, dans son document de travail 59 *Pour une cour criminelle unifiée*, est revenue à la charge.

En 1990, le gouvernement ontarien a mis en place une réforme structurale des tribunaux qui prévoyait, dans une première étape, la création d'une cour de première instance avec deux divisions, l'une fédérale et l'autre provinciale, et dans une deuxième étape, la fusion des deux divisions pour créer un seul tribunal unifié avec trois chambres; civile, criminelle et de la famille. La première étape était complétée le 1<sup>er</sup> septembre 1990. Cinq jours plus tard, le gouvernement provincial a perdu ses élections en Ontario et l'on n'a plus jamais entendu parler de cette réforme. Toutefois, en 2000, dans une allocution prononcée lors de la rentrée des tribunaux, le procureur général

de la province a proposé de nouveau la création d'une cour criminelle unifiée. Mais ses propos étaient sans précédent et sans suite.

Vers la même époque, le Nouveau-Brunswick semblait se réintéresser momentanément à la question d'une cour criminelle unifiée.

Ailleurs, le procureur général de l'Alberta, de concert avec le juge en chef de la Cour provinciale de l'Alberta, a proposé un plan ambitieux pour la fusion des compétences de toutes les cours de première instance en une cour unique, mais en fin de compte, le gouvernement fédéral a refusé de donner son aval au projet.

Dans un sens et *grosso modo*, on pourrait prétendre que les tribunaux provinciaux sont restés figés là où ils étaient lors de la révision du *Code criminel* de 1955, sinon lors de la proclamation du premier *Code criminel* de 1892. Toutefois, cette inertie n'est qu'apparente puisqu'il y a eu une nette évolution par rapport à la juridiction de ces tribunaux, surtout au cours des 35 dernières années.

En l'absence de réforme structurelle poussée, les cours provinciales (en dehors du Québec) ont étendu largement leurs compétences dans le domaine pénal, souvent par le biais des amendements aux actuels articles 469 (juridiction exclusive de la Cour supérieure) et 553 (compétence absolue de la Cour provinciale) ainsi que par l'hybridation des actes criminels effectués au mois de février 1995.

Mais le facteur principal qui explique la dominance à travers le pays de la Cour provinciale en matière criminelle est, à mon avis, la qualité de la justice dispensée et l'expertise incontestée de ses juges.

Dans une étude réalisée pour le Ministère de la justice fédéral, les professeurs Cheryl Webster et Anthony Doob, du Centre de

criminologie de l'Université de Toronto, ont démontré que les cours provinciales du Canada traitent 98% de tous les dossiers criminels; que les substituts du procureur général optent de procéder par voie sommaire à 83% et que les procureurs de la défense, dans les cas où ils ont un choix, choisissent la Cour provinciale à plus de 90%.

Pour ceux qui prônent la création d'une cour criminelle unifiée, certains diraient qu'elle existe déjà et qu'elle s'appelle tout simplement la Cour provinciale.

De fait, les modifications apportées au *Code criminel* depuis des années ont diminué la nécessité d'une réforme poussée en effectuant le transfert d'un bon nombre de dossiers de la Cour supérieure à la Cour provinciale. La grande réforme procédurale criminelle proposée par le gouvernement fédéral au milieu des années 1990 n'a abouti finalement qu'à l'hybridation de 1995. Toutefois, même en l'absence d'une réforme structurelle dans le domaine criminel, le bilan est très positif.

J'ai traité du sujet de l'unification des tribunaux de première instance principalement par rapport aux tribunaux fédéraux. Au cours de l'histoire, nous avons connu des unifications de tribunaux provinciaux semblables: par exemple, la fusion de la Division criminelle de la Cour provinciale avec la Division de la famille en 1990 en Ontario. Vous avez connu votre réforme de 1988 lors de la création de la Cour du Québec.

Certains diraient que l'unification des tribunaux n'a produit que peu d'effets en elle-même. Elle était, certes, bénéfique, et offrait de meilleurs services aux justiciables. Mais en Ontario, tout comme au Québec, l'unification des tribunaux provinciaux n'a pas eu pour résultat un accroissement de compétences: les nouvelles cours provinciales unifiées n'englobaient que les compétences déjà attribuées aux tribunaux provinciaux.

Toutefois, une des conséquences principales a été la création d'une nouvelle dynamique qui a permis à la Cour de s'affirmer et de s'imposer.

Avec votre permission, j'aimerais traiter brièvement des juridictions civiles. Avant le mouvement vers l'unification des tribunaux de première instance fédéraux, il existait généralement à l'intérieur de chaque province de la *common law* trois juridictions compétentes en matière civile: la Cour supérieure, ayant une compétence générale et globale, la Cour de district, avec une compétence civile plus restreinte, et un tribunal de petites créances (pour les litiges mineurs), parfois indépendant mais souvent intégré à la Cour provinciale.

Avec les réformes dont on a parlé, il existe actuellement trois modèles de juridiction civile: dans certaines provinces, tels la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, la Cour des petites créances, présidé par un adjudicateur plutôt qu'un juge, est un tribunal indépendant qui ne relève ni de la Cour supérieure, ni de la Cour provinciale. Dans ce modèle, la Cour provinciale n'a aucune compétence civile. Dans d'autres provinces, la compétence civile est partagée entre la Cour supérieure et la Cour provinciale. Parfois, cette compétence civile provinciale est limitée aux petites créances (Terre-Neuve et Labrador, Saskatchewan); parfois elle s'étend bien au-delà des petites créances (Québec), ou est définie tout simplement comme compétence civile (Alberta, Colombie-Britannique). Le troisième modèle est celui de la Cour civile unifiée, où la Cour des petites créances est intégrée à la Cour supérieure, seule juridiction civile (Île-du-Prince-Édouard, Ontario, Manitoba). Dans ce dernier modèle, quoique unifié, la Cour des petites créances est normalement présidée par un avocat ayant pour titre juge suppléant ou agent d'audience. La compétence monétaire au civil des cours provinciales varie entre 5 000 \$ (Terre-Neuve et Labrador, Saskatchewan) et 70 000 \$ (Québec).

Existe-t-il, parmi les provinces du Canada, un modèle de tribunal unique de première instance? Dans le domaine civil, on peut citer l'Île-du-Prince-Édouard, l'Ontario et le Manitoba; en droit de la famille, l'Île-du-Prince-Édouard encore et le Nouveau-Brunswick. Dans le domaine criminel, aucune province.

Il y a, comme vous le savez, un modèle de tribunal unique au Canada ayant des compétences exclusives tant au criminel qu'au civil qu'en droit de la famille. Ici, je parle évidemment du Nunavut. Toutefois, certains considèrent que le Nunavut est une expérience particulière, adaptée à une situation géographique, démographique, juridique et politique exceptionnelle qui est peu susceptible dans un avenir rapproché de servir de modèle ou de se répéter ailleurs qu'au Yukon ou dans les Territoires du Nord-Ouest.

Malgré les progrès accomplis par le biais de l'unification des tribunaux en réduisant la confusion, la complexité, l'inégalité, l'inefficacité, l'inaccessibilité et les retards du système judiciaire canadien, certains de ces problèmes continuent à exister et forment en majeure partie l'arrière plan, sinon le sujet, de ce colloque. Si l'on veut les réduire ou les éliminer (et l'on est obligé de le faire), il incombe aux Cours provinciales de jouer un rôle de premier plan. De par ce colloque, la Cour du Québec, avec ses compétences inégalées, a bien fait de relever le défi. Je vous en félicite.

### **Bibliographie :**

*Indépendance judiciaire et gouvernance judiciaire dans les Cours provinciales*, Peter McCormick, Département de sciences politiques, Université de Lethbridge, texte non publié, 2004.

*Pour une Cour criminelle unifiée*, Commission de réforme du droit du Canada, document de travail 59, 1989.

*Rapport de l'enquête sur le fonctionnement des tribunaux de l'Ontario*, l'honorable T.G. Zuber, 1987.

*Rapport du groupe de travail de l'Association du Barreau canadien sur la réforme des tribunaux au Canada*, août 1991.

*Report on the Administration of Ontario Courts*, Commission de réforme du droit de l'Ontario, 1<sup>ière</sup> partie, 1973.

*The Judiciary in Canada: The Third Branch of Government*, Peter H. Russell, 1987, McGraw-Hill Ryerson Limited.

*The Superior/Provincial Criminal Court Distinction: Historical Anachronism or Empirical Reality*, Cheryl Marie Webster and Anthony N. Doob, (2003), 48 C.L.Q. 77.



# PIERRE NOREAU



*Avenir de l'institution judiciaire et  
difficultés du changement  
institutionnel : attentes des citoyens  
et nécessités de la justice*

Quelles sont les attentes des justiciables vis-à-vis du système de justice? Comment changer l'institution judiciaire de manière à l'adapter à la demande sociale?

La conférence d'aujourd'hui compte deux parties. Dans le cadre de la première, on fera le bilan de dix ans de recherches sur l'opinion des justiciables vis-à-vis de l'institution judiciaire, menées au Centre de recherche en droit public de l'Université de Montréal. On sait que ces points de vue appellent un changement important de l'institution judiciaire. Aussi, dans un deuxième temps, on tentera de cerner comment introduire de tels changements au sein d'une organisation déjà bien établie et institutionnalisée, comme c'est le cas de l'institution judiciaire.

On exploitera ainsi deux versants très différents de l'approche sociologique. D'un côté, le sociologue cherche à comprendre la façon dont les individus abordent et construisent la vie en société; d'un autre, il entretient une réflexion continue sur les conditions du changement, et notamment sur les mutations que peuvent connaître les grandes institutions sociales.

## 1. Quelles sont les attentes et les appréhensions des justiciables vis-à-vis de l'institution judiciaire ?

Abordons d'abord la première partie de l'exposé d'aujourd'hui. Quelle conclusion peut-on tirer de près de dix ans de recherche sur les opinions et les attitudes que les justiciables entretiennent vis-à-vis du système judiciaire?

J'exploiterai ici les résultats de trois enquêtes successives qui ont été menées en 1993, en 1998 et 2000. L'enquête de 2000 a été exclusivement conduite dans la Région Métropolitaine de Recensement de Montréal. Il s'agit d'une caractéristique dont il faut tenir compte. C'est un public tout à fait particulier, un peu plus scolarisé que la moyenne et d'origine ethnoculturelle plus diversifiée que la population du reste du Québec. Cette précision étant apportée, on doit cependant se surprendre de la constance des résultats enregistrés à la suite de toutes ces enquêtes. Elles rendent compte de la persistance d'un certain nombre de griefs vis-à-vis du système judiciaire.

