

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE QUÉBEC

N°: 200-17-029741-196

DATE : 25 février 2021

SOUS LA PRÉSIDENTE DE : L'HONORABLE JACQUES G. BOUCHARD, j.c.s.

KATHYA GAGNON

Demanderesse

c.

CONSEIL DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

Défenderesse

et

ME MATHIEU PROULX, en sa qualité de président du **TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DU QUÉBEC**

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Mis en cause

JUGEMENT
(Pourvoi en contrôle judiciaire)

[1] La demanderesse, Kathya Gagnon (ci-après : KG), se pourvoit en contrôle judiciaire à l'encontre d'un rapport d'enquête sur culpabilité déposé le 30 mai 2019 du Comité d'enquête du Conseil de la justice administrative (le Comité)¹ ainsi que contre un rapport d'enquête sur sanction déposé par ce même Comité le 19 mai 2020².

[2] Outre l'annulation de ces rapports, KG demande l'annulation de la décision du Conseil de la justice administrative (le Conseil) du 28 mai 2020 ainsi que du décret du Conseil exécutif du 10 juin 2020 rendant effective sa destitution comme membre du Tribunal administratif du Québec (TAQ) à compter du 24 juin 2020.

[3] Tout ce processus origine d'une plainte portée par Me Mathieu Proulx, à titre de président du TAQ, le 29 mars 2016 devant le Conseil contre KG. Il reproche à cette dernière de ne pas se conformer aux prescriptions de la *Loi sur la justice administrative*³ (LJA) en matière de délibéré et de passer outre aux directives relatives à son obligation de demander des prolongations de délai⁴. Cette plainte est accompagnée d'un état de situation détaillant les manquements de KG dans l'exercice de ses fonctions comme membre du TAQ.

[4] D'emblée, le Tribunal reconnaît au Conseil l'intérêt juridique pour défendre sa compétence d'enquête, puisqu'il s'agit ici de l'exercice de sa fonction investigatrice⁵.

[5] Avant d'aborder le contexte de la présente affaire, il y a lieu de disposer des objections soulevées préalablement à l'audition.

[6] Celle portant sur l'engagement EDD-2 devait être débattue avant l'audition au fond. Cependant, dans une lettre du 12 janvier 2021 adressée au Tribunal, l'avocat de KG déclare avoir reçu les informations demandées et confirme que sa demande pour faire trancher l'objection sur cet engagement est désormais sans objet. Cela en dispose donc.

[7] Quant aux autres objections soulevées lors de l'interrogatoire de Me Danie Daigle, adjointe à la présidence du Conseil (objections 1 à 4), le Tribunal estime que les informations recherchées ne sont pas pertinentes eu égard aux questions soumises dans le présent litige. Ces objections sont donc maintenues.

1 P-1.

2 P-2.

3 RLRQ, c. J-3.

4 P-11.

5 *Ontario (Commission de l'Energy) c. Ontario Power Generation inc.*, 2015 CSC 44, paragr. 59.

[8] Les rapports sur culpabilité (P-1) et sur sanction (P-2) expliquent en long et en large l'ensemble des circonstances ayant conduit à la destitution de KG.

[9] Essentiellement, il est reproché à KG d'être incapable de rendre ses jugements dans les délais impartis par la *Loi sur la justice administrative* et de ne pas avoir demandé des prolongations du délai pour délibérer lorsque requis.

[10] Il s'agit ici d'une situation extraordinaire et inusitée, où les rappels à l'ordre sont fréquents, alors que KG refuse ou néglige de s'amender.

[11] Comme d'autres membres du TAQ, KG est appelée à siéger à la Commission d'examen des troubles mentaux (CETM) ainsi qu'à la section des Affaires sociales (SAS).

