

L'ORGANISATION JUDICIAIRE ET LA COMPÉTENCE DES TRIBUNAUX. UNE PREMIÈRE RÉFORME : CONNAÎTRE

Viateur Bergeron

Volume 1, Number 1, 1970

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1059856ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1059856ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Bergeron, V. (1970). L'ORGANISATION JUDICIAIRE ET LA COMPÉTENCE DES TRIBUNAUX. UNE PREMIÈRE RÉFORME : CONNAÎTRE. *Revue générale de droit*, 1 (1), 34–42. <https://doi.org/10.7202/1059856ar>

L'ORGANISATION JUDICIAIRE ET LA COMPÉTENCE DES TRIBUNAUX

UNE PREMIÈRE RÉFORME : **CONNAÎTRE**

par Viateur BERGERON,
professeur agrégé à la Faculté de Droit de l'Université d'Ottawa.

Ce sujet, qui fait l'objet de la moitié du premier tome de *Droit judiciaire privé* de Solus et Perrot¹, ne peut certes pas être traité en quelques pages.

Nous essayerons tout de même de livrer ici quelques impressions, de parler de certaines découvertes et de poser les principaux problèmes qui nous semblent plus apparents à la suite de recherches dans cette partie de notre droit. La plupart des commentaires se limiteront aux textes de lois relatifs à l'organisation judiciaire et à la compétence des tribunaux, siégeant en matière civile par opposition à ceux qui entendent des affaires d'ordre pénal.

Au chapitre des remarques générales, nous croyons qu'il faut inscrire quelques constatations qui touchent aussi bien à la nature du droit « statutaire » qu'aux difficultés qu'il présente au juriste.

Tout d'abord répétons, après tout le monde, qu'aussi bien à Ottawa qu'à Québec, nos gouvernements fédéral et provincial ne procèdent pas assez souvent à des revisions ou refontes des lois. Qu'il suffise de mentionner qu'au fédéral, après la refonte de 1927, il a fallu attendre jusqu'en 1952 pour une nouvelle revision des statuts du Canada; il paraît que les prochains statuts révisés du Canada seront publiés à la fin de 1970. Quant aux statuts provinciaux, ils ont été refondus en 1925, en 1941 et en 1964.

Cette absence de lois à jour, tant au fédéral qu'au provincial, nous avait poussé à entreprendre des recherches quant aux textes qui concernent l'enseignement de la procédure civile ou du droit judiciaire privé. Car il nous était apparu impossible d'enseigner l'organisation judiciaire et la compétence des tribunaux sans avoir en mains des textes sûrs et qui tiennent compte des modifications apportées, presque chaque année, à plusieurs d'entre eux. Nous avons alors constaté que, s'il était difficile de réunir les textes

¹ Henry SOLUS et Roger PERROT, *Droit judiciaire privé*, tome I, Paris, Sirey, 1961.

relatifs à la structure et à l'organisation des tribunaux², il est pratiquement impossible de compiler les textes attributifs de compétence³.

Une deuxième remarque, moins évidente cependant, découle du seul examen du tableau des principales lois relatives à l'organisation judiciaire. En effet, sur des sujets connexes ou même liés, nous trouvons des lois provinciales et fédérales, se complétant les unes les autres, pour constituer le droit en vigueur applicable à l'organisation judiciaire (et à la compétence des tribunaux⁴). Cela provient de la séparation des pouvoirs entre le fédéral et les provinces sur la répartition du pouvoir de juger; cela a pour effet de forcer les procéduriers à connaître quelques éléments de droit constitutionnel. Pour solutionner un problème concret de juridiction, il faut donc souvent conjuguer ou combiner deux textes d'inspiration et d'esprit différents: un texte provincial et un texte fédéral. Ces difficultés expliquent sans doute, en partie, l'attitude de plusieurs juristes qui estiment que l'organisation judiciaire et la compétence des tribunaux sont des sujets de peu d'importance. Cependant, depuis quelques années, plusieurs articles ont été écrits

