

A large, light blue dotted circular graphic is positioned on the left side of the page, partially overlapping the title text.

MODÈLES D'ADMINISTRATION DES TRIBUNAUX JUDICIAIRES

Septembre 2006

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2006
Numéro du catalogue : JU14-3/2006F-PDF
ISBN : 0-662-44278-4

Conseil canadien de la magistrature
Ottawa, Ontario
Canada K1A 0N8

Téléphone : (613) 288-1566
Télécopieur : (613) 288-1575
Courriel : info@cjcccm.gc.ca

Affiché à www.cjc-ccm.gc.ca

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	v
Chapitre 1 : Introduction et résumé	1
1.1 Contexte du rapport	1
1.2 Principales conclusions générales	3
1.3 Structure du rapport	4
Chapitre 2 : Où en sommes-nous actuellement? Les variantes du modèle exécutif	13
2.1 Description du modèle exécutif	13
2.2 Trois conclusions au sujet des limites du modèle exécutif	16
2.3 Première étape des consultations	17
2.4 Conclusions	26
Chapitre 3 : Comment en sommes-nous arrivés là où nous en sommes? Les conséquences pour l'avenir ...	27
3.1 Examen de la question	27
3.2 Conclusions	32
Chapitre 4 : Fondements constitutionnels du changement	33
4.1 Le contexte normatif dynamique de l'indépendance judiciaire	33
4.2 L'évolution contemporaine au Canada	37
4.3 L'indépendance administrative et l'impératif de la dépolitisation	53
4.4 L'indépendance administrative des tribunaux dans une perspective juridique comparative	63
4.5 Le contexte normatif international de l'indépendance judiciaire	73
4.6 Conclusion	76
Chapitre 5 : Quels critères utiliser pour l'évaluation des modèles?	78
5.1 Autres facteurs militant en faveur du changement et du choix d'un modèle aux dépends d'un autre	81
5.2 Conclusion	83

Chapitre 6 : Quelle est l'étendue du processus décisionnel dans l'administration des tribunaux judiciaires? ..	84
6.1 Décisions et activités dans cinq domaines importants	84
6.2 À quelle étape de la gamme des activités de planification et de fonctionnement a-t-on un droit de regard sur les décisions.....	89
6.3 Conclusion	91
Chapitre 7 : Quel est le rôle d'autres groupes dans l'administration des tribunaux judiciaires?.....	92
7.1 Examen de la question.....	92
7.2 Conclusions	95
Chapitre 8 : Nouveaux modèles : divers degrés d'autorité décisionnelle	96
8.1 Le modèle exécutif	102
8.2 Le modèle de la commission indépendante.....	106
8.3 Le modèle de partenariat.....	110
8.4 Le modèle exécutif tutélaire	113
8.5 Le modèle d'autonomie limitée.....	115
8.6 Le modèle d'autonomie limitée avec commission	119
8.7 Le modèle judiciaire.....	122
8.8 Conclusions	123
Chapitre 9 : Le modèle recommandé : le modèle d'autonomie limitée avec commission	125
9.1 Rappel de l'objet de l'étude, des critères d'évaluation, des constatations principales et des conclusions.....	125
9.2 Le modèle recommandé.....	126

petits problèmes, mais non de gros problèmes¹⁰¹ ». Étant donné les limitations sérieuses apportées par la jurisprudence au recours à la doctrine des pouvoirs inhérents, la notion semble très utile pour résoudre des problèmes administratifs limités et définis. Mais elle ne semble pas avoir vocation à ratisser plus large.

Qu'en est-il au Canada? Dans un article désormais classique, l'auteur anglais I.H. Jacob définit ainsi le concept de juridiction inhérente :

[TRADUCTION]

Dans ce contexte, la compétence inhérente de la cour peut être définie comme suit : la réserve ou le fond de pouvoirs, une source résiduelle de pouvoirs, que la cour peut invoquer au besoin lorsqu'il est juste ou équitable de le faire, et en particulier pour assurer l'application régulière de la loi, pour empêcher une contrariété ou une oppression inappropriée, pour faire la justice entre les parties et pour leur assurer un juste procès¹⁰².

La juridiction inhérente, à l'instar de la doctrine américaine, porte sur les questions de procédure et de gouvernance judiciaire. Ainsi, la juridiction inhérente suppose que le tribunal possède le pouvoir de contrôler l'accès au palais de justice et d'y donner accès aux citoyens¹⁰³; que le tribunal puisse contrôler sa procédure en assurant le caractère public de ses audiences ou en excluant certaines personnes, de rejeter les demandes frivoles et vexatoires, de remédier à une inéquité procédurale, de suspendre des procédures jugées abusives, d'adopter des règles de pratique¹⁰⁴ ou encore de déterminer dans le cas de deux décisions contraires de tribunaux administratifs impliquant deux mêmes parties laquelle prime sur l'autre¹⁰⁵, etc.

