

Jalon d'une réforme globale de l'organisation judiciaire au Québec : la Cour du Québec

Charles Belleau

Volume 19, Number 4, 1988

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1058500ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1058500ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Belleau, C. (1988). Jalon d'une réforme globale de l'organisation judiciaire au Québec : la Cour du Québec. *Revue générale de droit*, 19(4), 849–864.
<https://doi.org/10.7202/1058500ar>

Article abstract

The Quebec judiciary organisation has undergone last summer, a major transformation by the merger of the Provincial Court, the Youth Court and the Court of the Session of the Peace into one Court: The Court of Quebec.

The author outlines the major points of *An Act to amend the Courts of Justice Act and other legislation to establish the Court of Quebec* (L. Q. 1988, c. 21), and places it within a global context of judiciary reform in Quebec where other reforms are in the making, particularly that which concerns the Municipal Courts and the Administrative Courts.

CHRONIQUE DE LÉGISLATION

Jalon d'une réforme globale de l'organisation judiciaire au Québec : la Cour du Québec

CHARLES BELLEAU
Professeur à la Faculté de Droit
de l'Université d'Ottawa

RÉSUMÉ

L'organisation judiciaire québécoise a subi une transformation majeure l'été dernier par la fusion de la Cour provinciale, du Tribunal de la jeunesse et de la Cour des sessions de la paix en un seul tribunal : la Cour du Québec. L'auteur décrit les grandes lignes de la Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires et d'autres dispositions législatives en vue d'instituer la Cour du Québec (L.Q. 1988, chapitre 21) et la situe dans un contexte global de réforme judiciaire au Québec où s'annoncent d'autres réformes, notamment en ce qui concerne les cours municipales et les tribunaux administratifs.

ABSTRACT

The Quebec judiciary organisation has undergone last summer, a major transformation by the merger of the Provincial Court, the Youth Court and the Court of the Session of the Peace into one Court : The Court of Quebec.

The author outlines the major points of An Act to amend the Courts of Justice Act and other legislation to establish the Court of Quebec (L.Q. 1988, c. 21), and places it within a global context of judiciary reform in Quebec where other reforms are in the making, particularly that which concerns the Municipal Courts and the Administrative Courts.

SOMMAIRE

Introduction	850
I. La fusion et ses causes	851
II. L'organigramme et le fonctionnement de la Cour	857

III. Aspects secondaires de la législation	859
A. Création d'une partie de la loi consacrée exclusivement à la Cour du Québec	859
B. <i>Statu quo</i> en matière de nomination et de destitution des juges	860
C. <i>Statu quo</i> en matière d'exercice exclusif de la fonction judiciaire	861
Conclusion	862

INTRODUCTION

Le 31 août 1988 entrain en vigueur par décret du gouvernement la *Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires et d'autres dispositions législatives en vue d'instituer la Cour du Québec*, adoptée par l'Assemblée nationale et sanctionnée le 17 juin 1988¹. Premier jalon d'une réforme en profondeur de la structure de l'appareil judiciaire et quasi judiciaire québécois, cette loi a pour objet principal la fusion de trois tribunaux provinciaux d'exception, c'est-à-dire la Cour provinciale, le Tribunal de la jeunesse et la Cour des sessions de la paix, en une seule instance : la Cour du Québec. Lors de sa présentation et de son adoption au printemps dernier, cette législation était parrainée par le ministre de la Justice d'alors, l'honorable Herbert Marx. La sanction du projet de loi précéda d'ailleurs de quelques jours la mutation du ministre à un autre poste.

Cette refonte partielle des tribunaux judiciaires d'exception au Québec avait pour objectif de régler des problèmes diagnostiqués depuis assez longtemps, savoir le nombre excessif de tribunaux au Québec, l'éparpillement des juridictions et la non-mobilité des juges. Il s'agit là d'une refonte partielle, car comme nous le verrons plus tard, d'autres réformes se pointent à l'horizon, notamment celle concernant les tribunaux administratifs. Notons aussi que la nouvelle loi n'affecte en rien l'organisation et la compétence d'attribution de la Cour supérieure qui, comme on le sait, est le tribunal provincial de droit commun en première instance, mais dont les juges sont nommés par le gouvernement fédéral².

Comme son titre l'indique, le texte de loi que nous étudierons a modifié, et cela de façon substantielle, notre loi fondamentale d'organisation judiciaire, la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, celle qui a créé la plupart des tribunaux judiciaires québécois, c'est-à-dire la Cour d'appel, la Cour supérieure et maintenant la Cour du Québec qui remplace les trois tribunaux que nous avons nommés ci-haut³. Quant aux cours

1. L.Q. 1988, c. 21.

2. Article 31 du *Code de procédure civile*, L.R.Q. c. C-25 ; le pouvoir de nomination est conféré au cabinet fédéral par l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

3. L.R.Q., c. T-16.

municipales, elles ne sont ni régies par cette loi, ni touchées par la récente réforme⁴.