² Les principaux textes législatifs sont les suivants: *Loi des renvois à la Cour du banc de la reine*, c. 10 S.R.Q. 1964; *Loi des employés publics*, c. 12 S.R.Q. 1964; *Loi du ministère du Procureur général*, c. 19 S.R.Q. 1964; *Loi des Tribunaux judiciaires*, c. 20 S.R.Q. 1964; *Loi des Cours municipales*, c. 24 S.R.Q. 1964; *Loi des privilèges des magistrats*, c. 25 S.R.Q. 1964; *Loi des shérifs*, c. 27 S.R.Q. 1964; *Loi des huissiers*, c. 27 S.R.Q. 1964; *Loi des sténographes*, c. 30 S.R.Q. 1964; *Loi des salaires des officiers de justice*, c. 31 S.R.Q. 1964; *Loi du ministère des Finances* (en partie), c. 64 S.R.Q. 1964; *Loi du pourcentage sur les honoraires de certains officiers publics*, c. 81 S.R.Q. 1964 (ici nous ne donnons la référence qu'aux lois provinciales relatives aux tribunaux ordinaires). — *Loi sur la Cour suprême*, c. 259 S.R.C. 1952; *Loi sur la Cour de l'Échiquier du Canada*, c. 98 S.R.C. 1952; *Loi concernant les cours d'amirauté*, c. 1 S.R.C. 1952; *Loi sur les juges*, c. 159 S.R.C. 1952; *Loi sur le ministère de la Justice*, c. 71 S.R.C. 1952; *Loi sur le solliciteur général du Canada*, c. 253 S.R.C. 1952 (il faut tenir compte également des règlements édictés en vertu de ces lois).

³ Sur ce point, un épais dossier avait été consulté, qui ne prouvait cependant qu'une chose: la compilation des textes attributifs de compétence est une tâche presque impossible, car on retrouve des fragments de texte à travers des lois fédérales et provinciales qui n'emploient pas toujours une terminologie uniforme et qui attribuent une compétence parfois à un tribunal, parfois à un juge, parfois aux juges de plusieurs tribunaux différents de première instance. Comme exemple, citons l'article 12 de la *Loi des Institutions pour malades mentaux*: « 12. Lorsqu'un médecin est d'avis qu'il est nécessaire, pour la protection de la vie d'un malade mental ou pour la sécurité . . . il peut obtenir de tout juge des sessions, juge de district, juge municipal, ou juge de paix de la localité où se trouve le malade . . . » Des exemples comme celui-là se répètent par centaines. Comment alors établir clairement le rôle de chaque juge ou de chaque cour ?

⁴ Pour un bon exemple, on peut lire avec intérêt l'article de monsieur I. J. WAINER, *The Conflict in jurisdiction between the Bankruptcy Court and the Superior Court*, (1967) 27 R. du B. 556.

sur le sujet ⁵ et plusieurs réformes ont même été suggérées. Il reste tout de même qu'à notre avis, au lieu de simplifier l'appareil judiciaire, la plupart des propositions ajoutent à l'édifice déjà construit sans vraiment tenir compte de ce qu'il est.

Enfin une troisième remarque générale nous apparaît très importante en ce qui concerne la compétence des tribunaux. La compétence d'attribution (i.e. quant à la nature et la matière des litiges) n'est jamais déterminée par un seul texte, ni même par un seul des deux pouvoirs législatifs que nous avons. La connaissance des limites de la compétence d'une cour de justice donnée nous semble importante tant au point de vue théorique qu'au point de vue pratique. Il est certes extrêmement difficile de dresser la liste de toutes les lois fédérales et provinciales qui attribuent une compétence particulière à l'une ou l'autre des cours de justice siégeant en matière civile au Québec, ou encore à l'un ou l'autre des juges qui président ces cours de justice. Cette liste des lois de compétence de même que des lois relatives à l'organisation judiciaire permettrait d'établir de façon assez précise un tableau des différentes cours de justice avec la mention des matières qui

