

L'autonomie administrative des tribunaux

Robert PIDGEON*

I. Introduction

La question de l'autonomie administrative des tribunaux a fait l'objet de discussions, de recherches et de rapports depuis au moins une trentaine d'années au Québec, au Canada, en France, aux Etats-Unis ainsi qu'en Australie.

Le sujet est loin d'être nouveau quoiqu'il soit d'actualité.

Au Québec que ce soit dans le rapport du juge en chef Jules Deschênes « Maître chez-eux », dans le rapport Tremblay intitulé « Rapport préliminaire sur la faisabilité de l'indépendance administrative de la magistrature » ou encore dans le rapport Proulx : « La gestion des tribunaux québécois » la question fut amplement discutée. Ailleurs au Canada, il en fut de même. On a qu'à penser au rapport Zuber sur l'administration des cours en Ontario, aux nombreux articles de Lorne Sossin et Carl Baar sur la question, ainsi qu'à l'ouvrage de Martin Friedland « Une place à part ».

Dans le cadre de notre réunion d'aujourd'hui, on m'a demandé de donner mon point de vue sur la question. Sans doute, des sources occultes désireuses de susciter un débat, ont elles informé les organisateurs de ce colloque que je n'étais pas un farouche propagandiste de l'autonomie administrative alors que ma collègue la juge Catherine Anne Fraser en était une fervente partisane. Du moins, j'ai cette impression.

II. Indépendance Institutionnelle

Selon les différentes lois provinciales (au Québec, la loi sur les Tribunaux judiciaires) les juges en chef dirigent les cours et sont responsables en matière judiciaire des politiques générales.

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

Ils sont notamment responsables de la fixation des séances des Cours ainsi que de l'assignation des juges.

Selon le modèle prévalant actuellement dans la plupart des provinces, que l'on nomme « modèle exécutif », c'est le pouvoir exécutif qui fournit et gère le support administratif afin d'assurer le fonctionnement du pouvoir judiciaire.

Soulignons que l'État a toujours expressément reconnu son obligation d'assurer aux citoyens les facilités lui permettant d'avoir accès à un système de justice efficace, cohérent et surtout indépendant.

Toutefois, à l'exception des provinces ou des ententes relatives au soutien administratif furent conclues, les tribunaux canadiens demeurent tributaires du pouvoir discrétionnaire de l'État quant aux ressources nécessaires à leur fonctionnement, d'où la naissance d'un certain nombre de conflits.

Au Canada, bien que l'indépendance institutionnelle totale n'existe pas, sauf à la Cour suprême du Canada, à la Cour fédérale ou à la Cour d'appel fédérale, les juges ont, de tout temps, joui de la plus complète indépendance sur le plan décisionnel. La séparation des pouvoirs à l'égard du processus décisionnel, a toujours été scrupuleusement respectée.

Néanmoins, notons que certains acteurs confondent encore aujourd'hui les notions d'indépendance institutionnelle et d'indépendance judiciaire, tout comme d'autres dans le passé ont assimilé la notion d'indépendance judiciaire à celle de l'indépendance décisionnelle.

A titre d'exemple, voici comment s'exprimait, en 1975 le ministre de la Justice du Québec¹.

« Les juges ne sont pas engagés dans l'ordre administratif lequel relève du pouvoir exécutif. C'est là une des caractéristiques principales de l'indépendance de la magistrature : le juge est ainsi dégagé du fardeau administratif et exerce pleinement le rôle qui lui est imparti ».

¹ Choquette, Jérôme, c.r., (1975) La justice contemporaine, Livre-blanc Québec : Ministre de la Justice du Québec, p.170.

A mon avis, la notion d'indépendance judiciaire limitée à sa fonction décisionnelle est largement dépassée. Depuis vingt-cinq ans, l'idée de l'indépendance institutionnelle fait son chemin. La Charte canadienne des droits et libertés indique d'ailleurs à son article 11 : « que tout inculpé a le droit d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable conformément à la loi par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable ».

La Charte québécoise des droits et libertés de la personne contient une disposition s'apparentant à l'article 11b) de la Charte canadienne : Article 23 : « toute personne a droit en pleine égalité à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé.... »

Un tribunal peut-il être indépendant sur le plan institutionnel lorsqu'il dépend entièrement du pouvoir exécutif pour son fonctionnement et que ce même pouvoir exécutif, par ses ministères et organismes comparait quotidiennement devant lui?

