

6^{IÈME} CONFÉRENCE ALBERT-MAYRAND

L'INDÉPENDANCE JUDICIAIRE:

DE

VALENTE

À

AUJOURD'HUI:

LES ZONES CLAIRES ET LES ZONES GRISES

UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL

FACULTÉ DE DROIT

ALLOCUTION PAR

L'HONORABLE J.J. MICHEL ROBERT

Juge en chef du Québec

14 novembre 2002

L'INDÉPENDANCE JUDICIAIRE: DE VALENTE À AUJOURD'HUI

LES ZONES CLAIRES ET LES ZONES GRISES

INTRODUCTION

Albert Mayrand fut un grand professeur, un éminent juriste et un juge exceptionnel. Il est et reste pour tous un modèle de justice. L'honorable Claire l'Heureux-Dubé disait, lors du discours d'inauguration de cet événement, que «le souci d'Albert Mayrand est avant tout de veiller à ce que justice soit faite»¹. Or, dans une société démocratique comme la nôtre, le système de justice repose ultimement sur la confiance du public. Il ne suffit donc plus que justice soit faite mais également qu'il y ait apparence de justice. Qui dit apparence de justice dit indépendance des tribunaux. C'est le sujet dont j'ai choisi de vous entretenir aujourd'hui. Je n'ai toutefois pas la prétention de vous brosser un portrait complet de tout ce qui a été dit ou avancé sur l'indépendance judiciaire au Canada mais plutôt de constater avec vous que ce concept qui a généré, depuis *Valente*², des arrêts longuement et minutieusement motivés, ne cesse d'évoluer.

L'indépendance et l'impartialité des tribunaux qui sont assurées constitutionnellement par les articles 11 d) de la *Charte canadienne*³ et 23 de la *Charte québécoise*⁴ ne sont pas des concepts nouveaux. Cependant, depuis l'arrêt *Valente*, les litiges les concernant se sont multipliés à un point tel que l'on peut compter plus de jugements sur le sujet depuis *Valente* que durant toute la période se situant entre 1867 et 1985⁵.

¹ Claire L'HEUREUX-DUBÉ, *Albert Mayrand: l'homme et son oeuvre*, Montréal, Éditions Thémis, 1998, p.14

² *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673 (ci-près cité *Valente*)

³ *Charte canadienne des droits et libertés*, partie de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B de la *Loi de 1982 sur la Canada* (1982, R.-U, c.11)] (ci-après désignée *Charte canadienne*)

⁴ *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12 (ci-après désignée *Charte québécoise*)

⁵ Gilles PÉPIN, «La jurisprudence relative à l'indépendance judiciaire au Canada, depuis l'arrêt *Valente*», (1995) 55 *R. du B.* 313, .317

Les conditions minimales de la garantie d'indépendance judiciaire développées dans l'arrêt *Valente*⁶ sont bien connues; il s'agit de l'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance institutionnelle.

Bien que ces conditions constituent l'assise de tous les jugements postérieurs à l'arrêt *Valente*, leur application continue d'évoluer. D'ailleurs, leur auteur, le juge Le Dain, avait déjà, dans *Valente*⁷, prévu qu'elles pouvaient fort bien varier et évoluer avec le temps et les circonstances⁸. Ce n'est guère surprenant puisque le concept de l'indépendance judiciaire n'est pas un concept statique. Il suffit de rappeler qu'en Angleterre, plusieurs siècles ont été requis pour parvenir à l'Acte d'établissement de 1701. En territoire canadien, l'indépendance judiciaire continue d'évoluer et son application de s'adapter aux différents tribunaux ou organismes auxquels s'appliquent les exigences de l'article 11 d) de la *Charte canadienne* ou de l'article 23 de la *Charte québécoise* au Québec.

Au Québec, étant donné l'application des garanties prévues à l'article 23 de la *Charte québécoise*, les tribunaux ont et auront la tâche difficile de déterminer, à la lumière de chaque cas, la portée et l'étendue de la garantie d'indépendance applicable à chacun d'eux selon leurs fonctions et leurs caractéristiques propres⁹. L'arrivée de nouvelles structures administratives, s'ajoutant à la multitude d'organismes administratifs déjà existants, laissent donc présager que les tribunaux continueront de faire évoluer ce concept parfois qualifié de flou¹⁰.

1- L'importance de l'indépendance judiciaire dans une société démocratique

L'indépendance judiciaire peut certainement être considérée comme un pilier de notre système de gouvernement. Les concepts d'indépendance et d'autonomie sont bien souvent associés à l'objectif de crédibilité du système et à la nécessité d'inspirer la confiance du public. Ignorer la crainte du public face à un manque d'indépendance du tribunal qui le dessert reviendrait à nier son importance et sa

⁶ *Valente c La Reine*, précité, note 2

⁷ *Valente c La Reine*, précité, note 2

⁸ *Mackeighan c. Hickman*, [1989] 2 R.C.S 796, 826

⁹ 2747-3174 *Québec inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919

nécessité.¹¹ Rappelons que «sans cette confiance, le système ne peut commander le respect et l'acceptation qui sont essentiels à son fonctionnement efficace».¹² C'est pourquoi, il a été reconnu depuis longtemps que l'indépendance et l'impartialité de nos tribunaux constituaient un fondement important de notre système judiciaire et de l'application de la règle de droit. En fait, il n'y a pas de démocratie véritable sans indépendance judiciaire.

Depuis l'arrivée des Chartes, les tribunaux se sont vus confier le mandat de veiller, au nom d'un plus large intérêt commun, à ce que les législatures ne portent pas atteinte, d'une manière injustifiable, à certains intérêts individuels et collectifs fondamentaux.¹³ Ainsi, depuis, les tribunaux tentent de délimiter, petit à petit, les dimensions d'une barrière érigée par les droits garantis par la Charte autour de chaque individu. C'est cette barrière que l'État ne sera jamais autorisé à franchir.¹⁴ En exerçant ce mandat, les tribunaux sont perçus comme pouvant offrir une «solution de rechange aux déficiences systémiques qui découlent de la règle de la majorité».¹⁵ Il est donc primordial de donner à ce mandat tout son sens. Chaque individu contestant la constitutionnalité d'une loi devant une Cour de justice doit et devra plus que jamais être assuré de l'existence de l'indépendance judiciaire.¹⁶ Ce nouveau rôle des tribunaux leur a donné une nouvelle vie comme troisième pouvoir.

C'est pourquoi, ce rôle de gardien des droits et libertés des tribunaux a donné une nouvelle importance au principe d'indépendance judiciaire.¹⁷

¹⁰ G. PÉPIN, *loc. cit.*, note 5

¹¹ Nathalie DES ROSIERS, «L'élaboration d'un modèle administratif favorisant l'indépendances des tribunaux statutaires» dans INSTITUT CANADIEN D'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE, *Justice à la carte. Adaptation face aux nouvelles exigences: les questions de coordination dans le système judiciaire canadien.*, Montréal, Éditions Thémis, 1999, 67-79, p.74

¹² *Valente c La Reine*, précité, note 2, 689

¹³ *R. c. Holmes*, (1988) 1 R.C.S. 914

¹⁴ *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30, 164

¹⁵ Jacques GOSSELIN, *La légitimité du contrôle judiciaire sous le régime de la Charte*, coll. «Minerve», Cowansville, Les Éditions Yvons Blais inc., 1991, p.14

¹⁶ Brian DICKSON, «Context and Evolution, The Canadian Charter of rights and freedom: context and evolution» dans Gérald-A. BEAUDOIN et Errol P. MENDES (dir.) *Charte canadienne des droits et libertés*, 3^e éd., Montréal, Wilson et Lafleur, 1996, p.19.