⁵ Citons ici, à titre d'exemples, les articles publiés dans la *Revue du Barreau* depuis 1964: Philippe FERLAND, *Les juges municipaux*, (1964) 24 R. du B. 224; Pierre VERGE, *Le droit d'être entendu par la commission de relations ouvrières*, (1964) 24 R. du B. 408; Perry MEYER, *The jurisdiction of the courts as affected by the doctrine of « Forum non conveniens »*, (1964) 24 R. du B. 565; Raoul BARBE, *Le statut des juges de la Cour du bien-être social*, (1965) 25 R. du B. 230; Mémoire de Jean BEETZ, *Uniformité de la procédure administrative*, (1965) 25 R. du B. 244; Yves PRÉVOST, *Le Barreau et la magistrature*, (1966) 26 R. du B. 149; Louis G. ROBICHAUD, *Le tribunal collégial: une solution à certains problèmes de l'administration de la justice*, (1966) 26 R. du B. 253; Yves PRÉVOST, *Arrachons au XIX^e siècle l'appareil judiciaire*, (1966) 26 R. du B. 277; Raoul BARBE, *Les fonctions juridictionnelles de la Régie des alcools du Québec*, (1967) 27 R. du B. 1; Raoul BARBE, *Le statut des juges de la cour provinciale*, (1967) 27 R. du B. 536; J. J. WAINER, *The conflict in jurisdiction between the Bankruptcy Court and the Superior Court*, (1967) 27 R. du B. 556; Gérald BEAUDOIN, *Le système judiciaire canadien*, (1968) 28 R. du B. 99; Paul ROBITAILLE, *Les tribunaux administratifs*, (1969) 29 R. du B. 84.

On peut également citer: Antonio LANGLOIS, *La juridiction des tribunaux recommandée par la Commission de refonte du Code de procédure civile*, 1964 R.L. 1; Yves LEDUC, *Chevauchée à travers la compétence de la Cour de magistrat et du juge de district*, 11 McGill L.J. 281; Juanita WESTMORELAND, *The increased jurisdiction of the Magistrate's Court of Quebec*, 1966 R.J.T. 155; Raoul BARBE, *La Cour du Bien-être social: son origine, son évolution*, (1965) vol. 8, *Can. Bar Journal* 119; Raoul BARBE, *Tribunal minier du Québec*, (1966) vol. 9, *Can. Bar Journal* 222; Raoul BARBE, *Un tribunal fiscal: la Commission d'appel de l'impôt*, (1967) vol. 10, *Can. Bar Journal* 212; James C. MACDONALD, *A comprehensive Family Court*, (1967) vol. 10, *Can. Bar Journal* 323; Stuart S. PRUNS, *Family Courts: a plea for Alberta*, (1967) vol. 10, *Can. Bar Journal* 324; Brian A. CRANE, *The Jurisdiction of the Supreme Court of Canada*, (1968) vol. 11, *Can. Bar Journal* 377.

sont de la compétence de chacune d'elles. Ce tableau s'avérerait très utile à l'étude de ce sujet fort complexe aussi bien qu'à la solution des problèmes de compétence auxquels les praticiens ont à faire face très souvent. Peut-être la jurimétrie permettra-t-elle d'apporter la solution recherchée ?

En effet, l'absence d'une codification cohérente de toutes ces lois a entraîné la conséquence suivante: les professeurs et les étudiants des facultés de droit se sont trouvés dans l'impossibilité matérielle d'étudier les règles d'organisation judiciaire et de compétence. D'après une enquête sommaire, il semble que l'enchevêtrement des amendements, la complexité des lois fédérales et provinciales sur le sujet et l'éparpillement des règles de compétence dans des centaines de lois fédérales et provinciales ont été les causes d'une ignorance assez générale dans ce domaine chez les juristes québécois. Cela ne veut pas dire que les juristes des autres provinces soient plus renseignés, mais nous ne voulons parler que de la province que nous connaissons le mieux.

C'est ainsi que, comme la plupart des juristes, nous avons terminé notre cours de droit avec un bagage assez mince de connaissance de la justice. Cette ignorance générale de la structure de l'organisation judiciaire, du statut des juges, de la compétence des tribunaux, des juges et des officiers de justice ainsi que l'ignorance des limites des pouvoirs et des devoirs des organismes ou des personnes de l'organisation judiciaire ont rendu très difficiles et souvent impossibles et vaines toutes les tentatives faites pour réformer l'administration de la justice dans la province de Québec.