[12] Nommée membre du TAQ en 2008, on doit la retirer des rôles en mars 2012, car elle a été incapable de rédiger des motifs dans plus de 427 des 447 dossiers entendus. On lui fournit de l'aide : stagiaire, secrétariat, etc. Malgré tout, ce n'est qu'après avoir été libérée de toutes nouvelles affaires pendant deux années entières qu'elle livre finalement les motifs de ses décisions.

[13] Moins de six mois après avoir recommencé à siéger, KG accumule encore des retards exorbitants sans demander des prolongations de délai. Il s'agit là d'une situation récurrente qui persiste de façon injustifiable.

[14] Selon le Comité enquêteur⁶ il appert que KG ne semble pas sensible aux difficultés que ses retards peuvent causer aux justiciables. De plus, elle manque de considération et de respect à l'égard du travail de ses collègues.

[15] On note également son manque constant de méthodologie et de rigueur ainsi qu'une absence totale d'autocritique. Elle n'admet jamais sa responsabilité pour ses retards et en reporte plutôt la faute sur des erreurs de secrétariat, des problèmes informatiques, une surcharge de travail, un excès de voyage, l'attitude de ses supérieurs ou de son adjointe, etc...

⁶ P-1 et P-2.

[16] Le Comité conclut que KG n'a pas exercé sa charge avec honneur, dignité et intégrité. Son comportement, comme membre du TAQ, discrédite l'administration de la justice et constitue un manquement déontologique incompatible avec la fonction occupée. En l'espèce, la destitution est la seule option pour rétablir la confiance du public dans le système judiciaire.

QUESTIONS EN LITIGE

[17] Le présent pourvoi soulève les questions suivantes :

- 1) les règles d'équité procédurale ont-elles été respectées ?
- 2) La destitution de KG constitue-t-elle une décision raisonnable au regard de l'ensemble des circonstances ?

ANALYSE ET DÉCISION

1- Équité procédurale

[18] Il n'est pas contesté que le Comité et le Conseil sont des organismes administratifs assujettis à l'obligation d'agir équitablement, laquelle comporte deux principes fondamentaux : le droit d'être entendu (*audi alteram partem*) et le droit d'être jugé de manière impartiale et indépendante. C'est sur ce second principe que portent les reproches d'iniquité formulés par KG.

[19] Selon celle-ci, la procureure nommée pour assister le Comité aurait transgressé l'obligation d'agir équitablement en communiquant directement avec le TAQ pendant l'enquête et sans sa présence ou celle de son avocat.

[20] Le Tribunal estime que KG se méprend sur le rôle de cette procureure.

[21] L'auteure Marie Cossette explique bien l'état du droit sur cette question⁷ :

117.

(...)

⁷ Marie COSSETTE, « Comprendre l'organisation et le fonctionnement des commissions d'enquête publiques pour mieux influencer », dans *congrès annuel du Barreau du Québec*, Barreau du Québec, Service de la formation continue, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2010, p. 11.

Cette pratique a été relevée par la Cour suprême du Canada sans objection de sa part. Étant donné la nature de la mission du comité d'enquête, qui n'agit pas comme un décideur chargé de trancher un litige, la présence d'un procureur dont les services sont retenus par le comité pour l'assister dans la conduite de son enquête ne crée par une apparence de partialité institutionnelle.

[22] Il s'ensuit qu'une personne raisonnablement informée du contexte et des circonstances applicables ne pourrait entretenir une crainte raisonnable de partialité pour ce motif. D'ailleurs, dans l'affaire *PJQ c. Bouliane*⁸, on reprochait au juge-enquêteur un manquement à son devoir d'impartialité en raison d'échanges tenus uniquement entre le procureur du juge enquêteur et la plaignante, comme en l'espèce :

[183] J'ai déjà fait part de mon opinion quant au cadre dans lequel l'enquête doit se dérouler. Sur le rôle de l'avocat qui assiste le juge enquêteur, je me limite à rappeler les commentaires du juge Gonthier dans l'affaire Therrien :

En vertu de l'article 281 *L.T.J.*, le Conseil peut retenir les services d'un avocat ou d'un autre expert pour assister le comité dans la conduite de son enquête. Les propos que j'ai tenus dans l'arrêt *Ruffo*, précité, concernant la nature du mandat confié au comité d'enquête fournissent un éclairage intéressant pour disposer de cette question. [...]

