

LES COURS D'APPEL INTERMÉDIAIRES FACE A L'ORIENTATION NOUVELLE DE LA COUR SUPREME DU CANADA
ET A L'ÉVOLUTION DE LA PROCÉDURE DE
CONTROLE JUDICIAIRE

Lors de la préparation de mon exposé, j'avais initialement choisi d'analyser l'impact sur les Cours d'appel intermédiaires de certains arrêts de principe qu'a prononcés la Cour suprême du Canada, au cours des dernières années, en matière de contrôle judiciaire. Le sujet ne manque certes pas d'intérêt mais, après mûre réflexion, j'ai opté pour une approche différente du sujet, préférant vous entretenir du rôle nouveau de nos cours d'appel face à l'orientation récente de la Cour suprême et à l'évolution de nos règles de procédure, notamment en matière de contrôle judiciaire.

J'ai divisé mon intervention en trois parties:

- 1- Les relations nouvelles entre la Cour suprême du Canada et les cours d'appel intermédiaires.
- 2- Le rôle actuel et futur des cours d'appel intermédiaires en matière de contrôle judiciaire.
- 3- L'avenir des cours d'appel intermédiaires, notamment en ce qui concerne leurs fonctions de révision et de cassation.

Puisque je tenterai d'aborder ces trois sous-thèmes, en quinze minutes seulement, vous voudrez bien m'excuser si mes propos manquent parfois de nuances.

- 1- Les relations nouvelles entre la Cour suprême du Canada et les cours d'appel intermédiaires.

Je ne voudrais pas que mes propos empiètent sur les exposés que feront, plus tard cet après-midi, les savants juges des cours d'appel. Il m'apparaît cependant utile de vous présenter la

perception que peut avoir une personne qui se situe à la périphérie de l'appareil judiciaire sur un problème particulier, celui du pouvoir d'intervention des cours d'appel intermédiaires.

Depuis 1975 et, surtout, depuis l'avènement de la Charte canadienne des droits et libertés, on constate une diminution progressive des appels à la Cour suprême du Canada. Les statistiques nous prouvent que le nombre annuel de pourvois entendus par ce tribunal varie entre quatre-vingts(80) et cent(100). La plupart d'entre eux portent sur les Chartes, la constitution et le droit pénal. D'autre part, le droit administratif occupe peu de place, au maximum 15% des pourvois, alors que le droit privé intéresse de moins en moins le plus haut tribunal de notre pays.

De plus, les critères sur lesquels la Cour suprême se fonde pour autoriser ou refuser un pourvoi devant elle demeurent inconnus, ses décisions à cet égard n'étant jamais motivées. Il s'agit là d'un signe de grande prudence de sa part mais cette attitude offre l'inconvénient de ne pas rassurer le plaideur qui se présente devant elle puisqu'il ne peut s'appuyer alors sur aucune jurisprudence. Il est évident que la Cour suprême ne veut pas être liée par les décisions qu'elle a rendues sur les requêtes pour autorisation de sorte qu'elle puisse ultérieurement se saisir d'une affaire qu'elle aurait déjà refusé d'entendre - et vice versa - à la lumière d'un contexte social ou juridique en évolution. On doit donc en conclure que les cours d'appel intermédiaires deviennent effectivement des tribunaux de dernier ressort dans la très grande majorité des matières et c'est par exception seulement que la Cour suprême refuse de leur confier la responsabilité d'agir comme tribunal de dernière instance.

Il existe toutefois un domaine où la Cour suprême continue d'énoncer des règles de conduite qui exercent une influence très contraignante sur les cours d'appel intermédiaires, celui de leur

pouvoir d'intervention face aux décisions des tribunaux de première instance.

En 1987, notamment, elle s'est prononcée à plusieurs reprises à ce sujet. On peut, à titre d'exemple, penser à trois arrêts où la Cour suprême a rappelé les limites qu'une cour d'appel ne doit pas franchir lorsqu'il est question d'apprécier la preuve présentée en première instance:

- N.V. Bocimar S.A. c. Century Insurance Co. of Canada, [1987] 1 R.C.S. 1247 (Cour d'appel fédérale).
- Lensen c. Lensen, [1987] 2 R.C.S. 672 (Cour d'appel de la Saskatchewan).
- Klimashewski c. Klimashewski, [1987] 2 R.C.S. 754 (Cour d'appel du Manitoba).