Soulignons aussi que la création de la Cour du Québec par cette législation récente a entraîné des modifications de concordance à pas moins de 51 autres lois provinciales, dont le *Code de procédure civile* bien entendu, c'est-à-dire toutes celles qui donnaient une compétence d'adjudication à l'un des trois tribunaux abolis, afin d'y remplacer son nom par celui de la nouvelle cour. Cela nous amène cependant à préciser que la réforme législative dont nous allons traiter n'a conféré aucune compétence additionnelle au nouveau tribunal, à qui sont attribuées, par le simple résultat de la fusion et du changement de nom, toutes celles que détenaient les trois anciennes instances judiciaires. Il s'agit donc essentiellement d'une réforme de structures affectant une partie de l'organisation judiciaire québécoise.

Nous voulons ici présenter et commenter les principaux aspects de la réforme et leur impact au niveau de l'administration de la justice et de la pratique devant les tribunaux, tout en laissant de côté certaines questions plus secondaires pour le public, comme les traitements, indemnités et avantages sociaux des juges de la nouvelle cour.

Nous traiterons d'abord des raisons qui ont entraîné la fusion des trois tribunaux. Nous examinerons ensuite la structure de la nouvelle instance, laquelle est assise à la fois sur sa compétence *ratione materiae* et sur des considérations géographiques. Enfin, nous passerons en revue d'autres volets de la législation, notamment celui concernant le statut et le travail des juges de la Cour du Québec.

I. LA FUSION ET SES CAUSES

La création de la Cour du Québec, résultant de la fusion de la Cour provinciale, du Tribunal de la jeunesse et de la Cour des sessions de la paix, s'est opérée par le biais des articles 1 et 30 de la loi modificative que nous étudions. L'article 1 amende l'article portant le même numéro de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* (ci-après désignée par l'abréviation *L.T.J.*) pour substituer le nom « La Cour du Québec » à ceux des trois qui disparaissent. L'article 30 remplace la section II de la partie II et les sections I et II de la partie III de la *L.T.J.*, c'est-à-dire ces sections qui régissaient les tribunaux fusionnés, pour créer une nouvelle Partie III, intitulée « DE LA COUR DU QUÉBEC » et composée des nouveaux articles 79 à 147 *L.T.J.*

4. L'organisation et le fonctionnement des cours municipales sont régis par la *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., c. C-19 et par la *Loi sur les cours municipales*, L.R.Q., c. C-72. Nous verrons à la fin de ce texte qu'une réforme de ces cours fait partie des projets du ministère de la Justice du Québec.

L'article 79 *L. T.J.* définit en ces termes la place et le rôle de la Cour du Québec dans l'organigramme judiciaire québécois :

79. La Cour du Québec est une cour de première instance ayant juridiction en matière civile, criminelle et pénale ainsi que dans les matières relatives à la jeunesse.

La cour et ses juges siègent également en matière administrative ou en appel dans les cas prévus par la loi.

Notons d'abord que le nom de la nouvelle cour a fait l'objet de maintes hésitations. Cette appellation fut d'abord proposée en 1975 par le ministre de la Justice d'alors, l'honorable Jérôme Choquette, dans *La justice contemporaine*, ce *Livre blanc* du gouvernement tant de fois invoqué quand on a parlé de réforme de la justice au Québec au cours des presque quinze dernières années⁵. Mais le *Livre blanc* ne contient aucun motif pour justifier ce nom, somme toute, plutôt bizarre. En effet, a-t-on déjà entendu parler de la « Cour d'Ontario » ou de la « Cour de France »?...

Ce nom « Cour du Québec » est non seulement étrange, mais aussi trompeur, car sa généralité toponymique peut donner l'impression qu'il s'agit du tribunal de droit commun en première instance au Québec. Or comme nous l'avons souligné au début de ce texte, la nouvelle loi n'a pas touché aux compétences de la Cour supérieure, y compris celles qu'on qualifie de « résiduelles » et qui font d'elle le tribunal de droit commun en première instance⁶.

Soulignons que dans sa version originale, lors de son dépôt à l'Assemblée nationale le 10 mai 1988 par le ministre Marx, le Projet de loi 10 dénommait le nouveau tribunal la « Cour unifiée »⁷. Cette appellation n'a heureusement pas été retenue, puisque l'adjectif utilisé décrivait beaucoup plus l'opération de fusion de tribunaux qu'on voulait effectuer que ce que devait être la nouvelle cour en tant qu'entité distincte.

Dans un discours prononcé le 10 juin 1988 à l'Assemblée nationale, avant l'adoption de principe par l'Assemblée de son projet de loi, le ministre-parrain annonçait d'ailleurs en ces termes le changement de nom qui serait effectué lors de l'étude imminente du projet en commission parlementaire :

Un premier amendement touchera le nom même de la nouvelle cour. À cet égard, un consensus s'est dégagé afin de proposer le nom de « Cour du Québec » plutôt que celui de « Cour unifiée ». On se souvient que dans le

5. J. CHOQUETTE, *La justice contemporaine (Livre blanc)*, Québec, Gouvernement du Québec, 1975, p. 111.

6. Article 31, C.p.c., *supra*, note 2.

7. *Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires et d'autres dispositions législatives en vue d'instituer la Cour unifiée*, Projet de loi 10, 2^e session, 33^e législature (Qué.).

Livre blanc de Me Jérôme Choquette, *La justice contemporaine* de 1975, le nom suggéré était la « Cour du Québec ». On revient donc avec le nom de « Cour du Québec »⁸.

Mais, comme son prédécesseur Choquette, l'honorable Marx n'a pas dit un mot pour justifier l'appellation retenue de « Cour du Québec »...

