

C A N A D A
PROVINCE DE QUÉBEC

CONSEIL DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

2019 QCCJA 1159

Le 15 janvier 2021

PLAINTÉ DE :

M^e Natalie Lejeune, en sa qualité de présidente-directrice générale du Tribunal administratif du Québec

À L'ÉGARD DE :

D^{re} Elizabeth Czyziw, juge administrative au Tribunal administratif du Québec

EN PRÉSENCE DE :

M^e Julie Charbonneau, présidente au Bureau des présidents des conseils de discipline, membre du Conseil de la justice administrative et présidente du comité d'enquête

M^{me} Suzanne Danino, membre du Conseil de la justice administrative représentant le public

M^e Marie Charest, juge administrative au Tribunal administratif du Québec et membre du Conseil de la justice administrative

RAPPORT DU COMITÉ D'ENQUÊTE

La plainte

1. Le 2 octobre 2019, le Conseil de la justice administrative (Conseil) reçoit de M^e Natalie Lejeune¹ une plainte à l'égard de la D^{re} Élisabeth Czyziw, juge administrative au Tribunal administratif du Québec².
2. Le Conseil est informé que depuis plusieurs années, la D^{re} Czyziw refuserait de se conformer aux prescriptions de la Loi sur la justice administrative³ en n'offrant aucune disponibilité au Tribunal pour remplir ses fonctions. Ainsi, depuis 2015, il ne pourrait compter sur la collaboration de cette juge.
3. Par ailleurs, il semblerait que la D^{re} Czyziw aurait omis de maintenir à jour ses compétences professionnelles à titre de juge administrative. Malgré de fréquents rappels, celle-ci refuserait ou négligerait de s'amender.
4. Ainsi, compte tenu de ce qui précède, il lui est aussi reproché son défaut de collaborer avec les autorités administratives du Tribunal afin de régler la situation.
5. Enfin, il est souligné que la juge administrative aurait passé sous silence qu'elle faisait l'objet de plusieurs dossiers judiciairisés lors du processus de recrutement et de sélection des personnes aptes à être nommées membres du Tribunal.

La recevabilité de la plainte

6. Le 23 avril 2020, le comité d'examen de la recevabilité des plaintes déclare recevable la plainte à l'encontre de la juge administrative au sens de l'article 186 de la Loi sur la justice administrative et rend la décision unanime suivante :

En conséquence, le comité [d'examen] transmet sa décision au Conseil de la justice administrative afin qu'il constitue un comité chargé de faire enquête sur les allégations de cette plainte et de statuer sur celle-ci au regard des articles 3, 4, 8, 9, 10 et 13 du Code de déontologie applicable aux membres du Tribunal administratif du Québec (RLRQ, c. J-3, r. 1).

7. Le 2 juin 2020, le Conseil constitue un comité d'enquête (comité).

¹ La plaignante est alors présidente-directrice générale du Tribunal administratif du Québec. Cette fonction est occupée par M^e Sylvain Bourassa depuis le 22 juin 2020.

² Suivant son décret de nomination, la D^{re} Élisabeth Czyziw, affectée à la section des affaires sociales, est membre à temps partiel de ce tribunal depuis le 26 novembre 2012.

³ RLRQ, c. J-3.

8. Les travaux de ce comité, initialement sous la présidence de M^e Josée Bédard⁴, se poursuivent sous celle de M^e Julie Charbonneau à compter du 6 juillet 2020 en raison de la démission de sa prédécesseure en tant que membre du Conseil.

9. Ce changement de composition au sein du comité s'est effectué en conformité avec la résolution du Conseil relative à sa constitution, laquelle se lit comme suit :

[...] Le comité d'enquête est composé des personnes suivantes :

- M^e Josée Bédard, présidente du comité;
- M^{me} Suzanne Danino;
- M^e Marie Charest.

En cas d'empêchement ou de refus de la désignation, M^e Julie Charbonneau, M^{me} Jill Leslie Goldberg et M^e Michel Waechter sont respectivement désignés comme substituts pour faire partie de ce comité.

Le contexte procédural

10. Dans le cadre de cette affaire, le comité tient trois conférences préparatoires⁵. La juge administrative, assistée de son avocat, ainsi que l'avocat désigné par le Tribunal administratif du Québec participent à chacune de ces conférences.