Voilà une question à laquelle les tribunaux ont été et demeurent confrontés.

Avec beaucoup d'égards pour l'opinion contraire, la solution de ce problème ne passe pas nécessairement par l'autonomie administrative complète des tribunaux.

Dans *Valente c. La Reine*, l'arrêt clé en la matière ([1985] 2 RCS 673), la Cour suprême du Canada a statué que l'indépendance institutionnelle des tribunaux relativement aux questions administratives était une condition essentielle de l'indépendance judiciaire. La Cour a par ailleurs précisé que l'assignation des juges, la fixation des séances de cour et la gestion des rôles étaient les composantes essentielles de l'indépendance institutionnelle. Elle ajoutait toutefois qu'une plus grande indépendance administrative des tribunaux était hautement souhaitable.

Ceci dit, examinons l'hypothèse où une autonomie administrative complète serait accordée aux tribunaux.

Ceux-ci devraient alors gérer tout ce qui est relié au :

1. **Soutien au juge**
2. **Soutien à l'audience**

3. **Fonctionnement du tribunal.** À cet égard, à tout ce qui relève actuellement des ministères de la Justice provinciaux. Exemples : Fermeture, construction et entretien des palais de justice, gérance du personnel des greffes, etc...!

Actuellement, les tribunaux ne préparent pas les budgets des cours et ne contrôlent pas l'allocation des ressources humaines ainsi que les conditions de travail des fonctionnaires à leur service.

En outre, ils ne sont redevables devant l'opinion publique que des caractéristiques de l'action judiciaire, à savoir la qualité des services offerts, les délais, la conduite des juges, etc...

Ils n'ont donc aucune responsabilité, eu égard aux ressources utilisées, pour atteindre les objectifs reliés à la rationalisation et à la diminution des dépenses publiques.

En fait, les juges en chef se préoccupent de la gestion du travail des juges ainsi que de l'efficacité du processus judiciaire. Veuillez me croire, cela constitue une charge de travail importante.

Or dans bien des provinces, les gouvernements ont diminué les ressources des ministères de la Justice, ce qui a eu pour effet que des services ont dû être coupés, diminuant ainsi l'efficacité du fonctionnement de certains tribunaux.

En présence de ces réductions de budget, des juges ont cru et croient encore que s'ils acquéraient une autonomie administrative, bref contrôlaient leur propre budget, ils pourraient faire mieux que l'exécutif.

III. L'expérience Québécoise ainsi que celles des autres provinces et pays

A. Au Québec

Au cours des années 80 et au début des années 90, les tribunaux québécois ont intenté des procédures judiciaires contre le gouvernement du Québec afin que leur soient fournis des services qu'ils considéraient

essentiels au maintien de leur indépendance. Ils ont eu gain de cause. Voir les affaires : Bisson², Pellerin³, Shatilla⁴, Poirier⁵, etc...

À cette époque, les tribunaux et l'exécutif se sont livrés à un véritable bras de fer.

A la suite de ces décisions, le gouvernement et les tribunaux ont décidé de négocier des ententes de service relatives au soutien aux juges et au soutien à l'audience. Après de longues discussions, (je présidais le comité des juges de la Cour Supérieure responsable des négociations) une entente fut conclue quant à la fourniture de services et de ressources. Elle est encore en vigueur aujourd'hui et cela fonctionne.

On me dit que la Cour d'appel du Québec serait sur le point de signer une entente si ce n'est déjà fait et que la Cour du Québec, après avoir conclu il y a plusieurs années une première entente, s'apprête à signer un second protocole.

B. Au Canada

Au Canada, certaines innovations ont été apportées au « modèle exécutif ».

1. En Ontario, un protocole d'entente a été signé entre le juge en chef et le procureur général. En fait, le juge en chef de l'Ontario possède désormais un important degré de contrôle sur le budget de son cabinet. Ce contrôle ne s'étend toutefois pas au budget de fonctionnement de la Cour.
2. Un protocole est également intervenu entre la Cour provinciale de la Colombie-Britannique et son procureur général. Le juge en chef de cette Cour dispose désormais d'une importante marge de manœuvre en ce qui concerne la répartition des fonds, une fois que le gouvernement a approuvé le budget. En outre, le protocole prescrit les cas où il est nécessaire d'avoir

¹ *Bisson c. Québec (Procureur général)*, [1993] R.J.Q. 2581.