La juridiction inhérente, liée au statut de cour d'archives, octroie aussi au tribunal le pouvoir de punir pour outrage au tribunal¹⁰⁶. Les origines de la juridiction inhérente confirment les deux champs d'action que nous venons d'identifier :

[TRADUCTION]

On constatera, à mon avis, que les cours supérieures de common law ont exercé le pouvoir qu'on appelle maintenant « compétence inhérente » depuis l'origine lointaine et que l'exercice de ce pouvoir s'est développé selon deux filières, à savoir, en tant que sanction pour outrage au tribunal ou à la procédure, et par voie de réglementation de la pratique de la cour et de prévention du recours abusif à son processus¹⁰⁷.

.....

¹⁰¹ HAZARD, MCNAMARA & SENTILLES, p. 114.

¹⁰² I.H. JACOB, « The Inherent Jurisdiction of the Court », *Current Legal Problems* (1970) 23, [JACOB] p. 51. Luc Huppé propose la définition suivante : « On peut définir un pouvoir inhérent comme un pouvoir dont l'existence ne prend sa source dans aucune règle de droit formelle et dont seule la portée peut être encadrée par les règles de droit. L'existence de pouvoirs inhérents au sein des tribunaux tient à la nécessité de rendre effective la fonction qui leur est attribuée, d'en permettre la réalisation. Elle se rattache à la nature même de la fonction judiciaire, à un point tel qu'un tribunal de droit commun perdrait son identité propre en étant privé d'un attribut aussi essentiel » : Luc HUPPÉ, *Le régime juridique du pouvoir judiciaire*, (Montréal : Wilson & Lafleur, 2000), [HUPPÉ] p. 19-20.

¹⁰³ *British Columbia Government Employees' Union c. British Columbia (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 214.

¹⁰⁴ HUPPÉ, p. 21-23.

¹⁰⁵ *British Columbia Telephone Co. c. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*, [1995] 2 R.C.S. 739.

¹⁰⁶ Karim BENYEKHLEF, « La notion de cour d'archives et les tribunaux administratifs » *R.J.T.* (1988), 22, 61, p. 71. Voir aussi JACOB, p. 27.

¹⁰⁷ JACOB, p. 25. On constatera que les tribunaux inférieurs ont aussi une compétence inhérente : voir Shalin M. SUGUNASIRI, « The Inherent Jurisdiction of Inferior Courts » *The Advocates' Quarterly*, (1990-91), 12, 215.

La juridiction inhérente au Canada ne semble pas, de prime abord, contenir le pouvoir de résoudre les questions purement administratives qui ont une incidence directe et immédiate sur le déroulement du processus judiciaire. Pourtant, il existe une série d'affaires au Québec dans lesquels les tribunaux ont usé de leur pouvoir pour imposer au pouvoir exécutif la présence d'huissier-audiencier dans les salles de cours¹⁰⁸, le maintien à leur poste de secrétaires de juges¹⁰⁹ ou le maintien à un prix fixé des places de stationnement des juges au Palais de justice de Montréal¹¹⁰. On ne retrouve pas, dans ces arrêts, de développements relatifs à la juridiction inhérente ni, en fait, la moindre mention de la notion. Ceci s'explique sans doute par la présence au Québec de l'article 46 du *Code de procédure civile* qui semble codifier en partie ladite notion. Qu'on en juge :

Les tribunaux et les juges ont tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de leur compétence. Ils peuvent, en tout temps et en toutes matières, tant en première instance qu'en appel, prononcer des ordonnances de sauvegarde des droits des parties, pour le temps et aux conditions qu'ils déterminent. De plus, ils peuvent, dans les affaires dont ils sont saisis, prononcer, même d'office, des injonctions ou des réprimandes, supprimer des écrits ou les déclarer calomnieux, et rendre toutes ordonnances appropriées pour pourvoir aux cas où la loi n'a pas prévu de remède spécifique.

C'est d'ailleurs sur la base de cette disposition que ces arrêts ont été rendus. On a aussi invoqué dans certaines affaires l'arrêt *Valente* et, plus particulièrement, l'indépendance administrative telle que décrite par le juge Le Dain. Il nous semble bien que le bien-fondé de ces affaires n'est pas contestable au plan strictement juridique. Même si la juridiction inhérente ne constitue pas le fondement de ces décisions, la définition de l'indépendance administrative, dans *Valente*, bien que restrictive apparaît suffisamment large pour couvrir les cas d'espèce.