**Tableau 1 : Quelques constats**

| Quelques constantes           |                   |                        |                   |
|-------------------------------|-------------------|------------------------|-------------------|
| Point de vue Droit et justice | 1993              | 1998                   | 2000              |
| Expérience judiciaire         | 22 %              | 25 %                   | 28 %              |
| Confiance dans tribunaux      | 44 %              | 47 %                   | 58 %              |
| Coûts trop élevés justice     | 63 %              | 77 %                   | 64 %              |
| Justice= Perte de contrôle    | 62 %              | 65 %                   | 52 %              |
| Pas à l'aise au tribunal      | 89 %              | 85 %                   | —                 |
| Pas de compréhension          | 54 % <sup>*</sup> | A la Cour<br>De la loi | 67 % <sup>→</sup> |

Il faut d'abord constater qu'une minorité seulement de citoyens peut témoigner d'une expérience judiciaire quelconque. Grosso modo, en fonction des sondages et de la façon dont la question est posée, entre le quart et le tiers des gens ont déjà eu recours à l'institution judiciaire.

Dans la région de Montréal, cette proportion gravite autour des 28 % mais, sur l'ensemble du Québec, près du quart des individus ont déjà vécu une expérience judiciaire au cours de leur existence. Ce n'est pas beaucoup, en définitive, si on tient compte de ce que, dans certains cas – en matière matrimoniale par exemple – les conjoints sont appelés à se présenter à la Cour.

En regard de la confiance envers les tribunaux, on enregistre à peu de choses près les mêmes appréciations d'une enquête à l'autre : si près de 50 % des individus affirment accorder leur confiance au système judiciaire; 50 % témoignent d'une forme de méfiance. C'est d'ailleurs une proportion extrêmement stable dans l'opinion.

En matière de coûts de la justice, la tendance centrale est très affirmée et se passe de commentaires. Dans le meilleur des cas, 63 % des Québécois considèrent que les coûts d'accès à la justice sont trop élevés et, selon les enquêtes, cette opinion passe parfois la barre des 75 %. Il s'agit encore ici d'une constante au cours des dernières années.

Autres questions souvent posées : les justiciables ont-ils le sentiment, en allant à la Cour, de perdre le contrôle de leur situation personnelle? C'est encore ici un des éléments par rapport auquel on enregistre le plus de constance. Selon les enquêtes, cette opinion est partagée par la moitié, sinon par les deux tiers des répondants. Les individus interrogés considèrent en général que l'intervention de la Cour, implique une perte de contrôle sur leurs problèmes vécus.

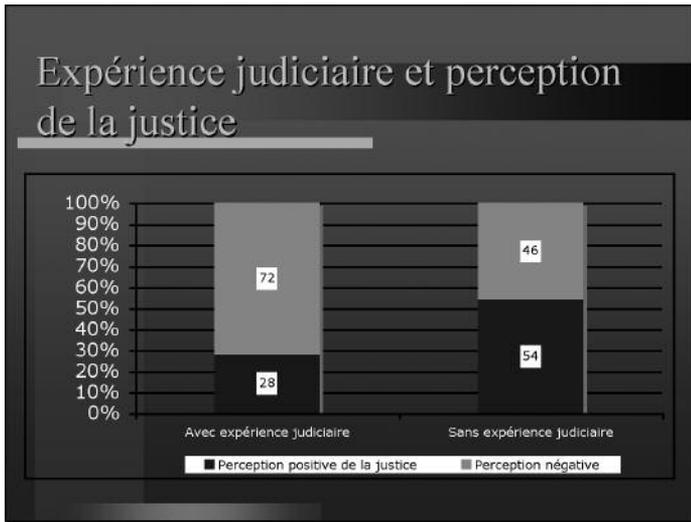
Les justiciables sont-ils à l'aise devant les tribunaux? Les résultats parlent d'eux-mêmes : 80 % à 90 % des informateurs interrogés, c'est-à-dire la presque totalité des répondants, considèrent qu'ils n'ont pas été ou ne seraient pas à l'aise devant les tribunaux.

En complément de programme se pose le problème de la compréhension des justiciables vis-à-vis de l'univers juridique. Sur ce sujet, des questions légèrement différentes ont été posées, dans le cadre de deux sondages différents, en 1993 et en 2000. Dans l'enquête conduite en 1993, 54 % des sujets interrogés considéraient que les justiciables ne comprennent généralement pas ce qui se déroule à la Cour; dans celle que nous menions en 2000, 67 % des gens considéraient qu'ils ne comprennent que peu de chose à la loi.

Il s'ensuit que le rapport à l'institution juridique dans son ensemble reste extrêmement ambigu. Nous avons cherché à analyser ces tendances de façon un peu plus détaillée à l'aide de données, «croisées », en cherchant, notamment, à tenir compte de l'expérience judiciaire des individus interrogés.

Abordons d'abord le problème de la confiance vis-à-vis des tribunaux. Comparer l'attitude des citoyens vis-à-vis de plusieurs institutions publiques présente ici un certain intérêt. Ainsi, en matière de service de santé, les sondages réalisés auprès de la population révèlent invariablement que les patients qui font plus souvent appel au système affichent toujours une plus grande confiance dans l'institution médicale que ceux qui n'y ont pas récemment eu recours. S'agissant du système judiciaire, c'est l'inverse. Lorsqu'on mesure si les justiciables entretiennent des perceptions plutôt positives ou négatives vis-à-vis du système judiciaire, les répondants les plus confiants sont ceux qui n'y ont pas eu recours !

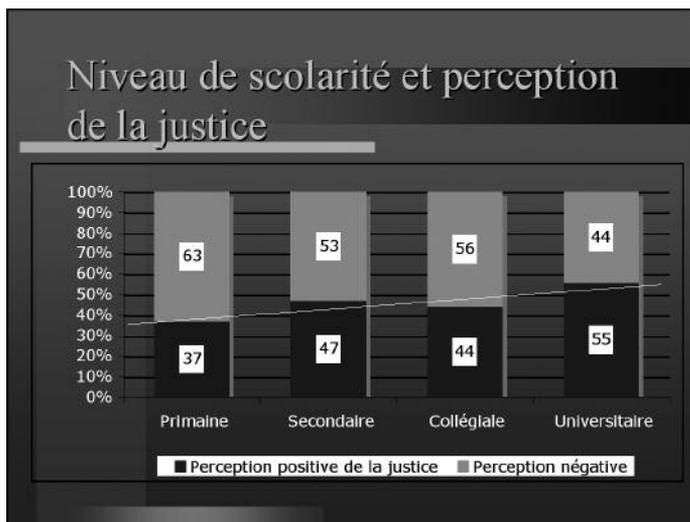
## Graphique 1 : Expérience judiciaire et perception de la justice



Alors que 46 % des citoyens *sans expérience* entretiennent une perception négative des tribunaux, cette proportion grimpe à 72 % chez les citoyens bénéficiant d'une expérience personnelle, en tant que justiciable.

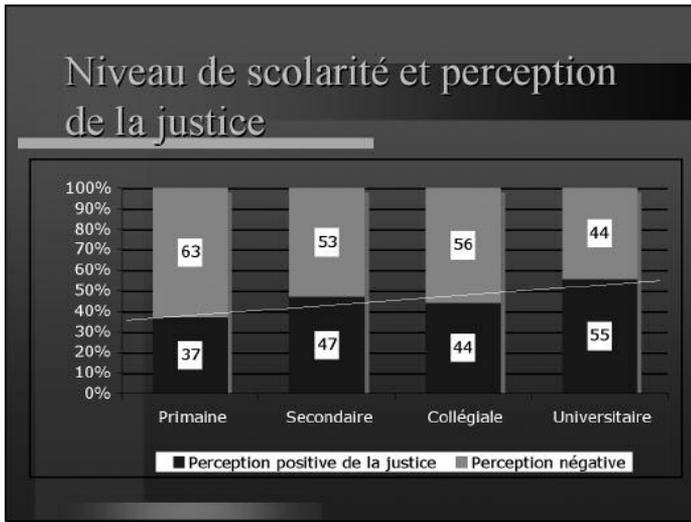
Au Barreau, on a déjà réagi à ces données en affirmant qu'elles étaient tout à fait dans l'ordre des choses puisque, entre deux justiciables s'opposant à la Cour, il était inévitable que celui des deux qui perd sa cause entretienne par la suite plus de suspicion vis-à-vis des tribunaux. Mais c'est un peu court comme raisonnement et, en tout état de cause, il faut reconnaître que c'est plutôt inquiétant de constater que les gens qui s'adressent au système judiciaire en ressortent avec plus de méfiance que ceux qui n'y sont jamais allés.

## Graphique 2 : Niveau de scolarité et perception de la justice



Indiquons par ailleurs que le niveau de scolarité est très associé à la confiance plus ou moins poussée des justiciables vis-à-vis des tribunaux. Les individus moins scolarisés entretiennent beaucoup plus de méfiance par rapport au système judiciaire que les sujets plus scolarisés.

### Graphique 3 : Expérience judiciaire et malaise devant la Cour



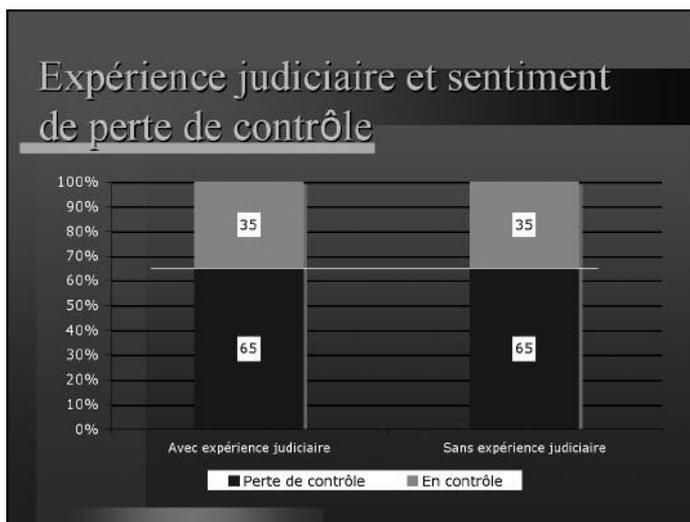
Revenons au malaise des citoyens devant les tribunaux, dont nous avons déjà fait état. À ce chapitre, les tris croisés révèlent que les individus qui bénéficient d'une certaine expérience judiciaire sont, toutes proportions gardées, moins nombreux que les autres à se dire « à l'aise devant les tribunaux ». Compte tenu des marges d'erreurs, il ne s'agit évidemment pas là de différences significatives car, dans tous les cas de figure, c'est une catastrophe, et il est très clair que l'institution judiciaire n'apparaît pas adaptée à plusieurs des situations qui nécessitent l'intervention de la justice.

