

Capsules historiques : Cour du Québec

Le partage des compétences fédérales et provinciales en matière de justice

L'adoption de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique en 1867 a eu de nombreuses conséquences sur l'organisation de la justice dans la « nouvelle province » de Québec. Le texte s'intéresse de près au partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

L'une des raisons principales du partage des compétences est d'identifier les domaines qui ont semblé aux Pères de la Confédération devoir être décidés de manière uniforme pour tous afin de créer une fédération solide économiquement et politiquement, à l'interne comme au niveau international. De plus, dans l'optique fédérative, les provinces forment des entités fortes capables de légiférer à l'avantage de leurs populations respectives dans des domaines qui les touchent directement.

Le partage des compétences en matière de justice a permis l'élaboration d'un système qui sépare certains aspects de la justice pour les confier à l'un ou l'autre des paliers de gouvernement. Ce partage a ainsi présenté plusieurs défis. En effet, les choix n'ont pas été simples à faire au XIX^e siècle et sur ce plan, l'histoire apporte un éclairage supplémentaire à la question juridique. Les débats entourant l'adhésion au contenu du futur pacte fédératif reflètent les préoccupations et les opinions des députés. Au sujet de la justice, l'attention portée par les orateurs aux coûts et à l'efficacité du système judiciaire montre que les aspects pratiques du partage sont considérés. Les députés ont aussi exprimé diverses opinions sur le partage des compétences en lui-même. Les exemples suivants viennent l'illustrer.

La création d'un nouveau tribunal

L'Acte de 1867 permet au gouvernement fédéral de créer une cour générale d'appel pour tout le Canada et d'autres tribunaux qui seraient nécessaires à l'application des lois canadiennes (art. 101). La justification de ce pouvoir peut se comprendre et il se veut être à l'avantage de l'ensemble des citoyens des quatre provinces.

L'inquiétude d'une sous-représentation de juges ayant une compréhension du droit civil sur le point d'être codifié ou ayant une formation civiliste dans un tel tribunal formé par le gouvernement fédéral a été soulevée. La composition du futur tribunal n'est pas arrêtée à cette occasion, mais la question sera considérée lors de la mise sur pied de la Cour suprême, dix ans plus tard.

La répartition de certaines compétences

Le gouvernement fédéral est notamment chargé de la loi et de la procédure en matière criminelle (art. 91 (27)). Il s'agit d'une compétence exclusive. La nécessité de la protection de la société et le besoin d'un droit criminel identique pour tous à travers le pays expliquent cette

décision. Par contre, les provinces peuvent imposer des sanctions (amendes, emprisonnements) à certains contrevenants. Celles-ci sont cependant de nature pénale et auront pour but de faire respecter les lois provinciales plutôt que de découler du droit criminel.

Les questions du mariage (en partie) et celle du divorce ont aussi été attribuées au gouvernement fédéral. Les pouvoirs ainsi confiés avaient pour but de minimiser l'impact important des distinctions religieuses qui existaient en 1867 sur ces questions. L'intérêt pour les citoyens de voir la conclusion ou la dissolution de leurs unions être reconnue à travers tout le territoire peu importe le lieu où ils résident a été un puissant argument avancé en faveur de cette décision.

Les discussions préalables à l'adoption de ces principes présentent des caractéristiques différentes. L'attribution au gouvernement fédéral des pouvoirs en matière de législation et de procédure criminelle suscite peu de débats en 1865. L'adhésion générale au droit criminel anglais est déjà acquise. L'importance de maintenir l'uniformité du droit sur ce plan semble surpasser pour la majorité une préoccupation relative à une possible friction entre ces pouvoirs et le pouvoir confié à la province de gérer l'administration de la justice.

Les résistances en matière de divorce et de mariage sont exprimées plus vigoureusement. L'influence religieuse et les considérations morales rendent l'attribution d'un pouvoir sur le divorce difficile aux députés catholiques. De plus, l'inquiétude d'un empiètement du gouvernement fédéral dans le pouvoir de la province de Québec de gérer le droit civil en ce qui a trait aux effets du mariage compte aussi parmi les aspects les plus notables de ces interventions. Dans ce dernier cas, l'assurance est donnée que le pouvoir provincial en matière de droit civil demeure intact.

L'administration de la justice et la nomination des juges

La province de Québec, à l'instar de ses consœurs, prend en main l'administration de la justice, ce qui comprend l'organisation des tribunaux et la procédure civile (art. 92 (14)). Elle peut donc, en principe, modifier la majorité des tribunaux et en créer de nouveaux, selon ses besoins et ceux de sa population.

Dans cette optique, l'une des décisions en matière de séparation des pouvoirs qui soulève le plus de perplexité concerne la nomination des juges des cours supérieures par le gouverneur général, donc par l'autorité fédérale (art. 96), alors qu'ils sont appelés à siéger dans des tribunaux constitués par chaque province.