Il n'était évidemment et sûrement pas question de nommer le nouveau tribunal la « Cour inférieure », pour le démarquer de la Cour supérieure... Tout en étant conscient qu'il s'agit d'un exercice difficile, nous croyons tout de même que les responsables du projet auraient pu faire preuve d'un peu plus d'imagination afin de trouver un nom vraiment distinctif au nouveau tribunal, quitte à remettre en question par la même occasion celui de « Cour supérieure » pour désigner le tribunal de droit commun. Mais puisqu'il ne s'agit que d'une question de pure forme, passons à autre chose...

L'article 79 *L.T.J.* donne donc à la Cour du Québec les compétences auparavant exercées par la Cour provinciale, le Tribunal de la jeunesse et la Cour des sessions de la paix. Puisque ces derniers étaient tous par rapport à la Cour supérieure des tribunaux d'exception, ne pouvant donc entendre que les catégories de litiges limitativement énumérées par les lois, la nouvelle cour est donc aussi un tribunal d'exception, quoique de plus grande envergure.

Les articles 81 à 83 *L.T.J.* complètent l'article 79 en précisant les compétences de la Cour du Québec. En matière civile, elle aura juridiction « à l'égard des poursuites prises en vertu du *Code de procédure civile* ou de toute autre loi » (article 81). Ces pouvoirs relevaient auparavant de la Cour provinciale. L'article 82 attribue ensuite au nouveau tribunal la compétence exercée antérieurement par la Cour des sessions de la paix et aussi par la Cour provinciale « en matière criminelle et pénale [...] à l'égard des poursuites prises en vertu du *Code criminel*, de la *Loi sur les poursuites sommaires* (chapitre P-15) ou de toute autre loi ». Prenant la relève du Tribunal de la jeunesse, il a aussi compétence pour entendre les affaires relevant de la *Loi sur les jeunes contrevenants* (Statuts du Canada, 1982, chapitre 10), de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (chapitre P-34.1), les demandes d'adoption et les poursuites prises en vertu de la *Loi sur les poursuites sommaires* « lorsque le défendeur est âgé de moins de 18 ans ou était âgé de moins de 18 ans au moment de la commission de l'infraction » (article 83).

Soulignons également que le deuxième alinéa de l'article 79 *L.T.J.* donne à la Cour du Québec et à ses juges les compétences qu'exerçait la Cour provinciale « en matière administrative ou en appel dans les cas prévus par la loi ». Cela signifie par exemple que tout pourvoi

8. *Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 10 juin 1988, p. 2091.

à l'encontre d'une décision appellable de la Régie du logement doit maintenant se faire devant le nouveau tribunal⁹.

Notons que les juges de la Cour du Québec sont regroupés en deux divisions régionales, celle de Montréal et celle de Québec, qui comprennent chacune un certain nombre de districts judiciaires. Ce regroupement est en fait le même que celui des deux divisions régionales d'appel de la Cour d'appel et que celui effectué à la Cour supérieure pour des fins administratives (articles 24, 25 et 80 *L.T.J.* ; article 30 du *Code de procédure civile*).

Mais le nouveau tribunal a pour particularité qu'on retrouve dans chacune de ces divisions régionales une chambre civile, une chambre criminelle et pénale, ainsi qu'une chambre de la jeunesse (article 80 *L.T.J.*). Ce regroupement correspond évidemment dans chaque division, aux anciennes Cour provinciale et Cour des sessions de la paix et à l'ex-Tribunal de la jeunesse. L'article 80 stipule également que la Cour du Québec « comporte également une Chambre de l'expropriation instituée en vertu de la *Loi sur l'expropriation* (chapitre E-24) ». Cette chambre particulière ne relève toutefois d'aucune division régionale.

À quel mal voulait-on remédier en fusionnant trois tribunaux en un seul? Pour le savoir, il faut remonter à la parution en 1975 du *Livre blanc* du ministre Choquette. Celui-ci y déplorait le nombre élevé de tribunaux et l'éparpillement entre eux des juridictions civiles, criminelles et pénales, sources de confusion pour les justiciables. C'est ainsi qu'il y est écrit que :

Le nombre de tribunaux et l'éparpillement des juridictions entraînent trop souvent des conflits relatifs à la définition précise des responsabilités de chacune des cours (ou de leurs juges). Cela constitue une cause particulièrement regrettable de démarches ou de procès inutiles, le justiciable s'efforçant de trouver un juge possédant la compétence légale de trancher le litige qu'il veut lui soumettre¹⁰.

Le *Livre blanc* proposait d'ailleurs, comme on le sait, cette fusion de trois cours en une seule, dont le nom alors proposé a été finalement retenu par le législateur¹¹. Dans son discours précédant l'adoption de principe du projet de loi en question, le ministre Marx déplorait d'ailleurs que la multiplicité des tribunaux de première instance, alliée à un certain chevauchement des juridictions, engendrait chez les justiciables un état de confusion face au système judiciaire¹².

9. *Loi sur la régie du logement*, L.R.Q., c. R-8.1, a. 91.

10. J. CHOQUETTE, *La justice contemporaine*, op. cit., note 5, p. 103.

11. *Ibid.* Voir en particulier les recommandations portant les numéros 2.2, 2.3 et 2.8, qu'on retrouve aux pages 113 et 114 du *Livre blanc*.