En matière d'infraction criminelle ou pénale, ce sentiment est vraisemblablement justifié et, dans une perspective punitive de la justice, il répond peut-être même à une nécessité « idéologique » et institutionnelle. Mais en matière familiale, en matière de protection de la jeunesse, cette situation n'a absolument aucun sens, parce qu'il s'agit de juridictions établies dans une perspective de soutien à des individus aux prises avec

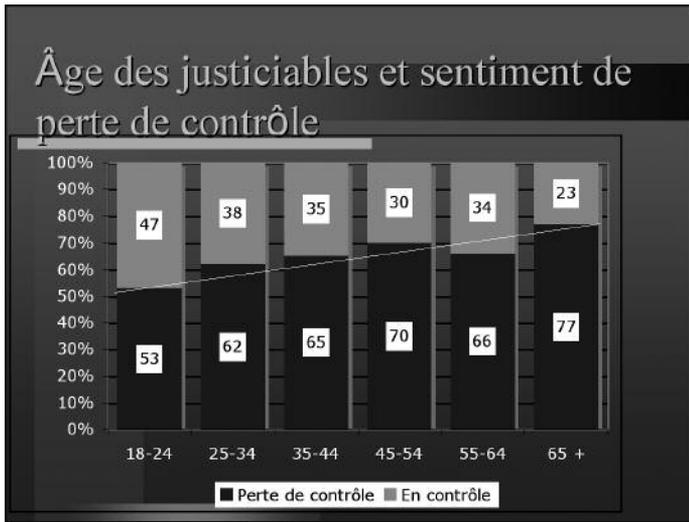
des défis qui dépassent largement les limites de la vie courante et présentent par eux-mêmes leur lot d'épreuves. Il faut s'interroger très profondément là-dessus.

Autre élément de réflexion : l'expérience judiciaire et le sentiment de perte de contrôle. La question tient en peu de mots : « Avez-vous l'impression, qu'en allant à la Cour, vous perdez le contrôle de vos problèmes? »

**Graphique 4 : Expérience judiciaire et sentiment de perte de contrôle**



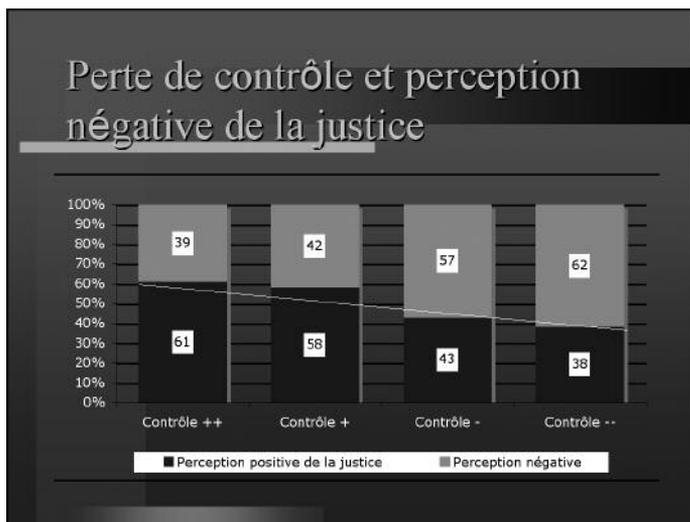
### Graphique 5 : Âge des justiciables et sentiment de perte de contrôle



C'est particulièrement intéressant : qu'ils soient déjà allés devant les tribunaux ou qu'ils n'y soient jamais allés, 65 %, de nos informateurs considèrent que c'est la meilleure façon de perdre le contrôle de leur situation. C'est évidemment très problématique... Ce sentiment de perte de contrôle augmente d'ailleurs avec l'âge des justiciables (Graphique 5).

Perte de contrôle et perception négative de la justice entretiennent finalement des rapports très particuliers (Graphique 6).

## Graphique 6 : Perte de contrôle et perception de la justice



En effet, plus les sujets interrogés craignent de perdre le contrôle de leur situation en allant à la Cour, plus leur perception des tribunaux est négative. On enregistre ici une corrélation très marquée; le sentiment de « perte de contrôle » est fortement associé à la confiance plus faible des individus vis-à-vis de l'institution judiciaire.

Quant aux coûts de la justice, on fera ici peu de commentaires (Graphique 7).

## Graphique 7 : Expérience judiciaire et coûts de la justice

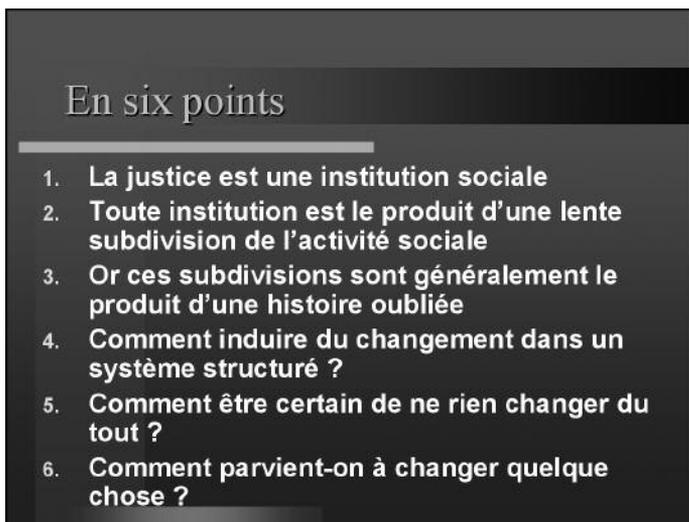


Qu'ils bénéficient ou non d'une expérience à la Cour, plus que 75 % des individus interrogés considèrent qu'ils n'ont pas les moyens de recourir à l'arbitrage de l'institution judiciaire...

### 2. Comment réformer l'institution judiciaire

Comment réformer l'institution judiciaire de manière à répondre à la fois aux besoins de confiance et d'accessibilité exprimés par les justiciables? Cette question introduit la deuxième moitié de cet exposé. Elle offre une perspective assez différente de la première et prend appui sur un développement en six (6) points, que je vais essayer de présenter le plus rapidement possible (Tableau 2).

## **Tableau 2 : Six dimensions liées au changement des institutions**



Informés des données qui précèdent, on peut évidemment se rassurer en se disant les uns aux autres que, si l'institution judiciaire se trouve menacée dans sa légitimité, la chose reste encore peu connue... même s'il s'agit d'une réalité tout à fait « mesurable ».

Or, cette mesure de la méfiance transparaît également dans le cadre des entrevues que nous réalisons périodiquement au cours de nos recherches. Les mots « tunnel », « labyrinthe », « enfer », reviennent assez couramment.

On sait que les efforts de la magistrature tendent depuis quelques années à redonner à l'institution judiciaire une forme de légitimité, à favoriser une réappropriation sociale de l'activité judiciaire; à replacer le justiciable au centre du « système ». On envisage, notamment, de rendre le droit et la justice plus accessibles, en diminuant les risques que le système judiciaire se transforme en labyrinthe; en assurant un suivi plus continu et personnalisé des dossiers, en favorisant une plus

grande participation des parties à la solution des problèmes qui les confrontent. L'idée d'une certaine unification des tribunaux judiciaires participe également aux solutions d'avenir. C'est cette hypothèse que nous étudions plus spécifiquement ici.

J'ai voulu indiquer à quelles conditions une telle transformation de l'institution judiciaire est possible. À quelle condition, et jusqu'à quel point, une institution peut-elle se changer elle-même?

Changer une institution restera toujours quelque chose d'extrêmement difficile et certains écueils doivent être évités. Prenons déjà acte d'un fait important : la justice est une institution sociale. Mais qu'est-ce qu'une institution sociale?

## **2.1 La justice est une institution sociale**

Pour l'essentiel, une institution réunit par un ensemble d'activités qui sont propres à un groupe d'acteurs particuliers (un champ d'action spécifique). Ces activités répondent à une fonction sociale caractéristique, facilement repérable. En regard de cette définition, l'institution judiciaire correspond exactement à l'idée qu'on se fait d'une institution sociale.

On peut prétendre qu'il n'existe pas de société sans institution, et toute activité qui s'inscrit au sein d'une institution, souffre des conséquences de son institutionnalisation. En effet, plus une activité est institutionnalisée, plus il est difficile de la réformer. C'est le dilemme auquel est confrontée l'institution judiciaire. Aussi, l'essentiel de l'exposé qui suit traitera moins de l'institution judiciaire que de son institutionnalisation graduelle.

L'institutionnalisation de toute activité sociale est le produit d'un mouvement continu. C'est également un processus inévitable. Pourquoi ? Parce que l'institutionnalisation de l'activité humaine assure la stabilité des rapports sociaux. Le

droit joue un rôle particulièrement important dans ce processus de stabilisation des rapports sociaux. On retrouve dans les notes du Ministre, en introduction au *Code civil du Québec*, cette idée que le *Code civil* forme « la trame des rapports sociaux ». Les rapports sociaux et les rapports juridiques sont imbriqués les uns aux autres et c'est en partie la stabilité du système juridique, du droit et de l'institution judiciaire, qui assure la continuité et la prévisibilité d'une partie des rapports sociaux. Le droit occupe ainsi une fonction « conservatrice », le terme étant utilisé ici dans sa signification sociologique. Cette fonction conservatrice caractérise également n'importe quelle activité institutionnalisée. Elle est également garantie par l'institution judiciaire.

Cette stabilité n'a de sens que dans la mesure où la fonction sociale à laquelle est identifiée l'institution est assurée sur de longues périodes, c'est-à-dire dans la mesure où le « service » qu'on s'attend voir assuré par l'institution se stabilise dans sa forme jusqu'à devenir une activité prévisible. Cette stabilité balise l'action de ceux qui sont chargés d'assumer les fonctions auxquelles est identifiée l'institution. Lorsque cette activité répond à des besoins sociaux constants, elle doit savoir rencontrer ces besoins d'une façon continue. Son activité se maintient par conséquent dans le temps. Or, plus cette activité est ancienne et ritualisée, plus elle est professionnalisée et normée, bref plus elle est *institutionnalisée*.

C'est dans la foulée de cette stabilisation continue que les choses se compliquent, parce que la plupart des institutions – et c'est également le cas de l'institution judiciaire – sont établies sur la base d'une sédimentation successive des choix. Il est inévitable que les normes et les structures très souples qui caractérisent les origines de l'institution deviennent, avec le temps, le siège de standards et de pratiques plus rigides. Leur

adaptation à la réalité changeante des rapports sociaux est, par conséquent, rendue toujours plus difficile.

Cette ossification des institutions est un processus continu et constant. Chaque fois qu'une réforme de l'institution est envisagée, ceux qui la planifient sont obligés de tenir compte des réformes antérieures, de sorte qu'on modifie rarement une institution de façon radicale et qu'on ajoute plus souvent des choix nouveaux aux choix antérieurs.

Un exemple des effets que comportent ces choix successifs circule sur Internet. J'utiliserai également par la suite un certain nombre de ces métaphores pour mieux faire comprendre ce que la sociologie explique généralement avec des mots extrêmement compliqués. Celle-ci touche l'institutionnalisation graduelle des standards<sup>1</sup>.