11. Dès la première conférence, la juge administrative évoque la possibilité de conclure une entente avec le Tribunal relativement au litige les impliquant.

12. Elle mentionne qu'il est de son intention de régler ce différend suivant un mode alternatif inspiré des principes du Code de procédure civile⁶.

13. Préalablement à la troisième conférence préparatoire, le comité reçoit les correspondances suivantes par lesquelles il est avisé, entre autres, de la conclusion d'une entente liant la juge administrative et le Tribunal :

- i. une première datée du 30 novembre 2020 de la part de la juge administrative :

[...] les parties ont réussi à s'entendre sur un consensus pour régler le présent litige. Tous les aspects qui étaient en jeu ont fait l'objet d'une solution à la satisfaction des deux parties.

⁴ M^e Bédard, notaire en pratique privée, est nommée, le 22 juin 2016, membre du Conseil après consultation de la Chambre des notaires du Québec.

⁵ Une première, le jeudi 13 août 2020, une seconde, le mercredi 21 octobre 2020 et une troisième, le mardi 8 décembre 2020.

⁶ RLRQ, c. C-25.01.

[...]

Il a été convenu que la plainte contre [la juge administrative] soit retirée et que différents aspects entourant ce litige seront également réglés.

- ii. une seconde datée du 7 décembre 2020 de la part de la plaignante :

La présente vise à vous informer que le Tribunal administratif du Québec (« TAQ ») et D^{re} Elizabeth Czyziw ont conclu une entente dans le dossier cité en titre, au terme de laquelle cette dernière accepte, notamment, de démissionner de son poste de membre à temps partiel du TAQ et de compléter les formulaires requis à cette fin.

En contrepartie, le TAQ souhaite formellement retirer la plainte qu'il a déposée contre D^{re} Elizabeth Czyziw. Nous vous soumettons ainsi, avec égards, que ce dossier devrait se clore sans autre étape, étant entendu que celui-ci ne met pas en cause la confiance du public dans l'indépendance ou l'intégrité de la magistrature, pas plus qu'il soulève de questions importantes qui justifieraient qu'il soit l'objet d'une audition. [...]

14. Ainsi, lors de la troisième conférence, la plaignante, de concert avec la juge administrative, confirme au comité qu'une entente est intervenue, laquelle prévoit notamment la démission de la juge administrative et le versement de ses honoraires.

15. En contrepartie de cette entente, la plaignante informe le comité qu'elle souhaite retirer la plainte déontologique déposée à l'égard de la juge administrative.

16. Elle souligne au comité que sa démarche est inspirée d'une décision antérieure du Conseil de la justice administrative⁷. Plus particulièrement, elle se reporte au paragraphe 13 de cette décision qui présente quatre critères pour décider s'il est opportun de poursuivre une enquête.

17. Cette dernière ajoute que si cette demande est acceptée, les précisions suivantes devraient être portées à la décision du comité :

- i. les reproches qui lui sont faits ne constituent pas un défaut de sa part de remplir ses obligations quant à la conduite des dossiers pour lesquels elle a été mandatée ni une inconduite dans ses fonctions de membre du Tribunal;
- ii. son conflit de gestion du temps découle, entre autres, d'un problème de communication avec le Tribunal et de la combinaison de ses deux fonctions exercées à temps partiel au Tribunal et à Santé Canada.

⁷ Ghobrial et Choinière, 2012 QCCJA 642.

18. Le comité informe donc la juge administrative et la plaignante de la mise en délibéré de l'affaire afin de rendre une décision écrite portant sur les conséquences d'une telle entente sur le traitement de la plainte et l'enquête entreprise.

L'analyse

La demande de retrait de la plainte et la saisine du comité

19. Dans un premier temps est abordée la question de la demande de retrait de la plainte.

20. Il importe de rappeler que par extension aux juges administratifs des règles applicables à ceux de l'ordre judiciaire, le dépôt d'une plainte au Conseil déclenche le mécanisme déontologique. Étant un processus de nature investigatrice, il ne constitue pas une procédure litigieuse entre deux parties et ne peut y être assimilé bien que lui soient applicables les règles d'équité procédurale⁸.