Ce passage reflète bien que le but recherché par le comité n'est pas d'agir en tant que juge ou même en tant que décideur chargé de trancher un litige, mais au contraire, de recueillir les faits et les éléments de preuve afin de formuler ultimement une recommandation au Conseil de la magistrature. Il illustre également cette volonté de ne pas créer un climat contentieux où s'affronteraient deux opposants à la recherche d'une victoire. En l'absence de juge et de parties, le procureur du comité ne pouvait être en situation de conflit d'intérêts. Ainsi, en interrogeant et contre-interrogeant les témoins, il n'a pas agi comme un poursuivant, mais a fourni une aide et assistance au comité dans l'accomplissement du mandat qui lui était confié par la loi. (pp.67-68)

[184] Cela suffit à mon avis pour conclure que la demande de révision judiciaire quant à cette décision du juge enquêteur est mal fondée.

(nos soulignements)

[23] Quoi qu'il en soit, KG ne se plaint pas d'avoir été privée d'un quelconque élément de preuve en lien avec son droit à une défense pleine et entière.

⁸ 2004 CanLII 25806 (QC CA).

[24] KG soumet également que le Comité aurait outrepassé son mandat en considérant la période 2010-2014 alors qu'elle siégeait à la CETM, laquelle relevait du *Code criminel* et non de la LJA. Selon elle, la plainte ne visait tout simplement pas cette période.

[25] Cette prétention ne tient pas puisque les normes de conduites établies par le *Code de déontologie applicable aux membres du Tribunal administratif du Québec*⁹ régissent ceux-ci dans toutes les activités reliées à leur fonction¹⁰.

[26] Ajoutons que KG a été informée en détail de tous les faits visés par la plainte, y compris ceux touchant la période 2010-2014.

[27] KG plaide aussi que le Comité et le Conseil ne l'ont pas avisée de la sanction possible de destitution de sorte qu'elle n'a pu faire valoir ses arguments à cet égard.

[28] De l'avis du Tribunal, ce reproche manque de sérieux. L'article 190 de la LJA prévoit spécifiquement la destitution comme sanction possible :

190. Après avoir donné au membre qui fait l'objet de la plainte, au ministre et au plaignant l'occasion d'être entendus, le comité statue sur la plainte.

S'il estime que la plainte est fondée, il peut recommander soit la réprimande, soit la suspension avec ou sans rémunération pour la durée qu'il détermine, soit la destitution.

Le comité transmet au Conseil son rapport d'enquête et des conclusions motivées accompagnées, le cas échéant, de ses recommandations quant à la sanction.

(nos soulèvements)

[29] Tout comme dans l'affaire *Moreau-Bérubé c. N-B (Conseil de la magistrature*¹¹), le Tribunal ne croit pas qu'une avocate agissant comme décideur depuis de nombreuses années et ayant bénéficié de conseils juridiques tout au long du processus, puisse avoir mal compris les enjeux et surtout la sanction potentielle. Penser autrement serait faire insulte à son intelligence.

⁹ RLRQ, c. J-3, r.1.

¹⁰ Luc Huppé, *La déontologie de la magistrature : Droit canadien : perspective internationale*, Montréal Édition Wilson & Lafleur, 2018, paragr. 66, pp. 145 et 146.

¹¹ 2002 CSC 11, 79-81.

[30] D'autre part, KG allègue que la scission entre l'enquête sur culpabilité et celle sur sanction, survenue trop tard selon elle, constitue de ce fait un manquement à l'équité procédurale.