L'arrêt Bocimar est peut-être le plus intéressant à cet égard. Dans cette cause, la preuve soumise au tribunal était constituée essentiellement de documents et d'opinions exprimées par des experts dans des affidavits. Le juge de première instance avait conclu conformément aux faits présumés et à l'interprétation qu'en avait donnée les experts. La Cour d'appel s'est estimée en mesure d'effectuer sa propre analyse de la preuve offerte, puisque celle-ci était fondée sur des documents et elle a infirmé la décision pour le motif que, à son avis, la prépondérance des probabilités la conduisait à une conclusion différente de celle du premier juge.

La Cour suprême du Canada, par une décision majoritaire- quatre contre un -, a reproché à la Cour d'appel fédérale d'avoir commis une erreur en substituant son opinion à celle du juge de première instance puisqu'elle n'avait pas entendu les experts et

qu'elle n'était pas en mesure de dire ce qu'aurait été leur témoignage s'il avait effectivement eu lieu.

On se rend compte, par cet arrêt, que notre Cour suprême, loin d'assouplir les règles relatives au pouvoir d'intervention des cours d'appel intermédiaires, semble vouloir restreindre encore plus leur rôle, leur conférant alors plutôt de simples pouvoirs de révision des jugements de première instance au détriment de leurs véritables fonctions d'appel.

A la lumière des informations qui précèdent, je me permets de soulever, avec le plus grand respect, les question suivantes:

Puisqu'elle tend de plus en plus à prononcer exclusivement des arrêts de principe sur des matières d'intérêt national ou de droit nouveau, la Cour suprême du Canada ne devrait-elle pas s'abstenir progressivement d'énoncer des règles concernant le pouvoir d'intervention des cours d'appel intermédiaires et laisser à celles-ci le soin de déterminer leur propre jurisprudence à cet égard? Cette attitude nouvelle ne permettrait-elle pas de raffermir l'autorité de ces tribunaux sans, pour autant, diminuer les garanties de justice pour les citoyens? En d'autres termes, en quoi les justiciables seraient-ils lésés si on laissait à nos cours d'appel le soin de décider de leurs propres normes de conduite?

2- Le rôle actuel et futur des cours d'appel intermédiaires en matière de contrôle judiciaire

Si l'on fait l'hypothèse qu'avec le temps, les cours d'appel intermédiaires constitueront de facto des tribunaux de dernier ressort et qu'elles pourront élaborer leur propres jurisprudence sans intervention générale de la Cour suprême du Canada, ne

pourraient-elles pas adopter une attitude différente face aux décisions des tribunaux de première instance en matière de contrôle judiciaire, surtout si l'on tient compte de l'évolution des règles de procédure en ce domaine?

Vous me pardonnerez sûrement que, pour illustrer ma pensée, je m'appuie principalement sur le droit québécois. C'est évidemment celui que je connais le mieux et, à mon avis, les questions qu'il soulève peuvent, *mutatis mutandis*, recevoir une application dans les autres provinces du Canada.

Jusqu'en 1983, la personne qui souhaitait exercer un recours en *quo warranto*, *mandamus* ou évocation - ce dernier recours constituant une synthèse de la prohibition et du *certiorari* - devait recevoir d'un juge une autorisation préalable. Si celle-ci était accordée, un bref était émis et le procès se déroulait selon les règles ordinaires, avec contestation écrite et enquête impliquant l'audition de témoins.

Depuis, par amendement au Code de procédure civile, le législateur québécois a choisi une procédure simple et expéditive, en vue d'accélérer la solution de ces litiges. Ainsi, le recours s'exerce maintenant par une requête dont les allégations doivent être appuyées d'un affidavit. En principe, il n'y a pas de contestation écrite, celle-ci devant être autorisée par le tribunal. La demande est instruite d'urgence et la preuve des faits tend à se faire essentiellement par des affidavits détaillés que l'on peut qualifier de témoignages écrits; la preuve testimoniale à l'audience devenant complémentaire. Après avoir entendu les parties, le tribunal exerce sa discrétion: il accueille ou rejette la requête.

(Les personnes qui connaissent la jurisprudence québécoise constateront aisément l'absence de nuances dans les propos que je

viens de tenir; notamment sur le droit à l'interrogatoire sur affidavit. Je suis sûr que, vu les exigences de temps qu'impose le colloque, on ne m'en tiendra pas grief).

