

Le rôle du juge au XX^e siècle

Le très honorable Antonio LAMER, C.P.*

I. LE JUGE ET L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE	3
II. LE JUGE EN TANT QUE MEMBRE DE LA MAGISTRATURE	7
III. RÔLE DE LA MAGISTRATURE PAR RAPPORT AU GRAND PUBLIC	8

* Juge en chef du Canada, Ottawa, Ontario.

Le rôle du juge au XX^e siècle. Le sujet est vaste et comme il ne reste que six ans au XX^e siècle, il est grand temps d'en parler. Le sujet présente l'avantage de nous amener à réfléchir sur des choses essentielles. Je sais combien il est facile de se laisser absorber par le travail de chaque jour, de ne pas prendre aussi souvent qu'il le faudrait le temps et le recul nécessaires pour songer aux aspects les plus fondamentaux de notre rôle et de nos fonctions au sein de la collectivité. Je me réjouis de l'occasion qui m'est donnée de faire justement cela aujourd'hui.

Je me propose de parler de l'évolution de certains aspects du rôle du juge au XX^e siècle. Je n'envisagerai pas le sujet d'un point de vue purement historique, mais regardant aussi vers l'avenir afin de voir en quoi le rôle de la magistrature est influencé par la nécessité de s'adapter aux conditions futures.

Le temps dont je dispose me permet de vous donner un aperçu sommaire seulement de mes réflexions sur ce vaste sujet. Je sais toutefois qu'au cours des prochains jours, vous ferez une étude beaucoup plus approfondie des quelques thèmes que j'aborde aujourd'hui.

Je crois qu'il existe entre la magistrature et la société trois rapports fondamentaux dont il faut tenir compte pour parler du rôle du juge. Premièrement, le juge est l'un des protagonistes dans l'administration de la justice, mais il y en a beaucoup d'autres. Deuxièmement, le juge remplit ses fonctions au sein de l'institution qu'est la magistrature, de sorte qu'il faut examiner le rôle du juge dans le cadre de cette institution. Troisièmement, le juge devient un personnage public, si bien qu'il faut aussi considérer le rôle du juge par rapport au grand public. Permettez-moi de développer très brièvement chacun de ces points.

I. LE JUGE ET L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE

Selon le point de vue traditionnel, le rôle du juge était assimilable à celui d'un arbitre. Il se présentait en salle d'audience, entendait l'affaire et statuait. L'arbitre n'est responsable ni du calendrier des matchs, ni des salaires des joueurs, ni de la satisfaction des spectateurs quant à la prestation de ces derniers. De la même manière, suivant le point de vue traditionnel, le juge ne se préoccupait pas des aspects analogues du système de justice.

Il n'en est plus ainsi depuis longtemps. Bien entendu, la tâche première du juge consiste à rendre une décision juste dans les litiges dont il est légitimement saisi. Mais je crois que la manière de s'acquitter de ce rôle a considérablement évolué. De plus, au-delà des tâches à remplir en cour, je pense que le public s'attend aujourd'hui à ce que les juges prennent l'initiative pour régler les problèmes, les déficiences que présentent non seulement les tribunaux, mais aussi l'ensemble du système de justice. Quand les délais sont longs et que la justice coûte cher, les gens se disent que les juges sont particulièrement bien placés pour apporter les changements nécessaires ou, à tout le moins, pour proposer des solutions.

Prenons tout d'abord le rôle du juge dans la salle d'audience. Je parlais du point de vue traditionnel selon lequel le juge est un arbitre; une autre analogie pourrait être le sphinx. Les juges d'autrefois avaient tendance à ne rien dire, ou peu de choses, avant qu'il soit nécessaire de prendre une décision ou de rendre jugement. Je pense que cette façon de

faire a graduellement évolué vers une participation plus active du juge à l'audition, par exemple en posant des questions aux témoins et aux avocats. Bien sûr, le juge est chargé de s'assurer que le processus contradictoire ne vient pas faire obstacle à la justice substantielle, mais je pense que nous devons faire attention, en tant que juges, à ce que nos interventions dans une affaire ne viennent pas fausser les protections procédurales, délicatement équilibrées, qui font partie du système contradictoire.