[31] Soulignons ici que c'est KG elle-même qui a demandé et obtenu cette scission de l'instance et de toute évidence, celle-ci n'a pas été privée de faire valoir sa preuve ainsi que ses représentations sur la sanction¹².

[32] Selon KG, il y aurait apparence de conflit d'intérêts puisque le Conseil a recommandé sa suspension sans rémunération et sa destitution sans que les procès-verbaux en cause ne soient signés le jour même.

[33] Il est bien connu, et au demeurant assez courant, que des procès-verbaux soient signés à *posteriori* pour constater et valider les décisions prises. Cela n'invalide pas pour autant ces décisions et le tout est d'ailleurs prévu à la loi¹³.

[34] Dans le même ordre d'idée, on fait reproche aux trois membres du Comité de s'être placés en situation de conflit d'intérêts en votant lors des séances du Conseil où il fut décidé de suspendre et de destituer KG. Encore là, cette situation est prévue à la loi¹⁴.

[35] KG reproche aussi que le décret de destitution a été adopté sans qu'elle ait pu faire de représentations au Conseil.

[36] Il est pour le moins évident que le Conseil pouvait rendre sa décision sans entendre à nouveau les mêmes représentations¹⁵.

[37] Enfin, KG prétend que les rapports d'enquête P-1 et P-2 ne considèrent pas adéquatement une entente intervenue entre elle et le TAQ le 3 mai 2018¹⁶. Elle interprète cette entente à sa façon alors que ce débat fait l'objet d'une autre instance en homologation et dommages¹⁷.

¹² Bradley (Re), 2018 QCCA 1145 (CanLII), par. 88.

¹³ Article 354 C.c.Q, article 174 al. 1 de la LJA.

¹⁴ Article 186 LJA et Règle 36 des *Règles sur le traitement d'une plainte du Conseil de la Justice administrative* (à jour au 13 juin 2017).

¹⁵ Article 192 LJA.

¹⁶ P-14.

¹⁷ 200-17-029824-190.

[38] À sa face même, ce reproche ne rencontre certainement pas le test requis pour être considéré comme un manquement à l'équité procédurale.

Norme de contrôle : décision raisonnable

[39] Dans une décision très récente, sous la plume du juge Simon Ruel, j.c.a., la Cour d'appel résume on ne peut mieux le cadre d'intervention de la Cour supérieure dans un contexte similaire à celui sous étude¹⁸ :

[21] Le contrôle judiciaire vise à réviser la légalité de la décision administrative, non son opportunité.

[22] Il n'appartient pas à la Cour supérieure, siégeant en révision judiciaire et appliquant la norme de la décision raisonnable, de trancher elle-même la question en litige soulevée devant le tribunal administratif. Elle n'agit pas à ce titre comme tribunal d'appel, encore moins comme palier de novo.

[23] Plus largement, « [l]e contrôle selon la norme de la décision raisonnable vise à donner effet à l'intention du législateur de confier certaines décisions à un organisme administratif, tout en exerçant la fonction constitutionnelle du contrôle judiciaire qui vise à s'assurer que l'exercice du pourvoi étatique est assujéti à la primauté du droit ».

[24] L'analyse de la raisonnable selon le cadre établi dans l'arrêt *Vavilov* s'effectue en deux étapes : (1) une décision raisonnable est fondée sur un raisonnement intrinsèquement cohérent; et, (2) une décision raisonnable est justifiée au regard des contraintes juridiques ou factuelles qui ont une incidence sur la décision.

[25] Sur ce dernier point, il s'agit pour la cour de révision de délimiter le périmètre décisionnel administratif, c'est-à-dire « les limites et les contours de l'espace à l'intérieur duquel le décideur peut agir, ainsi que les types de solution qu'il peut retenir », et d'évaluer si la décision administrative s'inscrit à l'intérieur de ce périmètre.

