

Claude RYAN

journaliste et homme politique québécois

(2003)

“Le pouvoir judiciaire face au pouvoir exécutif et législatif.”

Un document produit en version numérique par Jean-Marie Tremblay, bénévole,
Professeur associé, Université du Québec à Chicoutimi
[Page web](#). Courriel: jean-marie_tremblay@uqac.ca
Site web pédagogique : <http://jmt-sociologue.uqac.ca/>

Dans le cadre de: "Les classiques des sciences sociales"
Une bibliothèque numérique fondée et dirigée par Jean-Marie Tremblay,
professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi
Site web: <http://classiques.uqac.ca/>

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi
Site web: <http://bibliotheque.uqac.ca/>

Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l'autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.
- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf, .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs. C'est notre mission.

Jean-Marie Tremblay, sociologue
Fondateur et Président-directeur général,
LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES.

Cette édition électronique a été réalisée par Jean-Marie Tremblay, sociologue, bénévole, professeur associé, Université du Québec à Chicoutimi, à partir de :

Claude RYAN
Journaliste et homme politique québécois

“Le pouvoir judiciaire face au pouvoir exécutif et législatif.”

Un article publié dans *L'indépendance judiciaire... contrainte ou gage de liberté ? Actes du colloque 2002*, pp 97-107. Conseil de la Magistrature du Québec, 2003, 138 pp.

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times New Roman, 14 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2008 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format : LETTRE US, 8.5'' x 11''.

Édition numérique réalisée le 31 décembre 2014 à Chicoutimi, Ville de Saguenay, Québec.



Claude RYAN
Journaliste et homme politique québécois

“Le pouvoir judiciaire face au pouvoir exécutif et législatif.”



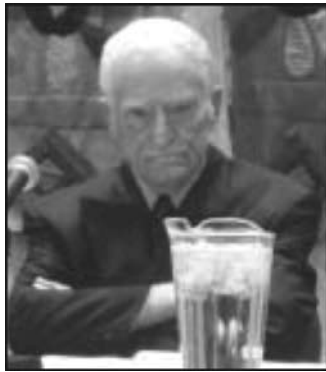
Un article publié dans *L'indépendance judiciaire... contrainte ou gage de liberté ? Actes du colloque 2002*, pp 97-107. Conseil de la Magistrature du Québec, 2003, 138 pp.

[97]

Claude Ryan

*"Le pouvoir judiciaire face aux pouvoirs
exécutif et législatif."*

In L'indépendance judiciaire... contrainte ou gage de liberté ? Actes du colloque 2002, pp 97-197. Conseil de la Magistrature du Québec, 2003, 138 pages



J'ai accepté avec plaisir l'invitation qui m'a été faite de prendre la parole dans le cadre de ce Colloque, et ce en raison de la haute estime dans laquelle je tiens la fonction judiciaire. Sous quelque forme et à quelque niveau qu'elle s'exerce, la fonction judiciaire est un rouage essentiel de toute société civilisée. Sont tout essentiels l'indépendance de ce pouvoir face au pouvoir politique, le respect dont il doit être entouré, et la compétence et l'intégrité avec lesquelles il doit être exercé. En acceptant votre invitation, je voulais d'abord vous dire mon attachement à ces principes.

Je me suis vite rendu compte, cependant, que j'avais relativement peu de choses vraiment originales à vous communiquer concernant le thème dont j'ai été invité à vous entretenir, soit les rapports du pouvoir judiciaire avec les deux autres pouvoirs qui forment l'armature de notre société, soit les pouvoirs exécutif et législatif. La raison en est bien simple. Les responsables de ce Colloque s'attendaient sans doute, quand ils m'ont invité à y participer, à ce que j'aborde ce sujet à partir de [98] mon expérience à titre de participant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif à Québec pendant de nombreuses années. Or, cette expérience a été, tout compte fait, assez réduite, et la raison en est fort simple. Pendant les neuf années où je fis partie du gouvernement,

les questions touchant la magistrature figurèrent rarement à l'ordre du jour des réunions du cabinet et des comités ministériels. Quand elles y étaient inscrites, elles soulevaient généralement peu de discussion. Les ministres n'étaient guère intéressés à débattre de ces sujets. Je n'ai jamais pu déterminer si c'était par déférence ou par indifférence. Toujours est-il que l'on passait rapidement sur ces sujets. Quand ils venaient sur le tapis, surtout à propos de nominations, c'était généralement à l'initiative du ministre de la Justice. Sauf pour regretter parfois le peu de cas qui avait été fait de leurs suggestions, les ministres se contentaient plus souvent qu'autrement d'entériner les recommandations du ministre responsable, en étant conscients qu'elles avaient au préalable été visées par le Premier ministre.