¹⁷ *Id.*, p.20

Le juge en chef Dickson évoquait d'ailleurs ce principe dans l'affaire *Beauregard*.¹⁸ Il écrivait alors:

[...] l'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés (*bien que, de toute évidence, elle ne soit pas pertinente en l'espèce à cause de sa date d'entrée en vigueur*) a conféré aux tribunaux un autre rôle vraiment important: la défense des libertés individuelles fondamentales et des droits de la personne contre les ingérences de tout palier et organe de gouvernement. **Encore une fois l'indépendance judiciaire est essentielle pour jouer ce rôle profondément constitutionnel.** (italique et emphase ajoutés).

Mes derniers propos ne sauraient toutefois restreindre l'importance de l'indépendance judiciaire aux seuls enjeux impliquant la Charte. Comme je le mentionnais plus tôt, il s'agit de l'assise même de notre système de justice.

2- L'indépendance judiciaire développée par nos tribunaux et son évolution

Depuis l'arrêt *Valente* où, dans un jugement unanime, la Cour suprême a établi le cadre d'interprétation de la garantie d'indépendance et d'impartialité de la magistrature prévues à l'article 11 d) de la *Charte canadienne*, le concept d'indépendance judiciaire a connu, à travers les années, une évolution certaine. Cette évolution, à travers les différents litiges, s'est d'ailleurs traduite par l'élaboration de principes fondamentaux s'y rattachant, par la redéfinition de certains critères déjà établis, par la création de nouveaux concepts mais surtout par son application à d'autres tribunaux que les Cours de justice traditionnelle notamment aux tribunaux administratifs québécois par le truchement de l'article 23 de la Charte québécoise.

Cette évolution a aussi été marquée par certaines remises en question et par quelques polémiques. L'étendue de sa définition, la nomenclature et la nature de ses composantes ainsi que la création d'un nouveau concept «hybride» en sont des exemples.

¹⁸ *R.c. Beauregard*, [1986] 2 R.C.S. 56, 72. (ci-après cité *Beauregard*)

Je me permettrai donc de faire un bref portrait du cheminement et de l'évolution de quelques uns de ces aspects.

- *La définition élargie de l'indépendance judiciaire*

Examinons d'abord l'étendue accordée, à travers les années, par les tribunaux à la définition de l'indépendance judiciaire.

Étant considérée, au sens strict, comme constituant la garantie contre toute influence de l'exécutif, l'«indépendance judiciaire» se définit dorénavant plus largement. Cependant, sa définition et son étendue n'ont pas toujours fait l'unanimité au sein du plus haut Tribunal.

En 1985, dans *Valente*, le juge Le Dain avait donné à l'indépendance judiciaire une définition plus large en précisant que l'influence pouvait aussi provenir d'une «relation avec autrui».¹⁹

L'année suivante, le juge Dickson dans l'arrêt *Beauregard*²⁰ établissait de façon précise une définition élargie de l'indépendance judiciaire. Il s'exprima ainsi:

Historiquement, ce qui a généralement été accepté comme l'essentiel du principe de l'indépendance judiciaire a été la liberté complète des juges prise individuellement d'instruire et de juger les affaires qui leur sont soumises: personne de l'extérieur - que ce soit un gouvernement, un groupe de pression, un particulier ou même un autre juge - ne doit intervenir en fait, ou tenter d'intervenir, dans la façon dont un juge mène l'affaire et rend sa décision.

(Je souligne).

Cependant, en 1991, le juge Lamer, dans *Lippé*, adopta une approche plus restrictive en signalant que le contenu du principe de l'indépendance se limitait à

¹⁹ *Valente c La Reine*, précité, note 2, 685

²⁰ *R c. Beauregard*, précité, note 18, 69

l'indépendance vis-à-vis du gouvernement.²¹ Toutefois, le juge Lamer ne donna pas une définition limitative à sa notion de «gouvernement». Selon lui, était compris comme pouvant avoir une influence «toute personne ou organisme capable d'exercer des pressions sur les juges en vertu de pouvoirs émanant de l'état».²²

Cette opinion sur l'étendue de l'indépendance n'était pas partagée par tous.

Dans le même arrêt, le juge Gonthier qui, écrivant pour trois autres de ces collègues, a considéré que cette définition était trop restrictive et y a préféré la définition plus large donnée dans l'arrêt *Beauregard*²³.

Ce n'est qu'en 1997, que le juge en chef Lamer rectifia sa position. En effet, lors de son analyse dans l'arrêt bien connu du *Renvoi sur les juges*, il reprendra le concept élargi énoncé par le juge Gonthier dans *Lippé* en mentionnant que «l'indépendance de la magistrature protège également les tribunaux contre l'ingérence des parties aux litiges dont ils sont saisis et du public en général».²⁴

Depuis, cette définition élargie prévaut lors de toute analyse impliquant la garantie d'indépendance judiciaire.

- *La nature de l'indépendance judiciaire et ses composantes*

Les tribunaux au fil des litiges ont aussi tenté d'expliquer et de préciser certains concepts déjà élaborés par des décisions précédentes. Le rapport entre les dimensions individuelles et collectives de l'indépendance et ses caractéristiques essentielles en sont un exemple.

L'indépendance judiciaire se définit depuis *Valente* par trois caractéristiques essentielles. Il s'agit, tel que nous l'avons vu précédemment, de l'inamovibilité, la

²¹ *R.c Lippé*, [1991] 2 R.C.S.114, 137-138 (ci-après cité *Lippé*)

²² *Id.*, 138 Le juge Lamer entendait notamment par cette définition: le Conseil canadien de la magistrature, tout Barreau et toute personne et organisme au sein de la magistrature investis de certains pouvoirs sur les juges.

²³ *R. c. Beauregard*, précité, note 18, 69

sécurité financière et l'indépendance administrative. À ces trois conditions, il faut ajouter ce qui sera appelé, en 1997, par le juge en chef Lamer dans le *Renvoi sur les juges*, les deux dimensions de l'indépendance judiciaire, c'est-à-dire l'indépendance individuelle d'un juge et l'indépendance institutionnelle ou collective de la cour ou du tribunal auquel le juge appartient.

Ces deux dimensions de l'indépendance judiciaire avaient déjà été énoncées et expliquées dans l'arrêt *Valente*. Le juge Le Dain écrivait:

Le rapport entre ces deux aspects de l'indépendance judiciaire est qu'un juge, pris individuellement, peut jouir des conditions essentielles à l'indépendance judiciaire, mais si la cour ou le tribunal qu'il préside n'est pas indépendant des autres organes du gouvernement dans ce qui est essentiel à sa fonction, on ne peut pas dire qu'il constitue un tribunal indépendant²⁵.

Reprenant ces termes, le juge en chef Lamer, dans le *Renvoi sur les juges*, conclut à l'insuffisance de l'explication donnée par le juge Le Dain sur le lien qui existe entre les trois caractéristiques essentielles et les deux dimensions de l'indépendance de la magistrature²⁶.

Il explique donc plus amplement la différence entre les deux concepts soit les trois caractéristiques essentielles et les deux dimensions de l'indépendance. Il écrit:

L'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance administrative forment, ensemble, l'indépendance de cette magistrature. Par contraste, les dimensions de cette indépendance

²⁴ *Renvoi: juges de la Cour provinciale*, [1997] 3 R.C.S. 3, .87 (ci-après cité *Renvoi sur les juges*)

²⁵ *Valente c. La Reine*, précité, note 2, 687

²⁶ *Renvoi: juges de la Cour provinciale*, précité, note 24, 82

Le juge Lamer écrit:

Il est nécessaire d'expliquer le rapport qui existe entre les trois caractéristiques essentielles de l'indépendance de la magistrature et les deux dimensions de ce principe, parce que l'explication donnée par le juge Le Dain dans *Valente* est incomplète.

indiquent lequel - du juge pris individuellement ou de la cour ou du tribunal auquel il appartient - est protégé par une caractéristique essentielle donnée²⁷.

[...]

