

L'ÉTAT DE DROIT ET L'INDÉPENDANCE JUDICIAIRE

Par Gisèle Côté-Harper*

Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.

Cet article 10 de la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*¹ inspira l'article 14 du *Pacte relatif aux droits civils et politiques*² qui précisait davantage la portée de l'indépendance judiciaire. Ces instruments internationaux ont pavé la voie aux principes onusiens de 1985, aux normes de 1990 qui définissent le rôle des avocats ainsi qu'aux *Principes de Madrid* de 1994 concernant les relations entre les médias et la magistrature, principes visant à trouver un équilibre entre l'indépendance judiciaire, la liberté de presse et le respect des droits des individus, équilibre on ne peut plus difficile à atteindre.

L'indépendance judiciaire est l'un des piliers de l'organisation d'une société démocratique régie par le principe de la règle de droit. Les deux valeurs fondamentales que sont l'état de droit et l'indépendance judiciaire sont interreliées.

La règle de droit ainsi que le respect des droits de la personne ne peuvent être garantis que dans un contexte où la profession juridique et la magistrature sont libres de toute ingérence.

Tel n'est cependant pas le cas dans les États où les membres de la profession font l'objet de harcèlement et d'intimidation.

Certains font même passer la défense des droits avant leur propre sécurité. Pour leur assurer une protection effective, l'Assemblée générale des Nations Unies doit adopter une *Déclaration sur la protection des défenseurs des droits de l'homme*.

En 1997, 572 cas de sévices à l'égard de juges et d'avocats dans l'exercice de leurs fonctions, furent rapportés dans 49 pays. Parmi ceux-ci, notait le 8^{ème} rapport annuel du Centre pour l'indépendance des juges et des avocats, 26 furent tués, 2 sont «disparus», 97 torturés, 91 ont fait l'objet de menaces de violence, 32 ont été physiquement agressés alors que 324 furent victimes de sanctions et d'obstruction dans l'exercice de leur profession.

* Professeur à la faculté de droit de l'Université Laval.

¹ *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, Rés. AG 217(III), Doc. off. AG NU, 3^e sess., supp. n° 13, Doc. NU A/810 (1948) 71 [ci-après *Déclaration universelle*].

² *Pacte relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171, art. 9-14.

Dans certains États, on peut identifier une tension croissante entre les pouvoirs exécutifs et législatifs à l'égard du pouvoir judiciaire, menaçant ainsi l'indépendance institutionnelle qui repose sur la séparation des pouvoirs.

«L'indépendance institutionnelle de la cour [...] ressort de ses rapports institutionnels ou administratifs avec les organes exécutif et législatif du gouvernement»³.

L'indépendance individuelle visant les juges qui composent le tribunal peut également être réduite par le biais d'interventions et d'interférences de toutes sortes.

Cette situation de fait existe en dépit de législations, de politiques et de pratiques ainsi que la création de capacités nationales et de structures régionales telles que l'Organisation des États Américains, l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe ainsi que l'Organisation pour l'Unité Africaine.

L'indépendance judiciaire n'en demeure pas moins l'un des piliers de l'organisation d'une société démocratique. Au Canada, celle-ci résulte de deux principales sources. Dans un premier temps, le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit l'application des principes du régime constitutionnel britannique, dont celui de l'indépendance judiciaire.

La *Charte canadienne des droits et libertés* est venue consacrer de façon expresse ce principe constitutionnel. Au Québec, cette même exigence d'indépendance se retrouve inscrite dans la *Charte des droits et libertés de la personne*. Ces textes législatifs n'épuisent cependant pas toutes les facettes de ce concept. Nos tribunaux contribuent ainsi de façon importante à identifier et à définir les composantes essentielles de l'indépendance du pouvoir judiciaire dont la portée pratique reste souvent imprécise.

Nos magistrats subissent l'influence de plusieurs instruments internationaux en la matière. Le très honorable juge Brian Dickson s'exprimait en ces termes :

Au cours des dernières années, des documents internationaux importants ont établi d'une manière plus détaillée le contenu des principes de l'indépendance judiciaire dans les sociétés libres et démocratiques : voir, par exemple, les trente-deux articles du *Syracuse Draft Principles on the Independence of the Judiciary*, (1981), les quarante-sept normes énoncées dans *International Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence*, (1982), et, particulièrement, la *Déclaration universelle sur l'indépendance de la Justice* [...] ⁴.

Cette dernière *Déclaration* fut adoptée à Montréal, en 1983, à l'occasion d'une conférence convoquée et présidée par l'honorable juge Jules Deschênes.

Le principe de l'indépendance judiciaire s'étend à l'ensemble du système judiciaire du pays. Ainsi, des institutions autres que les cours de justice habilitées à

³ *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673 à la p. 687 [ci-après *Valente*] ; dans *R. c. Beauregard*, [1986] 2 R.C.S. 56 à la p. 77, la Cour élargit le concept [ci-après *Beauregard*].