Je crois aussi que la dynamique qui existe entre le juge, l'avocat et le public a considérablement évolué. Par exemple, le droit relatif à l'outrage au tribunal a notablement changé pour devenir beaucoup plus permissif qu'il y a 25 ans à l'égard des commentaires sur la magistrature. Nous avons assisté à des changements dans d'autres domaines, par exemple la question de la toge. Dans les années 70, les toges ont été critiquées par de jeunes avocats, comme symboles de prestige et de hiérarchie. Depuis, il y a eu un revirement de situation. Récemment, on a réclamé le port de la toge dans des procédures pour lesquelles elles n'étaient pas requises auparavant, afin de souligner la solennité, la dignité et l'importance de ces procédures. On s'est également demandé s'il fallait dire «Votre Honneur» aux juges ou le traditionnel «Votre Seigneurie» dans les juridictions supérieures. Dans ce genre de questions, il s'agit en réalité de trouver un équilibre satisfaisant, qui préserve la dignité des procédures, sans donner toutefois l'impression que le juge et l'avocat viennent tout récemment de figurer dans une reconstitution historique. Je pense qu'aujourd'hui on comprend mieux l'importance de la dignité et de la solennité des procédures judiciaires. J'aimerais simplement ajouter qu'il ne faut pas oublier que le maintien des traditions n'est pas une fin en soi, mais qu'il faut se demander si nous avons trouvé un bon équilibre qui préserve la dignité si importante des procédures judiciaires.

Je parlerai maintenant du rôle du juge dans le système de justice, à l'extérieur de la salle d'audience. Comme je l'ai dit, je pense qu'on attend légitimement des juges qu'ils prennent l'initiative dans la résolution de certains problèmes issus du droit et de son application. Cette attente nouvelle et légitime soulève des questions délicates quant au rôle du juge. Examinons quelques-unes des questions qui se posent au juge désireux de répondre à cette attente relativement récente du public.

Quiconque aspire au rôle de réformateur doit jeter un regard critique sur le régime en place, ce qui l'amène souvent à contester la façon dont le gouvernement gouverne le pays ou la province. Mais, dans la plupart des cas, c'est une activité qui ne convient pas à un juge. De plus, les réformes ont généralement des incidences sur les dépenses. Les juges n'ont pas été nommés pour prendre des décisions sur les priorités budgétaires. Enfin, les juges doivent veiller prudemment à ce que leurs propos et leurs actes ne les empêchent pas de s'acquitter de leur fonction principale qui est d'administrer la justice, de façon équitable et impartiale, dans les litiges dont ils sont saisis. Si le juge donne l'impression de militer pour un certain point de vue, il pourra devenir alors impossible ou imprudent pour lui ou pour elle d'entendre des litiges dans ce domaine. Le juge réformateur est donc soumis à de nombreuses restrictions lorsqu'il ou elle essaie de répondre aux attentes du public en matière de leadership. Cela n'enlève rien à l'importante contribution que peuvent faire les juges à l'amélioration de l'administration de la justice. Cela fait ressortir toutefois les obstacles auxquels doit faire face le juge qui s'engage dans cette voie et jusqu'à quel point il peut être difficile de définir son rôle à cet égard. Je souligne en outre l'injustice de la situation dans laquelle peut se trouver un juge lorsque, dans l'esprit du public, il est responsable de circonstances qui ne doivent nullement leur

existence au juge lui-même et dans lesquelles le juge s'exposerait aux critiques s'il faisait connaître son avis sur le problème.

Les juges, individuellement et collectivement, découvrent des moyens, en plus de l'exercice fidèle de leurs fonctions judiciaires, de contribuer à l'amélioration de l'administration de la justice. Qu'il me soit permis de donner deux exemples parmi tant d'autres. Le Conseil canadien de la magistrature a aidé à organiser des groupes de consultation et d'étude pour exprimer des opinions sur des mesures législatives proposées. Très récemment, un comité national composé de juges expérimentés en matière pénale a fait un examen approfondi de réformes proposées au *Code criminel*. Le Conseil lui-même, par l'intermédiaire du Comité des cours d'appel et du Comité des cours de première instance, a consacré beaucoup d'énergie au problème des délais au cours des trois dernières années. Le mois dernier, le Comité des cours de première instance a recommandé, en ce qui concerne les délais, des normes à adopter par chacune des cours de première instance visées à l'article 96 et a constitué un répertoire des différents moyens et techniques qui ont été essayés, un peu partout au Canada, pour réduire les délais.