Ainsi, la distinction conceptuelle entre les caractéristique et les dimensions de l'indépendance permet et tend à indiquer qu'il est possible qu'une caractéristique essentielle ait à la fois une dimension individuelle et une dimension institutionnelle ou collective²⁸.

C'est d'ailleurs en vertu de cette distinction et de cette explication que le juge en chef Lamer conclut que la caractéristique essentielle qu'est la sécurité financière a, à la fois, une dimension individuelle, qui lui avait été reconnue dans *Valente*, mais aussi une dimension collective ou institutionnelle.

- *L'indépendance et l'impartialité: deux concepts liés mais distincts*

La création de nouveaux concepts a aussi été à l'agenda de la Cour en matière d'indépendance. La proximité des concepts d'impartialité et d'indépendance a donné lieu à l'élaboration de ce qu'on appelle depuis: l'impartialité institutionnelle²⁹.

Les articles 11 d) de la *Charte canadienne* et 23 de la *Charte québécoise* garantissent au justiciable un tribunal indépendant et impartial. Ces deux notions se retrouvent côte à côte dans ces articles. On les retrouve aussi souvent une à la suite de l'autre dans certains jugements.³⁰ Il est vrai que ces deux notions sont très liées. Cependant, la définition de chacune importe pour fins d'analyse, même si lorsqu'elle est prise globalement, la garantie constitutionnelle prévue à l'article 11d) de la *Charte canadienne* ou celle prévue à l'article 23 de la

²⁷ *Id.*, 82

²⁸ *Id.*, 82-83

²⁹ Normand GIRARD, «Indépendance ou impartialité institutionnelle?», (1996) 3 *R.E.J.* 41, 43

Charte québécoise, ne doit pas varier. De plus, la différence entre ces deux concepts prend son importance et devrait par conséquent, se définir plus amplement avec l'évolution de la jurisprudence en matière administrative, puisque l'indépendance peut exister à un degré moindre en ce qui concerne les tribunaux administratifs, ce qui ne devrait pas être le cas en matière d'impartialité.³¹

La différence entre ces deux concepts pourrait paraître, à première vue, évidente. Cependant, lorsqu'on analyse la jurisprudence et la doctrine, nous ne pouvons que constater que la limite de chacune d'elles n'est pas si facile à circonscrire. D'ailleurs, «la proximité et même le chevauchement de ces notions ont fait naître un nouveau concept: l'impartialité institutionnelle»³² qui a été développée dans l'arrêt *Lippé* par le juge en chef Lamer.

Dès *Valente*, le juge Le Dain définit les deux concepts. L'impartialité sera définie comme «un état d'esprit ou une attitude du tribunal vis-à-vis des points en litige et des parties dans une instance donnée».³³ Quant à l'indépendance, elle sera plutôt définie comme connotant «non seulement un état d'esprit ou une attitude dans l'exercice concret des fonctions judiciaires, mais aussi un statut, une relation avec autrui, particulièrement avec l'organe exécutif du gouvernement, qui repose sur des conditions ou garanties objectives».³⁴ Le juge Le Dain confirme aussi dans cet arrêt l'existence d'un «rapport étroit» entre ces deux notions.³⁵

La juge McLachlin, quatre ans plus tard, dans *Mackeighan*³⁶, définira l'indépendance comme étant «la condition fondamentale de l'impartialité judiciaire dans un cas donné».

Quant au juge en chef Lamer, il écrira à propos des rapports entre ces deux concepts que «la garantie d'indépendance judiciaire vise dans l'ensemble à assurer une perception raisonnable d'impartialité; l'indépendance n'est qu'un «moyen» pour atteindre cette «fin». Si les juges pouvaient être perçus comme «impartiaux» sans

³⁰ Isabelle MARTIN, «La notion d'impartialité en droit canadien», (1996) 3 *R.E.J.* 71, 73-74

³¹ *Id.*, 76

³² G.NORMAND, *loc.cit.*, note 29, 43

³³ *Valente c. La Reine*, précité, note 2, 685

³⁴ *Id.*

³⁵ *Id.*

³⁶ *Mackeighan c. Hickman*, précité, note 8, 826

l'«indépendance» judiciaire, l'exigence d'«indépendance» serait inutile. Cependant, l'indépendance judiciaire est essentielle à la perception d'impartialité qu'a le public. L'indépendance est la pierre angulaire, une condition préalable nécessaire, de l'impartialité judiciaire».³⁷

Il ajoute plus loin cependant «que, dans certaines situations, il peut arriver que l'indépendance judiciaire ne soit pas suffisante».³⁸ C'est à partir de cette constatation que le juge élabore un nouveau concept, celui de l'impartialité institutionnelle.

Il explique:

Nonobstant l'indépendance judiciaire, il peut aussi exister une crainte raisonnable de partialité sur le plan institutionnel ou structurel. Bien que le concept de l'impartialité institutionnelle n'ait jamais été reconnu par notre Cour, la garantie constitutionnelle d'un tribunal indépendant et impartial» doit être suffisamment étendue pour le renfermer. Tout comme l'exigence d'indépendance judiciaire comporte un aspect individuel aussi bien qu'institutionnel, il en va de même pour l'exigence d'impartialité judiciaire.³⁹

[...]

Le statut objectif du tribunal peut s'appliquer tout autant à l'exigence d'«impartialité» qu'à celle d'«indépendance». Par conséquent, qu'un juge particulier ait ou non entretenu des idées préconçues ou des préjugés, si le système est structuré de façon à susciter une crainte raisonnable de partialité sur le plan institutionnel, on ne satisfait pas l'exigence d'impartialité.⁴⁰

Ce nouveau concept a été remis et est encore remis en question par la doctrine qui doute de son utilité puisque considéré comme recoupant en bonne partie la notion d'indépendance judiciaire.⁴¹ La partialité institutionnelle d'un tribunal «suppose qu'une

³⁷ *R. c. Lippé*, précité, note 21, 139

³⁸ *Id.*

³⁹ *Id.*, 140

⁴⁰ *Id.*, 140

⁴¹ Karim BENYEKLEF, «L'indépendance institutionnelle du pouvoir judiciaire: légitimité et participation au débat public», [1996] 45 *U.N.B.L.J.* 37, 45; voir aussi, Suzanne COMTOIS, «L'évolution des principes d'indépendance et d'impartialité quasi-judiciaire: récents développements», 6 *C.J.A.L.P.* 187, 199-200

personne bien renseignée, ayant étudié la question en profondeur, de façon réaliste et pratique, éprouve une crainte raisonnable de partialité dans un grand nombre de cas»⁴². Ce critère continue d'être appliqué par les tribunaux, notamment par la Cour suprême dans l'affaire *Régie des alcools*. Dans cette affaire, le juge Gonthier, tout en rappelant ce critère, affirme qu'il convient tout à fait, en vertu de l'article 23 de la Charte, à l'examen de la structure d'organismes administratifs exerçant des fonctions quasi-judiciaires.

Est-ce que les éléments analysés en vertu de l'impartialité institutionnelle auraient pu être analysés de façon plus appropriée par le biais des conditions objectives d'une définition large et souple de l'indépendance? La Cour suprême ne semble pas de cet avis. Il ne nous reste donc qu'à suivre l'évolution de cette notion afin de constater son application ou son abandon.

- ***L'application de l'indépendance judiciaire à des tribunaux autres que judiciaires***

L'évolution de l'indépendance judiciaire la plus remarquée et remarquable reste son application aux tribunaux non-judiciaires. Elle est entre autres explicable par la perpétuelle évolution du statut des juges administratifs et de leur autorité.⁴³

Rappelons qu'au Québec, l'article 23 vise un cadre plus large que l'article 11d) de la Charte canadienne. En effet, l'article 23 englobe tant les affaires civiles que les affaires pénales. Et très important, sa définition de tribunal inclut, en vertu de l'article 56, un coroner, un commissaire-enquêteur sur les incendies, une commission d'enquête et une personne ou un organisme exerçant des fonctions quasi- judiciaires.