21. En effet, l'analyse d'une plainte est considérée comme une occasion de préciser les normes de comportement auxquelles les juges administratifs doivent s'astreindre et d'affirmer l'importance de s'y conformer dans l'intérêt supérieur de la justice, de la magistrature et de la société⁹.

22. Ainsi, une fois le processus déontologique enclenché, il échappe au plaignant et à la personne visée par la plainte.

23. Il s'ensuit qu'une demande de retrait de la plainte par le plaignant ou le retrait unilatéral par celui-ci ne prive ni le Conseil ni un comité d'enquête de leur compétence pour en traiter. La Cour d'appel s'exprime ainsi sur ce point :

[283] Au surplus, le « DÉSISTEMENT ET RETRAIT DE PLAINTÉ », [...] n'a produit aucun effet juridique sur le rapport du Comité d'enquête du 19 septembre 1990. En effet, comme la Cour suprême l'a affirmé de façon lapidaire dans son ordonnance sur le désistement de la juge Ruffo, « il s'agit ici non pas d'un litige entre parties privées, mais ressort d'actions disciplinaires en vertu d'une loi d'ordre public (Loi des Tribunaux judiciaires) ». En clair, cela signifie qu'une fois la plainte déposée, le plaignant en perd le contrôle¹⁰.

[Notre soulignement]

⁸ *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 RCS 267.

⁹ *Marois c. DuBois*, 2004 QCCM 3.

¹⁰ *Ruffo (Re)*, 2005 QCCA 1197.

24. Cette position est réitérée par le Conseil de la magistrature dans une plainte portée à l'égard du juge DuBois :

[28] Une fois le processus déontologique enclenché, il échappe aux parties. En effet, [...] une fois déposée, le plaignant perd le contrôle sur le cheminement de la plainte : elle ne lui appartient plus, mais au Conseil de la magistrature ou à son Comité, selon l'étape à laquelle l'on en est rendu dans son traitement. [...]

[29] Il en résulte qu'après l'avoir transmise au Conseil, le plaignant ne peut pas unilatéralement retirer sa plainte. [...]¹¹

[Notre soulignement]

25. Il a même déjà été décidé qu'un comité d'enquête du Conseil de la magistrature n'a pas l'autorité pour accorder une demande de retrait de plainte¹².

26. Cependant, les circonstances qui incitent un plaignant à demander le retrait de sa plainte mènent parfois un comité d'enquête à mettre fin au processus déontologique¹³.

27. En conséquence, le comité conclut qu'une fois qu'il est saisi d'une plainte, lui seul peut en disposer.

Le mandat du comité et les incidences sur celui-ci d'une entente intervenue dans le cadre d'un litige en droit du travail

28. Il y a donc lieu d'évaluer quelle est l'incidence de l'entente intervenue entre la juge administrative et le Tribunal en regard du mandat du comité qui est de statuer sur une inconduite.

29. Cette entente, présentée au comité comme une solution définitive au différend, relève uniquement de la gestion interne du Tribunal dans un contexte de relation de travail.

30. Or, la plainte se positionne au-delà de la sphère contractuelle, car elle est de nature déontologique.

31. Par ailleurs, le processus déontologique n'a pas les mêmes objectifs qu'un litige civil.

32. Il s'ensuit que cette entente ne saurait s'imposer au comité lorsqu'il s'agit de déterminer si la conduite de la juge administrative constitue en l'espèce un manquement

¹¹ *Marois c. DuBois*, 2004 CMQC 3.

¹² *Gallup c. Duchesne*, CM-8-95-80.

¹³ *Ghobrial et Choinière*, 2012 QCCJA 642.

déontologique eu égard aux articles 3, 4, 8 à 10 et 13 du Code de déontologie applicable aux membres du Tribunal administratif du Québec :

3. Le membre exerce sa charge avec honneur, dignité et intégrité; il évite toute conduite susceptible de la discréditer.

4. Le membre exerce ses fonctions en toute indépendance, hors de toute ingérence.

8. Le membre fait preuve de réserve dans son comportement public.

9. Le membre préserve l'intégrité de la charge qu'il occupe et en défend l'indépendance dans l'intérêt supérieur de la justice.