² *Pellerin c. Québec (Ministre de la justice)*, [1995] R.J.Q. 912.

³ *Shatilla c. Shatilla*, [1982] C.A. 511.

⁴ *Poirier c. Québec (Procureur général)*, [1995] R.J.Q. 1028

des discussions quand à certains types de décisions relatives à l'administration de la Cour.

3. La Cour fédérale du Canada, la Cour d'appel fédérale, la Cour canadienne de l'impôt et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié possèdent depuis 2003 une autonomie administrative que l'on dit complète.
4. Enfin la Cour suprême du Canada a depuis plusieurs années son autonomie administrative.

C. Autres pays

En Australie, la High Court et la Cour fédérale jouissent depuis plusieurs années d'une autonomie administrative complète. Il en est de même aux États-Unis où la mise en place de l'autonomie administrative des juges fédéraux résulte d'une entente entre les principaux acteurs.

IV. Auto-gestion des tribunaux

Les objectifs qui sous-tendent l'autonomie administrative reposent sur trois éléments:

1. la préservation de l'indépendance institutionnelle de la magistrature;
2. l'amélioration de la confiance du public à l'égard du système judiciaire;
3. l'amélioration de la qualité et de la prestation des services judiciaires.

En théorie, on ne peut être contre l'autonomie administrative et les objectifs à son origine.

Toutefois, l'expérience étant source de sagesse, je parle évidemment à titre personnel et non pour la Cour supérieure du Québec, mon accord à sa mise en place serait assujéti à trois conditions essentielles :

Un budget minimum, établi de concert avec l'exécutif, est garanti aux tribunaux par les gouvernements provinciaux. Sans cette garantie, les tribunaux risquent de demeurer à la merci de l'exécutif ou du législatif

puisqu'ils devraient constamment quémander des budgets additionnels en cas d'insuffisance des ressources. Les juges en chef demeureraient comme certains se plaisent à les appeler des « Chief Beggars ».

Mise en place d'un mécanisme d'approbation des budgets des tribunaux par les assemblées législatives, comme c'est le cas pour le vérificateur général, le directeur général des élections et l'ombudsman au Québec.

La confiance du public ne sera certainement pas améliorée s'il faut que les tribunaux négocient à chaque année leur budget avec le sous-ministre ou le ministre de la justice qui, au Québec, est également procureur général, ou demandent en cours d'année une augmentation de celui-ci. Dans le fond au lieu de négocier des services, on négocierait des budgets.

Modification au régime des relations de travail de la fonction publique afin que les tribunaux puissent améliorer la qualité et la prestation des services judiciaires. Sans une modification au régime des relations de travail, je conçois difficilement comment l'autogestion pourrait avoir un effet positif sur l'amélioration des services aux justiciables.

Modification également du cadre administratif afin de le rendre plus souple. S'il y avait assouplissement du carcan réglementaire régissant les ressources humaines, les administrateurs des tribunaux pourraient procéder à une ré-allocation du personnel et utiliser la polyvalence des employés.

Dans ce contexte, il serait important que les tribunaux sachent, avant de consentir à un tel modèle de gestion, si les gouvernements provinciaux consentent à ces conditions élémentaires.

A cet égard, j'ai récemment appris que les sous-ministres des provinces s'apprêteraient à faire connaître leur position au sous-comité du Conseil canadien de la magistrature qui se penche sur la question.

V. La réalité

Toutefois, la réalité est bien souvent différente de la théorie et elle nous rattrape rapidement.

Mon interprétation de la situation actuelle du moins en ce qui concerne les tribunaux de première instance, m'amène à faire certains constats :

1. Les gouvernements des provinces veulent transférer aux juges la gestion des tribunaux en s'assurant que les ministres de la Justice contrôlent les budgets tout en étant bien conscients qu'il sera difficile, voire impossible, de modifier le régime des relations de travail des employés et la sécurité d'emploi y rattachée.
2. L'opération vise à transférer aux tribunaux un ou des problèmes qu'on n'a pas réussi à régler à cause de l'insuffisance des ressources financières accordées aux ministères de la justice provinciaux, responsables du soutien aux tribunaux.
3. Les administrations provinciales ne semblent pas disposées à accorder aux tribunaux des budgets additionnels. Elles sont beaucoup plus préoccupées par la performance des services de santé et d'éducation. La plupart des provinces, sauf l'Alberta, sont lourdement endettées et invoquent la précarité des finances publiques pour justifier leur refus.