La raison de cet aspect particulier du partage des compétences est rarement expliquée. De manière juridique, les informations reliées à cet article peuvent se résumer assez clairement. Certains juristes ont indiqué que la décision contribue à conserver un certain niveau d'intégration et de complémentarité des institutions tout en respectant une relative autonomie provinciale dans l'organisation interne des tribunaux. Cette réalité s'accorde avec l'objectif de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique : former une fédération. Ces cours dépendent depuis des deux paliers de

gouvernement. L'interprétation de l'article 96 a par ailleurs connu un élargissement. Initialement présenté comme l'article prévoyant la nomination des juges, il garantit aussi aujourd'hui l'existence même des cours visées par l'article et leur juridiction. Ainsi, par cet article, les cours dites supérieures qui existaient en 1867 (soient la Cour supérieure et la Cour du Banc de la Reine – à présent la Cour d'appel) sont protégées et ne peuvent être abolies par la seule autorité provinciale.

Sur la question de la nomination des juges, les avis étaient très partagés au milieu du XIX^e siècle. Les aspects abordés sont nombreux et cette capsule n'en présente qu'une partie. Il est intéressant de voir que certains arguments rejoignent les préoccupations générales à l'égard du partage des compétences : l'expression d'une réticence à un partage qui pourrait mener à un empiètement du gouvernement fédéral dans l'administration de la justice, notamment. Certains arguments avancés sont par contre centrés sur les juges et leur fonction. La difficulté d'établir l'autorité du juge nommé par le gouverneur général sur une structure créée par la province de Québec, la possibilité que les juges se heurtent à des situations complexes en tentant de bien servir et concilier les lois et directives des deux paliers de gouvernement dans l'optique d'une telle structure issue d'une double compétence, et la notion d'indépendance judiciaire sont abordées, entre autres.

De plus, la crainte d'ouvrir la porte à la nomination de juges n'ayant pas de formation civiliste ou une connaissance suffisante du droit civil particulier de la future province est réitérée. Or des précautions similaires à celles qui existent sous le Canada-Uni pour éviter cet écueil s'appliqueront pour garantir la compétence des candidats, avec les adaptations nécessaires. Sur ce point, l'article 98 illustre la situation : tous les juges sont choisis parmi les membres du Barreau du Québec. En effet, cela met en lumière une autre caractéristique du système proposé. Selon le partage des compétences évoqué en prévision de l'Acte de 1867 et contrairement aux tribunaux dont les nominations seront faites par la province et qui dispensent une justice communautaire ou de proximité, les cours québécoises où les juges seront nommés par l'autorité fédérale sont toutes des cours où il est requis d'être avocat pour pouvoir siéger.

L'un des arguments proposés en faveur de la nomination par le gouvernement fédéral fait référence au prestige accru qui en découlerait. L'importance de la perception hiérarchique dans l'esprit de l'époque joue un rôle dans cet argument. Émanant de la plus haute autorité canadienne, elle conférerait un lustre supplémentaire à la charge de juge. Cela serait de nature à intéresser les candidats à la magistrature, ce qui signifie implicitement les inciter à modifier un parcours professionnel où ils connaissent le succès pour accepter une telle charge. Comme tous les autres arguments, celui-ci doit être considéré dans le contexte de la pensée, de la politique et de la société du Bas-Canada du milieu du XIX^e siècle.

Au total, les discours nous apprennent qu'aucune décision en matière de séparation des pouvoirs en matière de justice n'a été prise sans réflexion. Ce survol nous fournit plusieurs éléments de réponse sur les raisons expliquant ce partage. Le pacte s'est formé et a été résumé

ensuite dans la loi que nous connaissons. Le constat demeure : un choix a été fait, aboutissement d'une longue discussion et sans doute de compromis.

Jacinthe Plamondon, doctorante en droit (Université Laval)

Bibliographie sélective :

CANADA, PARLEMENT, *Débats parlementaires sur la question de la confédération des provinces de l'Amérique britannique du Nord*, Québec, Hunter, Rose et Lemieux, 1865.

BRUN, H. et G. TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, 4^e éd., Cowansville, Yvon Blais, 2002.

CHEVRETTE, F. et H. MARX, *Droit constitutionnel, notes et jurisprudence*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1982.

DULPÉ, N., *Droit constitutionnel: principes fondamentaux*, 5^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2011.

HOGG, P., *Constitutional Law of Canada*, vol. 1, 5th ed., Toronto, Thomson Carswell, 2007.

BONENFANT, J.-C., «Les Pères de la Confédération et la répartition des compétences», (1967) 2 *R.J.T.* 31.

Loi constitutionnelle de 1867 (R.-U.), 30 & 31 Vict., c. 3 (telle que reproduite dans H. Brun et G. Tremblay, *Droit constitutionnel*, 3^e éd., Cowansville, Yvon Blais, 1997).

MacMillan Bloedel Ltd. c. Simpson, 1995 CanLII 57 (CSC), [1995] 4 RCS 725.

Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de I.P.E.; Renvoi relatif à l'indépendance et à l'impartialité des juges de la Cour provinciale de I.P.E., 1997 CanLII 317 (CSC), [1997] 3 RCS 3.