10. Le membre prend les mesures requises pour maintenir sa compétence professionnelle.

13. Le membre s'abstient de se livrer à une activité ou de se placer dans une situation susceptible de porter atteinte à la dignité de sa charge ou de discréditer le Tribunal.

33. Il faut également considérer que la compétence du Conseil va bien au-delà de l'imposition pure et simple d'une sanction. Comme mentionné précédemment, elle est une occasion de préciser les normes de comportement auxquelles les juges doivent s'astreindre.

34. À cette portée collective, préventive et éducative de l'activité déontologique, s'ajoutent la place particulière que le maintien de la confiance du public tient dans la réflexion déontologique et la nécessité d'atteindre les objectifs de la loi.

35. Ainsi, la poursuite du mécanisme déontologique entrepris par le Conseil ou ses comités se voit envisagée dans les cas de démission, retraite, non-renouvellement de mandat et décès d'un membre d'un tribunal administratif faisant l'objet d'une plainte.

36. Dans l'affaire *Ruffo* précitée, les membres du Conseil de la magistrature indiquent que s'il peut être opportun que l'enquête entreprise à la suite d'une plainte déposée contre un juge se poursuive bien qu'il ait démissionné, cette décision doit tenir compte de certains paramètres :

Se pose alors la question suivante : le présent dossier révèle-t-il une question d'une importance telle pour l'ensemble de la magistrature que le comité d'enquête doit continuer l'examen de la plainte?

[Notre soulignement]

37. Pour évaluer l'importance de la question et ainsi décider s'il est opportun de poursuivre le processus d'enquête en pareilles circonstances, quatre critères sont considérés :

1. *La nouveauté de la situation et la contribution de la question qu'elle soulève en regard du développement du droit déontologique;*
2. *Le caractère particulier du dossier du fait de sa fonction éducative et préventive au sein de la magistrature;*
3. *La nécessité que soit restaurée la confiance du public dans l'indépendance, l'impartialité ou l'intégrité de la magistrature;*
4. *L'importance de garantir la saine administration de la justice et le bon usage des deniers publics*¹⁴.

38. Selon M^e Pierre Noreau¹⁵, il n'est pas nécessaire que tous ces critères soient réunis et ils doivent être interprétés largement.

39. D'ailleurs, certains d'entre eux viennent en balancer d'autres. Il en va ainsi de l'importance de garantir la saine administration de la justice qui, malgré l'intérêt intrinsèque d'un cas soulevé, pourrait conduire le Conseil à suspendre le traitement d'une plainte.

40. Le premier critère, lié à la nouveauté et au développement du droit, doit s'apprécier en fonction de décisions antérieures. Les situations plus courantes qui ont déjà fait l'objet d'une analyse sont probablement moins d'intérêt. Par contre, il en est autrement des situations plus inusitées et sans précédent.

41. Le second relatif à la fonction éducative et préventive de la situation ne fait pas appel à la nouveauté de celle-ci. Il pourrait, par exemple, s'agir d'une situation répétitive qui mérite d'être soulignée afin de démontrer qu'un acte non dérogoire dans certaines circonstances peut le devenir.

42. Quant au critère concernant la nécessité de restaurer la confiance du public, celui-ci paraît essentiel puisque la déontologie et l'indépendance judiciaires sont interdépendantes. Elles ont le même objectif, soit le maintien de la confiance du public dans les institutions judiciaires; cette confiance étant essentielle dans une société démocratique.

43. Finalement, en ce qui concerne le critère relatif à la saine administration de la justice et au bon usage des deniers publics, il s'agit *d'une question de pondération de*

¹⁴ *Ghobrial et Choinière*, 2012 QCCJA 642, citant *Fournier c. Fournier*, 2011 CMQC 79, 2011 CMQC 83 et 2011 CMQC 84.

¹⁵ Pierre NOREAU, *Situation des juges retraités, démissionnaires ou décédés visés par une plainte*, 20 avril 2008.

*nature qualitative entre les différents critères énoncés plus haut*¹⁶, sans que cet argument en vienne à limiter le développement d'une bonne administration de la justice.