Quant aux rapports entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif, ils étaient à toutes fins utiles inexistants. J'ai l'impression que la situation n'a guère changé. Ayant consulté avant de rédiger ces notes le compte-rendu des travaux en commission parlementaire qui entourèrent l'adoption des crédits du ministère de la Justice pour la présente année, j'ai en effet constaté que la fonction judiciaire y avait été passée complètement sous silence. Les choses se passaient de la même manière quand je faisais partie de l'Assemblée nationale. On y parlait peu de la magistrature. Sauf quand il y avait apparence de scandale ou qu'il était question de confier un mandat spécial à un magistrat, le traitement des questions touchant la magistrature était entièrement laissé à la discrétion du pouvoir exécutif.

[99]

Mon expérience directe des rapports entre les trois pouvoirs fut ainsi plutôt limitée. Il y a néanmoins de nombreuses années que j'observe le rôle du pouvoir judiciaire dans notre société. J'espère être en mesure, sur cette double base, de vous soumettre quelques réflexions utiles.

Le respect réciproque que se doivent le pouvoir politique et le pouvoir judiciaire ne sera jamais trop élevé. Il en va de même de la distance qui doit être maintenue entre les deux.

J'ai fait partie d'un gouvernement qui sut, je pense, respecter l'indépendance et l'autorité des juges. J'aurais souhaité que nous soyons plus ouverts et surtout plus agissants quand était soulevée la question épineuse de la rémunération des magistrats. Hormis ce sujet délicat à

propos duquel notre lenteur à agir fut causée en partie par un contexte budgétaire très difficile et en partie peut-être par une certaine insensibilité de notre part, nous avons un respect réel pour l'institution judiciaire dans la mesure où ses décisions pouvaient affecter la liberté d'action du pouvoir exécutif.

En qualité de ministre, je fus impliqué dans plusieurs dossiers dont furent saisis les tribunaux. Dans les ministères dont j'eus la charge, les conseillers juridiques qui m'entouraient étaient des gens compétents, voués au service de l'État et respectueux de la magistrature. Ils savaient qu'ils devaient se comporter avec diligence et courtoisie devant les tribunaux. Ceux-ci traitaient en général le gouvernement de la même manière. Certaines décisions judiciaires donnèrent lieu à des réactions d'étonnement, voire de désappointement de notre part. Plutôt que de nous en prendre aux auteurs de ces décisions, nous préférons exercer au besoin les recours en appel que nous accordait la loi. Je ne me souviens d'aucune affaire à propos de laquelle une affaire au niveau judiciaire aurait donné lieu à des accusations d'influence indue ou de pressions inadmissibles de la part du gouvernement. Je ne me souviens pas davantage de la [100] moindre histoire où la qualité des rapports entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif aurait été sérieusement compromise par des comportements indignes du pouvoir judiciaire. Très rares furent enfin les cas où le gouvernement fut saisi d'histoires mettant en cause l'intégrité de membres de la magistrature.

On peut ainsi affirmer, pour s'en réjouir, que l'indépendance et l'intégrité de la magistrature sont désormais inscrites dans nos mœurs et que les juges peuvent exercer leurs fonctions librement, suivant leurs consciences, sans avoir à craindre les pressions de l'extérieur ou les sanctions du pouvoir exécutif. Il serait cependant inexact de soutenir que la magistrature doit échapper totalement à l'action du pouvoir exécutif. Celle-ci s'exerce de trois façons principales, soit par les nominations, la détermination des conditions de travail et le pouvoir de destitution.