On peut dès lors se demander si cette nouvelle procédure pour l'exercice des recours contre l'administration ne conduira pas, à moyen terme, les plaideurs à soumettre à la Cour d'appel la même information, la même preuve que celle dont a été saisi le juge de première instance. Dans ce cas, celle-ci ne serait-elle pas aussi bien placée que lui pour apprécier la preuve présentée par les parties? Ne serait-il pas regettable que la Cour suprême du Canada continue à exiger l'application de ses règles de conduite à cet égard? De plus, le justiciable n'a-t-il pas droit à un renversement de la décision du juge de première instance si un banc d'appel, mis en présence des mêmes informations, en vient à la conclusion que celui-ci n'a pas exercé sa discrétion correctement ou a apprécié erronément la preuve qu'on lui a offerte?

D'autre part, on ne peut certes ignorer que le droit administratif occupe une place importante dans notre droit et que nos tribunaux, tant de première instance que d'appel, seront appelés à intervenir de plus en plus souvent en vue de contrôler les abus que pourrait commettre l'administration. Il faut donc se demander maintenant si le cadre juridictionnel actuel pour le règlement des conflits en ce domaine est vraiment adéquat ou s'il y a lieu de le modifier de quelque manière.

Présentement, les différentes législatures ont adopté des solutions fort variées pour l'audition de ces litiges. Ainsi, les articles 18 et 28 de la Loi sur la Cour fédérale imposent un cadre particulier pour les procès qui se déroulent devant ce tribunal. L'Ontario possède une formule différente avec sa "Divisional Court". Quant au Québec, il confie toujours les demandes premières à un seul juge de la Cour supérieure et il

permet encore l'utilisation de voies multiples - action déclaratoire, action directe en nullité, recours extraordinaires, injonction interlocutoire en certains cas - au citoyen qui veut faire valoir ses droits en ce domaine. On peut espérer qu'une véritable fusion de tous les recours contre l'administration sera adoptée bientôt par le législateur québécois. D'autre part, certains de nos juristes prônent la création, dans notre province, d'une espèce de "Divisional Court" dont les pouvoirs et fonctionnement s'apparenteraient à celle qui existe actuellement en Ontario.

Permettez cependant à quelqu'un qui consacre l'essentiel de ses énergies à l'étude du droit judiciaire, d'apporter un éclairage que lui suggère son analyse de la situation. Prenons, à titre d'exemple, deux situations concrètes auxquelles un citoyen ordinaire peut être confronté: il veut obtenir justice car il se prétend victime d'un "spot zoning" dans la municipalité où il demeure ou il se croit lésé par une décision arbitraire d'un organisme provincial à son égard. On doit alors se demander quelles sont les mesures les plus efficaces qui lui sont offertes pour qu'il puisse obtenir satisfaction, rapidement et à des coûts acceptables, si sa demande est fondée.

Est-il alors nécessaire de modifier le cadre juridictionnel actuel? On peut émettre l'hypothèse d'une audition devant un banc de trois juges de première instance, avec ou sans droit d'appel de leur décision. On peut également proposer la création d'une chambre spécialisée de la Cour supérieure qui exercerait le pouvoir de surveillance qu'on lui a confié. Ce ne sont sûrement pas les formules qui manquent lorsqu'on veut faire évoluer les structures.

A mon avis, si l'on veut réaliser une réforme valable, on doit nécessairement se pencher sur la procédure elle-même, tant

en appel qu'en première instance. Le terme "procédure" devant être entendu dans son sens le plus large, débordant ainsi les seules dispositions qui apparaissent dans un code. Ne peut-on pas simplifier les règles existantes pour l'audition de la demande ou pour le déroulement complet de l'appel? La méthodologie actuelle pour l'analyse des requêtes ou des appels ne pourrait-elle pas être transformée sans que, pour autant, les garanties de justice ne soient réduites pour la personne qui doit affronter l'administration?

Au Québec, une amorce de réforme a été entreprise concernant la procédure de première instance. Ne pourrait-on pas souhaiter qu'elle se poursuive dans les meilleurs délais et qu'elle déborde sur notre Cour d'appel?

Je n'oserais actuellement proposer des solutions toutes faites puisque, sur certains points, des études approfondies restent à faire. Je dois cependant avouer que j'éprouve des réticences très fortes face à tout bouleversement majeur des structures, à moins que celles-ci ne s'avèrent nécessaires. A mon avis, il faut surtout éviter de réécrire l'histoire.