44. Prenant en considération tous ces critères, le comité conclut qu'il y a lieu de mettre fin à l'enquête.

45. En effet, en ce qui a trait au reproche d'avoir passé sous silence, notamment lors du processus de sélection ayant mené à sa nomination, le fait d'avoir été l'objet de plusieurs dossiers litigieux, il ne semble pas être un élément qui puisse porter véritablement atteinte à la confiance du public dans l'indépendance, l'impartialité ou l'intégrité de la magistrature.

46. De fait, un juge, comme tout autre justiciable, a le droit de s'adresser aux tribunaux pour protéger ses droits et intérêts. De même, il n'est pas impossible qu'il soit poursuivi.

47. Ce qui importe, c'est que le juge ne cherche pas à tirer profit de son statut lorsqu'il fait face à une telle situation, ce que la plainte et les documents joints ne permettent pas de présumer.

48. Reste le défaut de prendre les moyens pour maintenir ses compétences et celui d'offrir des disponibilités au Tribunal pour remplir ses fonctions depuis 2015.

49. Pour le premier point, comme l'indique la juge administrative, ce qui est soumis au comité n'est pas le défaut de remplir ses obligations quant à la conduite des dossiers pour lesquels elle a été mandatée ni une inconduite dans ses fonctions de membre du Tribunal, mais celui de s'assurer d'une formation continue adéquate.

50. L'obligation de maintenir ses compétences est une exigence liée à la fonction qui ne fait aucun doute dans l'esprit de l'ensemble de la magistrature.

51. Il en est de même du devoir d'assiduité.

52. Le juge doit être disponible et démontrer un certain degré d'implication envers la charge qu'il occupe. Il y aura défaut d'assiduité notamment lorsque le juge administratif manque de disponibilités, incluant sa disponibilité mentale, ou refuse des assignations.

53. Il semble donc que ces deux éléments de la plainte ne sont pas des situations dont l'examen approfondi est susceptible de contribuer au développement du droit déontologique.

54. Ces reproches ne comportent pas non plus un caractère particulier exigeant que le Conseil doive intervenir pour que soit exécutée sa fonction éducative et préventive tant à l'égard du juge que de l'ensemble de la magistrature.

¹⁶ Pierre NOREAU, *Situation des juges retraités, démissionnaires ou décédés visés par une plainte*, 20 avril 2008.

55. D'une part, il faut considérer que la déontologie invite le juge à adapter son comportement aux normes attendues.

56. Il semble que cet objectif soit atteint : la démission de la juge administrative constitue en quelque sorte une reconnaissance qu'il doit être remédié à ce défaut d'assiduité.

57. D'autre part, quant à l'aspect pédagogique et préventif à l'égard de l'ensemble de la magistrature visant à préciser les comportements que doivent adopter les juges dans de semblables circonstances, le comité estime que la poursuite de l'enquête ne procure aucun enseignement significatif.

58. En effet, comme mentionné précédemment, le maintien des compétences et le devoir d'assiduité sont des exigences déontologiques qui sont généralement reconnues par la communauté juridique. Le présent rapport paraît constituer un rappel suffisant de ces obligations.

La conclusion

Ainsi, le comité est d'avis que le présent dossier ne soulève pas, pour l'ensemble de la magistrature, une question d'une importance telle qu'il est opportun de poursuivre l'enquête.

PAR CES MOTIFS LE COMITÉ D'ENQUÊTE :

- DÉCLARE** mettre fin à l'enquête portant sur la plainte à l'égard de la D^{re} Élisabeth Czyziw, juge administrative au Tribunal administratif du Québec;
- DÉCLARE** en application des dispositions de l'article 190 de la Loi sur la justice administrative, ainsi statuer sur la plainte.

M^e Julie Charbonneau
Présidente du comité d'enquête

M^{me} Suzanne Danino
Membre du Conseil de la justice administrative représentant le public

M^e Marie Charest
Juge administrative au Tribunal administratif du Québec

Avocat de la juge administrative : M^e Daniel Chénard

Avocat du Tribunal administratif du Québec : M^e Christian Trépanier
Fasken Martineau DuMoulin
SENCRL, s.r.l.

Avocates du Conseil de la justice administrative : M^e Danie Daigle
M^e Sophie Leroux