12. *Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, op. cit., note 8, p. 2090.

S'il est vrai que le nombre élevé de tribunaux et l'éparpillement des juridictions créent un problème d'image pour l'administration de la justice, nous croyons que la fusion de trois tribunaux en un seul, donc une réduction de deux, ne changera pas beaucoup la perception qu'a le public de l'appareil judiciaire. Ce dernier a toujours apparue et apparaîtra encore comme un service public essentiellement technique, avec des acteurs s'exprimant en des termes parfois incompréhensibles pour le profane et auxquels il a recours en dernier ressort. En fait, des professionnels du droit compétents, ainsi qu'un personnel judiciaire renseigné et courtois font bien plus pour abaisser cette barrière psychologique que la simplification d'un organigramme judiciaire.

Par contre, la création de la Cour du Québec devrait être plus significative, du moins à long terme, en vue de régler un problème également dénoncé par le *Livre blanc de 1975*, celui de la non-mobilité des juges. En vertu du système de spécialisation des tribunaux existant avant l'entrée en vigueur de la loi sous étude, le juge nommé, disons au Tribunal de la jeunesse, ne pouvait pas siéger, même temporairement, à la Cour provinciale, et vice-versa, sauf dans le district judiciaire d'Abitibi tel que prévu par l'ancien article 115.2 *L.T.J.* Cela avait pour inconvénient que dans certains districts éloignés, où siégeait de temps à autre un juge non résidant venant d'un autre district, celui-ci ne pouvait pas entendre, même en cas d'urgence, des affaires relevant d'un autre tribunal d'exception. Cela engendrait donc pour les justiciables des régions périphériques du Québec un véritable problème d'accès à la justice car, comme le notait le ministre Choquette dans son *Livre blanc de 1975*, « l'affectation n'est pas toujours fonction des besoins variables des divers tribunaux et des diverses régions »¹³.

La nouvelle loi tend à régler le problème puisque l'article 106 *L.T.J.* stipule que chacun des juges de la nouvelle cour « a compétence sur tout le territoire du Québec et pour l'ensemble de la juridiction de la cour, quelle que soit la division régionale et la chambre auxquelles il est affecté » et qu'« à la demande du juge en chef associé de la division régionale à laquelle il est affecté, un juge est tenu d'exercer la juridiction de la cour dans un champ de compétence qui n'est pas du ressort de la chambre à laquelle il est affecté ». Cela signifie concrètement, par exemple, qu'un juge de la chambre civile de la Cour du Québec du district de Hull, qui va aller entendre durant une journée des causes dites civiles dans le district voisin de Pontiac, où il n'y a pas de juge résidant, pourra aussi entendre le même jour, une affaire urgente en matière de protection de la jeunesse relevant en pratique de ses collègues affectés à la chambre de la jeunesse. Cette innovation devrait en principe introduire beaucoup plus de souplesse dans le système et un accès plus rapide à la justice.

13. J. CHOQUETTE, *La justice contemporaine*, op. cit., note 5, p. 103.

Il faut tout de même préciser que cette obligation pour les juges d'exercer leur juridiction momentanément dans une autre chambre que leur chambre d'affectation ne liera que ceux qui ont été ou auront été nommés après le 31 août 1988, date d'entrée en vigueur de la loi. En effet, les juges nommés auparavant à la Cour provinciale, au Tribunal de la jeunesse ou à la Cour des sessions de la paix conservent, tout en devenant automatiquement juges de la Cour du Québec, un droit acquis à la non-mobilité, donc à l'affectation permanente à la chambre de la Cour du Québec correspondant, au niveau de la compétence, à l'ancien tribunal dont ils faisaient partie, à moins qu'ils n'acceptent volontairement une nouvelle affectation (articles 150 et 151 *L.T.J.*). Cet objectif qui est d'assurer la mobilité des juges risque donc de ne pas être atteint intégralement avant longtemps. Mais il faut noter que sous l'ancien système, et cela dans bon nombre de districts, les juges de la Cour provinciale exerçaient une compétence à la fois au civil et au pénal (prenant la place dans ce dernier cas de la Cour des sessions de la paix dans les districts où ce tribunal n'existait pas)¹⁴. La polyvalence des juges existait donc déjà dans une bonne mesure à maints endroits.

Un autre objectif poursuivi par la réforme à l'étude était la rationalisation administrative de l'appareil judiciaire et donc une diminution des coûts inhérents. C'était en fait la raison majeure du projet de loi, du moins si on se fie à cet extrait du discours précité du ministre Marx à l'Assemblée nationale où il déplorait ainsi les problèmes engendrés par l'ancien système :

Une première difficulté vient de l'administration parallèle, distincte et souvent bicéphale de chacun des tribunaux de première instance au Québec. Cette situation contribue à créer l'établissement de systèmes de gestion, de politiques administratives et de règles de pratique qui varient d'un tribunal à l'autre. De plus, même à l'intérieur d'une même cour, l'implantation par le juge en chef de nouvelles politiques ou orientations peut être rendue plus difficile par l'autonomie dont jouit le juge en chef associé; cela peut tendre à cloisonner davantage les divisions de Montréal et de Québec l'une par rapport à l'autre.