Ainsi, dès les premiers arrêts de principe sur l'indépendance judiciaire, la doctrine s'interroge sur l'application, aux différents tribunaux administratifs, des critères développés dans ces jugements. L'énoncé d'un principe par nos tribunaux qui tiendrait compte du besoin de concilier les impératifs de commodités

⁴² 2747-3174 *Québec inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919, par.44 (ci-après cité *Régie des permis d'alcool*)

⁴³ Pierre LEMIEUX, *Droit administratif, doctrine et jurisprudence*, 3^e éd., Sherbrooke, Les Éditions Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke, 1998, p.191

administratives d'un côté et les principes d'impartialité et d'indépendance de l'autre, serait source de questionnement. Ce questionnement était bien sûr légitime mais pas nouveau. Tel que le signalait le rapport sur les tribunaux administratifs de 1987, «Le thème de l'indépendance des tribunaux administratifs n'est pas non plus nouveau; Lord Denning y consacrait déjà quelques pages en 1949:

The most important principle of all to establish is that the tribunals should be independent of the executive. If this is vital for the ordinary courts it is even more vital for the tribunals and it is more difficult for them to attain».⁴⁴

Cependant, l'application des garanties d'impartialité et d'indépendance telles qu'énoncées pour les tribunaux judiciaires faisait craindre une diminution de la rapidité et donc de l'efficacité de certains organismes administratifs. Pour certains, le formalisme inhérent à la judiciarisation remettait en cause l'assurance d'un accès à une justice moins coûteuse, plus expéditive, plus spécialisée, et par conséquent mieux adaptée aux besoins réels des citoyens⁴⁵.

Par ailleurs, chacun s'entendait pour que le système offert aux citoyens en soit un, qui soit efficace mais aussi un dans lequel il pourrait avoir confiance.⁴⁶

Tout comme le Groupe de travail sur les tribunaux administratifs qui ne pouvait concevoir une réforme des tribunaux administratifs «sans chercher à concevoir

⁴⁴ *Les Tribunaux administratifs*, Rapport du Groupe de travail sur les tribunaux administratifs, Les Publications du Québec, 1987, p.15 citant DENNING, sir A., *Freedom Under the Law*, London Stevens and Sons, 1949, p.81.

⁴⁵ René DUSSAULT et Louis. BERGEAT, *Traité de droit administratif*, 2^e éd., tome I, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1984, p.10., seulement sur les caractéristique de la justice administrative.

⁴⁶ Patrice GARANT, «L'impartialité structurelle des tribunaux administratif», (1995) 36 *C. de D.* 379, 405. Dans cet article le professeur Garant se prononçait ainsi avant l'adoption de la nouvelle *Loi sur la justice administrative*:

La mise en œuvre du rapport du Groupe de travail réglerait la difficile question de l'impartialité structurelle au regard de la multifonctionnalité inhérente aux organismes de régulation économique et sociale. Cette exigence se trouverait réalisée cependant au sein du Tribunal administratif du Québec comme elle l'est dans le cas de la justice municipale et de la justice militaire. En bout de ligne, elle profiterait à celui à qui cela revient, le citoyen. Ce dernier gagnerait sur les deux tableaux. D'un côté, comme membre d'une collectivité qui a le droit à une application efficace des lois, il bénéficierait d'une intervention administrative dépourvue du formalisme inhérent à la judiciarisation. De l'autre, si ses droits individuels étaient brimés d'une quelconque façon, il aurait accès à un véritable tribunal qui lui rendrait justice.

des institutions qui inspireront le plus grand degré de confiance possible aux justiciables pour lesquels elles sont créées⁴⁷», certains auteurs au Québec voyaient comme nécessaire la reconnaissance de garanties d'indépendance-statut aux membres de tribunaux administratifs afin d'améliorer l'image et la qualité de la justice administrative.⁴⁸ Cependant, comme le rapport du Groupe de travail sur les tribunaux administratifs l'écrivait: «s'il est difficile de déterminer le contenu de l'indépendance judiciaire, l'opération est encore plus risquée dans le cas de l'indépendance quasi-judiciaire».⁴⁹

Ainsi, l'application des garanties d'impartialité et d'indépendance n'a pas tardé à soulever des débats judiciaires.

Le pourvoi impliquant le cas particulier de la Régie des permis d'alcool⁵⁰ a finalement donné à la Cour suprême l'occasion de préciser la portée des exigences qu'impose l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne* aux tribunaux administratifs.

Dans cet arrêt, le juge Gonthier, tout en rappelant le texte de l'article 23 de la Charte québécoise, énonce que «[d]errière les variations terminologiques» de cet article «se cache la reconnaissance de principes classiques relatifs à l'impartialité et l'indépendance de la justice».⁵¹ Parlant de l'application de ces garanties, le juge signale que «l'art. 56 vise tout organisme exerçant des fonctions quasi-judiciaires, même de façon ancillaire, et le qualifie de «tribunal»». Ainsi, le tribunal de l'article 23 doit être considéré comme étant un «organisme qui exerce des fonctions quasi-judiciaires, et non celui qui n'exerce que des fonctions quasi judiciaires»⁵².

⁴⁷ *Les Tribunaux administratifs*, Rapport du Groupe de travail sur les tribunaux administratifs, Québec, Les Publications du Québec, 1987 dans Pierre LEMIEUX, «Commentaires sur la Loi sur la justice administrative», (1998) *Développements récents en droit administratif* 69, 71

⁴⁸ S.COMTOIS, *loc. cit.*, note 41, 192.

⁴⁹ *Les Tribunaux administratifs*, Rapport du Groupe de travail sur les tribunaux administratifs, Québec, Les publications du Québec, 1987, 131-238, p.132

⁵⁰ 2747-3174 *Québec inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, précité, note 42

⁵¹ 2747-3174 *Québec inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, précité, note 42, par.17

⁵² 2747-3174 *Québec inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, précité, note 42, par.19

Concluant que l'article 56 de la Charte québécoise commande la distinction entre les fonctions quasi-judiciaires de celles qui ne le sont pas, le juge Gonthier explicite:

L'article 23 de la Charte, cependant, précise un peu la démarche à suivre. Cette disposition énonce ainsi que toute personne a droit, «qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle», à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant qui ne soit pas préjugé. Il y a donc là indication que l'applicabilité de l'art. 23 dépend notamment de l'incidence éventuelle de la décision sur les droits et obligations du justiciable. Cela ne signifie pas que l'art. 23 doit être respecté à chaque fois qu'une décision risque de porter atteinte aux droits d'un citoyen. Pour que cette disposition entre en jeu, la procédure suivie par l'organisme en cause et la norme gouvernant la décision doivent également posséder certaines caractéristiques mises de l'avant par le juge Dickson dans l'affaire *Coopers & Lybrand*, précitée⁵³.

Par conséquent, nos tribunaux auront, en plus de la tâche reliée à la définition du contenu des garanties relatives à chaque organismes, à déterminer si la procédure suivie par l'organisme et la norme gouvernant la décision possèdent ou non les caractéristiques énoncés dans l'affaire *Coopers & Lybrand*⁵⁴.