On raconte que, dans le cadre du programme spatial américain, les constructeurs des réservoirs de carburant de *Challenger* avaient dû prévoir à l'avance les contraintes associées au transport de ces

<sup>1</sup> *The US Standard railroad gauge (distance between the rails) is 4 feet, 8.5 inches. That's an exceedingly odd number. Why was that gauge used? Because that's the way they built them in England, and US railroads were built by English expatriates.*

*Why did the English people build them like that? Because the first rail lines were built by the same people who built the pre-railroad tramways, and that's the gauge they used.*

*Why did "they" use that gauge then? Because the people who built the tramways used the same jigs and tools that they had used for building wagons, which used that wheel spacing.*

*Okay! Why did the wagons use that odd wheel spacing? Well, if they tried to use any other spacing the wagons would break on some of the old, long distance roads, because that's the spacing of the old wheel ruts.*

*So who built these old rutted roads? The first long distance roads in Europe were built by Imperial Rome for the benefit of their legions. The roads have been used ever since.*

*And the ruts? The initial ruts, which everyone else had to match for fear of destroying their wagons, were first made by Roman war chariots. Since the chariots were made for or by Imperial Rome, they were all alike. In the matter of wheel spacing. And thus, we have the answer to the original question. The United States standard railroad gauge of 4 feet, 8.5 inches derives from the original specification for an Imperial Roman army war chariot. Specs and Bureaucracies live forever. So, the next time you are handed a specification and wonder what horse's ass came up with it, you may be exactly right. Because the Imperial Roman chariots were made to be just wide enough to accommodate the back ends of two war horses.*

*Now the twist to the story. There's an interesting extension of the story about railroad gauge and horses' behinds. When we see a Space Shuttle sitting on the launch pad, there are two big booster rockets attached to the sides of the main fuel tank. These are the solid rocket boosters, or SRBs. The SRBs are made by Thiokol at a factory in Utah. The engineers who designed the SRBs might have preferred to make them a bit fatter, but the SRBs had to be shipped by train from the factory to the launch site. The railroad line to the factory runs through a tunnel in the mountains. And the SRBs had to fit through that tunnel. The tunnel is slightly wider than a railroad track, and the railroad track is about as wide as two horses' behinds. So, a major design feature of what is arguably the world's most advanced transportation system was determined by the width of a horse's Ass!*

imposantes pièces, jusqu'au lieu d'assemblage et de lancement de la navette. Le trajet présentait des difficultés particulières compte tenu de la dimension des réservoirs. On envisagea rapidement d'assurer ce transport par voie ferroviaire. Ce choix impliquait de tenir particulièrement compte de la largeur d'un tunnel n'excédant que très légèrement celle de la voie ferrée. Les pièces de la navette furent donc conçues en fonction des contraintes du transport ferroviaire. Les ingénieurs durent ainsi se résoudre à limiter la dimension des réservoirs de *Challenger*.

On s'est arrêté à ce qui pouvait expliquer les dimensions exiguës de ce tunnel. La chose trouvait sa raison d'être par le standard établi, en Amérique du nord, pour fixer la distance entre les roues des wagons: quatre pieds huit pouces et demi. Par extension, cette mesure déterminait celle des plates-formes de transport et des tunnels empruntés par les trains. La curiosité aidant, on découvrit par la suite que cette mesure était fonction des outils utilisés par les constructeurs d'origine britannique qui avaient tracé les premières voies ferrées américaines. Mais la question demeurait entière, car comment expliquer le standard établi par les Britanniques ? On réalisa que les premiers chemins de fers britanniques avaient emprunté les voies de transport déjà établies en Angleterre et que leurs rails avaient été posés dans les ornières des routes empruntées antérieurement par les voitures à cheval. Or, ces routes étaient généralement celles qu'empruntait bien longtemps auparavant l'ancienne voie romaine. La largeur de référence de ces voies avait été établie en fonction de celle de deux chevaux mis côte-à-côte, système nécessaire à la traction d'un char romain. Et c'est ce

qui explique la forme actuelle de la navette  
*Challenger* !

L'exemple est simple, il tend à faire voir comment une institution ou une organisation, – comment un « système » – a pu s'établir sur la base de choix antérieurs dont on a perdu à la fois la trace et la signification. Elle permet surtout de faire voir la tyrannie et les contraintes qu'impose la succession des décisions antérieures. Autre exemple :

Sur un terrain acheté antérieurement j'ai construit ma maison. Jeunes mariés, ma femme et moi avons romantiquement planté un arbre au milieu de la cour et lorsque sont « apparus » les enfants, un carré de sable a été aménagé. Nous ne pouvions évidemment pas placer ce carré de sable là où se trouvait déjà l'arbre que nous avons antérieurement planté. On a donc convenu de le localiser dans un des coins de la cour. Plus tard, alors que les enfants grandissaient, l'installation d'une balançoire s'est imposée. Elle ne pouvait évidemment pas être placée à l'endroit où se trouvait l'arbre, non plus qu'au-dessus du carré de sable, on a donc placé la balançoire dans le coin opposé. Quand il s'est agi d'acheter à chacun sa bicyclette, la construction d'un cabanon s'est imposée, mais pour la même raison il ne pouvait être situé ni au milieu de la cour où se trouvait déjà l'arbre ni dans l'espace occupé par le carré de sable ni dans celui qu'occupait déjà la balançoire. On a donc convenu de placer le cabanon sur un des deux seuls coins disponibles. On comprend par déduction où nous avons finalement dû installer le patio... après quelques années de promenade à bicyclette ...

On comprend par cet exemple simple comment se structure graduellement un espace social ou un champ d'activité

particulier. Les institutions se structurent exactement de la même façon. Tous les choix antérieurs soumettent les choix ultérieurs. Une contrainte en appelant une autre, on ne se souvient plus très bien ce qui explique que le terrain ait pu être aménagé d'une certaine façon plutôt que d'une autre. Évidemment, personne n'a jamais pensé qu'il était peut-être temps de couper l'arbre et d'en planter un autre! Il s'est lentement enraciné...

Tous ces exemples rendent compte d'un processus d'institutionnalisation connu, que je désignerai ici sous le nom de *cumul des complémentarités*. Chaque décision ou chaque mutation des activités ou des pratiques prédétermine en partie les décisions et les pratiques suivantes et le système judiciaire est très largement construit sur des glissements du même genre. Il est vraisemblable que cette tendance au cumul des complémentarités est inévitable, parce que les pratiques et les décisions sont souvent adoptées par coups successifs. L'évolution de la jurisprudence rend compte en partie de la même trajectoire.

D'autres procédés contribuent cependant aussi à l'institutionnalisation de la pratique et des structures judiciaires. C'est notamment le cas de l'*auto-justification*.

Toute institution, nous le savons, a pour fonction première de se maintenir, c'est-à-dire de se survivre à elle-même. La difficulté vient de ce que chacune d'entre elles crée sa propre rationalité. Elle justifie sa propre existence vis-à-vis de ses membres et vis-à-vis des autres institutions. Ces procédés d'auto-justification se rencontrent dans tous les champs d'activité organisés et les rendent partiellement étanches les uns aux autres, chacun cherchant à consacrer sa spécificité comme condition de son maintien et de son caractère indispensable pour les autres. C'est un des fondements de l'analyse systémique contemporaine.

Au cumul des complémentarités et aux procédés d'auto-justification, s'ajoutent également les pratiques d'*auto-production*, que ne manque pas de développer chaque institution.

C'est un autre effet de l'institutionnalisation : plus une institution est ancienne, plus ses ressources servent au maintien de sa structure organisationnelle, jusqu'à ce que celle-ci devienne une justification en soi. Une bonne partie des problèmes que l'institution tente alors de résoudre est issue de son propre fonctionnement, de sa propre activité. Et plus l'institution est ancienne, plus elle est appelée à régler les problèmes qu'elle génère plutôt que les problèmes sociaux pour lesquels elle a été établie. Il faut convenir que ce mouvement est très difficile à éviter. Lorsqu'on fait le tour des lois adoptées tous les ans à l'Assemblée nationale, on se rend compte qu'une très large proportion de ces législations visent à amender des lois dont les conséquences posent des problèmes, et pour lesquels on cherche des solutions. Il s'ensuit que le système législatif génère lui-même la justification de ses propres législations. Aucune organisation et aucune institution n'est à l'abri de ce type de difficulté. Des ressources extraordinaires peuvent être investies dans ces transactions internes. C'est ce que j'appellerai ici l'auto-production. L'institution est devenue sa propre cause, son propre produit et sa propre finalité.

Quatrième procédé d'institutionnalisation : la *clôture des champs d'activités institués*. C'est une réalité déjà bien connue au sein de l'institution judiciaire où on coupe au couteau les causes mettant en jeu des sommes de 70 000 \$ et plus, et les causes de moins de 70 000 \$. On comprend spontanément ce dont il est question ici. De même, les règles de pratique, imposent tout un champ de normes propres à chaque juridiction. Or, tous ces procédés visent en définitive à clôturer le champ, à permettre à une institution de bien montrer qu'elle

est distincte des autres de sorte que ces procédés de *clôture* constituent également une forme d'auto-justification.

Comment une institution peut-elle en venir à contourner ces écueils ?

Il est très difficile d'éviter l'institutionnalisation continue des pratiques établies sans une importante remise en cause des choix faits antérieurement au sein de l'institution. La difficulté associée aux processus d'institutionnalisation que nous avons décrits vient de ce que les besoins sociaux pour lesquels l'institution est établie y sont de moins en moins bien servis et que l'intérêt de l'institution devient de plus en plus incompatible – ou de moins en moins compatible – avec l'intérêt des individus (ici des justiciables). S'impose alors une certaine rupture des rationalités.

## **2.2 Toute institution est le produit d'une lente subdivision de l'activité sociale**

Nous l'avons dit, ce phénomène de cloisonnement est constant. Il est cependant accentué au sein des sociétés contemporaines par la complexification des activités sociales, mais aussi par la diversification et la spécialisation de ces activités, de sorte qu'on a pu parler, s'agissant des sociétés occidentales, de *sociétés complexes*. C'est un mouvement extrêmement fort auquel on ne peut résister qu'à grands coups de lucidité, une fois de temps en temps. Prenons un exemple récent, une autre métaphore, tirée de la vie quotidienne; c'est arrivé sur notre rue.

Cet été, des entrepreneurs ont ouvert notre rue, c'était au beau milieu du mois de juin. Il faisait chaud. Ils ont ouvert la rue pour réparer la canalisation d'eau. Au mois de juillet aussi, ils ont réouvert la rue, mais cette fois pour faire passer le

gaz. En août... c'était pour l'électricité. On a donc ouvert la rue trois (3) fois et par la même occasion on a dû refaire les trottoirs deux (2) fois...

Pour les fins de l'exercice, remplaçons simplement la canalisation par la Chambre de la jeunesse, le gaz par la Chambre criminelle, l'électricité par la Chambre de la famille. Finalement remplaçons les deux (2) trottoirs par deux (2) expertises psychosociales : on se place alors à peu près dans la situation dans laquelle on se retrouve régulièrement en matière familiale.