Les nominations sont faites sous le régime actuel par le pouvoir exécutif. La loi prévoit cependant que le gouvernement peut déterminer par règlement la procédure suivant laquelle seront retenus les noms des personnes aptes à accéder à la magistrature. Le règlement actuel permet d'effectuer un tamisage auquel participent des représentants de la magistrature, du Barreau et du public. Comme le nombre

de candidats jugés aptes dépasse généralement le nombre de postes à combler, cette procédure laisse au gouvernement en place une marge de latitude dont il use pour nommer plus souvent qu'autrement des candidats dont les opinions politiques se rapprochent des siennes. Si le même parti devait rester au pouvoir pendant vingt ans, il en résulterait à la longue des effets négatifs. Vu qu'aucun gouvernement n'a duré plus de deux mandats depuis 1960, les écarts d'un gouvernement ont généralement été compensés par ceux de l'autre. Quoi qu'il en soit, il faut que les juges soient nommés par quelqu'un. Pourvu [101] qu'existent des mécanismes de vérification crédibles concernant la compétence et l'intégrité des personnes sujettes à nomination, je suis d'avis que les nominations doivent relever du pouvoir exécutif. Concernant le tamisage préalable des candidatures, je préfère notre manière de faire à celle suivant laquelle les nominations judiciaires devraient être assujetties à l'approbation du pouvoir législatif. Notre méthode se prête moins à la partisanerie et à la démagogie. Elle donne par ailleurs de bons résultats.

Au sujet de la rémunération des juges, il est normal que le dernier mot relève du pouvoir exécutif. Il est non moins logique qu'en période de restriction budgétaire, les magistrats soient appelés à porter leur juste part du fardeau que doit supporter la population. Ces réserves étant faites, il est hautement souhaitable qu'il soit procédé à des ajustements périodiques dans la rémunération des juges et que le gouvernement recueille avant d'agir des avis émanant de sources compétentes et impartiales. Le gouvernement devrait aussi, me semble-t-il porter une meilleure attention aux conditions matérielles dans lesquelles les magistrats sont appelés à exercer leurs fonctions.

Concernant les procédures de sanction et de destitution, la décision rendue par la Cour suprême dans l'affaire *Therrien* a dissipé, me semble-t-il, les malentendus qui pouvaient exister quant au rôle conféré par le législateur au ministre de la Justice, au Conseil de la magistrature et à la Cour d'appel. Le rôle de chacun de ces intervenants me semble défini d'une manière qui permet de bien servir les intérêts de la justice tout en assurant le respect des droits des magistrats.

Par-delà les questions relatives au statut et aux conditions de travail des juges, il convient de s'interroger sur d'autres formes de rapports qui devraient s'établir entre le pouvoir judiciaire et les deux autres pouvoirs.

[102]

En premier lieu, des rapports réguliers doivent exister entre le juge en chef et le ministre de la Justice autour de diverses questions d'ordre administratif touchant la bonne marche de la justice. De tels rapports m'apparaissent normaux et désirables. Il pourrait être utile, cependant, que viennent s'ajouter à ces rapports d'autres formes de rapports pouvant impliquer plus d'un ministre. À titre d'exemple, il existe des liens indéniables entre l'orientation générale des sentences, les politiques en matière de libérations conditionnelles et les politiques gouvernementales en matière de détention et de réinsertion sociale. Autour de sujets comme ceux-là, des rencontres d'échanges d'informations auxquelles participeraient le ministre de la Justice, le ministre de la Sécurité publique, voire aussi le ministre de l'Éducation et le ministre de la Santé et des Services sociaux pourraient s'avérer très utiles.

En second lieu, il appartient au pouvoir exécutif et au pouvoir législatif de définir, dans les limites de leurs compétences respectives, jusqu'où doit aller le rayon d'action des tribunaux judiciaires et de juger s'il y a lieu d'instituer des instances administratives pour le traitement de dossiers qui requièrent une approche plus spécialisée et plus expéditive. La justice des tribunaux est en soi la plus sûre sous l'angle de l'indépendance des magistrats et de la protection des droits des justiciables. Mais elle doit observer des règles élaborées de procédure et de preuve. Elle est en conséquence de plus en plus coûteuse et difficile d'accès pour le contribuable ordinaire. Souvent aussi, elle est mal équipée pour faire face à des dossiers requérant une expertise spécialisée. Il appartient aux pouvoirs exécutif et législatif de juger si des formes plus expéditives de justice peuvent mieux servir la population dans divers domaines. Une interprétation trop littérale des chartes de droits par les tribunaux peut être de nature à rendre la justice moins accessible. Il faut éviter dans ces matières l'excès de judiciarisation, le mieux étant parfois l'ennemi du bien.