⁴ *Beauregard*, *ibid.* à la p. 74.

prendre des décisions pouvant affecter les droits fondamentaux des individus, sont soumises au respect de certaines conditions visant à assurer leur indépendance. Pourtant, il n'existe pas un seul modèle d'indépendance judiciaire. Les juges ne sont pas tous assujettis à un statut identique, c'est-à-dire aux mêmes droits et obligations visant à assurer leur impartialité. Ainsi, le juge d'un tribunal administratif n'aura pas nécessairement à rencontrer les mêmes standards d'indépendance judiciaire qu'un juge de la Cour suprême. Cependant, il devra respecter les exigences essentielles imposées aux juges⁵.

Le principe constitutionnel de l'indépendance de la magistrature n'exige pas que tous les juges des différents tribunaux soient nécessairement régies par des dispositions analogues bien que cela serait sans doute l'idéal. Le gouvernement peut donc adopter des normes législatives ou réglementaires variables bien que relatives au statut des juges : le processus de nomination, de rémunération et la sécurité d'emploi. Quoiqu'il en soit, lorsque le législateur décide de confier des fonctions judiciaires à des institutions autres que les cours de justice traditionnelles, celles-ci doivent offrir les mêmes garanties d'indépendance judiciaire bien que formulées différemment.

Ainsi, la jurisprudence, autant canadienne que québécoise a reconnu que cette garantie constitutionnelle s'applique aux tribunaux et organismes exerçant des fonctions judiciaires et quasi-judiciaires⁶, incluant les tribunaux militaires⁷.

L'étendue de l'indépendance judiciaire fera sûrement encore l'objet de nombreux débats. Il revient donc aux tribunaux d'évaluer, dans chaque cas, le degré d'indépendance requis selon la nature des fonctions de l'organisme.

En outre, l'indépendance de la magistrature est fondamentale en ce qu'elle «[...] est la pierre angulaire, une condition préalable nécessaire, de l'impartialité judiciaire»⁸. En effet, elle ne constitue pas une fin en soi, mais plutôt un moyen. Ce moyen est essentiel autant pour assurer la confiance du public dans l'institution que pour rendre une justice impartiale dans un cas donné par un juge raisonnable et bien informé. Une opinion, soit-elle favorable ou défavorable, pourra être teintée de partialité ou de préjugé si elle est injustifiée ou excessive⁹.

Le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire dans un état de droit est donc un prérequis à l'impartialité et permet ainsi de garantir le respect des droits de la personne.

⁵ R. c. Généreux, [1992] 1 R.C.S. 259 aux pp. 284-86.

⁶ MacKelgan c. Hickman, [1989] 2 R.C.S. 796, 830 (les cours supérieures) ; Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard, [1997] 3 R.C.S. 3 (les cours provinciales) ; R. c. Lippé, [1991] 2 R.C.S. 114, 155-56 (les cours municipales) ; Montambreault c. Brazeau, [1996] C.A.L.P. 1795 (C.A.) (les tribunaux administratifs) (autorisation d'appeler refusée, [1997] 3 R.C.S. XII); Re Justices of the Peace Act (1985), [1993] 16 C.C.C. 3^e (C.A. Ont.) (les juges de paix) ; Valois c. Universal Spa Ltée, [1987] R.J.Q. 296 (C.A.) (les greffiers spéciaux exerçant des fonctions judiciaires).

⁷ Valente et Beauregard, *supra* note 3.

⁸ R. c. Lippé, [1991] 2 R.C.S. 114 à la p. 139.

⁹ R. c. S. (R.D.), [1997] 3 R.C.S. 484.

Bien que les approches de type juridique favorisent la protection des droits, elles doivent également progresser en même temps que l'examen des tendances sociales et des réalités politiques plus générales. Il s'agit, comme certains le disent, de créer un *espace* plutôt que de nouvelles normes juridiques.

Le philosophe Dworkin écrivait :

L'empire du droit se définit par une attitude, et non par un territoire, un pouvoir ou des principes de procès. [...] C'est une attitude d'interprétation, d'autoréflexion, qui s'adresse à la politique dans son sens le plus large¹⁰.

Il est en effet essentiel que l'attitude du juge suscite la confiance du public dans l'intégrité de son travail et la dignité de sa profession.

Cette confiance dépend elle-même de la mesure dans laquelle la magistrature observe des normes de conduite élevées. Ces normes de conduite constituent une composante essentielle de l'indépendance judiciaire et vivent en symbiose avec cette dernière¹¹.

La collectivité doit comprendre le rôle des tribunaux et se sentir comprise par ces mêmes instances.

L'attitude des magistrats et les principes qui guident leurs décisions se font dans le cadre socio-politico-économique des personnes auxquelles s'adresse un système de justice qui souhaite mieux répondre aux préoccupations d'équité. Les questions qui leur sont soumises se doivent donc d'être envisagées dans le contexte de la réalité sociale.

Ce sont là quelques défis que nous pouvons relever collectivement dans notre contexte juridique spécifique et même au-delà des frontières étatiques, ainsi que solidairement avec ceux et celles qui luttent pour instaurer un régime d'état de droit et d'indépendance judiciaire.

¹⁰ R. Dworkin, *L'empire du droit*, Coll. «Recherches politiques», trad. par E. Soubrenie, Paris, Presses Universitaires de France, 1994 aux pp. 449-50.

¹¹ Conseil canadien de la magistrature, *Principes de déontologie judiciaire*, Ottawa, 1998 à la p. 10.