Quand on ignore tout d'une machine ou d'une organisation, il est bien difficile que le produit ou les résultats accomplis soient valables ou simplement justes.

A notre avis, la première réforme à apporter à l'organisation judiciaire et à l'administration de la justice, c'est une connaissance de tous les rouages de ce service public qui s'appelle la justice; les réformes nécessaires dans ce domaine ne pourront être réalisées que lorsque l'ensemble des juristes auront eu l'occasion d'étudier sérieusement, durant leur séjour à l'université, les textes légaux relatifs à l'organisation judiciaire et à la compétence des tribunaux. Les règles de compétence présentent un intérêt majeur, si l'on veut éviter des injustices graves, causées par la simple ignorance de ces règles de la part des procureurs ou des juges et il est nécessaire de pouvoir les enseigner dans les facultés; il est également important que le praticien puisse les retrouver rapidement, s'il veut bien

servir les intérêts de ses clients. Autrement la justice risque de devenir un jeu de cache-cache.

Toujours dans le cadre des recherches relatives à l'organisation judiciaire, est-il nécessaire de répéter que la complexité inouïe des règles de compétence pourrait faire comparer la justice à un monstre à sept têtes. Ou encore l'on pourrait comparer la justice à une maison dont les nombreuses portes extérieures seraient couvertes d'écriteaux d'âges différents et de styles très variés; il faudrait tellement de temps pour déchiffrer ces avis et décider par où il faut entrer que l'heure de la fermeture arriverait avant que l'on ait pu découvrir la porte qui nous mènerait devant le juge compétent.

Car l'organisation judiciaire, la structure des tribunaux et leur compétence se tiennent la main; nos législateurs leur font faire de telles rondes qu'elles s'entremêlent et s'enchevêtrent comme les lianes de la jungle autour d'un chasseur perdu.

La multiplicité des tribunaux ordinaires, auxquels s'ajoutent une foule d'organismes quasi judiciaires et de tribunaux administratifs crée de tels obstacles au juriste, que ce dernier en arrive, en certains cas, à placer au second plan la solution au problème de droit substantif qui lui est posé ⁶.

En d'autres mots, l'exercice des droits substantifs des justiciables devient d'une très grande difficulté et aussi d'un très grand risque. Ceci pousse parfois, sinon trop souvent, les conseillers juridiques et leurs clients à accepter des solutions de compromis défavorables, de peur de se perdre dans ce dédale de corridors juridiques qui risque de ne pas les mener devant le tribunal compétent, avant que la prescription ne vienne éteindre leur droit ou leur action en justice.

L'étude des textes de l'organisation judiciaire et de compétence nous amène à conclure que cette complexité, loin de s'amoinrir, grandit de jour en jour.

⁶ Prenons comme exemple les tribunaux et organismes qui exercent leur compétence en première instance. Nous avons d'abord les tribunaux ordinaires: Cour supérieure, Cour provinciale, Cour du Bien-être social, Cour municipale, Cour de l'Echiquier, Cour supérieure (siégeant en matière de faillite) et Cour d'amirauté; à ces tribunaux il faut ajouter une liste d'organismes exerçant des pouvoirs judiciaires ou quasi judiciaires tels que le Tribunal minier, le Tribunal de sécurité routière, la Régie des Transports, la Régie des Eaux, la Commission canadienne des Transports, la Commission d'appel en matière d'impôt, etc. Cette note n'est qu'une faible illustration du problème d'ailleurs.

Que dire et que penser du juriste qui n'a pas étudié ces textes durant son séjour à l'université, tout simplement parce qu'aucune codification appropriée n'était disponible? C'était donc à cette tâche ardue que nous nous étions attaché, en espérant y apporter au moins une faible contribution par une codification privée des lois d'organisation judiciaire, sans oublier les lois relatives au domaine de l'administration de la justice. Nous voulions y apporter une importante addition en ajoutant après la table des matières un tableau des lois attributives de compétence et que l'on retrouve un peu partout dans les lois fédérales et provinciales. Mais les difficultés de la tâche ne nous ont pas permis d'atteindre ce but jusqu'à ce jour. Et pendant ce temps on prône de nouvelles additions à l'appareil judiciaire.