[103]

En troisième lieu, les juges doivent demeurer disponibles pour des mandats que peut vouloir leur confier le gouvernement dans des dossiers où leur expertise et leur impartialité peuvent être très utiles pour le règlement de situations difficiles. Les commissions d'enquête dirigées par des juges sont moins nombreuses qu'autrefois pour la bonne

raison que certaines commissions en étaient venues à durer trop longtemps et à coûter trop cher. Il existe désormais des manières plus efficaces et moins coûteuses de disposer de situations pour lesquelles on recourait naguère à des commissions d'enquête. Cette réserve étant faite, la possibilité de recourir à un juge pour une mission délicate d'enquête, de conciliation, de médiation, d'arbitrage, voire de tutelle, doit toujours demeurer ouverte pour le pouvoir exécutif. De telles nominations contribuent aussi à rehausser l'autorité de la magistrature dans l'esprit de la population.

En quatrième lieu, il faut viser à établir des rapports davantage institutionnalisés entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif. Ainsi que je l'ai mentionné plus tôt, je me suis rendu compte, en préparant cette communication, que les rapports entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif sont pratiquement inexistantes. C'est là une lacune sérieuse à laquelle il importe de remédier. Dans son travail courant, le pouvoir législatif reçoit son impulsion principale du pouvoir exécutif. Pour que la société soit dirigée efficacement, celui-ci doit en effet exercer un leadership fort en ce qui touche la planification et le déroulement des travaux parlementaires. Même si elle doit accepter ce leadership du gouvernement, l'assemblée des élus du peuple est cependant loin de n'avoir qu'un pouvoir nominal sous notre système de gouvernement. Le pouvoir des députés s'exerce de manière plus visible par l'intermédiaire des députés de l'Opposition, dont c'est le rôle de s'objecter aux politiques du gouvernement. Mais il s'exerce aussi, quoique de manière plus discrète mais souvent de manière plus efficace, à l'intérieur de la députation gouvernementale, par l'intermédiaire des [104] réunions de caucus et de l'accès plus facile dont jouissent les députés ministériels auprès des ministres. Les personnes qui sont passées par là savent d'expérience qu'un chef de gouvernement ou de parti doit conserver l'appui de ses députés pour se maintenir en selle. Par le pouvoir réel dont ils disposent sur la vie du gouvernement et sur l'autorité de leur chef, les élus sont en mesure d'exercer une influence non-négligeable sur leurs décisions. Les parlementaires sont en dernière analyse les véritables détenteurs du mandat reçu de la population. À condition d'être bien informés, ils peuvent exercer une influence bienfaisante sur les décisions du pouvoir exécutif concernant les conditions dans lesquelles doit s'exercer la fonction judiciaire.

Il serait souhaitable en conséquence que des rapports réguliers s'établissent entre les députés et la magistrature. À l'occasion de l'étude annuelle des crédits du ministère de la Justice, le juge en chef et ses adjoints pourraient être invités à rencontrer la commission parlementaire des Institutions afin de rendre compte des conditions dans lesquelles s'exerce le travail des juges et d'expliquer les besoins qui existent à cet égard. Des rencontres périodiques pourraient aussi avoir lieu entre la même commission parlementaire et des représentants du Conseil de la magistrature et de la Conférence des juges. En un temps où l'on juge nécessaire de revaloriser la fonction parlementaire, il m'apparaît hautement désirable que des rapports s'établissent entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif.