Voilà des exemples de juges qui jouent le rôle qui leur revient en matière d'administration de la justice et qui le font de façon appropriée et compatible avec leurs autres rôles et responsabilités de juges.

Le rôle du juge, dans le contexte de l'administration de la justice au sens large, présente un autre aspect important. Il s'agit de la question du partage des pouvoirs et des responsabilités entre la magistrature et l'exécutif. Cette question comporte de nombreux aspects et tous sont difficiles.

Par exemple, qui devrait administrer les tribunaux? Les juges devraient-ils assumer de plus grandes responsabilités de gestion? Dans bien des cas, il faudrait répondre par l'affirmative, et je suppose que les choses évolueront effectivement dans ce sens. Il faut reconnaître cependant que cela représente un changement majeur dans le rôle des juges, et un changement sujet à controverse. La participation plus active des juges à la gestion des tribunaux implique la nécessité d'une formation adéquate des juges dans ces nouvelles fonctions. L'expérience en gestion n'est pas une condition préalable à l'accès à la magistrature. Une manière d'équilibrer le besoin d'orientation par le judiciaire et les qualifications en gestion est de faire en sorte que les responsables de l'administration des tribunaux en soient responsables tant devant la magistrature que devant les autorités compétentes de la fonction publique. Par exemple, la *Loi sur la Cour suprême*¹ prévoit que le registraire de la Cour, qui est son administrateur principal, exerce ses fonctions «sous l'autorité directe du Juge en chef». J'ai constaté que cet arrangement fonctionne bien et facilite beaucoup le maintien de l'indépendance judiciaire et l'efficacité administrative.

Considérons également la question de savoir qui devrait fixer les conditions d'emploi pour les juges. Sur ce point, je suis soumis, pour des raisons que vous connaissez tous, à de très sérieuses contraintes. D'une part, il faut maintenir et accroître le rôle des juges comme autorité indépendante. D'autre part, nous avons manifestement besoin de

1. L.R.C. (1985), c. S-26.

meilleurs mécanismes qui permettent de concilier l'exigence légitime d'indépendance et la responsabilité de l'exécutif en matière de gestion des fonds publics.

Il y a enfin la question de la meilleure façon de traiter les plaintes concernant la conduite des juges. Là encore se posent d'importantes questions touchant l'indépendance judiciaire, mais ce ne sont pas les seules. Il est vital que le public ait confiance en la magistrature et cette confiance est minée par des cas, même isolés, de ce qui peut être perçu comme des manquements à la bonne conduite. Pour jouer son rôle, la magistrature doit être indépendante et doit avoir la confiance du public. Concilier ces deux exigences n'est pas toujours facile et nous avons fort à faire pour nous assurer que nous avons atteint le meilleur équilibre possible.

Cette question reçoit beaucoup d'attention. Le Conseil canadien de la magistrature a lancé une étude approfondie sur l'indépendance judiciaire et sur l'obligation des juges de rendre compte de leurs actes; cette étude devrait être terminée à l'automne 1995. Nous espérons qu'elle constituera un bon point de départ pour une discussion et un examen soigneux de la multitude de questions épineuses qui se posent dans ce domaine. Le Conseil travaille, en collaboration avec des représentants de la Conférence canadienne des juges, à l'élaboration, aux fins de discussion, d'un projet de code de conduite des juges. Cet exercice comporte ses difficultés et ses limites, mais il peut aussi être extrêmement utile. Les juges viennent d'horizons divers et apportent à la magistrature des expériences variées. Un code pourrait peut-être constituer une base commune et unique pour ces diverses questions. Un code a aussi l'avantage d'exprimer publiquement les attentes légitimes du public à l'égard de la conduite des juges. Le Conseil examine aussi les façons d'améliorer l'information du public et sa confiance à l'égard du régime mis en place par la loi pour le règlement des plaintes formées contre les juges nommés par le gouvernement fédéral. Plus précisément, nous étudions comment, dans le cadre du régime actuel, il peut y avoir moyen d'introduire une certaine participation externe au processus de règlement des plaintes.