L'ensemble de cette situation a donc pour conséquence d'obliger les justiciables, les procureurs et tous ceux qui ont à transiger avec ces tribunaux à se référer à des normes variées et à des interlocuteurs changeants, même lorsqu'il s'agit de problèmes identiques ou de même nature. De plus, la multiplicité des tribunaux de première instance, avec des structures indépendantes et l'absence de gestion unifiée rendent difficiles la coordination et la planification des ressources humaines, matérielles et financières¹⁵.

Soulignons néanmoins, puisque le ministre y a fait allusion, que les règles de pratique des anciens tribunaux continueront à s'appliquer

14. Cette compétence bicéphale était prévue par l'ancien article 134 *L.T.J.*

15. *Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, op. cit., note 8, p. 2090.

aux causes intentées devant la chambre correspondante de la Cour du Québec jusqu'à ce qu'elles aient été amendées, cela en vertu de l'article 164 de la loi sous étude. Par contre, le nouvel organigramme de la haute direction de la nouvelle cour, dont nous traiterons un peu plus loin, est entré en vigueur en même temps que la réforme.

Ce n'est évidemment que dans quelques années qu'on verra si cette rationalisation souhaitée par le ministre aura eu les effets escomptés. Pour le moment l'immense majorité des 279 juges de la Cour du Québec ont évidemment fonctionné sous l'ancien système. Souhaitons toutefois qu'un certain nombre d'entre eux tentent l'expérience de la mobilité tant désirée en renonçant à leurs droits acquis. Cela pourrait permettre de vérifier à moyen terme si l'expérience de la fusion des trois tribunaux d'exception en valait la peine.

II. L'ORGANIGRAMME ET LE FONCTIONNEMENT DE LA COUR

Comme nous le savons maintenant, la structure de la Cour du Québec repose à la fois sur une division de nature géographique et sur un regroupement de ses juridictions *ratione materiae*.

On retrouve à la tête de cette structure pyramidale le juge en chef, chargé de voir au respect des politiques générales de la cour, de coordonner, de répartir le travail des juges et de voir au respect par eux des normes de déontologie judiciaire (article 96 *L.T.J.*). Le juge en chef sera évidemment dans les faits l'interlocuteur valable de sa cour auprès du gouvernement et plus particulièrement du ministre de la Justice. Cela pourrait faciliter la tâche du ministre qui aura à consulter à l'occasion, non pas trois juges en chef comme avant, mais un seul. C'est sans doute là un des aspects intéressants pour le pouvoir exécutif de la rationalisation de l'organigramme judiciaire.

Comme nous l'avons vu dans la section précédente, la Cour du Québec se divise, comme à la Cour d'appel (article 80 *L.T.J.*), en deux divisions régionales, l'une relevant de Montréal, l'autre de Québec, avec chacune à leur tête un juge en chef associé. En plus d'assister et de conseiller le juge en chef, chaque juge en chef associé voit, dans sa division, à la distribution des causes et à la fixation des séances, en plus de déterminer les assignations des juges appelés à exercer leur juridiction dans un champ de compétence qui n'est pas du ressort de la chambre où ils sont affectés (article 97 *L.T.J.*).

Chacune de ces divisions régionales se subdivise en une chambre civile, une chambre criminelle et pénale et une chambre de la jeunesse. Chaque chambre est dirigée par un juge en chef adjoint, sauf la chambre civile de la division de Montréal où l'on en trouve deux (article 90 *L.T.J.*). La Cour du Québec compte donc sept juges en chefs adjoints.

Comme auparavant, le mandat de tous ces gradés est de 7 ans et il n'est pas renouvelable (article 91 *L.T.J.*). L'interdiction du renouvellement de mandat constitue évidemment une garantie supplémentaire d'indépendance face au gouvernement, puisque le contraire pourrait avoir pour résultat que des juges gradés en attente d'un renouvellement de mandat soient tentés de rendre des jugements favorables au pouvoir exécutif responsable de la décision. Incidemment, il faut noter qu'une version préliminaire du projet de loi, qui avait circulé au sein du ministère de la Justice du Québec avant sa présentation à l'Assemblée nationale, prévoyait la possibilité d'un renouvellement du mandat des juges gradés. La Conférence des juges du Québec, qui regroupait alors les juges de la Cour provinciale, du Tribunal de la jeunesse et de la Cour des sessions de la paix, fit part au ministre Marx de ses objections et celui-ci revint au *statu quo ante*, c'est-à-dire à l'hypothèse du non-renouvellement ¹⁶.

Soulignons enfin que le juge en chef peut, avec l'approbation du gouvernement, désigner parmi les juges de la Cour des juges « coordonnateurs » avec un mandat maximum de deux ans, lequel est cependant renouvelable (articles 103 et 104 *L.T.J.*). Mais c'est au juge en chef associé de chacune des divisions régionales, en accord avec les juges en chef adjoints impliqués, à déterminer les fonctions exercées par les juges coordonnateurs (article 105 *L.T.J.*). En fait, puisque ces postes existaient déjà au sein de l'ancienne Cour provinciale, on constate que ces juges ont entre autre pour fonction d'assurer dans le district où ils siègent une certaine rotation dans le travail de leurs collègues (semaine de « terme », semaine de « délibéré », assignation à la division des petites créances, etc...). Le fait que le renouvellement de leur mandat dépendra du juge en chef a évidemment pour objectif d'éviter l'ingérence gouvernementale dans l'administration interne de la nouvelle cour.