La sociologie des organisations propose un concept très explicite pour rendre compte de ce type de situation : l'*anarchie organisée*. Pour chaque acteur, pour chaque activité, les gestes posés et les décisions prises ont beaucoup de sens, mais une fois mises ensemble, elles n'ont plus de sens du tout. Le justiciable, pendant tout ce temps, voit bien qu'on est en train de défoncer sa rue trois fois de file, et se demande qui va payer pour tout ça, avec l'intuition forte que ça le concerne...

Tout cela pose évidemment problème, encore que la segmentation de l'activité judiciaire ne soit pas un phénomène sans précédent, c'est un processus constant au sein des grandes organisations. Elle est liée, comme nous l'avons vu, à la division toujours plus poussée du travail social, à la spécialisation des structures institutionnelles, chaque groupe spécialisé revendiquant sa spécificité. Les institutions tendent à se spécialiser à un tel point qu'on trouve à chaque fois à justifier de façon tout à fait rationnelle et raisonnable la multiplication de champs d'actions totalement autonomes.

### **2.3 Or ces subdivisions institutionnelles sont généralement le produit d'une histoire oubliée**

Plus les institutions sont anciennes, plus ces divisions sont bien établies, et plus elles présentent un caractère sacré. Cette sacralisation est cependant une illusion. Elle fait oublier que toute division institutionnelle a un jour été établie par des acteurs très concrets, des individus comme vous et moi, à une époque précise et que, d'une certaine façon, elles peuvent être changées et refondées à nouveau aujourd'hui.

Un deuxième écueil rend également difficile le dépassement des clivages institutionnels établis : on oublie les origines mêmes de ces institutions. Or, plusieurs des raisons qui justifiaient leur apparition ont perdu aujourd'hui leur raison d'être. Gil Rémillard mentionnait dans une communication antérieure l'exemple de la Cour supérieure, créée dans un contexte historique très précis. C'est également le cas de certaines institutions historiques comme celle de juge de paix, qui trouve ses origines dans le contexte très particulier de l'Angleterre du XVI<sup>e</sup> siècle.

Ce bref retour sur l'histoire des institutions rend compte de ce que leur raison d'être n'a souvent plus rien à voir avec les motifs qui justifieraient aujourd'hui leur maintien ou leur disparition. Il en va de même du découpage des pouvoirs juridictionnels. Ainsi, pourquoi la juridiction en matière de divorce a-t-elle été confiée à la Cour supérieure? Pour le comprendre, il faut se rappeler que le prononcé du divorce relevait antérieurement des pouvoirs du Conseil privé. Et pourquoi le divorce ressortissait-il de la juridiction du Conseil privé? Parce qu'on espérait à l'époque limiter le risque de voir se multiplier les divorces et garantir ainsi la stabilité des unions matrimoniales et, par extension, celle des rapports familiaux... Mais le monde d'aujourd'hui se déploie dans d'autres directions. Dans le même cas, qui se rappelle des motifs qui ont pu justifier, au

milieu des années soixante-dix, l'établissement de la Chambre de la jeunesse ? Pour comprendre quelle en est l'origine et comment son existence se justifie, il faut comprendre qu'il s'agit d'une juridiction établie en réponse à la pratique plus ou moins arbitraire de la Cour du bien-être social, qui existait jusque-là. Bref, il faut savoir saisir les institutions par leur origine. Une image vaut mille mots :

Dans la famille de ma mère, on coupe depuis des décennies la tranche supérieure du jambon avant de le mettre au four. Surprise par cette habitude inusitée, ma conjointe me demande un jour de justifier cette étrange pratique. Après avoir vaguement improvisé une explication sur le goût du jambon braisé, qui ne me convainc qu'à moitié, j'ai dû admettre mon ignorance sur les origines d'une façon de faire, héritée des habitudes culinaires d'une mère fidèle aux traditions familiales. Je lui téléphone donc « vite fait ». Elle me répond *illico* ne pas connaître elle-même les motifs profonds du rituel en question en improvisant une explication fondée sur la nécessité de faire dégorger le jambon – autre explication cousue de fil blanc. « Téléphone à ta grand-mère » qu'elle me dit. « On verra bien » que je lui réponds. Je téléphone donc à cette grand-mère omnisciente, en prenant l'accent convenu dans la famille : « Coup donc, grand-maman, pourquoi coupes-tu le haut du jambon avant de le mettre au four ? » Là-dessus ma grand-mère, me répond : « Écoute, mon jeune, c'est pas b'en compliqué, tu sais, su la terre, le L'Islet – elle parle ici du poêle à deux ponts – le L'Islet, était pas b'en haut, mais le jambon était gros dans ce temps-là mon garçon ! Ça fait que pour qu'il rentre, fallait bien qu'on coupe le dessus... » Ce qui fut fait...

Toute institution mérite qu'on en connaisse l'origine, qu'on s'arrête aux circonstances très précises qui ont présidées à sa constitution, et font voir que certaines des raisons qui justifiaient leur établissement ont aujourd'hui disparues. On évite, partant, la sacralisation d'institutions qui ont perdu leur raison d'être.

#### **2.4 Comment établir un changement dans un système très structuré ?**

Comment, dès lors, introduire un changement dans une organisation ou une pratique déjà très institutionnalisée?

Il faut répondre immédiatement à cela qu'il s'agit d'un problème très difficile. En général, on ne parvient à imposer d'importants changements dans une pratique institutionnalisée qu'à la faveur d'une crise interne profonde. Ce sont en effet ces situations de crise qui favorisent la naissance de conjonctures fluides à la faveur desquelles plusieurs mutations deviennent possibles. Toutes les pièces du jeu peuvent alors trouver une nouvelle place. En contrepartie, hors de situations de crise, tous les détenteurs de statuts et toutes les pièces du jeu tendent à renforcer mutuellement leur position. Le système trouve alors sa stabilité et sa rigidité dans le cumul des complémentarités dont il a été antérieurement question.

Vivons-nous actuellement une période de crise institutionnelle? Une chose apparaît claire, notre société a beaucoup évolué depuis trente ans, les figures d'autorité y tiennent une place beaucoup moins assurée que celle qu'elles occupaient auparavant. Les valeurs d'égalité et d'authenticité y prennent une place plus importante. Les juges eux-mêmes sont de plus en plus tenus de justifier leur fonction et leurs décisions, obligations rendues plus lourdes du fait de la diversité des références culturelles contemporaines. Et je ne réfère pas

seulement ici aux références ethnoculturelles, je pense aussi aux nouveaux styles de vie qu'engendre la diversité des expériences sociales et des repères éthiques.

Il s'ensuit que les différentes expressions de l'autorité, la force de la décision unilatérale, la rigidité comme garantie de la sécurité publique ou de la stabilité du droit, sont des principes souvent remis en cause aujourd'hui. Pour l'institution judiciaire c'est à la fois une menace et une opportunité. Tout cela favorise le développement d'une perspective beaucoup plus lucide sur nos institutions; d'une approche plus pragmatique de nos pratiques instituées.

Aujourd'hui, « la décision » d'autorité ne fonde plus à elle seule la raison d'être du système judiciaire. C'est, plus largement, sa contribution à la régulation sociale qui lui donne son sens profond, c'est-à-dire sa contribution à la définition des conditions de la vie en commun. À une certaine époque, ce qui faisait vivre les gens ensemble, c'était l'autorité de ceux qui savaient et pouvaient dire « les choses ». Aujourd'hui, la légitimité des institutions doit trouver appui sur un mode de pensée complètement différent, qui offre beaucoup de possibilités, dans la perspective d'une réforme de nos cadres sociaux. S'il faut réformer l'acte de juger et s'il faut réformer nos organisations judiciaires, il faudra les fonder sur une conception beaucoup plus pragmatique et concrète des choses, ce qui ne signifie évidemment pas que l'acte de juger perde pour autant sa fonction symbolique, de gardien de la justice.

Aucune institution contemporaine n'échappe à ce questionnement sur les conditions concrètes de sa légitimité. Au sein du système hospitalier, plus personne n'accepte de se faire dire que l'opération est « un succès » si le patient sort « les pieds devant ». Le même problème se pose pour le système judiciaire. Que la décision prise soit juridiquement fondée et que le comportement du juge réponde à tous les impératifs de la

déontologie judiciaire ne suffit plus. Rien ne pourra jamais justifier que certains justiciables se perdent dans le dédale des divisions juridictionnelles, restent dans l'ignorance de ce qui leur arrive et voient les problèmes qui les ont menés à la Cour, amplifiés par la décision judiciaire. Comme le dit Boris Vian en parlant de la portée de la bombe atomique : « il y a quelque chose qui cloche là-dedans ».

Revenir aux finalités de l'institution constitue en soi un objectif important. «Revenir aux finalités», non seulement revenir aux circonstances qui ont conduit à l'établissement des institutions que nous connaissons aujourd'hui, même si, comme on l'a vu, c'est également très important.

En regard de la fonction judiciaire, ce ne sont pas tant les circonstances qui ont justifié, un temps, son organisation ou sa structuration organisationnelle ou juridictionnelle qui doivent retenir notre attention. Sa légitimité tient à sa fonction concrète, sa fonction de régulation sociale et de pacification des rapports. Pour les juges que vous êtes, c'est encore plus important que pour les autres acteurs de la démocratie institutionnelle, notamment parce que vous n'êtes pas élus. Ce n'est pas tant ce que sont les juges, c'est ce qu'ils font qui est évalué par les justiciables. Il n'y a pas de justice et il n'y a pas de système judiciaire sans la confiance du public.

## **2.5 Comment être certain de ne rien changer du tout**

Vous discuterez au cours des jours qui viennent de l'utilité, de la nécessité, de la possibilité d'unifier les institutions judiciaires de première instance. Trois (3) niveaux de considérations sont en jeu ici. Si vous ne voulez pas voir changer votre institution, vous utiliserez les deux premiers types d'arguments; mais si vous voulez que ça change, vous mobiliserez le dernier que je vous présente.

Je tiens cette typologie de l'œuvre d'Alain Touraine, le grand sociologue français, qui aura été un des seuls à étudier un peu systématiquement les conditions contemporaines du changement social. Il propose d'aborder le changement à l'aide de trois perspectives différentes. La première de ces perspectives se situe au niveau de ce que Touraine appelle l'*historicité*. C'est le niveau où votre action vous donne cette impression agréable de « faire l'histoire ». Il vous demande d'aborder les changements qui viennent en recourant à quelques grands principes sur lesquels toute notre société devrait être construite à l'avenir.

Le niveau suivant est le niveau des changements *institutionnels*, c'est-à-dire le niveau constitutionnel, celui des grandes institutions sociales et politiques.

