

# L'administration de la justice et la perception du public

---

Gil RÉMILLARD\*

Je tiens à remercier Madame la Présidente Michèle Rivet pour son invitation, au nom de l'Institut, à participer à votre conférence annuelle. Le thème que vous avez choisi cette année est de grande actualité. Il me fait particulièrement plaisir d'être sur ce *panel* pour en discuter en compagnie de M. Ovide Mercredi et de M. Robert Fulford, sous la présidence d'une éminente juriste, Madame la juge Rosalie S. Abella.

Quelle perception le public a-t-il de l'administration de la justice? Les éléments de réponse à cette question se retrouvent tous les jours dans l'actualité. La justice n'échappe pas aux profonds changements sociaux que nous vivons en cette fin de siècle difficile, mais son adaptation n'y est pas toujours évidente. Par conséquent, il faut reconnaître que les citoyens sont de plus en plus sceptiques dans leur perception de l'administration de la justice.

L'engorgement des tribunaux et les délais qui s'ensuivent, les coûts démesurés de la justice, la participation souvent difficile des victimes et des témoins aux procès, les négociations de plaidoyers et les sentences discutables qui peuvent en résulter, des erreurs judiciaires grossières, des comportements policiers inacceptables, voilà autant de facteurs qui peuvent soulever l'incompréhension du public face à l'administration de la justice.

Le phénomène, tel que l'on peut maintenant le percevoir, est relativement récent. Il a même suscité un intérêt pour l'administration de la justice qui fait la fortune d'éditeurs, de cinéastes et de chaînes de télévision. John Grisham est l'un des auteurs les plus lus au monde avec des titres comme *The Client* et *The Firm*, qui sont devenus aussi des films à succès. Le procès de O.J. Simpson fut suivi comme un roman feuilleton pendant près d'un an par des millions de téléspectateurs et lecteurs partout dans le monde. Les Canadiens ont pu suivre ce procès en direct à la télévision et ils comprennent mal pourquoi ils n'ont pu en faire autant pour le procès au Canada de Paul Bernardo, accusé de meurtres sordides avec son ex-épouse, Karla Homolka.

En fait, le développement phénoménal des communications est pour beaucoup dans toutes les perceptions que le public peut avoir de nos problèmes de société. La justice ne fait pas exception et il est temps que l'on constate que nous sommes arrivés tout près du

---

\* Professeur à l'École nationale d'administration publique (ÉNAP) et avocat-conseil au sein du cabinet Byers Casgrain. Ministre de la Justice du Québec de 1989 à 1994.

point culminant au-delà duquel le fossé peut se creuser dangereusement entre les citoyens et l'administration de la justice.

Au Canada, depuis le début des années 60, nous nous sommes employés à affirmer notre vision sociale de la justice. Nous nous sommes orientés résolument vers la protection et la promotion des droits et libertés. Les chartes provinciales, nationales et fédérales sont venues confirmer, avec beaucoup d'autres lois, notre désir de nous protéger contre les excès de pouvoir qui peuvent survenir entre citoyens ou dans leur relation avec l'État.

Dans les années 80, la prolifération des lois et des règlements et l'engorgement des tribunaux judiciaires et administratifs sont devenus source de problèmes sérieux face à des justiciables de plus en plus exigeants et conscients de leurs droits individuels. Délais importants et coûts de plus en plus élevés ont rendu la justice de moins en moins accessible et ont diminué sensiblement son caractère humain.

De plus, l'administration de la justice a dû composer, dans les dernières années, avec la nécessité de réduire ses dépenses tout en étant confrontée à des réalités nouvelles comme : l'importance grandissante des communautés culturelles, les revendications des communautés autochtones, le vieillissement de la population, la violence — surtout dans les villes — et l'éclatement des familles. Le rythme a été brisé et le tissu social effrité. L'administration de la justice ne s'est pas vraiment ajustée à ce nouveau contexte.

En 1989, l'un de mes premiers gestes comme ministre de la Justice a été de confier à un groupe de travail spécial présidé par le professeur Roderick MacDonald, de la faculté de droit de l'Université McGill, le mandat de faire le point sur l'accessibilité à la justice au Québec. Suite à ce rapport, qui concluait que l'accessibilité à la justice était en sérieux danger au Québec, le ministère de la Justice du Québec a organisé, en février 1992, un *Sommet de la Justice* qui a réuni les principaux intervenants de l'administration de la justice. Juges, avocats, notaires, fonctionnaires, politiciens, responsables socio-économiques et syndicalistes se sont réunis pendant trois jours pour discuter et prendre des engagements pour rendre la justice plus accessible et plus humaine.