Pour illustrer mes propos, j'aimerais vous parler d'un tribunal qui, dans notre province, a disparu après avoir vécu pendant plus de cinquante ans: la Cour de révision.

De 1849 à 1857, les litiges soumis à la Cour supérieure étaient entendus par un banc de trois juges. En 1857, le législateur québécois décidait qu'un seul juge présiderait à l'audition des procès civils et, en 1864, il créait la Cour de révision. Ce tribunal, composé d'un banc de trois juges de la Cour supérieure, possédait des pouvoirs qui s'apparentaient à ceux que détient présentement la "Divisional Court". En 1882, un rapport en prônait la disparition; en 1920, cette cour était

abolie. J'ai tenté, sans succès, de retrouver dans les journaux et les textes législatifs de l'époque les motifs de cette décision. Il semble que cette cour ait été supprimée parce qu'elle constituait un palier intermédiaire inutile entre la Cour supérieure et la Cour d'appel d'autant plus que l'on confiait à des juges la responsabilité d'effectuer une évaluation des décisions prononcées par des collègues de travail.

Que conclure de cette seconde partie de mon exposé? Sur le souhait que toutes les énergies soient consacrées, non seulement à la seule réforme des structures, mais également à une amélioration des règles de procédure ainsi qu'à une analyse critique du processus décisionnel actuel en matière de contrôle judiciaire.

3- L'avenir des cours d'appel, notamment en ce qui concerne leurs fonctions de révision et de cassation.

Je voudrais aborder cette dernière question brièvement et sous un angle particulier.

Nos cours d'appel assument essentiellement deux fonctions:

- la correction, s'il y a lieu, des erreurs dans le jugement qui fait l'objet d'un appel, de façon à régler définitivement le conflit entre les parties à un litige;
- l'établissement, grâce à des arrêts de principe, de règles à portée plus générale qui pourraient guider les juges de première instance ainsi que les tribunaux ou organismes administratifs lorsqu'ils seraient aux prises avec des problèmes similaires à ceux que la Cour d'appel aura tranchés.

Présentement, cette fonction régulatrice et stabilisatrice des règles de droit ne peut être exercée de façon satisfaisante par nos cours d'appel pour différents motifs qu'il serait trop long d'énumérer aujourd'hui; l'un de ceux-ci étant, certes, l'accroissement excessif de la charge de travail des membres de ces tribunaux.

Par contre, une analyse de l'évolution des matières que doivent traiter nos tribunaux permet aisément de constater l'importance grandissante des litiges reliés au droit administratif et surtout de l'impact majeur de leurs décisions auprès de portions de plus en plus larges de la population.

Or, ce phénomène récent exigera de tous nos tribunaux qu'ils effectuent l'analyse des litiges dont ils sont saisis dans une perspective socio-juridique nouvelle. En effet, on s'éloigne graduellement du modèle traditionnel voulant que le procès soit essentiellement l'affaire des parties et que celles-ci soient les seules que touche la décision du tribunal. Il faudra dorénavant tenir compte de l'impact sociologique des jugements et cette évolution se fera sentir surtout auprès des cours d'appel lorsqu'elles exerceront leur fonction de régulation du droit.

Il importe donc, dans ce contexte nouveau, que des ressources plus importantes et plus polyvalentes soient mises à leur disposition par le pouvoir exécutif. Certains pourront prétendre qu'il suffirait d'augmenter le nombre de juges ou d'ajouter quelques auxiliaires à ceux qui leur sont présentement affectés. A mon avis, il faudra plutôt convaincre nos gouvernants qu'il importe d'aborder cette question sous un jour nouveau et de rechercher des solutions qui collent mieux au contexte social actuel.

Permettez-moi de terminer ce bref exposé - ou plutôt mes trop nombreuses interrogations - par un souhait: celui que le Comité sur la réforme du Code de procédure civile du Québec, que j'ai l'honneur de présider, puisse éventuellement proposer des solutions qui répondent le mieux possible à certaines des questions que l'on aura posées au cours de ce colloque. D'ailleurs, les juristes québécois auront sûrement l'occasion de porter un jugement sur nos travaux et, je l'espère, d'en faire alors la critique.

18 août 1988

Hubert REID