Une attitude de réserve s'impose toujours à mon avis concernant le rôle du magistrat dans la cité. En raison des garanties d'indépendance et d'impartialité qu'exige la nature arbitrale de son rôle, le magistrat doit éviter toute familiarité avec les milieux qui ont un intérêt direct ou indirect dans les affaires dont il peut être appelé à traiter. Il doit éviter de s'impliquer dans des débats publics pouvant avoir des liens avec [105] la politique partisane. Il doit aussi éviter de s'impliquer dans des activités lucratives et dans des activités rémunérées autres que celles qui sont reliées à son mandat. Je doute même pour ma part qu'il soit souhaitable, comme cela se produit assez souvent, qu'un juge fasse partie du conseil d'administration d'un établissement de santé ou d'éducation ou encore d'une œuvre à but caritatif ou social qui tire une partie significative de ses revenus de subventions gouvernementales et qui doit en conséquence entretenir des rapports constants avec le pouvoir exécutif.

Je suis de même enclin à considérer qu'une grande discrétion s'impose au magistrat en matière d'interventions publiques autres que celles qu'il est appelé à faire du haut du banc. Il incombe au juge en chef et à ses adjoints, de même qu'aux porte-parole autorisés du Conseil de la magistrature et de la Conférence des juges, de faire les interventions publiques qu'ils jugent nécessaires afin que la population soit bien informée du travail accompli par les juges. Il peut aussi arriver qu'un magistrat possède une expertise ou une autorité telle sur un sujet donné que sa participation à des activités extérieures traitant de ce sujet soit jugée nécessaire ou fortement souhaitée. C'est le cas, par exemple, du magistrat que la loi autorise, moyennant l'autorisation de ses supé-

rieurs, à donner un enseignement rémunéré ou encore de celui qui se livre à la rédaction d'ouvrages ou d'articles spécialisés ou qui participe à des réunions de spécialistes dans son domaine de compétence. En dehors de ces cas, le juge devrait, sauf circonstances exceptionnelles, s'en tenir à bien user de la tribune prestigieuse que lui confère sa fonction et laisser à d'autres le soin de mener les débats sur la place publique.

Je voudrais en terminant souligner l'importance du travail qu'accomplit la Cour du Québec. Cette Cour n'est pas la plus importante quant à l'ampleur des matières dont elle peut être [106] saisie. Ses jugements sont en outre sujets à révision par des tribunaux investis d'une autorité plus étendue. Elle est néanmoins pour le justiciable québécois la principale porte d'accès au système judiciaire. Non seulement est-elle le tribunal qui est saisi annuellement du plus grand nombre d'affaires, et cela par une grande marge, mais ses décisions sont finales dans la grande majorité des cas dont elle traite. Elle mérite en conséquence que les personnes qui sont appelées à y œuvrer s'acquittent de leur mandat avec le maximum de compétence, d'application et d'intégrité et jouissent de la considération et de la collaboration des pouvoirs exécutif et législatif.

Il serait souhaitable à mon sens que, sauf pour la Cour suprême, les nominations judiciaires relèvent toutes du gouvernement du Québec. Il en découlerait une meilleure unité pour notre système judiciaire et des perspectives de cheminement professionnel enrichies pour les personnes qui entrent dans la carrière par la voie d'une nomination à la Cour du Québec. Les plus anciens se souviendront probablement qu'une recommandation en ce sens avait été inscrite dans le Livre beige sur le renouvellement de la Constitution canadienne publié en 1980 par une Commission du Parti libéral du Québec que présidait Me Reynold Langlois et dont faisait partie entre autres Me Louis LeBel, aujourd'hui membre de la Cour suprême. La Commission recommandait dans son rapport que le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire soit inscrit dans une Constitution canadienne renouvelée mais elle constatait aussi que la séparation des compétences en matière de nominations à la magistrature avait « créé des problèmes importants aux chapitres de l'établissement des tribunaux administratifs, de la juridiction des cours inférieures instituées par les provinces et de l'aménagement du contrôle judiciaire sur les actes de l'administration et des

tribunaux inférieurs ». Elle recommandait en conséquence que la Constitution « attribue [107] aux provinces le pouvoir et l'obligation d'organiser les cours de justice et de nommer les juges des cours supérieures de juridiction générale ». Le temps n'était pas mûr à l'époque et ne semble pas l'être davantage aujourd'hui pour l'adoption d'un tel changement. L'idée était néanmoins fort intéressante. Sous l'angle de la cohérence et de l'unité, elle le demeure toujours à mes yeux.

Fin du texte