A mon avis, cette position gouvernementale résulte de deux facteurs. D'une part, les gouvernements sont bien conscients que de moins en moins de citoyens s'adressent aux tribunaux pour régler leurs problèmes. Les coûts des recours en justice, la complexité des procédures entourant le processus judiciaire et les longs délais d'attente sont à l'origine de la crise de confiance des citoyens envers le système judiciaire avec comme conséquence que plusieurs d'entre eux désertent les cours de justice.

D'autre part, les justiciables et les citoyens semblent peu préoccupés par cette question de l'autonomie administrative. Le mode de nomination et la rémunération des juges semblent être des questions d'une plus grande actualité.

Je le redis, nous vivons une période de notre histoire où les tribunaux font face à une crise de confiance qui a entre autres comme origine les coûts de la justice. Seuls les riches et les démunis ont facilement accès aux tribunaux. Les citoyens de la classe moyenne désertent de plus en plus les cours de justice et cherchent d'autres

méthodes de règlement de leur conflit. Afin de contrer ce phénomène, les tribunaux du Québec, à l'instar de plusieurs cours du pays, ont mis en place des mécanismes alternatifs de règlement des conflits.

4. Les administrations provinciales considèrent les juges trop exigeants et sont d'avis que s'ils administraient leur propre budget, ils seraient plus raisonnables.
5. Les gouvernements ne subissent pas de pressions des citoyens afin d'augmenter les services en matière de justice.
6. Dans les périodes de restriction budgétaire passées, les juges ont toujours refusé de subir les conséquences de coupures qui mettraient en péril le service aux citoyens. Ceci a eu pour effet que les greffes et les autres services ont eu à supporter la plus grande part de ces restrictions.
7. Certains gouvernements provinciaux voudraient même transférer aux juges les budgets relatifs à leur rémunération. Il appartiendrait alors aux juges ou à un conseil formé par ces derniers de fixer leur propre rémunération à l'intérieur d'une assiette budgétaire unique.
8. Certains juges croient qu'ils seraient en mesure de mieux gérer les ressources si l'administration des tribunaux leur était confiée. Certains d'entre eux désirent notamment la formation de conseils regroupant les juges en chef de toutes les juridictions qui décideraient du partage des budgets accordés par l'état.
9. De plus, certains magistrats croient qu'en toile de fond à l'autogestion des tribunaux plane la question de l'unification des tribunaux de première instance.

En effet, dans certaines officines on croit qu'une fois que les administrateurs des tribunaux de première instance auront appris à travailler ensemble, ils réaliseront, compte tenu de la diminution du volume de leur travail, que des économies importantes résultant de la suppression de postes de juges pourraient résulter d'une telle unification.

10. Une note positive. Au Québec, il y a une nette amélioration des rapports entre l'exécutif et le judiciaire. En effet, depuis plusieurs années, le Ministère québécois de la justice n'entreprend aucune réforme sans consultation du judiciaire.

Il y a eu des efforts déployés afin d'améliorer les rapports entre les deux pouvoirs. Les cours sont consultées et on tient compte de leur point de vue avant la mise en place de mesures touchant le processus judiciaire et l'administration des cours.

A mon avis, à moins que l'État n'accepte les conditions énumérées précédemment, soit :

1. Budget minimum garanti après entente entre l'exécutif et le judiciaire;
2. Approbation des budgets des tribunaux par les assemblées législatives;
3. Modification du régime des relations de travail.

Je crois que l'autogestion des tribunaux constituerait un « marché de dupes » si elle n'est pas assortie d'une augmentation de budget consacré aux services à la magistrature.

Parallèlement, les tribunaux devront faire des efforts surhumains afin d'être plus efficaces et faire en sorte que les citoyens regagnent confiance dans le système de justice et y aient recours. Bref, il nous faut démontrer de façon urgente que nous sommes un rouage essentiel de la démocratie canadienne qui sait s'adapter aux besoins des citoyens et non un mal nécessaire.