Tous les nouveaux juges de la Cour du Québec seront nommés, comme l'étaient ceux des anciens tribunaux, par le gouvernement parmi les avocats ayant exercé leur profession ou une activité équivalente pendant au moins 10 ans (articles 86 et 87 *L.T.J.*) ¹⁷. L'acte de nomination du nouveau juge indique notamment la division régionale à laquelle il est affecté et son lieu de résidence; le juge en chef associé de cette division régionale détermine ensuite la chambre à laquelle sera affectée le nouveau juge (article 86 *L.T.J.*). Notons que les anciens juges de la Cour provinciale, du Tribunal de la jeunesse et de la Cour des sessions de la paix sont tous devenus d'office juges de la Cour du Québec dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi (article 150 *L.T.J.*). Les juges de la Cour des sessions de la

16. G. LESAGE, « Les juges du Québec n'ont pas à craindre pour leur indépendance », *Le Devoir*, Montréal, le 15 mars 1988, page 1.

17. On retrouvait auparavant cette exigence aux articles 80, 110 et 125 *L.T.J.* pour les nominations à la Cour des sessions de la paix, au Tribunal de la jeunesse et à la Cour provinciale.

paix ont été affectés d'office à la chambre criminelle et pénale du nouveau tribunal, tandis que leurs collègues du Tribunal de la jeunesse et de la Cour provinciale ont été affectés respectivement à la chambre de la jeunesse et à la chambre civile (article 151 *L.T.J.*). Ajoutons que les mandats des juges « gradés » des trois anciens tribunaux ont pris fin dès l'entrée en vigueur de la loi (article 154 *L.T.J.*), ce qui a permis au gouvernement d'effectuer en même temps les nominations nécessaires aux postes de juge en chef, juges en chef associés et juges en chef adjoints de la Cour du Québec. C'est d'ailleurs l'honorable juge Albert Gobeil, juge en chef de l'ancien Tribunal de la jeunesse, qui a été nommé juge en chef de la Cour du Québec.

Nous avons vu dans la section précédente que, sous réserve des droits acquis conservés par les juges des trois anciens tribunaux, les juges de la Cour du Québec, tout en étant affectés à une chambre particulière au sein d'une des deux divisions régionales de la cour, ont vocation à siéger partout au Québec, y compris dans un champ de compétence qui n'est pas du ressort de leur chambre (article 106 *L.T.J.*). La mobilité des juges et le meilleur accès à la justice qui est sensé en découler, du moins dans les régions périphériques du Québec, sont d'ailleurs parmi les objectifs principaux de la réforme. Nous savons toutefois qu'à cause de la réserve des droits acquis stipulée dans la loi en faveur des juges des anciennes cours, on ne pourra pas vérifier avant longtemps si la nouvelle loi a atteint les objectifs escomptés. Nous ne pouvons que le souhaiter à ce stade-ci.

III. ASPECTS SECONDAIRES DE LA LÉGISLATION

Il est évident que l'abolition de trois tribunaux et leur remplacement par un seul n'était pas sans causer des changements majeurs dans le plan de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* même si certains principes, structures et mécanismes prévus par cette loi sont demeurés intacts. Nous illustrerons ici ce fait à l'aide de quelques exemples, tout en laissant de côté cependant certains aspects plus techniques et secondaires, comme la rémunération et le fonds de pension des juges.

A. CRÉATION D'UNE PARTIE DE LA LOI CONSACRÉE EXCLUSIVEMENT À LA COUR DU QUÉBEC

Avant l'entrée en vigueur de la loi à l'étude, la *Loi sur les tribunaux judiciaires* comprenait une Partie I intitulée « DES TRIBUNAUX DE JURIDICTION CIVILE » où l'on retrouvait une section consacrée à la Cour d'appel et une autre à la Cour supérieure. Suivait la deuxième

partie ayant comme titre « DES TRIBUNAUX DE JURIDICTION CRIMINELLE », comprenant une section consacrée à la Cour d'appel et à la Cour supérieure dans l'exercice de leurs compétences dans ce domaine, et une autre à la Cour des sessions de la paix. Une troisième partie, intitulée « DES TRIBUNAUX DE JURIDICTION MIXTE », traitait notamment de l'organisation et du fonctionnement du Tribunal de la jeunesse et de la Cour provinciale.

La loi à l'étude modifie la *Loi sur les tribunaux judiciaires* de façon à ce que sa première partie soit consacrée à la Cour d'appel (articles 6 à 20), la seconde à la Cour supérieure (articles 17 à 78) et la troisième à la Cour du Québec (articles 79 à 147). La *Loi sur les tribunaux judiciaires* comprend aussi quatre autres parties consacrées aux commissaires pour la prestation du serment, aux taxes imposables sur les procédures judiciaires, à la retraite et à la pension des juges, ainsi qu'au Conseil de la magistrature. Tout en maintenant ces dernières parties, la réforme a eu pour effet d'abroger ou d'amender bon nombre de dispositions qu'on retrouve à l'intérieur de certaines d'entre elles, ne serait-ce par exemple que pour remplacer le nom d'un tribunal aboli par celui de la nouvelle cour.