Quant au contenu des garanties, le juge Gonthier, déterminant d'abord que le critère de la partialité institutionnelle s'applique à l'examen de la structure d'organismes administratifs exerçant des fonctions quasi-judiciaires, nous rappelle qu'un justiciable qui se présente devant un tribunal administratif ou une cour de justice peut légitimement s'attendre à ce qu'un arbitre impartial dispose de ses prétentions.⁵⁵ Il écrit: «Tout comme dans le cas des tribunaux judiciaires, l'observateur bien renseigné évaluant la structure d'un tribunal administratif en

⁵³2747-3174 *Québec inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, précité, note 42, par. 25

⁵⁴[1979] 1 R.C.S.495

⁵⁵2747-3174 *Québec inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, précité, note 42, par.45

viendra à l'issue de l'analyse à l'une des deux conclusions: il possédera une crainte raisonnable de partialité ou il en sera dénué». ⁵⁶

En ce qui a trait à l'application de l'indépendance judiciaire aux tribunaux administratifs, la Cour, tel que nous nous y attendions, décide que les principes développés en matière d'indépendance judiciaire depuis *Valente*⁵⁷ doivent trouver application en vertu de l'article 23 de la Charte québécoise. Cependant, la Cour y ajoute tout de même un certain bémol ou plutôt une certaine dose de flexibilité. Le niveau requis d'indépendance institutionnelle dépendra désormais de la nature du tribunal, des intérêts en jeu et des autres signes indicatifs de l'indépendance, tels les serments professionnels.

Rappelant les trois principales composantes de l'indépendance judiciaire, soit l'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance institutionnelle, le juge Gonthier ajoute que bien que les tribunaux administratifs n'aient pas à présenter les mêmes garanties objectives que les cours supérieures relativement à l'indépendance judiciaire, «l'article 23 ne tolère pas l'existence d'organismes à propos desquels un observateur bien renseigné, à l'issue de l'analyse de tous les éléments pertinents, éprouverait des craintes raisonnables de partialité»⁵⁸.

C'est ce principe qui, retenu par notre Cour, a donné lieu à l'élaboration d'un spectre des tribunaux administratifs. Ce spectre peut se définir comme un continuum où chaque extrémité détermine le niveau de garantie d'indépendance. On retrouvera donc à l'extrémité supérieure du spectre le tribunal administratif qui s'apparente ou avoisine les cours de justice. Un tel positionnement demandera une modulation à la hausse des garanties reconnues traditionnellement aux tribunaux administratifs. À l'autre extrémité, on retrouvera plutôt le tribunal administratif «classique» lequel ne répondra qu'à une garantie minimale d'indépendance judiciaire généralement accordée aux tribunaux administratifs ailleurs au Canada.⁵⁹

⁵⁶*Id.*, note 42.

⁵⁷ *Valente c. La Reine*, précité, note 2

⁵⁸ 2747-3174 *Québec inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, précité, note 42, par.63

⁵⁹ *Québec (Procureur général) c. Barreau de Montréal*, [2001] R.J.Q 2058 (C.A.), par.115 et 163.(Requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée 2002-10-17)

Il est à parier que l'application de l'indépendance judiciaire aux tribunaux administratifs déjà en place ou à venir définira peu à peu le niveau de garantie tout au long de ce continuum. Cependant, l'évolution du principe et la multiplication de son application ne devront pas contrevenir aux exigences minimales des garanties d'impartialité et d'indépendance de l'article 23 de la *Charte québécoise*. En effet, bien que les conditions élaborées dans *Valente*⁶⁰ soient susceptibles d'être appliquées avec souplesse et flexibilité selon la nature et le fonctionnement de chaque tribunal, il faudra tel que l'a écrit le juge en chef Lamer, «protéger l'essence de chaque condition dans tous les cas».⁶¹ En effet, il faut se rappeler qu'une justice qu'elle soit, de droit commun ou administratif, ne pourra être qualifiée de justice si elle n'est pas impartiale et indépendante.

3- Les différents critères de l'indépendance judiciaire et leur application

Tel que le signalait le professeur Pépin, en 1995, «le principe constitutionnel de l'indépendance judiciaire donne naissance à un certain nombre de conditions, sans lesquelles il n'est pas d'indépendance digne de ce nom».⁶² Ces conditions ou critères essentiels de l'indépendance judiciaire ont aussi évolué à travers les divers types de litiges ainsi que par leur application à différents types de tribunaux.

- Les conditions minimales

Ces conditions sont toutefois des conditions minimales. L'indépendance judiciaire telle qu'établie par les tribunaux ne saurait être définie autrement que comme constituant la garantie minimale pour satisfaire l'exigence requise afin d'assurer la confiance du public dans le système qui lui est offert.

Tel que le rappelait le juge en chef Lamer dans l'affaire *Lippé*, «en formulant les trois conditions essentielles de l'indépendance judiciaire, le juge Le Dain dans *Valente*, a

⁶⁰ *Valente c. La Reine*, précité, note 2

⁶¹ *R. c. Généreux*, [1992] R.C.S. 259, 286 (ci-après *Généreux*). Voir aussi, P. LEMIEUX, *op. cit.*, note 42, p.195

⁶² G. PÉPIN, *loc. cit.* note 5, 330

aussi fait la distinction entre l'«idéal» et le contenu de la garantie constitutionnelle.⁶³ En effet, «les textes constitutionnels et quasi constitutionnels ne garantissent pas toujours l'existence d'un système idéal. Ils visent plutôt à assurer qu'au vu de l'ensemble de leurs caractéristiques, les structures des organismes judiciaires et quasi judiciaires ne soulèvent aucune crainte raisonnable de partialité».⁶⁴

Il faut aussi rappeler que même en acceptant que les tribunaux puissent continuer de faire preuve d'une plus grande souplesse lorsqu'il s'agit d'appliquer les principes d'indépendance et d'impartialité aux tribunaux administratifs⁶⁵, «l'article 23 ne tolère pas l'existence d'organismes à propos desquels un observateur bien renseigné, à l'issue de l'analyse de tous les éléments pertinents, éprouverait des craintes raisonnables de partialité.»⁶⁶

Ceci dit, regardons brièvement comment ces caractéristiques ont été définies et appliquées.

- *L' inamovibilité*

Élaborant cette condition, le juge Le Dain précise qu'étant donné l'importance attachée traditionnellement à cette condition, l'inamovibilité doit être considérée comme la première des conditions essentielles.⁶⁷

Le principe de l'inamovibilité constitue l'antithèse de la nomination discrétionnaire ou arbitraire. Il est aussi une assurance contre la révocation sans motifs précis et sans respect d'une procédure stricte et prédéterminée.⁶⁸

Deux conditions ont été énoncées dans l'arrêt *Valente* à propos de l'inamovibilité des juges des cours provinciales. Premièrement, un juge ne peut être révoqué que pour un

⁶³ *R.c Lippé*, précité, note 2, 142-143.

⁶⁴ 2747-3174 *Québec inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, précité, note 42, 952

⁶⁵ *Montambeault c. Brazeau*, [1996] C.A.L.P. 1795 (C.A.), 1806 (Requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée, 1997-09-11) et *Canadian Pacifique Limitée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3

⁶⁶ 2747-3174 *Québec inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, précité, note 42, 962

⁶⁷ *Valente c. La Reine*, précité, note 2, 694

motif valable et ce motif doit être «lié à sa capacité d'exercer les fonctions judiciaires». Deuxièmement, un juge ne peut être révoqué qu'après une enquête judiciaire au cours de laquelle le juge visé a pleinement l'occasion de se faire entendre.⁶⁹

En résumé, les charges du juge doivent être «à l'abri de toute intervention discrétionnaire ou arbitraire de la part de l'exécutif ou de l'autorité responsable des nominations».⁷⁰

S'ajoutent aux critères de la destitution sans motif et de l'existence d'une structure d'audition adéquate, les critères fondés sur la durée des mandats et leur renouvellement lorsque le tribunal en cause est administratif.

Concernant ces nouveaux éléments, la Cour suprême dans *Régie des permis d'alcool*⁷¹, conclut que l'existence de mandat à durée déterminée n'était pas contraire au principe d'indépendance ou d'impartialité institutionnelle. Toutefois, ajoute-t-elle, la destitution des juges ne saurait être laissée au bon plaisir de l'exécutif. Leur destitution ne peut avoir lieu que pour des motifs précis.