Je me permettrai de reprendre ci-après une conclusion du rapport du professeur Marcel Proulx de l'École nationale d'administration publique du Québec qui en 1990 s'est longuement penché sur la question:

« Il est clair que cette solution (l'autogestion) enlèverait une douloureuse épine du pied aux services judiciaires, dans la mesure où elle mettrait les greffes et les autres services « périphériques » des tribunaux à l'abri des revendications de la magistrature : une fois que celle-ci aurait obtenu son budget propre et ses effectifs, elle ne pourrait plus, comme c'est le cas actuellement, exercer des ponctions régulières sur les ressources consacrées aux services judiciaires. Mais si ce raisonnement est juste, cela signifie que la magistrature serait forcément pénalisée par une telle mesure. En se privant de la soupape que constitue, à l'heure actuelle, la possibilité d'empiéter sur des ressources d'autres secteurs des services judiciaires, la magistrature risquerait ainsi d'y perdre beaucoup.

Nous considérons pour notre part que ce scénario de réforme comporte des avantages majeurs, en ce qu'il permettrait de responsabiliser la magistrature par rapport aux implications financières de son action. Dans un contexte de pénurie de ressources, il ne nous paraît pas sain d'entretenir chez les juges, et en particulier chez les juges-administrateurs, une « mentalité d'assistés », en les obligeant à quémander constamment pour obtenir leur part d'un budget sur lequel ils n'ont aucun contrôle.

Pourtant, si l'on n'injecte pas davantage de ressources dans les tribunaux, le raisonnement des juges s'opposant à une responsabilité administrative accrue de la magistrature paraît inattaquable : en effet, à moins de considérer que les services judiciaires sont actuellement mal gérés et gaspillent les ressources qui leur sont consacrées, le transfert à la magistrature des contraintes financières pesant sur le ministère de la Justice ne peut se faire qu'aux dépens des services aux juges, qui ont toujours mieux que les greffes su se défendre contre les conséquences de la pénurie des ressources. En matière financière, la magistrature aurait donc tout intérêt à continuer à se comporter comme un groupe de pression, cherchant à obtenir le maximum pour répondre à ses objectifs, sans trop se préoccuper du sort des greffes ».

VI. Les solutions

Il ne faut pas précipiter les choses. Il faut laisser à chaque Cour le soin de dénicher le créneau et les solutions qui lui conviennent.

On doit établir un étapisme respectueux des rôles des pouvoirs exécutif et judiciaire.

A cet égard, il y a lieu de rappeler que le rôle de l'exécutif ne se limite pas à une simple distribution de budgets à différents organismes. En matière judiciaire, l'État a pour mission d'assurer aux citoyens l'accès à un système de justice institutionnellement indépendant.

Aussi la solution passe, à mon humble avis, par la conclusion d'ententes administratives conclues selon le désir de chaque Cour, eu égard à certaines activités :

1. Celles reliées au soutien aux juges: Secrétaires, chercheurs, messagers, mobilier, bureautique et informatique;

2. Celles reliées au soutien à l'audience. L'ameublement des salles d'audience, greffiers-audienciers, les huissiers, traducteurs, enregistrement des débats, sécurité dans la salle d'audience, etc.;
3. Celles reliées au fonctionnement du tribunal.

C'est-à-dire la construction, l'aménagement, la fermeture et la gestion des palais, des greffes, et la gestion du personnel, la sécurité des palais, bref tout ce qui relève actuellement des services judiciaires du ministère de la Justice. A cet égard, il faut reconnaître que le transfert de cette responsabilité administrative est plus difficilement réalisable, puisqu'un certain nombre de ressources seraient appelées à travailler pour différentes Cours. Le tout ne pourrait se réaliser sans une harmonisation des ententes.

Ces ententes se traduiraient par une garantie de services fixés lors de négociations entre l'exécutif et les différentes Cours.

Un processus de négociation de ces ententes devrait être bien établi :

1. leur durée serait de deux ans;
2. elles seraient renouvelables à moins que l'une des parties n'y mette fin moyennant un préavis d'une année;
3. toute entente administrative devrait être négociée Cour par Cour.

En outre devraient être créés des comités où seraient représentés les juges en chef d'une province, le ministre de la justice, le sous-ministre en titre ainsi que celui affecté aux affaires judiciaires. Ce comité, qui tiendrait deux réunions par année, tenterait de trouver des solutions à toutes les questions visant l'intégration et l'harmonisation des politiques judiciaires avec celles de la gestion du soutien à l'activité judiciaire.

Cette approche permettrait, entre autres, à chacun de mesurer l'effet de ces ententes administratives, de les apprivoiser et éviterait qu'une Cour ait le sentiment qu'une autre tente de lui imposer une façon de faire.