B. STATU QUO EN MATIÈRE DE NOMINATION ET DE DESTITUTION DES JUGES

La nouvelle Partie consacrée à la Cour du Québec retient, avec une nouvelle numérotation, des dispositions, principes et mécanismes qu'on retrouvait ailleurs dans la *Loi sur les tribunaux judiciaires* avant l'entrée en vigueur des amendements, notamment au niveau de la nomination et de la destitution des juges.

Comme ses collègues qui siégeaient auparavant au sein de l'un des trois anciens tribunaux, tout juge de la Cour du Québec sera nommé par le gouvernement, mais après la tenue d'un concours à cette fin. Ce processus, prévu à l'article 88 *L.T.J.*, était auparavant décrit dans l'ancien article 81.2 *L.T.J.* qu'on retrouvait dans la section portant sur la Cour des sessions de la paix, mais qui était rendu applicable aux nominations au Tribunal de la jeunesse et à la Cour provinciale grâce à un renvoi effectué par les anciens articles 113 et 133 *L.T.J.* Le *Règlement sur la procédure de sélection des personnes aptes à être nommées juges*¹⁸ adopté en 1979, et s'appliquant à la nouvelle Cour grâce à l'article 164 *L.T.J.* qui maintient en vigueur tout règlement ou décret adopté en vertu d'une disposition de la *L.T.J.* abrogée ou remplacée par la loi à l'étude, décrit ce processus. Il prévoit que dès qu'un poste de juge s'est ouvert, les personnes habiles à agir à ce titre peuvent présenter leur candidature ou

18. R.R.Q., c. T-16, r. 5.

être mises en candidature; toute candidature sera étudiée par un comité de trois personnes nommées par le ministre de la Justice, comité qui fera ensuite ses recommandations à celui-ci. On sait cependant qu'il ne s'agit que d'un processus consultatif, puisque la nomination relève toujours du gouvernement (article 86 *L.T.J.*).

Comme auparavant, le gouvernement continuera à nommer les juges « durant bonne conduite » (article 86 *L.T.J.*). La réforme n'a rien changé à la procédure de réprimande ou de destitution des juges advenant inconduite de leur part, sauf en ce qui a trait à la numérotation de certaines dispositions. Ainsi toute plainte concernant la conduite d'un juge de la Cour du Québec sera d'abord entendue par le Conseil de la magistrature. Le Conseil pourra, s'il estime après enquête que la plainte est bien fondée, réprimander le juge intimé ou encore recommander au ministre de la Justice de présenter, en vertu de l'article 95 *L.T.J.* (auparavant l'article 85), une requête à la Cour d'appel pour qu'elle fasse un rapport établissant si le juge doit être destitué (article 279 *L.T.J.*).

C. *STATU QUO* EN MATIÈRE D'EXERCICE EXCLUSIF DE LA FONCTION JUDICIAIRE

Il est évident que pour assurer l'indépendance et l'efficacité du pouvoir judiciaire, on doit prévoir dans toute législation d'organisation judiciaire l'obligation pour les juges de cesser de pratiquer la profession d'avocat dès qu'ils sont nommés et celle de se consacrer exclusivement, ou presque, à leurs fonctions.

Ainsi, l'article 82 de l'ancienne version de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* stipulait qu'aucun juge de la Cour des sessions de la paix ne pouvait « se livrer, ni directement ni indirectement, en qualité d'administrateur ou de gérant de corporation, de compagnie ou de maison d'affaires, non plus qu'en aucune autre manière, pour lui-même ou au compte d'autres personnes, à une occupation ou affaire, autre que ses fonctions judiciaires ». L'article s'appliquait aux juges du Tribunal de la jeunesse et de la Cour provinciale, grâce aux articles 113 et 133 de l'ancienne version de la loi. Il ajoutait que chacun des juges était « tenu de se consacrer exclusivement à ses fonctions judiciaires ».

La même disposition ajoutait cependant qu'un juge de la Cour des sessions (et par conséquent un juge de la Cour provinciale ou du Tribunal de la jeunesse) pouvait détenir certains postes, tel que président ou vice-président d'une commission ou d'une régie gouvernementale, et qu'il était alors considéré en congé sans traitement, sauf que la rémunération touchée en vertu de ses nouvelles fonctions devait être au moins égale à celle qu'il touchait à la cour dont il faisait encore partie nominalement. L'article 82 ajoutait enfin qu'un juge pouvait à certaines conditions agir comme arbitre, exercer contre rémunération des activités pédagogiques

ou exécuter tout mandat confié à lui par le gouvernement fédéral ou par l'exécutif provincial. Les articles 125 à 130 de la nouvelle version de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* reprennent essentiellement la même règle d'exclusivité des fonctions judiciaires, avec les mêmes exceptions, sauf qu'on a ajouté à celles-ci le statut de coroner à temps partiel, aux conditions prévues par l'article 127.

CONCLUSION

La création de la Cour du Québec, résultat de la fusion de trois tribunaux provinciaux d'exception, a pour but d'accroître la mobilité des juges et de rationaliser l'aspect administratif de l'appareil judiciaire. Il ne fait aucun doute que les buts poursuivis par cette réforme sont très louables.