[26] En délimitant le périmètre décisionnel administratif, il faut tenir compte du contexte dans lequel le tribunal opère et des circonstances du cas particulier sous étude, de manière à circonscrire « la latitude du décideur administratif en matière de décision raisonnable dans un cas donné ».

[27] De manière similaire, sous l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, la décision raisonnable était celle qui appartenait « aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit ». L'arrêt *Vavilov* n'écarte pas ce concept en traitant de la considération des contraintes juridiques

¹⁸ M.O. c. *Société de l'assurance automobile du Québec*, 2021 QCCA 177.

et factuelles ayant « pour effet de circonscrire l'éventail des issues raisonnables ».

[28] Si l'arrêt *Vavilov* enrichit et précise les considérations dont le tribunal de révision doit tenir compte lors d'un contrôle judiciaire selon la norme de la décision raisonnable, s'agissant désormais d'un « cadre d'application plus rigoureux », la Cour suprême ne modifie pas fondamentalement l'approche qui reste empreinte de déférence, considérant le choix « d'organisation institutionnelle du législateur consistant à déléguer certaines questions à des décideurs non judiciaires par voie législative ».

[40] Au surplus, la Cour d'appel, tout en réitérant les exigences exposées dans l'arrêt *Vavilov*, met en garde le juge invité à vérifier le caractère raisonnable d'une décision administrative en ces termes¹⁹ :

[25] La Cour estime que non. La décision de la CFP sur ce point répond à toutes les exigences qu'énonce l'arrêt *Vavilov* : elle est transparente, intelligible, logiquement motivée, conforme à une preuve qu'elle n'ignore pas; elle n'est ni indéfendable sous un rapport ou un autre ni entachée d'une lacune déterminante. Au contraire, son issue est juste et proportionnée, respectueuse des contrares juridiques pertinentes et des grands principes qui animent le droit de la protection des individus contre la discrimination illicite en contexte de travail.

[26]

(...) s'agissant-là d'une question de fait et d'appréciation de la preuve, il aurait dû faire montre d'une très grande déférence envers la CFP et ne pouvait substituer sa lecture des témoignages à la sienne. (...)

[41] En l'espèce, le Tribunal estime que non seulement la décision attaquée possède tous les attributs de la raisonabilité en ce qu'elle est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles qui ont une incidence sur la décision, mais elle constitue la seule décision acceptable dans les circonstances.

[42] En outre, les rapports d'enquête sur culpabilité et sur sanction représentent de véritables modèles en la matière. Ils sont complets, intelligibles, abondamment appuyés sur la preuve et comportent un syllogisme sans faille. On n'y décèle aucune lacune pouvant avoir un impact sur la conclusion. Le tout est cohérent et amplement justifié en regard des assises légales et factuelles applicables. D'ailleurs, les éléments essentiels sont exposés aux paragraphes 8 à 16 qui précèdent.

¹⁹ *Association des procureurs aux poursuites criminelles et pénales c. Procureur général du Québec*, 2020 QCCA 1453.

[43] En conséquence, une intervention de la Cour supérieure dans le présent dossier serait inappropriée. Le pourvoi en contrôle judiciaire doit être rejeté.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[44] **REJETTE** le pourvoi en contrôle judiciaire;

[45] **AVEC FRAIS** de justice.



JACQUES G. BOUCHARD, j.c.s.

Me Bruno Lévesque
Me Alexandra Sirois
Lévesque Lavoie
Avocats de la demanderesse
Casier 106

Me Claude Rochon
Me David Ferland
Stein Monast
Avocats du Conseil de la justice administrative
Casier 14

Me Christian Trépanier
Me Audrey Gagnon
Fasken Martineau DuMoulin
Avocats du Tribunal administratif
Casier 133

Me Alexandre Ouellet
Lavoie Rousseau
Avocats du procureur général du Québec
Casier 134

Dates d'audience : 15 et 16 février 2021
Domaine du droit : Contrôle judiciaire