Dans le même ordre d'idées, notre Cour dans *Québec (Procureur général) c. Barreau de Montréal*,⁷² a considéré que, bien que la nature du TAQ commandait des garanties d'inamovibilité plus élevées que celles requises pour les tribunaux administratifs comme la Régie des permis des alcools, la durée initiale du mandat de cinq ans respectait l'exigence requise par l'article 23 de la *Charte québécoise* en ce qui concerne l'inamovibilité des juges.

Quant au renouvellement des mandats, notre Cour a conclu que la présence d'un représentant du gouvernement et du président du TAQ aux comités chargés de recommander le renouvellement des membres du TAQ crée une situation de dépendance ou du moins une apparence de dépendance. Le processus proposé impliquant un comité non-indépendant ne saurait, selon l'analyse du juge Dussault,

⁶⁸ Karim BENYEKHFLEF, «Le principe de l'indépendance judiciaire et les juges de paix», 47 *R. du B.* 307, 313

⁶⁹ *Valente c. La Reine*, précité, note 2, 697

⁷⁰ *Id.*, 698

⁷¹ 2747-3174 *Québec inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, précité, note 42, 964

répondre aux exigences de la garantie d'inamovibilité minimale garantie et requise par l'article 23 de la Charte québécoise.

- *La sécurité financière*

Dans *Valente*, le juge Le Dain décrit cette condition comme étant une «sécurité qui consiste essentiellement en ce que le droit au traitement et à la pension soit prévu par la loi et ne soit pas sujet aux ingérences arbitraires de l'exécutif, d'une manière qui pourrait affecter l'indépendance judiciaire». ⁷³

On ne saurait parler de cette condition sans mentionner le jugement de la Cour suprême sur le *Renvoi sur les juges*. Dans cette décision, le juge en chef Lamer aborde la dimension institutionnelle de la sécurité financière. Il écrit :

Vu l'importance de la dimension institutionnelle ou collective de l'indépendance de la magistrature en général, quelle est la dimension institutionnelle ou collective de la sécurité financière? À mon sens, la sécurité financière des tribunaux en tant qu'institution comprend trois éléments qui découlent tous de l'impératif constitutionnel qui veut que, autant que possible, les rapports entre le judiciaire et les deux autres pouvoirs de l'État soient dépolitisés.

[...]

Dans le contexte de la sécurité financière institutionnelle ou collective, cet impératif commande que la magistrature soit protégée contre l'ingérence politique des autres pouvoirs par le biais de la manipulation financière, qu'elle soit perçue comme telle et qu'elle ne devienne pas empêtrée dans les débats politiques sur la rémunération des personnes payées sur les fonds publics. ⁷⁴

Se basant sur cette définition, le juge en chef Lamer écrit que la dimension institutionnelle de la sécurité financière comporte trois éléments:

- Les traitements des juges des cours provinciales peuvent être réduits, mais les provinces ont l'obligation constitutionnelle d'établir des organismes

⁷² *Québec (Procureur général) c. Barreau de Montréal*, précité, note 59

⁷³ *Valente c. La Reine*, précité, note 2, 704

⁷⁴ *Renvoi: juges de la Cour provinciale*, précité, note 24, 88-89

- indépendants, efficaces et objectifs pour faire à ce sujet des recommandations qui ne peuvent être écartées que pour des motifs rationnels;
- Il est interdit à la magistrature d'entamer, collectivement ou individuellement, avec l'exécutif ou le législatif, des négociations à ce sujet;
 - Les réductions ne doivent pas avoir pour effet d'abaisser les traitements sous le minimum requis par la charge du juge.

Ces trois principes établissent depuis des lignes directrices pour les gouvernements afin d'établir les salaires des juges en conformité avec l'article 11 d) de la *Charte canadienne*. Ainsi, ils viennent donc compléter l'arrêt *Valente* en établissant une dimension collective ou institutionnelle à la condition de sécurité financière.⁷⁵

À titre d'exemple récent de l'évolution et de l'application de ce critère aux tribunaux administratifs, le juge Dussault au nom de notre Cour dans *Québec (Procureur général) c. Barreau de Montréal* mentionnait que «la garantie d'indépendance judiciaire des membres du TAQ en matière de sécurité financière n'exige pas seulement qu'ils soient à l'abri des pressions du gouvernement au sens étroit du terme, mais également de celles du président du Tribunal».⁷⁶

Ainsi, s'appuyant sur l'affaire *Généreux*⁷⁷ dans laquelle la Cour suprême se prononce contre le principe de l'évaluation annuelle du rendement d'un officier des Forces armées siégeant comme membre d'une cour martiale générale, le juge Dussault écrit que bien que l'analyse faite dans *Généreux* traite de la question aux fins de l'alinéa 11d) de la *Charte canadienne*, elle peut aussi s'appliquer lors de l'analyse de la garantie prévue à l'article 23 de la *Charte québécoise*. Par conséquent, en tenant compte des compétences du TAQ, des pouvoirs conférés à ses membres et du fait que les intérêts de l'État, en tant que partie, sont fréquemment en jeu devant cette institution, notre Cour a décidé que l'évaluation annuelle du rendement des membres du TAQ, par le président

⁷⁵ P. LEMIEUX, *op. cit.*, note 42, p.198.

⁷⁶ *Québec (Procureur général) c. Barreau de Montréal*, précité, note 59, par.194

⁷⁷ *R. c. Généreux*, précité, note 61

aux fins de la révision de leur traitement, est incompatible avec la garantie d'indépendance judiciaire dont ils doivent bénéficier sur le plan de la sécurité financière.

Ainsi, nous pouvons retenir de ce récent jugement que le critère relié à la sécurité financière, bien qu'il puisse recevoir une application plus souple dans certaines circonstances, protège non seulement des pressions indues du gouvernement mais aussi de celles de l'intérieur de l'organisme en cause et ce, même dans le cas de tribunaux administratifs.

- *indépendance institutionnelle ou administrative*

Cette condition a été définie comme étant le pouvoir d'un tribunal de contrôler les «décisions administratives qui portent directement et immédiatement sur l'exercice des fonctions judiciaires». ⁷⁸ Ces décisions administratives comprennent notamment, l'affectation des juges aux causes, les séances de la cour, le rôle de la cour, ainsi que les domaines connexes de l'allocation des salles d'audience et de la direction du personnel administratif exerçant ces fonctions. ⁷⁹

Cette condition a été renommée par le juge en chef Lamer qui écrivait au nom de la majorité dans le *Renvoi sur les juges*. Afin de ne pas confondre la notion d'«indépendance institutionnelle» qui caractérise plutôt une des deux dimensions de l'indépendance judiciaire, le juge en chef Lamer lui a préféré le terme «indépendance administrative» qui reflétait davantage la nature de cette condition.

Quant à son application, la Cour, dans *Régie des alcools*, en affirmant qu'il n'est pas inhabituel qu'un organisme administratif soit soumis à la supervision générale d'un membre de l'exécutif quant à sa gestion a décidé que le fait que le ministre de la Sécurité publique supervise généralement la gestion de la Régie n'affecte pas l'indépendance des régisseurs. ⁸⁰

⁷⁸ *R. c. Valente*, précité, note 2, 712

⁷⁹ *Id.*, 709

⁸⁰ *2747-3174 Québec inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, précité, note 42, par. 69-70

À la lumière de ce bref survol des différentes composantes de l'indépendance judiciaire et de leur application à différents types de tribunaux, il nous est permis de croire que les litiges qui seront soumis aux tribunaux permettront à ceux-ci d'articuler la portée et l'étendue de chacune d'elles et ainsi d'offrir une certaine prévisibilité quant aux garanties minimales exigées.

4- L'indépendance judiciaire et la participation des juges aux débats publics

Avant de conclure, je me permettrai un dernier commentaire.