On assiste également à une évolution remarquable du rôle du juge dans le cheminement des affaires devant les tribunaux. Je fais allusion ici à la gestion des rôles et au recours aux conférences préparatoires au procès. La gestion des rôles est née de la conscience que les tribunaux ont une responsabilité dans le cheminement d'une affaire et qu'il ne suffit pas de s'en remettre entièrement aux avocats et aux parties. En termes simples, si les juges sont critiqués pour les délais, ils vont assumer un rôle plus actif pour tenter d'éviter ces délais. En bref, la profession doit mettre au rang des priorités le cheminement rapide des affaires. À mon avis, et je le dis avec une certaine réticence, nous allons assister, par nécessité, à un accroissement de la participation des juges dans la gestion des rôles.

La conférence préparatoire au procès a démontré le rôle important que des juges peuvent jouer dans la limitation et le règlement de litiges. Les qualités requises sont différentes. Je m'attends à ce que ce rôle des juges s'accroisse et nous pourrions bâtir sur ce qui a déjà été réalisé pour fournir la formation nécessaire à cette fin. L'Institut national de la magistrature a récemment élaboré un cours de formation qui répond à ce besoin et qui a reçu une bonne évaluation de la part des juges qui y ont assisté.

J'ajouterais aussi que le processus juridique formel peut être accéléré. Si l'on continue à envisager et à appuyer les règlements de litiges par accord des parties, plutôt que par le recours aux tribunaux, la croissance actuelle des mécanismes extrajudiciaires de résolution de litiges pourrait s'en trouver ralentie. Je crains que ces mécanismes de résolution de litiges, sans recours aux tribunaux, sont trop souvent choisis parce qu'on estime que le système en place est gravement déficient.

Ce ne sont que quelques exemples, d'abord, de la façon dont évolue le rôle du juge en tant qu'acteur important dans le système de justice et, ensuite, du fait que les juges sont inévitablement entraînés dans toute une gamme de questions et d'activités qui dépassent largement leur fonction essentielle, qui est de trancher les litiges portés devant eux.

Bref, le rôle du juge en tant que participant à l'administration de la justice au sens large nécessite une pondération délicate des divers rôles du juge en tant que décideur impartial, en tant que réformateur, en tant qu'administrateur et en tant que personne partageant l'obligation collective de maintenir les normes de conduite les plus élevées. Pour concilier ces différents rôles, il faut accorder à l'indépendance judiciaire, à la gestion efficace des fonds publics et à l'administration de la justice dans l'intérêt public toute l'importance qui leur revient.

II. LE JUGE EN TANT QUE MEMBRE DE LA MAGISTRATURE

Permettez-moi d'aborder le deuxième point: le juge en tant que membre de la magistrature.

Les juges sont indépendants, non seulement par rapport à l'exécutif, mais aussi vis-à-vis des autres juges. Si vous en doutez, essayez d'être juge en chef! Cette réalité fondamentale qu'est l'indépendance individuelle est aussi un aspect important du rôle du juge. L'essentiel de son travail est individuel. Il s'agit évidemment de trancher les litiges du mieux qu'il peut. La magistrature doit en conséquence être organisée de manière à favoriser cette responsabilité individuelle et à ne jamais y faire obstacle. Tout nécessaires et importants que soient les efforts de rationalisation et d'augmentation de l'efficacité, il faut respecter et soutenir l'indépendance du juge en tant qu'individu dans l'accomplissement de ses fonctions essentielles. Cela est, bien sûr, lourd de conséquences à une époque où on attend des juges qu'ils prennent de plus grandes responsabilités de gestion et où l'administration des tribunaux est de plus en plus envisagée en fonction des principes de gestion. La magistrature est, par la force des choses, un chœur de solistes qui, je dois l'ajouter, expriment parfois des tempéraments d'artistes. Lorsqu'on examine les divers rôles du juge et leurs contraintes, il ne faut jamais perdre de vue l'importance que revêt la nature individuelle des fonctions essentielles du juge.

