

UNE JUSTICE RESPONSABLE: LE CONTRÔLE DE LA QUALITÉ

Par

M^e René Dussault
Professeur
École nationale d'administration publique

Notes pour une allocution proconcée
à Montréal, le 16 octobre 1987,
à l'Hôtel Bonaventure,
devant les membres de l'Institut canadien
d'administration de la justice

UNE JUSTICE RESPONSABLE: LE CONTRÔLE DE LA QUALITÉ

1. Services publics au même titre que les services de santé, les services sociaux et les services d'éducation, les services de justice sont appelés au cours des prochaines années à être davantage interpellés et mis sur la sellette, bref à occuper une place de plus en plus grande au centre du débat public auquel ils ont largement échappé jusqu'à maintenant.
2. Certes, depuis une vingtaine d'années, le secteur de la justice a fait l'objet de préoccupations intenses dont plusieurs ont trouvé écho dans le public. Celles-ci ont naturellement tourné, toutefois, autour de grandes questions comme l'accès à la justice, la célérité du processus judiciaire, l'indépendance de la magistrature, l'autonomie administrative de la magistrature, la légitimité du développement d'un système de justice administrative par la création d'une multitude de tribunaux administratifs, l'impact de la Charte canadienne des droits et libertés, pour n'en nommer que quelques-unes.
3. D'autres préoccupations, en raison de leur aspect technique indéniable, sont demeurées l'objet de discussions dans des cercles plus fermés, essentiellement juridiques. C'est le cas, par exemple, de l'effet qu'il convient de donner aux clauses privatives du contrôle judiciaire ou de la nécessité de simplifier certains recours.

4. Certes, aujourd'hui, ces préoccupations demeurent toujours présentes malgré les nombreuses mesures législatives ou administratives auxquelles elles ont donné lieu depuis quelques années. Il se développe toutefois, de façon encore timide mais non moins réelle, une préoccupation croissante pour un autre aspect moins souvent abordé mais tout aussi fondamental de l'efficacité de la justice: la qualité même des décisions des tribunaux administratifs et judiciaires.
5. Cette question de la qualité des décisions se pose non seulement pour les tribunaux administratifs, en raison de la déférence judiciaire accrue dont leurs décisions bénéficient lorsqu'elles ne sont pas manifestement déraisonnables, mais aussi pour les tribunaux judiciaires qui ont à traiter un nombre d'affaires toujours plus considérables et complexes.
6. En effet, l'enthousiasme marqué pour les droits et le rôle accru qui en découle pour l'une et l'autre catégories de tribunaux crée sur ceux-ci une pression telle que la question de la qualité de leurs décisions et des moyens pour la maintenir et si possible l'améliorer se pose dans l'esprit de plusieurs.

7. Il s'agit là, on en conviendra, d'une des questions les plus délicates auxquelles ont à faire face les milieux de la justice non seulement en raison de la difficulté -- plusieurs diront de l'impossibilité -- d'établir des indicateurs d'efficacité dans ce domaine, mais encore des écueils à éviter en le faisant.

8. On ne peut donc se surprendre dans ces circonstances que la qualité de la décision judiciaire reste encore largement "un sujet tabou dans le monde de la justice" (voir M. Giard et M. Proulx, "Le système judiciaire québécois: problématique et indicateurs d'efficacité" (1987) 30 Adm. Pub. Can. 269, 271). Pourtant, moins que tout autre, les milieux judiciaires ne peuvent ignorer cette question. D'abord parce qu'elle ne fera que croître en importance dans le futur et ensuite pour éviter qu'elle ne soit abordée à l'extérieur de ces milieux à partir d'une méconnaissance du système judiciaire ou encore de prémisses qui soient partiellement ou totalement fausses.

9. Les méthodes actuelles qui permettent dans une certaine mesure de contrôler la qualité des décisions judiciaires sont bien connues. Elles consistent d'abord à améliorer le mode de nomination des membres des tribunaux administratifs (voir le récent rapport du Groupe de travail présidé par Me Yves Ouellette au Québec, pp. 172-195) et aussi des membres de la magistrature.