Le dernier de ces niveaux est le plus concret, c'est le niveau des changements dits *organisationnels*.

Si vous n'entendez rien changer, vous n'avez qu'à évoquer les arguments historiques et les arguments constitutionnels.

Si vous voulez vraiment changer quelque chose, évoquez les arguments organisationnels, ceux qui font place à des solutions qui répondent bien pragmatiquement aux problèmes qui se posent à l'organisation judiciaire et au justiciable. Actuellement, le problème que rencontre le système judiciaire, n'est pas tant celui des juges que celui des justiciables. Il faut donc placer le problème à ce niveau très spécifique, celui du service public.

## **2.6 Comment parvient-on à changer quelque chose?**

La plupart des grands changements historiques n'ont pas été le produit de débats de principes, même si la philosophie est toujours flattée par cette idée trop simple que les grandes mutations intellectuelles ont conduit à l'édification des

systèmes sociaux dans lesquels nous vivons. Tout cela ne signifie pas que ces idées soient sans importance. L'histoire compte en effet quelques grands visionnaires qui ont eu, avant les autres, des intuitions fortes sur l'orientation de la vie sociale. Mais les changements eux-mêmes ne reposent que rarement sur le cumul des idées abstraites, et apparaissent plus souvent comme une réponse adaptée et légitimée à une nécessité sociale ou historique particulière.

Ainsi, la Révolution française n'a pas été le résultat de la mobilisation inattendue de quelques milliers de lecteurs de Jean-Jacques Rousseau, même si sa signification historique a pu être tirée des écrits des grands penseurs de la période. On sait depuis toujours qu'elle a d'abord trouvé sa justification dans le prix élevé du pain à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. De même, on comprend intuitivement que l'idée d'égalité entre les hommes et les femmes doit tout autant aux grands principes défendus par le mouvement féministe qu'à certaines conditions objectives de la vie sociale, liées au développement des moyens de contraceptions et à l'avènement d'une économie fondée sur les services plutôt que sur la production industrielle ou l'exploitation des ressources naturelles.

Beaucoup de très grands changements de valeurs ont d'abord été supportés par des changements très concrets des modes de vie. Il faut souvent aborder le changement à ce niveau très empirique de la vie, plutôt qu'au niveau des principes. Il en va de même d'une multitude d'autres enjeux. En France, il y a vingt ans, à l'époque où j'y poursuivais mes études, le débat le plus important avait trait au port du foulard islamique. Il y a quelques jours, alors que j'étais en France, le débat du jour portait toujours sur le foulard islamique. La cause du problème vient en partie de ce qu'il est posé au strict niveau des principes. En Belgique, on semble avoir abordé le problème autrement :

qu'en pensent les citoyens qui portent le foulard ? C'est un peu dans les mêmes termes que la question a pu se poser au Québec.

Il faut en définitive aborder les problèmes au niveau où ils se posent. C'est en s'appuyant sur ce niveau très concret de l'action que peuvent être réalisés les grands changements historiques et les grands changements de structure. Pour qui la réforme des tribunaux doit-elle être réalisée? De là dépend une bonne partie de sa légitimité. Ce ne doit pas être une réforme pour les greffiers, ni une réforme pour les juges, ni une réforme pour les praticiens, comme ce fut le cas de la dernière réforme du *Code de procédure civile*. Ce devrait être une réforme menée au nom des justiciables, ces gens-là qui se demandent : «existe-t-il quelque part quelqu'un pour m'aider ?»

Les choix qui viennent doivent d'abord être faits en leur nom, et tout le reste suivra.

Merci.



# RENÉ DE LA SABLONNIÈRE



*État des réflexions et orientations  
suggérées*

Chers collègues, chers amis, distingués invités et conférenciers, il me fait plaisir, avec mes trois collègues ici présents, d'avoir l'opportunité de vous présenter le fruit du travail de plusieurs juges de la Cour, qui, depuis plusieurs mois, réfléchissent sur la question de la réorganisation des tribunaux judiciaires.

Les propos de mon allocution pourraient s'inscrire dans une chronique traitant des vertus de la persévérance. Vous constaterez par ceux-ci que la démarche que nous vous proposerons aujourd'hui trouve un certain sens dans l'adage : «Cent fois sur le métier, remettez votre ouvrage».

Depuis plusieurs années déjà, différents comités ont abordé la question de la réorganisation des tribunaux de première instance. Permettez-moi, d'entrée de jeu, de vous présenter un aperçu des principales interventions, non dans le but de vous décourager par le caractère étonnamment redondant du sujet, mais pour favoriser une meilleure compréhension de sa petite histoire.

Le tout débute en 1974, même si déjà, en 1793, l'acte de judicature qui décrète la création de tribunaux pour le Bas-Canada pourrait constituer le point de départ.

Je m'en voudrais de vous retenir indûment pour le reste du temps, c'est pourquoi je saute par-dessus 180 ans d'histoire.

Et ainsi, en 1974, la Commission de réforme du droit du Canada, document de travail numéro un, dénonce le chevauchement des compétences en matière familiale, elle recommande l'établissement d'un Tribunal de la famille à compétence intégrale. Elle estime que toutes les mesures appropriées, dont les modifications constitutionnelles, devraient être entreprises à ce sujet.

En 1975, le rapport de l'Office de révision du Code civil recommande l'instauration au Québec d'un Tribunal unifié de la famille possédant une compétence exclusive sur l'ensemble des matières familiales.

En 1975, décidément année prolifique, le Livre blanc sur la justice réalise une étude approfondie des implications constitutionnelles de l'administration provinciale des tribunaux. Il recommande notamment la simplification et la systématisation des recours relatifs au pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure, l'unification des juridictions provinciales et la création de sections spécialisées, ce qui deviendra ultimement, en 1988, la Cour du Québec; et enfin, l'étude de l'aménagement des compétences entre la Cour supérieure et la section de la jeunesse et de la famille pour éviter des conflits de juridiction en matière familiale.

En 1979, le gouvernement du Québec se voit attribuer, par une entente, la pleine compétence en matière de divorce. Toutefois, le changement de gouvernement au niveau fédéral causera l'annulation de l'accord.

En 1980, à la réunion du Comité permanent des ministres sur la constitution, monsieur Jean Chrétien, alors ministre de la Justice fédérale, déclare :

«Nous sommes disposés à continuer d'appuyer la proposition visant à confier aux provinces qui le désirent la juridiction à l'égard des motifs de divorce. La Loi sur le divorce fédéral continuerait de s'appliquer dans les provinces qui ne veulent pas légiférer dans le domaine. À notre avis, cette mesure se justifie parce que le droit privé diffère d'une province à l'autre et parce qu'il faut respecter le désir de certaines provinces d'exercer cette autorité. La constitution doit refléter cette diversité.»

En 1985, monsieur Herbert Mark, alors critique de l'opposition officielle en matière de justice à l'Assemblée nationale, suggère dans un document intitulé «L'avenir de la justice au Québec» de confier la nomination de tous les juges au gouvernement du Québec.

En 1988, marque l'entrée en vigueur de la loi créant la Cour du Québec. Lors de la présentation du projet de loi, le ministre de la Justice invoque, entre autres motifs : donner suite au projet d'unification du Livre blanc; diminuer l'éparpillement des juridictions; adapter la justice aux besoins des justiciables; et simplifier l'administration de la justice.

En 1989, la Commission de réforme du droit du Canada, dans son document de travail numéro 59, préconise l'unification des juridictions criminelles de première instance.

En 1992, au Sommet de la Justice, la Conférence des juges du Québec dénonce l'instauration d'une justice à deux niveaux qui induit chez plusieurs la perception de l'existence d'une justice à deux degrés de qualité.

En 2001, la Juge en chef, madame Huguette St Louis, devant le Comité de révision du Code de procédure civile, préconise

l'abolition du pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure sur la Cour du Québec.

En 2001, le rapport du Comité de révision de la procédure civile, le rapport Ferland, recommande de regrouper et de réaménager le pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure sous le vocable de recours en surveillance judiciaire. Le rapport recommande également de conférer une compétence concurrente en matière de soins régis par les articles 26 à 31 du Code civil, qui concernent la garde en établissement et l'évaluation psychiatrique. Et enfin, le rapport recommande de créer un Tribunal unifié de la famille à la Cour supérieure.

En 2002, le projet de loi C-22, intitulé «Réforme de la Loi sur le divorce», énonce la stratégie fédérale de justice familiale axée sur l'enfant et annonce l'intention du gouvernement de moderniser la justice familiale suivant trois axes. Un, l'amélioration des services de justice familiale; deux, la réforme de la législation relative à la famille, incluant les notions de droit de garde et d'accès, de l'intérêt de l'enfant et de perception des pensions alimentaires; et trois, l'expansion des tribunaux unifiés de la famille.

En 2002, l'Alberta a déjà un projet de loi instaurant l'unification des tribunaux de première instance. La Juge en chef, madame Huguette St Louis, a été une source d'inspiration et un chef de file dans le dossier de l'unification des tribunaux au sein de l'Association des juges en chef canadiens de nomination provinciale.

La Cour du Québec, par la fusion des trois cours en une seule, constitue un modèle unique et inspirant pour les autres provinces qui souhaitent entreprendre des démarches visant à étendre leur compétence.

En 2002, une délégation de juges en chef canadiens de nomination provinciale fait une présentation au ministre de la

Justice en ce qui concerne le Tribunal unifié en Alberta. Les avantages d'une telle unification sont exposés par la juge en chef du Québec et se fondent sur l'expérience de la création de la Cour du Québec. Bien qu'il se montre intéressé, le Ministre déclare souhaiter consulter les juges de nomination fédérale.

Étrangement, les actions qui suivirent se sont traduites par une intensification de l'implantation des tribunaux unifiés de la famille par les juges de la Cour supérieure et par une demande au ministre de la Justice de l'Alberta de retarder son projet. À la demande du gouvernement fédéral, et avec l'accord de la juge en chef de la Cour supérieure du Québec, la question de la création d'un Tribunal unifié de la famille au Québec est ramenée à l'agenda.

À la suite de la nomination de notre nouveau juge en chef, je l'ai sensibilisé aux démarches déjà entreprises, à l'importance de la question, et à l'urgence de prendre position face à l'éminence à l'époque, en 2002, de l'avènement des tribunaux unifiés de la famille.

Notre juge en chef saisit cette opportunité pour demander d'élargir la question afin de l'étendre aux matières civiles, criminelles et pénales dans la visée de l'amélioration du fonctionnement des tribunaux de première instance et d'une meilleure accessibilité à la justice. Il m'a alors confié la responsabilité d'étudier ces questions avec des comités de juges de la Cour, et je l'en remercie.

Tout récemment, le rapport Cimon, parlant de la Cour du Québec, énonce à la page 38 :

«Les seuls juges exerçant une compétence comparable au Canada sont ceux des cours supérieures de chaque province. La compétence attribuée par la loi à la Cour du Québec est unique parmi les cours provinciales. Ceci a été reconnu par les comités

précédents et par les tribunaux appelés à se pencher sur leur recommandation.»