Ne serait-il pas préférable que la justice soit un *édifice juridique* dont la *porte d'entrée* serait *large et unique*? Tous les recours pourraient être intentés facilement devant les tribunaux compétents lorsque la loi est claire. Dans le doute ou l'ignorance de l'une ou l'autre des règles de compétence, le justiciable s'adresserait alors à un juge *guide* chargé de diriger l'instance devant le tribunal compétent. La sanction de l'ignorance grossière pourrait être punie par la condamnation aux frais inutilement encourus devant le juge chargé d'orienter les plaideurs indécis ou ignorants. Quant au cas déferé à ce tribunal particulier (pas nécessairement un tribunal des conflits) à la suite de la complexité ou de l'inexistence de règles de compétence claires et précises, aucune sanction ne serait imposée; les frais de cette contestation, sorte d'avant-première du procès lui-même, suivraient le sort de la cause et seraient à la charge du perdant suivant les règles ordinaires relatives à l'attribution des dépens.

Quant à la compétence territoriale des tribunaux civils, elle pose des problèmes relatifs à la géographie judiciaire dont on semble bien peu se préoccuper.

Pour comprendre la géographie judiciaire, il est nécessaire de connaître les grandes divisions de la province et les divisions de base du territoire québécois en fonction de l'administration de la justice et de la détermination de la compétence territoriale des tribunaux.

On peut considérer le territoire québécois par rapport aux autres provinces ou pays qui l'entourent. C'est là le problème des frontières de la province de Québec, problème très important et qui

malheureusement ne peut pas toujours recevoir une solution facile en face d'un cas litigieux concret.

En effet, tous connaissent les difficultés que pose la frontière entre Québec et Terre-Neuve. Mais presque sur tout le contour de la province il reste difficile de déterminer, sur le terrain, l'endroit précis où se situe la frontière. Cette opinion nous a été confirmée par une longue lettre du commissaire des frontières de la province, monsieur Georges Côté. Des difficultés innombrables n'ont pas reçu de solutions concrètes ou même légales. La question est de première importance dans le cas de litiges frontaliers. Car alors l'avocat ou le notaire doit décider, selon les faits et les circonstances du cas particulier, si la loi applicable et le tribunal compétent sont ceux du Québec ou de l'étranger. Et de cette décision peut dépendre l'issue du procès; par exemple, si la poursuite est prise au Québec alors qu'elle aurait dû être intentée en Ontario, souvent le plaideur découvrira son erreur trop tard et le recours qu'il voulait exercer sera renvoyé par le tribunal incompétent, après l'arrivée de la prescription de son action, de sorte qu'aucun recours ne pourra être exercé devant le tribunal compétent ⁷.

Nous ne prétendons pas solutionner ce problème ici, mais nous croyons nécessaire de le poser.

Si nous pouvions toujours vérifier de façon sûre les limites de chaque district judiciaire, il serait possible de contourner la difficulté dans de nombreux cas, du moins lorsqu'on se trouve sur un territoire cadastré.

D'après les recherches faites, les districts judiciaires semblent couvrir tout le territoire de la province, i.e. aussi bien la partie organisée de la province que la partie divisée en territoires. Pour les fins de l'administration de la justice, les territoires sont rattachés à différents districts judiciaires couvrant une partie bien délimitée de la partie organisée du Québec.

Pour connaître de façon certaine les limites des districts judiciaires ainsi que les différentes localités qui les composent, il faut non seulement se référer à la loi division territoriale (ch. 5, S.R.Q. 1964) mais en plus à la loi du cadastre (ch. 320, S.R.Q. 1964) et au cadastre lui-même, c'est-à-dire aux plans de chaque

⁷ Un délit est commis, dans une forêt sur une terre limitrophe; dans quelle province le recours doit-il être intenté? Quel est le délai de prescription de l'action? Enfin quelle est la loi applicable? Peut-on intenter deux recours, un dans chaque province? Voilà autant de questions insolubles ou souvent très difficiles à résoudre.

cité, ville, village, paroisse, canton ou parties de ces localités. La division de base du cadastre apparaît être le lot (parcelle de terrain plus ou moins étendue dont les limites sont indiquées à la fois sur un plan, dans un livre de renvoi et souvent sur le terrain par des bornes posées à la suite d'un arpentage légal ou non).