Il est ressorti tout d'abord de ce sommet que la justice représente, plus que jamais, une responsabilité à partager. L'État a certes le rôle premier de veiller au respect des lois et à la sécurité des citoyens, mais pour jouer ce rôle efficacement, l'ensemble des intervenants doit être impliqué. L'État ne peut plus assumer seul tous les aspects de l'administration de la justice. Il doit y avoir concertation et solidarité entre les principaux intervenants pour construire une justice plus à la mesure des besoins de notre société et plus conforme aux vœux de la population.

Prenons tout d'abord le problème des délais, qui demeure l'une des principales causes de l'incrédulité du public dans l'administration de la justice. Je demeure convaincu que la solution n'est pas de nommer plus de juges ou plus de fonctionnaires de la justice, mais bien de trouver de nouveaux moyens de gérer nos cours et de rendre la justice. Le premier de ces moyens devrait être de favoriser la conciliation, la médiation et l'arbitrage. Il ne devrait pas être possible d'avoir accès à une cour de justice civile sans avoir auparavant tenté une conciliation ou bénéficié d'une médiation. En matière familiale, par exemple, l'expérience de médiation qui a été menée au Québec, à la Cour supérieure de

Québec et de Montréal, a été à ce point concluante qu'une loi a été votée en 1993 pour permettre aux juges d'exiger la médiation à tout moment d'une procédure de séparation ou de divorce.<sup>1</sup> Partage du patrimoine, pension alimentaire et, surtout, garde d'enfants, peuvent ainsi être réglés de façon plus satisfaisante pour les parties. On diminue considérablement les risques de traumatismes pour les enfants et aussi les possibilités de violence de la part d'un conjoint frustré. Les pensions alimentaires ont aussi beaucoup plus de chances d'être payées régulièrement si elles ont été acceptées par le débiteur à la suite d'une médiation.<sup>2</sup>

La Cour des petites créances, qui a démontré à quel point elle est efficace, est un autre moyen important pour désengorger nos tribunaux. Après beaucoup de discussions, nous avons réussi, au Québec, il y a trois ans, à élever son seuil d'admissibilité à 3 000 \$. Cependant, ce n'est manifestement pas suffisant. Nous devrions suivre l'exemple de la Colombie-Britannique et le relever à 10 000 \$, après une médiation obligatoire. Non seulement ce serait là un pas des plus importants pour assurer l'accessibilité à la justice, mais nous pourrions aussi accroître sensiblement l'aspect humain de l'administration de la justice. La Cour des petites créances est très appréciée par les citoyens. Les juges y jouent le rôle tout autant de conciliateur-médiateur que celui de décideur en droit. Les justiciables ont le sentiment d'être traités avec toute l'attention que requiert leur cause.

Le public a aussi une perception mitigée de l'administration de la justice de par les procédures en matière criminelle. Les citoyens ont de la difficulté à comprendre certaines façons de procéder de la justice criminelle et souvent les sentences les laissent très perplexes. Les gens qui voient un agresseur acquitté parce qu'il était trop ivre pour savoir ce qu'il faisait ou bénéficier d'une peine légère parce qu'il a décidé de collaborer avec la justice ont de la difficulté à comprendre. Le public qui apprend le traitement de faveur accordé à certains criminels devenus « collaborateurs » réagit aussi souvent avec scepticisme. Le cas de Karla Homolka est particulièrement éloquent. Le public n'a pas accepté sa sentence réduite et ses protestations ont, semble-t-il, obligé le procureur général de l'Ontario à revoir l'entente conclue entre la poursuite et M<sup>me</sup> Homolka, ce qui ne serait pas plus édifiant pour l'administration de la justice à bien des égards.

En fait, la justice criminelle et pénale se doit d'être transparente et le *Code criminel* devrait être revu pour favoriser cet objectif. Il doit non seulement y avoir justice mais également apparence de justice.

- 
1. La *Loi modifiant le Code de procédure civile concernant la médiation familiale*, L.Q. 1993, c.1 et le *Règlement sur la médiation familiale* (1993) 125 G.O. II, 8648. Cette loi n'est malheureusement pas encore en vigueur.
  2. Lire l'excellent article du juge J.P. SÉNÉCAL, « La médiation familiale: un nouveau champ d'exercice », (1994) 43 *R. du B.* 3.

In Quebec, we have taken action to make our justice system more humane and transparent. To this end, we have issued, in the last few years, guidelines with respect to plea bargaining and the use of informers as witnesses in criminal matters.

With respect to plea bargaining, the guidelines addressed to the attorney general's prosecutors establish a framework for accepting a guilty plea from an accused in exchange for a reduction in the charge or an agreement on the sentence to be suggested to the judge.

These guidelines ensure that the rights of the accused are protected and that there is greater openness in the system. They provide for :

- the obligation on the part of the prosecutors to make sure that the court may ascertain that the guilty plea is in conformity with the facts in the record; and
- equal treatment in plea bargaining for the same crime and for crimes for which criminal responsibility is similar.