III. RÔLE DE LA MAGISTRATURE PAR RAPPORT AU GRAND PUBLIC

J'en viens en dernier lieu à la question du rôle de la magistrature par rapport au grand public.

Plus que jamais auparavant, les juges sont devenus des personnages publics. Leurs décisions retiennent l'attention du public, qui est parfois bien renseigné, mais parfois ne l'est pas. Du point de vue du public, les tribunaux ne font pas que régler des litiges. En fait, le litige lui-même sert souvent à une autre fin publique; il constitue une tribune qui permet d'attirer l'attention sur des questions importantes d'intérêt public. Il n'est pas rare d'ailleurs que le mémoire, dans une affaire portée devant notre Cour, soit transmis aux médias par télécopieur avant même qu'il ne soit déposé à la Cour, ce qui a amené quelqu'un à la Cour à appeler ces documents des «faxtums»! Il n'est pas rare, lors d'une prétendue manifestation relative à une affaire judiciaire, que les représentants des médias soient plus nombreux que les manifestants. Nombreux sont ceux, semble-t-il, qui sont prêts à commenter des décisions judiciaires qu'ils n'ont ni lues, ni comprises. En d'autres termes, l'affaire devient autant un outil de publicité qu'une contestation sur un point de droit.

Il y a un côté positif à tout cela. Il est bon en effet que le public s'intéresse aux tribunaux qui, après tout, existent pour le public et ont pour but ultime la protection et la confirmation des droits et libertés de chacun. L'intérêt du public témoigne de la vigueur du principe de la primauté du droit au sein de la collectivité et de ce que le public — comme il se doit dans une démocratie bien portante — aspire ardemment à une justice qui soit conforme aux règles de droit.

Certains problèmes retiennent cependant notre attention. Il y a encore de grands efforts à faire pour fournir au public de l'information exacte sur les activités des tribunaux. À cet égard, les juges sont soumis à des contraintes évidentes, étant donné que leur responsabilité première consiste à trancher équitablement chaque litige dont ils sont saisis. Mais les juges se présentent plus souvent en public et, par les propos qu'ils tiennent, contribuent à faire mieux comprendre au public certaines questions. Des progrès ont été faits dans la couverture des tribunaux par les médias. D'une part, les tribunaux fournissent de l'aide aux journalistes soucieux de l'exactitude de leurs reportages, d'autre part, les journalistes s'informent davantage sur l'institution et les processus dont ils assurent la couverture. La Cour suprême du Canada a mis en place, il y a dix ans, une formule d'assistance informelle des médias pour leur permettre de comprendre rapidement les décisions de la Cour et pour faciliter l'accès immédiat à l'information concernant la Cour. Cette formule est maintenant adoptée dans plusieurs autres cours au Canada. Je pense que cette initiative a amélioré la rapidité et l'exactitude des reportages concernant les affaires judiciaires. Il arrive encore trop souvent, toutefois, que les faits essentiels ne soient pas bien compris. Le problème demeure qu'on ne comprend et qu'on ne respecte pas suffisamment le processus lui-même.

Entre journalistes et juges existent de profondes différences culturelles. Juger est un processus de délibération. Si la contrainte d'agir expéditivement existe, l'objet principal est de sopeser les arguments contradictoires, de rendre une décision conforme aux règles de droit et de motiver cette décision. Le souci du journaliste, par contre, est de produire un reportage, souvent dans des délais incroyablement brefs. Les motifs réfléchis que le tribunal a élaborés pendant des semaines se trouvent donc réduits à quelques lignes, par quelqu'un qui n'a peut-être pas eu le temps de lire le jugement. Parfois, il est beaucoup

plus facile de présenter l'affaire comme un débat que comme une décision. Il ne manque jamais de gens pour commenter des jugements sans en avoir pris connaissance et, à plus forte raison, sans avoir réfléchi sérieusement aux questions en litige. Le choc des cultures est inévitable, mais il importe que nous trouvions les moyens de les rapprocher le mieux possible.