Depuis l'arrivée de la Charte et en raison du nouveau rôle de gardien des droits et libertés, nos tribunaux ont reçu, ces dernières années, une attention particulière de la part des médias. La décision de certains juges font même, à l'occasion, l'objet de débat public télévisé. Il arrive même assez souvent que plusieurs critiques non justifiées et démontrant une incompréhension du droit et des enjeux en cause restent la seule source d'information du public. Il est vrai qu'en interprétant et en définissant l'étendue des droits et libertés de chacun, tel que nous l'avons vu plus tôt, l'indépendance judiciaire prend une toute nouvelle importance. Cependant, ce devoir d'indépendance et d'impartialité empêche-t-il de façon absolue les juges de prendre part à ces débats?

Dans l'arrêt *Ruffo*⁸¹, le juge Gonthier écrivait que «le devoir de réserve lié à la charge de magistrat est un principe fondamental. En soi, il est une garantie supplémentaire de l'indépendance et de l'impartialité judiciaires et vise à assurer que la perception du justiciable ne soit pas affectée sous ce rapport». «Le respect et la confiance qui s'attachent à cette impartialité commandent donc tout naturellement que le juge soit à l'abri de remous et de controverses susceptibles d'entacher la perception d'impartialité que doit dégager son comportement».

En exprimant une opinion qui ne s'inscrit pas dans l'optique de l'idéal démocratique, un juge risque fort de violer par son discours le principe d'indépendance et d'impartialité de la magistrature. Ce principe, en effet, n'est pas une finalité en soi: il doit servir une fin plus élevée, l'idéal démocratique. Mais il est tout aussi évident que cette contrainte sur la liberté d'expression ne se traduit pas par une interdiction absolue d'expression.

Selon le professeur Benyekhlef, «les juges doivent se voir reconnaître le droit d'intervenir publiquement pour défendre leurs décisions, lorsque celles-ci sont l'objet de critiques de nature fondamentale, ou lorsque d'autres centres de pouvoir portent atteinte, par leurs actions ou leurs paroles, à l'idéal démocratique⁸²».

Pour lui: «L'indépendance institutionnelle du pouvoir judiciaire ne saurait être restreinte aux simples composantes identifiées par la Cour suprême du Canada dans les affaires *Valente* et *Beauregard*. Ces composantes sont évidemment fondamentales. À celles-ci s'ajoute toutefois la vocation de l'institution judiciaire de défendre et de promouvoir l'idéal démocratique tel que celui-ci est défini par notre Constitution. Cette défense et cette promotion ne passent pas simplement par l'action jurisprudentielle, ainsi que le juge Dickson l'a reconnu dans l'affaire *Beauregard*. Elles supposent que la magistrature occupe, sans complexe, l'espace public afin de débattre avec les autres centres de pouvoir, dans notre société, des enjeux fondamentaux qui définissent et structurent l'essence démocratique. En outre, il n'est plus aujourd'hui acceptable, au plan socio-politique, que la magistrature rejette toute participation au débat public au nom d'une impartialité quasi-aristocratique. Le public ne comprendrait pas que de tous les corps publics, seul le pouvoir judiciaire échappe ainsi à une saine et nécessaire dialectique critique. Le pouvoir judiciaire ne peut assurer son indépendance institutionnelle s'il refuse de participer pleinement et entièrement aux débats fondamentaux qui agitent la société démocratique. Le principe de l'indépendance ne peut être appréhendé comme une simple défense des intérêts judiciaires (acceptation négative), il doit également avoir une acceptation proactive ou positive par laquelle le pouvoir judiciaire affirme, de manière concrète, l'exercice de son autonomie. La participation du pouvoir judiciaire aux débats démocratiques sera d'ailleurs souvent, pour le public, la seule marque réelle et visible de l'indépendance institutionnelle de celui-ci».⁸³

Ces propos de l'auteur Benyekhlef, proposent une évolution du concept de l'indépendance institutionnelle et démontrent bien que l'indépendance judiciaire qui a évolué à travers les années continuera d'évoluer à travers les différents litiges qui seront

⁸¹ *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 R.C.S. 267, 330-331

⁸² K. BENYEHLEF, *loc.cit.*, note 41, 56

⁸³ Id.

soumis aux tribunaux et dont la nature ou la complexité nous échappent probablement encore.⁸⁴

CONCLUSIONS

En conclusion, j'aimerais faire état de certaines zones grises de l'indépendance judiciaire qui, je le crois, connaîtront un certain développement dans les prochaines années.

Je le fais davantage sous forme de questions de façon à stimuler une réflexion collective qui produira des idées nouvelles et des solutions originales à un nouvel environnement socio-juridique.

Sur le plan de l'inamovibilité des juges provinciaux, la destitution par le gouvernement par opposition à l'Assemblée nationale, après évidemment une enquête indépendante est satisfaisante sur le plan constitutionnel mais représente un minimum et non pas un idéal. Ne devrait-on pas envisager de modifier la *Loi sur les tribunaux judiciaires du Québec* pour y incorporer un mécanisme de destitution par une résolution de l'Assemblée nationale, à l'instar de ce qui se fait sur le plan fédéral et en Ontario? Cela est d'autant plus important au Québec que nos juges de nomination provinciale ont une compétence plus large et plus importante que celle de tous les juges des autres provinces.

Quant à la sécurité financière et notamment quant à la détermination des conditions de rémunération, je crois que véritablement, nous nous orientons vers une fixation dite objective des salaires par le truchement des commissions triennales et quadriennales. Ces organismes administratifs vont adopter des critères de référence objectifs dans leur recherche d'une solution juste et équitable pour les juges.

Ce mécanisme, graduellement, aura pour effet de dépolitiser la fixation des salaires des juges, tout en enlevant au pouvoir exécutif une large part de sa discrétion en ce domaine.

⁸⁴ Id.

Je crois qu'il s'agit là d'un progrès remarquable à condition que les commissions administratives appliquent des critères rigoureux dans la formulation de leur recommandation et développent une certaine jurisprudence administrative à cet égard.

Le choix des critères de comparaison notamment sera crucial. Au niveau fédéral, on a souvent retenu le milieu de l'échelle des sous-ministres de classe 3 et la rémunération des associés dans les cabinets urbains pour la fourchette d'âge et d'expérience dans lesquelles le gouvernement fait généralement ses nominations.

Un des aspects de l'indépendance judiciaire qui a suscité beaucoup de discussion dans les années récentes est l'indépendance dite administrative. La condition minimale a été définie dans *Valente* de façon limitative. Elle n'engloberait que l'assignation des juges aux causes, les séances de la Cour, le rôle de la Cour, ainsi que les domaines connexes de l'allocation des salles d'audience et de la direction du personnel administratif exerçant ces fonctions.

Le partage des responsabilités entre, d'une part les ministères provinciaux de la justice et la magistrature notamment par le truchement des juges en chef reste mal défini et ambigu. Il en résulte souvent une confusion et un manque d'imputabilité qui ne sont pas sains pour l'administration de la justice. Deux situations viennent à l'esprit et elles se sont produites en dehors du Québec, ce qui nous permet, je suppose, un certain recul. Je veux mentionner le caractère insalubre du Palais de justice de Calgary qui a provoqué un conflit ouvert entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif de l'Alberta; seconde situation, le désir du gouvernement de la Colombie-Britannique de fermer certains tribunaux certains jours de la semaine. Dans cette province, le Procureur Général a tenté de fermer le palais de justice pour économiser des sous. Les juges se sont opposés avec succès.

Aurions-nous avantage à mieux définir l'indépendance administrative, améliorant ainsi l'imputabilité du gouvernement et de la magistrature devant le public? La Cour suprême du Canada dispose d'une relative autonomie de gestion alors que plusieurs tribunaux américains reçoivent un budget global du «Appropriations Committee» du Sénat et assument en totalité leur gestion. Évidemment, pour ce faire, les juges en chef doivent être assistés de gestionnaires professionnels qui s'identifient maintenant sous le vocable

de «Court Administrators». La réflexion chez nous doit se poursuivre à ce sujet et conduire, je l'espère, à des améliorations de la structure de gestion des tribunaux.