Mais compte tenu du fait que la très grande majorité des juges de la cour ont siégé au sein des anciennes cours et qu'on leur a laissé le droit acquis à la « non-mobilité », cela va prendre du temps avant qu'on puisse vérifier si l'objectif de mobilité des juges souhaité par le ministre-parrain de la réforme et par ses prédécesseurs va se réaliser. Il n'est pas question de mettre en doute la bonne volonté de ces juges, et l'on a d'ailleurs vu que beaucoup d'entre eux exerçaient déjà des pouvoirs non seulement au civil, mais aussi au pénal. Il est clair cependant que la Cour du Québec ne sera pas composée avant longtemps d'un nombre suffisant de juges nommés après l'entrée en vigueur de la réforme et n'ayant donc pas de droits acquis. Nous ne pouvons donc que souhaiter, peut-être naïvement, qu'un bon nombre de juges « anciens » renoncent aux droits acquis et tentent l'expérience de la mobilité. On pourrait alors vérifier plus rapidement si, dans ce contexte, la « rationalisation » de l'organigramme judiciaire sera vraiment synonyme d'efficacité et d'accessibilité.

D'autre part, il faut noter que la création de la Cour du Québec et la disparition de trois tribunaux provinciaux d'exception ne sont qu'une étape de la réforme globale du système judiciaire québécois en vue de le rendre moins complexe et plus accessible.

Les prochaines étapes seraient celles de la réorganisation des nombreux tribunaux administratifs et la réforme des cours municipales. C'est du moins ce qu'a affirmé l'honorable Marx dans son discours de juin dernier précédant l'adoption du principe par l'Assemblée nationale du projet de loi que nous venons de résumer et qui est maintenant devenu réalité¹⁹. En fait des projets de loi en ce sens doivent être éventuellement déposés.

19. *Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, op. cit., note 8, p. 2098.

La réforme des tribunaux administratifs, entre autres, répond à un besoin criant de réduire le nombre excessif d'instances quasi judiciaires et de simplifier les procédures qui y prévalent. Dans son important rapport intitulé *Les tribunaux administratifs — L'heure est aux décisions*, présenté au ministre Marx en 1987, le Groupe de travail sur les tribunaux administratifs que le ministre avait formé illustre en ces termes le problème de la multiplication de ces instances et l'objectif d'accessibilité qui transcende toute la réforme qu'il propose :

À l'ère de la justice administrative de masse, comme en affaires sociales, l'accessibilité des recours est un objectif majeur.

Il faut d'abord que l'administré sache à quelle porte frapper pour faire valoir ses revendications. Des lois trop complexes, un réseau de nombreux petits organismes peu visibles, formant « une véritable soupe à l'alphabet », ou une « mosaïque légale », apparaissent heurter la raison d'être même des tribunaux administratifs. Si des regroupements d'organismes doivent être envisagés, ce n'est pas par souci d'esthétisme juridique, mais pour simplifier l'accès à la justice administrative et former des institutions plus fortes, offrant plus de garanties d'expertise et de crédibilité²⁰.

Plus loin dans son rapport, le Groupe de travail démontre, chiffres à l'appui, que le trop grand nombre de tribunaux administratifs (il en dénombre pas moins de 78), le chevauchement des juridictions et les délais d'attente pour les auditions et les jugements dans certains cas constituent de véritables barrières à l'accessibilité aux services judiciaires²¹.

En vue de simplifier le réseau de ces tribunaux, si rebutant pour les citoyens, le Groupe de travail propose entre autres dans son rapport le regroupement de la grande majorité de ces 78 tribunaux en seulement quatre instances : le Tribunal des affaires sociales ; le Tribunal des affaires immobilières ; le Tribunal des recours administratifs et le Tribunal du logement²².

Le ministre Marx avait également formé un Groupe de travail présidé par le professeur Jean Héту afin d'étudier le statut des cours municipales et de faire des recommandations à ce sujet. Ces cours, qui exercent des compétences à la fois civiles et pénales et qui sont soit composées de juges à temps plein (à Montréal, à Laval et à Québec) soit de juges à temps partiel (ailleurs), sont considérées dans les faits comme étant des institutions de perception d'amendes pour les municipalités dont elles dépendent. Ce groupe de travail a déjà présenté son rapport au successeur du ministre Marx au ministère de la Justice, l'honorable Gil Rémillard. Ce rapport, dont nous n'avons malheureusement pas copie

20. GROUPE DE TRAVAIL SUR LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS, *Les tribunaux administratifs — L'heure est aux décisions*, Québec, Gouvernement du Québec, 1987.

21. *Id.*, pp. 23 à 27, 37, 39, 57, 81, 351.

22. *Id.*, p. 303.

au moment de la rédaction du présent texte, est actuellement étudié au ministère et un projet de loi pourrait être déposé à l'Assemblée nationale au printemps.

Comme nous venons de le constater, l'instauration de la Cour du Québec l'été dernier n'était qu'une étape dans le processus d'une réforme globale des tribunaux québécois afin qu'ils répondent davantage aux attentes des citoyens. La réforme des tribunaux administratifs et des Cours municipales, qui en est toujours au niveau des plans et devis, complétera bientôt ce cheminement. Espérons que d'ici quelques années, nous serons en mesure d'évaluer si toutes ces réformes ont répondu aux objectifs tracés dès les années '70 par les autorités gouvernementales.