With respect to the use of informers as witnesses, the purpose of these guidelines is to improve the process and to foster a greater openness by ensuring that the prosecutor remains independent of the informer at all times, thereby preventing the prosecutor in the case from participating in negotiations with the informer. Such negotiations will be undertaken by a supervisory committee created for that purpose and must be recorded in writing so that a report may be presented as evidence at the trial.

Another point is the ruling of the Canadian Supreme Court, in *Stinchcombe*,<sup>3</sup> which firmly established the obligation for the prosecutor to completely disclose evidence he can get to avoid any surprises for the defence attorney. This rule must be strictly respected to guaranty a fair trial.

A fair and just trial also requires an appropriate sentence. We must address as much the needs of society as the rehabilitation of the offender. Imprisonment should be looked upon primarily as a means of protecting society rather than merely as a punishment.

Lorsqu'un juge impose une peine de 26 jours de prison à une citoyenne qui a eu le malheur de remettre en retard 3 livres à la bibliothèque municipale de Lachine, au Québec, ou lorsqu'un commerçant itinérant reçoit comme sentence 298 jours de prison pour 34 billets de stationnement non payés à Outremont, les citoyens ne comprennent pas. On pourra bien sûr dire que le juge n'a fait qu'appliquer le règlement, mais doit-on accepter que le rôle du juge se limite à celui d'appliquer strictement la lettre d'un règlement qui, semble-t-il, est rédigé avant tout pour faire peur avec des résultats qui n'ont dans ce cas tout simplement pas de bon sens?

---

3. *R. v. Stinchcombe*, [1991] 3 R.C.S. 326.

Les juges ont de plus en plus un rôle social à jouer, fondé avant tout sur la recherche de l'équité. La *Charte canadienne des droits et libertés* a fait de nos tribunaux les grands interprètes de notre société. Ce rôle n'est pas limité à l'application des seules chartes et il a pour conséquence principale la mise au second plan de la règle de l'interprétation littérale au profit de la recherche de l'équité et de l'intention du législateur qui, par définition, doit être raisonnable.

Dans le contexte de la perception que le public peut avoir de l'administration de la justice, ce nouveau rôle des juges doit aussi nous amener à nous interroger sur la pertinence de leur intervention sur la place publique. À l'extérieur du cadre de leurs fonctions, est-il pertinent que les juges s'expriment publiquement sur nos problèmes de société ? Je ne le crois pas. Son rôle d'interprète social oblige à mon sens le juge à garder un maximum de distance avec les discussions publiques sur les enjeux de notre société. Il m'apparaît qu'autrement, l'impartialité du juge pourrait être remise en cause avec des conséquences sérieuses pour l'administration de la justice. Je ne suis pas de ceux qui favorisent les interventions des juges sur la place publique si ce n'est pour des motifs officiels. Le juge doit préserver son indépendance qui doit lui permettre de se situer au-delà des modes ou des mouvements de société qui lui paraissent injustifiés. Le juge n'est pas là pour répondre à la clameur populaire, mais bien pour rendre justice en son âme et conscience et éviter les erreurs judiciaires qui sont sources de discrédit pour la justice.<sup>4</sup>

Les juges ne sont pas des élus. Notre société démocratique ne veut pas de « gouvernement des juges » mais d'un « gouvernement avec les juges », c'est-à-dire d'une justice à la source de la légalité et de l'équité tout en étant indépendante du pouvoir exécutif.<sup>5</sup>

- 
4. En effet, les Canadiens ont été touchés dans leur confiance dans le processus judiciaire lorsque, par exemple, à la suite d'une preuve scientifique d'empreinte génétique introduite tardivement au dossier d'appel, Guy Paul Morin a été déclaré innocent après deux procès et plusieurs années en prison. Rappelons-nous la célèbre affaire *Marshall* qui continue de hanter la communauté juridique canadienne. Ces cas quand même isolés, reliés à d'autres où des policiers ont eu des comportements inacceptables, comme ce fut le cas par exemple au Québec pour M. Richard Barnabé qui demeure dans un état végétatif à la suite d'une arrestation faite par des policiers utilisant une force excessive, affectent la crédibilité du public dans notre système de justice.
  5. Il m'apparaît essentiel, pour protéger et développer cette dernière caractéristique fondamentale de notre système judiciaire, de confier à la magistrature la gestion administrative des tribunaux. Malheureusement, après une première tentative au Québec, nous n'avons pu en arriver à une entente et faire voter un projet de la loi en 1993 suite au « Rapport sur l'autonomie administrative des tribunaux », Québec, 2 décembre 1993. Au niveau canadien, voir le rapport du professeur Friedland « Une place à part : l'indépendance et la responsabilité de la magistrature au Canada ».

En conclusion, je crois que nous pouvons dire que, malgré des lacunes évidentes, le public, somme toute, constate que notre système de justice, bien qu'il soit évident qu'il doive être revu et corrigé pour devenir plus transparent, accessible et humain, est essentiellement digne de notre société de liberté et de démocratie.