C'est donc dans ce contexte historique de plusieurs pourparlers que nous sommes conviés à une réflexion commune sur la situation actuelle des tribunaux de première instance.

Malgré les obstacles et les embûches de toutes sortes, la question de l'unification des tribunaux de première instance demeure d'actualité. Aussi, notre démarche s'inscrit-elle dans ce long continuum et elle aura d'autant plus de crédibilité qu'elle saura faire fi de nos intérêts corporatistes pour se centrer sur les besoins du justiciables et du citoyen.

---

<sup>1</sup> *Conseil canadien de la magistrature 30 ans*, Rapport annuel 2001-2002, p. 64.

# GIL RÉMILLARD



## *Propos de fin de session*

Je dois dire que j'ai beaucoup appris pendant toutes ces discussions auxquelles j'ai pu participer ces deux derniers jours. Je vous remercie de ce privilège que vous m'avez accordé. C'est une expérience que j'aurais aimé avoir avant d'avoir exercé les fonctions de ministre de la Justice.

J'ai beaucoup appris et avec toute la considération que j'ai pour le travail que vous faites, je dois dire que j'ai été impressionné par ce discours si franc, si direct que j'ai entendu pendant vos délibérations.

J'avais dit lorsque je me suis adressé à vous hier, qu'il fallait réajuster le système judiciaire, et j'en demeure aujourd'hui encore plus convaincu. Il y a des ajustements à faire, il y a des perceptions qui doivent être nuancées, corrigées, mais il y a essentiellement un système qui doit être adapté aux nouvelles réalités québécoises.

C'est vous qui, de l'intérieur, savez ce qui se passe, et c'est vous qui êtes la première source d'information et de constat pour établir les fondements de ces changements.

Reste à savoir comment agir. Je serais porté à vous dire que vous avez été avocats, avocates, vous êtes maintenant juges, et vous savez que pour persuader, nous, avocats, procédons en trois parties comme vous le faites aussi en rédigeant vos jugements.

Une première partie, c'est le constat, les faits, et c'est probablement la première démarche qui devrait être faite. Établir clairement la situation et dire : «Voilà le portrait. Voilà le portrait de la situation que l'on vit, nous, juges de la Cour du Québec, qui avons une préoccupation première, le justiciable», comme je l'ai entendu si souvent mentionné avec éloquence et sincérité pendant ces deux jours.

Quand on a fait ce portrait, lorsqu'on est certain que les faits sont bien compris, on peut ensuite dégager les règles, les points de droit, les principes qui nous guident.

Quels sont ces principes qui nous guident?

La qualité de la justice, son accessibilité, son universalité, sa transparence et son efficacité. Et quand ils sont appliqués aux faits, nous pouvons alors dégager les conclusions en troisième partie, c'est-à-dire, les solutions possibles.

Les solutions possibles, à mon avis, se réfèrent plus à l'intégration qu'à l'unification. Intégration signifiant cette capacité tout d'abord de faire ce que vous pouvez faire administrativement pour améliorer la situation et corriger des irritants que vous avez identifiés sans bouleverser l'ensemble du système par des changements législatifs ou constitutionnels.

Intégration se référant aussi à la capacité de pouvoir prendre contact avec les autres intervenants privilégiés qui, comme vous, sont à l'intérieur, c'est à dire, les juges de la Cour

supérieure et les juges des cours municipales qui eux aussi essentiellement, devraient être partie à vos discussions pour établir des plans d'action et voir comment, de part et d'autre, sans procéder à de grands changements majeurs, des ajustements administratifs pourraient être une première étape.

Probablement que vous allez réaliser ensemble qu'il faut faire une étape de plus. Mais étape par étape, je crois que c'est la façon de procéder sans brusquer les choses.

Il y a des mentalités à préparer, il y a des réalités à analyser, il y a une réflexion à faire et à mettre en action au point de vue stratégique toujours pour servir la qualité du système pour le bénéficiaire. Je ne crois pas que vous devriez monter aux barricades. Mais, je comprends, quand je regarde comme vous les tableaux du professeur Noreau, que certains chiffres peuvent susciter une certaine inquiétude en ce qui regarde la confiance des québécois dans leur système de justice. Mais j'ai appris dans une autre vie à regarder les sondages dans une certaine perspective. Je demeure convaincu qu'on a un bon système judiciaire, je suis convaincu que le travail des juges est bien perçu parce que vous faites un bon travail. Ce que vous voulez maintenant, c'est faire une étape de plus en identifiant des irritants administratifs pour les corriger. C'est en ce sens que vous devez prendre l'initiative parce que c'est votre devoir de vérifier comment vous pouvez améliorer la situation. Comme le juge en chef Guy Gagnon l'a si bien dit dans son intervention ce matin, vous devez garder l'initiative pour apporter des solutions à vos préoccupations face aux justiciables qui doivent être en premier considérés.

Il ne faut pas crier au loup sans s'être assuré que ce n'est pas le chien du voisin. Et aussi, il faut être particulièrement sensible au fait que... et je l'ai entendu à quelques reprises ce matin, il ne faut pas, d'une façon ou d'une autre, que la population voit là une chicane de juges. Ce que j'ai entendu, c'est avant tout une

préoccupation à rendre la justice encore plus accessible et à faire en sorte que les irritants que vous avez identifiés pendant ces deux derniers jours, soient corrigés. Et j'ai entendu cette préoccupation avec tellement de sincérité, je l'ai entendu avec tellement de bonne volonté. Personne ne veut jeter tout en l'air. Non, je pense que personne ne veut ça. Essentiellement, répétons le, notre système judiciaire est un bon système.

Mais ce que je vois, par contre, est une réaction particulièrement saine, particulièrement remarquable de la part de juges qui ont la conscience de vouloir l'améliorer.

Vous me permettez d'insister sur ce que le juge en chef Gagnon disait dans son intervention tout à l'heure : «Ne vous laissez pas coincer dans une situation où vous seriez plus en réaction qu'en action positive. Vous avez identifié des difficultés, vous êtes les intervenants de première ligne, et vous devez suggérer des solutions.»

Vous avez beaucoup d'alliés. Le temps pour une réforme est plus propice qu'il l'était en 92 au moment du Sommet de la justice. Je suis convaincu que le moment est venu de faire ces rapprochements de nos cours de premières instances, ce qui n'était pas possible en 92, ni en 97, mais ça l'est aujourd'hui.

Pourquoi?

Parce que vous n'êtes pas seuls à vous interroger sur ces sujets. À la Cour supérieure et même au niveau de l'ensemble Canadien, on se pose les mêmes questions. À Justice Canada, je sais que l'on se pose aussi ces questions et je peux dire que l'on y trouve une sensibilité qui n'existait pas il y a à peine trois ou quatre ans.

En conclusion, je veux vous dire que j'ai confiance, que vous trouverez des solutions à ces irritants que vous avez identifiés, à ces situations qu'on doit corriger pour une meilleure qualité de

la justice pour le justiciable, en prenant un leadership qui vous revient.

En terminant, laissez-moi vous dire à quel point j'ai apprécié votre invitation, je suis ici strictement comme un professeur de l'École nationale d'administration publique, et comme un avocat très impressionné par ce qu'il a vu, par ce qu'il a entendu et par ce qu'il a compris pour améliorer notre système judiciaire.

Merci.



# Brian W. Lennox



## *Propos de fin de session*

Je ne peux pas conclure sans vous dire à quel point j'ai été impressionné par l'exercice de réflexion que vous avez entrepris.

De façon générale, j'adhère au dicton chinois qui dit que celui ou celle qui ne tire pas des leçons de l'histoire est condamné à la revivre. Ce que nous apprenons du passé, c'est que le système de justice est inévitablement en évolution constante.

Une des questions à se poser, et peut-être la principale, est la mesure dans laquelle on veut être observateur ou participant dans ce processus et, si l'on veut y participer, jusqu'à quel point, à quel moment et dans quel sens. Les changements qui ont été apportés dans le passé l'ont souvent été sans la participation des juges. Pour moi, ce qu'il y a de plus positif dans l'expérience que vit la Cour du Québec présentement, c'est que la Cour est en train de s'occuper de l'avenir du système judiciaire et ceci, non pas dans ses propres intérêts, mais dans ceux du justiciable.

Il est certain que, si l'on avait la possibilité d'inventer un système judiciaire idéal, il ne serait pas celui que l'on connaît, que ce soit au Québec ou en Ontario. Nos sociétés, tout comme le temps, ont évolués depuis 1867. Il faut, me semble-t-il, se demander si nos systèmes actuels répondent aux besoins véritables des justiciables. Poser la question, c'est également y répondre.

Pour le faire, je ne vois pas de participant plus valable que la Cour du Québec, ni de meilleure méthode que le processus de réflexion et de consultation que vous avez entrepris.

Je ne sais pas si l'unification des tribunaux représente la solution idéale. Évidemment, elle n'est pas une panacée, parce qu'il n'en existe pas. Toutefois, c'est certainement la voie que semble avoir tracée l'histoire. Certes, quelques-unes des unifications des tribunaux qui ont eu lieu jusqu'à date ont été problématiques. Mais ces problèmes, à mon avis, une fois examinés, ont peu à voir avec le principe de l'unification, mais plutôt avec la mise en exécution et ses modalités. Le sceptique pourrait prétendre que le problème véritable réside dans le fait que les expériences à date ont eu lieu principalement au niveau des cours supérieures, ou que les droits des justiciables n'y ont pas été forcément au premier plan.

Personnellement, j'ai le sentiment que l'unification représente un véhicule mieux adapté pour résoudre beaucoup de ces problèmes. Cela ne veut pas dire pour autant que l'on devrait cesser de s'occuper de la résolution des problèmes et des incohérences qui existent dans le système actuel.

Aussi, il me semble évident qu'il existe beaucoup de questions à trancher; l'identité des interlocuteurs, le rôle de la Cour du Québec, les restrictions imposées par le devoir de réserve et toute une série de questions de stratégie.

Ce qui m'impressionne, c'est que la Cour du Québec est une des rares cours à prendre l'avenir au sérieux. Vous avez eu des études préliminaires, des recherches qui ont été menées, des comités de travail, des consultations, des ateliers et un débat général.

Pour que n'importe quelle cour puisse bien fonctionner et puisse bien servir les justiciables, il faut qu'elle ait une vision d'ensemble et surtout une vision d'avenir. Et cela n'a jamais été un des points forts de nos cours qui ont eu au cours de l'histoire assez de problèmes au quotidien sans être appelées à considérer le futur.

Sans vouloir préjuger de la conclusion de vos réflexions, vous avez l'avantage d'avoir pris les devants et d'avoir commencé à vous préparer sérieusement et systématiquement pour le débat inévitable qui aura des implications, pas seulement pour toutes les cours et pour la Cour du Québec en particulier, mais surtout pour le justiciable, qui doit rester le point de référence essentiel.