Par ailleurs, dans la loi de la division territoriale, il faut faire de nombreux renvois pour arriver à déterminer le « contenu » d'un district judiciaire. Comme il n'existe ni dans les statuts, ni ailleurs à notre connaissance, de description complète et détaillée de chacun des districts judiciaires, il faut à partir de la description générale des districts judiciaires regrouper plusieurs articles et descriptions fort compliqués pour en arriver à déterminer les limites d'un district judiciaire donné.

L'intérêt de cette connaissance précise des districts judiciaires apparaît facilement, surtout lorsqu'on pense à l'immensité de la province; car cette division en districts a comme but principal de rapprocher autant que possible les plaideurs du tribunal où ils désirent se présenter ou encore sont contraints de venir plaider.

Une fois les limites du district établies, le problème de la compétence territoriale des tribunaux n'est pas réglé de façon complète et finale. Il faut vérifier sur le terrain l'endroit précis où un contrat ou un délit a eu lieu pour ensuite découvrir dans quel district on doit intenter la poursuite. Mais cette division des districts judiciaires ne sert, pour les fins de l'administration de la justice, que pour les tribunaux comme la Cour d'appel, la Cour supérieure et la Cour provinciale. Notons, en passant, que la compétence des Cours de bien-être social est restreinte à un district déterminé.

Il semble que l'organisation judiciaire touche chacun des citoyens d'un pays ou d'une province et que les juristes ne sauraient prétendre à une connaissance convenable du droit en ignorant tout du service public qu'on appelle la justice; ce dernier a été constitué par l'État pour éliminer la justice privée et vindicative, qui consacrait toujours le droit du plus fort. Il serait temps que par une meilleure connaissance de la justice et de son organisation on puisse lui faire jouer pleinement son rôle de façon à garantir à chacun l'équité et la protection qu'on est en droit d'en attendre.

La première réforme débute par la connaissance; de cette connaissance sûre et généralisée dépend le succès de toutes les réformes que l'on peut proposer pour améliorer l'administration de la justice.

La connaissance de toute la législation régissant l'organisation judiciaire et la compétence des tribunaux n'apportera pas à elle seule de solutions miraculeuses. D'autres études doivent être faites sur le fonctionnement des tribunaux, sur leur efficacité et sur les causes d'insatisfaction que l'on découvre dans l'opinion publique. Les réformes que l'on peut suggérer ou apporter à l'appareil judiciaire ne régleront pas non plus, à elles seules, les problèmes de l'administration de la justice.

Mais ce que nous voulons souligner ici, c'est qu'avant de démolir et de reconstruire il nous apparaît nécessaire de bien connaître le système actuel, ses déficiences réelles ou imaginaires et apporter, en connaissance de cause, des correctifs qui donnent de meilleurs résultats.

Quand on analyse, par exemple, l'ensemble des compétences de première instance, on se demande pourquoi il n'y aurait pas un seul tribunal de première instance ? Que les juges soient spécialisés ou même non-juristes (dans certains cas), cela ne nous empêche pas de penser que toutes ces personnes jugent de toute façon et nous ne voyons pas très bien les motifs de la diversité des organismes. Si l'on considère l'ensemble du territoire du Québec, il n'est pas difficile de se rendre compte qu'un organisme qui siège spécialement à Québec ou Montréal n'est pas très accessible aux justiciables de l'Abitibi ou de la Gaspésie. Souvent les problèmes soumis sont simples et un juge, quelque peu expérimenté, et qui pourrait compter sur un centre de documentation et les conseils de confrères spécialisés qui résident ailleurs dans la province, pourrait très facilement régler la question immédiatement. De grâce, découvrons le téléphone et la machine à photocopier et le service de la poste dans l'administration de la justice civile.

Cette suggestion est-elle valable ? Pour en juger, il faut connaître à fond l'appareil judiciaire, son fonctionnement, les résultats actuellement obtenus et ceux que l'on peut espérer obtenir. Cela ne concerne nullement le problème de la nomination des juges, leur entraînement et leur expérience professionnelle et leur comportement.