Elles consistent ensuite en un renforcement des cours de formation continue qui s'adressent à l'un et à l'autre de ces groupes, de façon à ce que ces cours visent plus précisément à améliorer la qualité des décisions (ce dont nous entretiendra de façon plus spécifique dans quelques instants Monsieur le juge Bordeleau en ce qui concerne la magistrature). Elles consistent également à énoncer dans des codes de déontologie ou ailleurs des règles de conduite à l'intention de membres des tribunaux administratifs ou de la magistrature (ce dont vient de nous entretenir le professeur Shimon Shetreet). Elles résident enfin dans l'octroi de droits d'appel, encore qu'il faille bien se garder d'affirmer qu'une décision cassée en appel présente nécessairement des problèmes sur le plan de la qualité.

10. Ces méthodes, on s'en rend compte, sont soit de nature générale (nomination, formation continue, norme de déontologie) et agissent de façon indirecte sur la qualité des décisions, soit de nature particulière parce que visant une décision donnée (l'appel). Ce dernier, toutefois, joue un rôle plus large que la décision qu'il vise et est très important en ce sens qu'il permet d'établir la politique judiciaire et par conséquent, une certaine sécurité juridique. Il est toutefois peu disponible à l'égard des tribunaux administratifs, en raison notamment des difficultés constitutionnelles qu'on rencontre lorsqu'on veut établir un niveau d'appel en ce domaine.

11. En ce qui concerne les tribunaux administratifs dont le volume des affaires à traiter exige qu'ils soient composés d'un grand nombre de membres (par exemple au Québec, la Commission des affaires sociales ou le Bureau d'évaluation foncière) ou qui encore, en raison de leur domaine de spécialisation et d'expertise, sont davantage susceptibles de connaître diverses écoles de pensée (les commissions des relations de travail par exemple), la principale question qui se pose aujourd'hui concernant la qualité de leurs décisions est celle de leur cohérence et des méthodes acceptables pour tenter de l'améliorer (voir en Ontario les arrêts de la Cour divisionnaire et de la Cour d'appel dans Consolidated-Bathurst concernant la Commission des relations de travail de cette province; voir aussi au Québec dans le même domaine l'arrêt de la Cour d'appel dans La Guilde des employés de Super Carnaval (Lévis) et dans Union des employés de commerce, local 501, TUAC; voir aussi, toujours au Québec, l'arrêt de la Cour supérieure dans Noémie Tremblay, présentement en appel). Ces méthodes sont encore loin d'être au point et chacun des tribunaux administratifs concernés en est au stade de l'expérimentation.

12. Le principal défi qui se pose pour les tribunaux administratifs dont les décisions ne sont pas susceptibles d'appel, est de concilier l'autonomie de leurs membres avec l'établissement d'un

bon niveau de cohérence dans les décisions rendues. Comment y parvenir? Quelles méthodes utiliser qui soient efficaces sans s'attirer les foudres des tribunaux judiciaires? Voilà ce qui devrait faire l'objet de discussions approfondies dans le cadre d'un forum réunissant des représentants de l'ensemble des tribunaux administratifs concernés, mais aussi des tribunaux judiciaires.

13. À première vue, cette question peut sembler moins importante que celle de la structure des tribunaux administratifs, de leur procédure et du statut de leurs membres. En pratique, toutefois, elle l'est tout autant et peut-être même davantage car elle touche finalement la perception même que se fait le citoyen de la qualité de justice administrative. J'aurais souhaité, pour ma part, que le récent Groupe de travail Ouellette sur les tribunaux administratifs ait eu le temps d'aborder cette question brûlante d'actualité. Une autre question qui l'est tout autant, à mon avis, est celle de l'utilisation des conseillers juridiques et de personnels de recherche par les tribunaux administratifs. Cette question, à mon point de vue devrait également faire l'objet d'une discussion approfondie dans le cadre d'un forum approprié.