La situation actuelle place les juges en chef dans un rôle de quémandeur de services face au ministère de la Justice qui doit juger si la demande est raisonnable. Cela n'est pas sain ni pour le pouvoir exécutif ni pour le pouvoir judiciaire.

Une autre zone grise de l'indépendance judiciaire se retrouve dans les rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Depuis déjà quelques décennies, le gouvernement fédéral a créé le poste de Commissaire à la magistrature qui avait justement pour but d'agir comme intermédiaire entre les deux pouvoirs créant ainsi une certaine distanciation entre eux. Je crois que l'institution s'est révélée utile. Cependant, le commissaire à la magistrature conserve un statut de sous-ministre associé à la justice, relevant au moins sur le plan hiérarchique du sous-ministre en titre. Le temps est-il venu de compléter la réforme entreprise il y a vingt ans et de donner au commissaire un statut de sous-ministre en titre directement responsable de son budget devant le Conseil du Trésor? Au Québec, l'institution n'existe pas. Pourquoi ne pas la mettre en place pour les juges de nomination provinciale.

J'ai gardé pour la fin, pour le dessert, si j'ose dire, une question plus difficile encore, celle du processus de nomination des juges.

Quant au processus de nomination, je dirai d'emblée qu'il s'agit d'une question qui relève d'abord des parlements et des gouvernements et que le système actuel en général ne nous a pas mal servi. Par ailleurs, il a souvent été critiqué pour son manque de transparence.

Est-ce qu'il peut être amélioré? Sans doute, il l'a déjà été et pourra continuer à l'être. Il faut cependant éviter des écueils dont celui de mettre en place un système qui par la ratification, donne à une majorité parlementaire le loisir de choisir seulement des magistrats soit d'une idéologie de gauche soit d'une idéologie de droite. La situation aux États-Unis à cet égard pour certains tribunaux paraît préoccupante et nous n'avons pas intérêt, je crois, à importer ces façons de faire chez nous, qui, à mon point de vue, constitue une menace sérieuse pour la pratique de l'indépendance judiciaire.

Par ailleurs, le fonctionnement des comités de sélection a été grandement amélioré, ce qui nous rapproche d'un système fondé principalement sur le mérite de chaque candidat. Entre autres, on demande maintenant aux candidats de faire acte de candidature et le processus de consultation est beaucoup plus large qu'il ne l'a déjà été.

Peut-être devrions-nous revoir la composition des comités fédéraux de façon à y incorporer des représentants du Parlement? Ces changements pourraient rehausser l'autorité des comités dans leur pouvoir de recommandation. Enfin, il faut, je crois, donner au processus une plus grande transparence, tout en s'assurant de ne pas éloigner des candidats valables par un mode de nomination davantage public.

Depuis 1985, l'indépendance judiciaire a véritablement changé de visage. Elle s'applique maintenant à des domaines nouveaux et qui étaient insoupçonnés avant *Valente*. Elle a donné au pouvoir judiciaire une plus grande autonomie, une plus grande marge de manœuvre et, un plus grand degré d'égalité vis-à-vis les autres pouvoirs et notamment vis-à-vis le pouvoir exécutif. En contre-partie, elle a projeté le pouvoir judiciaire sous les feux de la rampe des médias. Les juges doivent s'adapter à ce nouvel environnement médiatique. Par ailleurs, cette nouvelle indépendance n'a pas pour objet d'améliorer le statut des magistrats mais plutôt de garantir davantage les droits et libertés des citoyens et l'impartialité des décisions, ce qui somme toute s'avérera bénéfique pour la qualité de l'administration de la justice.

BIBLIOGRAPHIE**JURISPRUDENCE**

Canadien Pacifique Limitée c. Bande indienne de Matsqui, [1995] 1 R.C.S. 3

Québec (Procureur général) c. Barreau de Montréal, [2001] R.J.Q. 2058 (C.A.)

Mackeighan c Hickman, [1989] 2 R.C.S. 796

Montambeault c. Brazeau, [1996] C.A.L.P. 1795 (C.A.)

R c. Beauregard, [1986] 2 R.C.S. 56

R. c. Généreux, [1992] 1 R.C.S. 259

R. c. Lippé, [1991] 2 R.C.S. 114

R c. Holmes, [1998] 1 R.C.S. 914

R c. Morgentaler, [1988] 1 R.C.S. 30

Renvoi: juges de la Cour provinciale, [1997] 3 R.C.S. 3

Ruffo c Conseil de la magistrature, [1995] 4 R.C.S. 267

Valente c. La Reine, [1985] 2 R.C.S. 673

2747-3174 Québec inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool), [1996] 3 R.C.S. 919

MONOGRAPHIES

BENYEKHLEF, K., *Les garanties constitutionnelles relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire au Canada*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1988

DUSSAULT, R. et L. BORGÉAT, *Traité de droit administratif*, 2^e éd., tome I, Les Presses de l'Université Laval, 1984

GOSELIN, J., *La légitimité du contrôle judiciaire sous le régime de la Charte*, collection minerve, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais inc., 1991

L'HEUREUX-DUBÉ, C., *Albert Mayrand : l'homme et son œuvre*, Montréal, Éditions Thémis, 1998.

LEMIEUX, P., *Droit administratif, doctrine et jurisprudence*, 3^e éd., Sherbrooke, Les Éditions Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke, 1998

ARTICLES DE REVUE

BARRY, L., «Judicial Free speech and Judicial Discipline: A trial Judge's Perspective on Judicial Independence», (1996) 45 *U.N.B.L.J.* 79

BENYEKHLEF, K., «Le principe de l'indépendance judiciaire et les juges de paix» (1987) 47 *R. du B.* 307.

BENYEKHLEF, K., «L'indépendance institutionnelle du pouvoir judiciaire: légitimité et participation au débat public», (1996) 45 *U.N.B.L.J.* 37.

COMTOIS, S., «L'évolution des principes d'indépendance et d'impartialité quasi-judiciaire: récents développements», (1992-1993) 6 *C.J.A.L.P.* 187

DES ROSIERS, N., « L'élaboration d'un modèle administratif favorisant l'indépendance des tribunaux statutaires» dans INSTITUT CANADIEN D'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE, *Justice à la carte. Adaptation face aux nouvelles exigences: les questions de coordination dans le système judiciaire canadien.*, Montréal, Éditions Thémis, 1999, p.67

DICKSON, B., «Context and Evolution, The Canadian Charter of rights and freedom: context and evolution», dans Gérald-A. BEAUDOUIN et Errol P. MENDES (dir.) *Charte canadienne des droits et libertés*, 3e éd., Montréal, Wilson et Lafleur, 1996, p.19

GARANT, P., «L'impartialité structurelle des tribunaux administratifs», (1995) 36 *C. de D.* 379.

GIRARD, N., «Indépendance ou impartialité institutionnelle?», (1996) 3 *R.E.J.* 41.

LEMIEUX, P., «Commentaires sur la Loi sur la justice administrative», (1998) *Développement récents en droit administratif* 69

MARTIN, I., «La notion d'impartialité en droit canadien», (1996) 3 *R.E.J.* 71.

PÉPIN, G., «L'indépendance des tribunaux administratifs et l'article 23 de la Charte des droits et libertés de la personne», (1990) 50 *R. du B.* 766.

PÉPIN, G., «L'indépendance judiciaire et l'indépendance des tribunaux au sens des articles 11 et 23 des Chartes canadienne et québécoise», (1984) 44 *R. du B.* 901.

PÉPIN, G., «La jurisprudence relative à l'indépendance judiciaire au Canada, depuis l'arrêt Valente», (1995) 55 *R. du B.* 313.