Je suis sûr que nous, les juges, pouvons faire beaucoup. Le Conseil de la magistrature a pris une initiative en ce sens, en retenant des services professionnels de conseils en communications, pour nous aider à informer efficacement le public. Les juges n'ont pas beaucoup d'expérience dans ce domaine et j'espère que cette initiative nous aidera à mieux communiquer avec le grand public.

De toute évidence, nous n'allons pas changer fondamentalement le rôle des juges ni celui des journalistes. Mais nous trouverons peut-être des façons d'aider le public à mieux comprendre les tribunaux et à se faire une opinion plus éclairée sur des décisions particulières.

Plusieurs idées me viennent à l'esprit. Les médias pourraient-ils, si le public s'y intéresse, consacrer de la place à des suivis, ce qui donnerait le temps d'examiner plus minutieusement les décisions? La télédiffusion des audiences aide-t-elle le public à mieux comprendre ce qui se passe? Nous tentons des expériences de ce genre à la Cour suprême du Canada, mais je crois qu'il est encore trop tôt pour en mesurer l'effet. Par ailleurs, la télédiffusion des audiences des autres tribunaux soulève de nombreux problèmes. Les tribunaux pourraient-ils en faire davantage pour faciliter l'accès à des renseignements exacts?

Je tiens à vous mentionner, à ce propos, un projet pilote qui est une collaboration de la Cour suprême du Canada et du Centre de recherche en droit public de l'Université de Montréal. Il s'agit d'un projet de diffusion des jugements de la Cour suprême du Canada par l'Internet.

Dans le cadre du projet pilote, les arrêts de la Cour sont transmis électroniquement d'Ottawa à l'Université de Montréal et, à relativement peu de frais, sont instantanément accessibles à quiconque dans le monde dispose d'un ordinateur individuel, d'un modem et d'un moyen de communiquer avec l'Université de Montréal par l'Internet. Les jugements sont indexés, de sorte que des recherches peuvent se faire dans la base de données, à peu près de la même façon que dans d'autres bases de données. Le service est offert en français et en anglais.

L'Université de Montréal fera le compte du nombre de consultations des données de la Cour suprême du Canada, ce qui nous permettra de déterminer dans quelle mesure le public s'intéresse à ce service. Pour le moment, cette base de données, qui comprend tous les jugements rendus par la Cour suprême du Canada en 1993 et en 1994, est celle qui est le plus souvent consultée au Centre de recherche en droit public.

Voilà donc une mesure qui donne un accès beaucoup plus facile à des renseignements sur les arrêts de la Cour. Je vous encourage à songer à d'autres, car il est

primordial pour le rôle public du juge que, devant l'intérêt manifesté par le public, les tribunaux fournissent de l'information exacte et facilement disponible.

Le rôle public du juge se présente aussi sous un autre aspect. Malgré son statut de personnage public, le juge entretient avec le public des rapports qui diffèrent inévitablement de ceux de certains autres personnages publics.

J'ai mentionné, en d'autres occasions, combien il est important qu'un juge fasse tout ce qui est humainement possible pour se montrer impartial. Dans bien des cas, évidemment, les juges doivent tenir compte de l'intérêt public. Mais, ni l'examen public et minutieux auquel est soumis leur travail, ni même le recours délibéré à des tactiques de pression ne doivent les distraire de leur fonction principale. Il y a une différence — une différence fondamentale — entre avoir la confiance du public et être populaire. Certaines décisions judiciaires sont impopulaires; mais cela ne veut pas dire qu'elles sont erronées. Il est important dans une société démocratique que le public s'intéresse aux tribunaux et que soit débattue la question de savoir ce qui est juste et la qualité du travail des tribunaux. Nous ne devons pas oublier que le rôle du juge est de décider et non pas de faire plaisir, de rendre jugement et non pas de faire de la propagande, d'observer fidèlement la règle de droit et non pas de se plier aux pressions externes quelle qu'en soit la source.

À cet égard, le rôle du juge reste largement inchangé, quoique le contexte dans lequel il doit s'en acquitter ait connu une transformation remarquable au cours de ce siècle. Le défi, tant pour la magistrature que pour tous ceux qui se soucient de la primauté du droit, est de maintenir ce rôle, tout en l'adaptant aux circonstances au fur et à mesure de leur évolution.