# RENÉ DE LA SABLONNIÈRE



## *Propos de fin de session*

Chers collègues, chers amis, maître Rémillard, Monsieur le Juge en chef Lennox, bonjour.

En débutant, je tiens à remercier nos trois conférenciers invités.

Lorsque j'écoutais M<sup>e</sup> Rémillard hier s'adresser à nous, ça me faisait penser à mes belles années, 1974, alors qu'il nous enseignait le droit constitutionnel. M<sup>e</sup> Rémillard était considéré comme l'un des meilleurs professeurs, malgré qu'il enseignait une matière assez difficile, parce qu'il avait de l'éloquence et il savait rendre vivante sa matière. Et lorsque je l'écoutais parler hier, je me disais : «Est-ce possible, comme un bon vin, il s'améliore encore?» Quel orateur!

Nous avons été privilégiés de profiter de votre présence et surtout, que vous acceptiez de demeurer deux jours avec nous. Vous avez une expérience à titre de ministre de la Justice, en fonction en 1992, alors que se tenait, ici même, le Sommet de la Justice. On vous surnomme «père du Code civil». Grâce à

vous, la réforme du Code civil a eu lieu et c'était une entreprise de grande envergure. Et ceux qui ont assisté aux différentes rentrées judiciaires, alors qu'il était fait mention du nouveau Code civil, ont pu entendre M<sup>e</sup> Rémillard qui nous disait toutes les embûches qu'il a dû affronter.

Et quand il nous dit aujourd'hui qu'il a confiance dans notre projet, ce n'est pas n'importe qui qui le dit, c'est l'ancien ministre de la Justice qui a réformé notre Code civil, il sait de quoi il parle.

Je retiens principalement deux choses de votre présentation. En 1992, alors que vous présidiez le Sommet de la Justice, il y a eu une recommandation présentée par la Conférence des juges, entérinée par le Juge en chef Albert Gobeil, et qui, par la suite, a été poursuivie par le Juge en chef Huguette St-Louis, à l'effet de faire des études ou d'évaluer la possibilité de réorganiser ou d'unifier les tribunaux de première instance.

En fait, on reprend à peu près la même question qu'en 1992, sauf, et c'est le deuxième point que je retiens, la réflexion n'a jamais eu lieu et, aujourd'hui, elle peut avoir lieu, parce que le moment est plus propice.

Alors, Me Rémillard, je vous remercie pour votre présence et pour la prestation que vous avez donnée.

Monsieur le Juge en chef Lennox, malgré vos lourdes responsabilités et l'immensité de votre tâche, vous avez accepté de délaissier vos bureaux, soit ceux d'Ottawa et de Toronto, pour venir nous rencontrer.

En fait, à ma connaissance, vous êtes considéré parmi les juristes canadiens comme le juge qui connaît probablement le mieux le système judiciaire pan canadien. Vous nous avez brossé l'histoire de l'évolution juridique au Canada et je retiens principalement que l'expérience des tribunaux unifiés n'est pas une réussite, sauf dans deux provinces, où effectivement elle

constitue des tribunaux complètement unifiés, et vous nous avez dit : «L'engouement pour ce genre de tribunal diminue.»

Ce n'est pas le principe du Tribunal unifié qui est mauvais, comme vous l'avez mentionné, ce sont les modalités d'application qui sont insatisfaisantes.

M<sup>e</sup> Noreau, qui a dû nous quitter pour des raisons professionnelles, est un excellent communicateur et c'est toujours agréable de l'écouter. Dans son allocution, je retiens principalement qu'en traitant de l'historique et de l'institution, on est assuré de ne jamais changer quoi que ce soit. Il faut envisager des solutions pratiques qui règlent les problèmes des gens si l'on veut réussir.

Dans notre cas, quel est l'intérêt du justiciable?

C'est d'éviter la multiplicité des juridictions qui engendre un accroissement du nombre des recours, des frais et qui allongent les délais.

Enfin, chers collègues, je m'adresse à vous et je dois dire que je suis emballé par l'attitude que vous avez eue tout au long de ce colloque. Vous avez été présents en grand nombre à tout instant, vous avez été assidus, démontrant ainsi que vous êtes préoccupés par cette sérieuse question, et vous avez fait preuve d'un grand professionnalisme et d'une grande ouverture d'esprit.

Nos discussions ont été sérieuses, enrichissantes et très positives. D'ailleurs, nous allons vous produire un document qui sera enrichi de vos réflexions et de vos remarques.

Je retiens deux idées maîtresses des deux jours que l'on vient d'avoir : «consultation et prudence».

On me demande de faire des conclusions sur ce colloque, je dois dire que c'est un petit peu mission... pas impossible, mais difficile à réaliser.

Premièrement, je n'ai pas le recul nécessaire que je devrais prendre pour analyser toute la situation.

Deuxièmement, lorsque je vois des gens qui font des interventions, la question qu'on se pose est : «Est-ce que c'est une intervention isolée ou est-ce que ça représente la tendance de la grande majorité des gens?»

En fait, je dois m'en remettre à ma perception, ce qui veut dire que ça peut être faussé. Mais je vous dis que je veux être respectueux de ce que j'ai entendu, je veux être respectueux de vos opinions, et je veux être respectueux de mes collègues de la Cour du Québec et je ne veux pas déformer ce que vous nous avez dit.

Je vous rassure cependant en disant que rien ne sera fait qui engage la Cour sans consulter les juges, rien ne sera fait qui peut mettre en péril l'indépendance judiciaire, rien ne sera fait qui pourrait contrevenir à notre devoir de réserve. Et je dirais même que dans l'intervalle, avant de procéder à des changements s'il y a lieu, nous nous ferons un devoir de protéger l'intégrité de la Cour.

Notre action est centrée sur l'intérêt du justiciable, qui est à la base de notre réflexion. M<sup>e</sup> Noreau nous a indiqué, comme je le disais tout à l'heure, les deux obstacles à éviter, soit : «parler d'historique et d'institution». En fait, la véritable question, comme disait tout à l'heure monsieur le juge en chef Lennox, si c'était à refaire, est-ce qu'on referait le système judiciaire que nous avons? La réponse est non.

Il faut être conscient également que le contexte évolue, il nous faut être proactif, à l'avant-garde, et je dirais même visionnaire.

Il y a une nécessité de s'interroger sur l'avenir de l'administration de la justice au Québec.

En ce qui concerne le Comité Hammond, vous avez entendu hier M<sup>e</sup> Rémillard qui parlait des cours municipales qui

pourraient entendre des petites créances, elles pourraient entendre des causes criminelles sur déclarations sommaires... et peut-être que c'est la solution. Il se peut que le Comité Hammond arrive à ces conclusions. Mais lorsque nous serons mis devant le fait, il est important que nous ayons fait une réflexion sur l'organisation judiciaire, de sorte que nous ne serons pas pris pour faire du rattrapage et on pourra dire : «Un instant, la solution que vous proposez est intéressante, mais il y a peut-être quelque chose d'autre que l'on peut vous proposer qui est peut-être plus intéressant, qui est peut-être dans le meilleur intérêt des justiciables.» Alors, déjà, il faut s'éveiller à ces questions-là.

Il faut avoir réfléchi à ces problèmes-là et en amorçant notre réflexion sur la réorganisation des tribunaux, on va peut-être voir que par étape, on peut solutionner des problèmes.

Nous avons pris note de vos commentaires. Nous ne vous avons pas remis de document parce que l'on voulait avoir le fruit de votre réflexion.

Nous voulions que les juges s'assoient ensemble et s'approprient ce dossier.

Nous allons confectionner un document qui va tenir compte des analyses qui ont été faites par les différents comités et qui va tenir compte de ce qui s'est passé au cours de ce colloque. On va vous faire parvenir le document et nous allons attendre vos commentaires.

En conclusion, nous comprenons que vous donnez un mandat au juge en chef de poursuivre notre réflexion et nos travaux dans le cadre de celle-ci et nous allons, de façon structurée et planifiée, rencontrer les différents intervenants judiciaires. Évidemment, vous serez informés du fruit de cette réflexion.

En terminant, je vous réitère qu'aucune décision susceptible de lier la cour ne sera prise sans vous consulter au préalable. Je vous remercie.



# **ANNEXE**

## **Présentation des conférenciers**

### **L'honorable René de la Sablonnière**

Admis au Barreau en 1975, il exerce, jusqu'en 1992, sa profession successivement, comme substitut du procureur général, substitut en chef adjoint et substitut en chef. Nommé juge à la Cour du Québec en 1992, il agit ensuite comme coordonnateur adjoint et comme coordonnateur de la chambre criminelle et pénale de 1996 à 2002. M. le juge de la Sablonnière est nommé juge en chef associée de la Cour du Québec en 2002, poste qu'il occupe présentement.

### **L'honorable Brian W. Lennox**

Détenteur d'un diplôme d'études supérieures de sciences criminelles de l'Université de Paris, M. le juge Lennox est admis au Barreau de l'Ontario en 1975. Il exerce sa profession en cabinet privé jusqu'en 1978, lorsqu'il devient substitut du procureur général. Nommé juge de la Cour provinciale (Division criminelle) à Ottawa en 1986, il devient juge principal régional de la Cour de l'Ontario (Division provinciale) en 1990, juge en chef adjoint en 1995 et juge en chef de la Cour de justice de l'Ontario en 1999. Il a enseigné dans les domaines du droit pénal, de la plaidoirie et de l'administration des tribunaux.

### **Me Pierre Noreau**

Détenteur d'un doctorat en science politique de l'Institut d'études politiques de Paris, Me Noreau est professeur agrégé et directeur du Centre de recherche en droit public de l'Université de Montréal. Les domaines de recherche de Me Noreau portent principalement sur les théories et la sociologie du droit. Il est l'auteur de différentes publications et a livré plusieurs communications scientifiques.

## **Me Gil Rémillard**

Titulaire d'un doctorat d'État en droit, Me Rémillard compte une trentaine d'années d'expérience dans l'enseignement et la pratique privée du droit. De 1985 à 1994, il a exercé les fonctions de ministre des Relations internationales, de ministre de la Sécurité publique, de ministre de la Justice et procureur général et de ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes au sein du gouvernement du Québec. En tant que ministre de la Justice, il a présidé pendant quelque 6 ans à la réalisation du nouveau Code civil du Québec, en vigueur depuis le 1er janvier 1994. Il a aussi été conseiller spécial du Premier ministre du Canada en matière constitutionnelle, et conseiller auprès de la délégation canadienne des Nations-Unies. Depuis 1994, il est professeur à l'École nationale d'administration publique du Québec où il enseigne le droit administratif et le droit international. Me Rémillard s'est joint à Fraser Milner Casgrain s.r.l. à titre d'avocat-conseil en 1994.