Il est essentiel d'avoir à l'esprit que les pouvoirs inhérents, par définition, sont inhérents aux tribunaux et à leur compétence de sorte qu'ils ne peuvent pas être analysés indépendamment du rôle que le pouvoir judiciaire est appelé à exercer dans la structure constitutionnelle. La codification de la doctrine, mentionnée ci-dessus, est un bon rappel de sa justification : *Les tribunaux et les juges ont tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de leur compétence*. Étant donné l'évolution considérable au cours des 25 dernières années à cet égard, c'est donc que les pouvoirs inhérents sont maintenant inhérents dans un appareil judiciaire ayant un rôle beaucoup élargi. Du fait que les décisions au Québec peuvent découler d'une application de *Valente*, il s'agit peut-être d'une indication que le principe constitutionnel général de l'indépendance judiciaire est lié à la même évolution du rôle et des fonctions du pouvoir judiciaire, y compris l'évolution parallèle des perceptions et des attentes du public. Autrement dit, tant que les principes constitutionnels sont compatibles avec cette évolution, les pouvoirs inhérents n'ajoutent pas beaucoup à l'équation. Ils demeurent une mesure de sauvegarde utile, mais il ne faut pas s'attendre à ce qu'ils constituent le fondement de changements fondamentaux des ententes institutionnelles.

.....
¹⁰⁸ *Shatilla c. Shatilla*, [1982] C.A. 511 et *Gold (juge) c. Québec (Procureur général)*, [1986] R.J.Q. 2924 (C.S.) [Gold].

¹⁰⁹ *Poirier c. Québec*, [1994] R.J.Q. 2299 (C.S.) et *Gold*.

¹¹⁰ *Bisson c. Québec*, [1993] R.J.Q. 2581 (C.S.).

4.3 L'INDÉPENDANCE ADMINISTRATIVE ET L'IMPÉRATIF DE LA DÉPOLITISATION

La troisième caractéristique essentielle du principe de l'indépendance de la magistrature, l'indépendance administrative, telle qu'identifiée par le juge Le Dain dans *Valente*, n'a pas fait l'objet dans la jurisprudence de développements analogues à la sécurité financière ou encore à l'inamovibilité¹¹¹. Dans *Valente*, le juge Le Dain fait état des demandes accrues d'autonomie administrative des tribunaux présentées notamment dans le rapport Deschênes, *Maîtres chez eux*. Il précise alors que « si la plus grande autonomie ou indépendance administrative qu'il est recommandé d'accorder aux tribunaux, ou une partie de celle-ci, peut se révéler hautement souhaitable, elle ne saurait, à mon avis, être considérée comme essentielle pour les fins de l'al. 11d) de la Charte »¹¹². Le juge Le Dain indique également que la présente affaire porte sur l'indépendance du juge en matière de décisions (indépendance adjudicative) par opposition à une indépendance en matière d'administration¹¹³.

On pourrait, par conséquent, atténuer la portée de l'opinion du juge Le Dain en ce qui concerne cette troisième caractéristique de l'indépendance judiciaire, d'autant que cette opinion ne portait que sur l'interprétation de l'article 11d). Le juge Le Dain écrit d'ailleurs à ce propos que « les aspects essentiels de l'indépendance institutionnelle qui peuvent être raisonnablement perçus comme suffisants *pour les fins de l'al. 11d)* doivent, je pense, se limiter [...] [au] contrôle par le tribunal des décisions administratives qui portent directement et immédiatement sur l'exercice des fonctions judiciaires »¹¹⁴.

Le principe de l'indépendance judiciaire puise à plusieurs sources, dont le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ce qui lui donne une portée bien plus grande. Il nous semble dès lors que la question de l'indépendance administrative n'a pas encore fait l'objet d'une attention réelle et minutieuse de la part des tribunaux canadiens. Les arrêts de la Cour suprême sur le plan des principes généraux pourraient toutefois très bien avoir une incidence directe sur la question, comme il semble que ce soit le cas pour l'impératif de dépolitisation mentionné par la Cour dans le *Renvoi relatif à la rémunération*. Autrement dit, il reste à voir quels éléments essentiels sont inclus dans la notion de l'indépendance administrative. Avant le *Renvoi*, le juge en chef de l'époque, Brian Dickson, a dit ce qui suit au sujet des exigences de l'indépendance administrative pour les tribunaux :

[TRADUCTION]

L'indépendance du pouvoir judiciaire doit reposer sur des assises solides de contrôle de la magistrature sur les divers éléments qui en facilitent et en appuient l'exercice [...] Dans les faits, les conditions financières et administratives auxquelles la magistrature doit satisfaire pour rendre la justice se retrouvent entre les mains des ministres mêmes qui sont chargés de défendre les intérêts de la Couronne devant les tribunaux. [...] La préparation des budgets judiciaires et la répartition des ressources allouées devraient

.....
¹¹¹ Voir *Lippé*.

¹¹² *Valente*, par. 52.

¹¹³ *Ibid.*, par. 47.

¹¹⁴ *Ibid.*, par. 52 (c'est nous qui soulignons).