14. Revenant aux tribunaux judiciaires eux-mêmes, la question qui se pose dans l'esprit de certains est de savoir si, au-delà des diverses méthodes dont nous avons fait état précédemment, y compris l'appel qui comporte lui-même bien des limitations, "les juges doivent tenter de se donner collectivement des moyens d'évaluer la qualité d'ensemble des jugements qu'ils rendent" (voir M. Giard et M. Proulx, loc. cit., p. 271).
15. Plus précisément, voici comment M. Giard et M. Proulx posent la question (p. 271):

Rappelons que la raison d'être de l'appareil judiciaire est de faire en sorte que -- dans les cas qui sont soumis à ses décideurs -- soient départagés les droits des citoyens entre lesquels un litige est survenu et sanctionnés les comportements qui dévient de la norme socio-légale. Suffit-il alors que jugement soit rendu pour que soit réalisée la mission de la justice dans la société? Par souci de cohérence et d'égalité entre les citoyens, la même norme doit s'appliquer à tous dans des circonstances identiques. Cette norme est tirée de la règle de droit et la décision doit résulter de son application à une juste appréciation des faits présentés. Évidemment, il ne s'agit pas de l'application automatique d'un standard parfaitement défini. Le juge garde un pouvoir d'interprétation; il peut même être créateur de droit.

Peut-on, dans ces circonstances, juger de l'efficacité de l'organisation judiciaire en fonction de l'application correcte de la norme à chacun des cas traités? Cela supposerait l'existence d'un mécanisme de révision systématique des décisions, ce qui est inconcevable. Cependant, on peut chercher à instaurer un mécanisme d'analyse systématique qui permettrait d'éclairer les décideurs judiciaires sur la qualité de leur production passée et qui serait d'une nature différente de l'appel.

16. Au-delà des difficultés techniques qu'une approche globale à l'appréciation de la qualité de la production de l'institution judiciaire serait susceptible de soulever même si, comme prennent bien soin de souligner les auteurs, le mécanisme d'analyse des décisions déjà rendues par les tribunaux devrait examiner un échantillon de causes d'une même catégorie dans le seul but de faire ressortir "l'ampleur des plages de variations rencontrées dans l'application d'une même règle de droit dans des circonstances relativement semblables" (p. 272), n'y aurait-il pas un danger que, sous-jacente à cette démarche, se dessine en filigrane la question suivante: les jugements rendus par les tribunaux sont-ils dans leur ensemble conformes à la norme? On pourrait difficilement poser une telle question sans prétendre en même temps -- ce qui serait un faux postulat -- que la norme s'interprète de façon univoque, qu'il y a une "bonne" façon de l'interpréter.
17. N'y aurait-il pas un danger également qu'une telle démarche en vienne à reposer sur un second postulat, tout aussi faux que le premier, voulant que la décision prise par la majorité des juges tranchant des matières semblables soit la bonne?
18. En fait, il faut se demander si la conformité des jugements les uns par rapport aux autres et par rapport à une norme présumée

objective et univoque de même que le caractère prévisible de la jurisprudence constituent un objectif à ce point important d'un système judiciaire qu'il vaille la peine de courir les risques impliqués dans une telle démarche d'analyse.

19. Dans notre opinion, cette question devrait retenir l'attention de la magistrature. Celle-ci devrait s'interroger à tout le moins sur l'opportunité de mettre en place en son sein un mécanisme permettant de "susciter une réflexion sur les écarts, sur l'importance des variations dans l'application d'une même règle de droit et d'en étudier les causes" (p. 272). Bien que les sentences constituent un objet d'étude évidemment très différent, ce type de préoccupation est déjà présent à ce niveau.

20. En conclusion, il est certain qu'assurer une justice exempte d'erreur non seulement sur les faits mais aussi et surtout sur le droit peut paraître à plusieurs un objectif complètement irréaliste et que beaucoup en viendront à la conclusion que le système judiciaire atteint son but quand il fait cesser un litige par une décision reconnue comme finale par les parties - qui ne s'entendront jamais pour dire qu'elle est juste au surplus. On peut même affirmer que la stabilité sociale et le respect des décisions reposent en partie sur la possibilité que conservent les perdants de maintenir qu'ils ont quand même raison - ce qui

leur permet d'accepter officiellement de mettre fin à un litige non susceptible d'appel, sans "perdre la face". Néanmoins nous croyons qu'il appartient à la magistrature "de comprendre les causes des problèmes de qualité des décisions judiciaires qui peuvent se manifester" (p. 272) et qu'elle a la responsabilité de prendre tous les moyens qui lui paraissent appropriés pour l'améliorer.