

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC

CONSEIL DE LA JUSTICE
ADMINISTRATIVE

2011 QCCJA 560

QUÉBEC, le 14 juin 2012

DEMANDE D'ENQUÊTE DE :

**Ministre des Affaires municipales, des
Régions et de l'Occupation du
territoire**

À L'ÉGARD DE :

**M^e Luc Harvey, président
Régisseur à la Régie du logement**

Membres du Comité d'enquête :

M^e Alain Turcotte
Président du Comité d'enquête

Madame Suzanne Danino

M^e Suzie Ducheine

DÉCISION INTERLOCUTOIRE

[1] Le 13 septembre 2011, le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, monsieur Laurent Lessard (le **ministre**), demande au Conseil de la justice administrative (le **Conseil**) de faire enquête sur une situation décrite dans un rapport d'enquête du Protecteur du citoyen. Ce

rapport d'enquête traite de la gestion de la mise au rôle à la Régie du logement (la **Régie**), durant le dernier trimestre de l'année 2010.

[2] Le 21 septembre 2011, le Conseil avise le président de la Régie, M^e Luc Harvey, de la réception de cette plainte le 15 septembre précédent. Le 27 septembre 2011, le Conseil forme un comité d'enquête.

[3] Une conférence préparatoire est tenue le 8 décembre 2011. Lors de celle-ci, le président de la Régie, par l'entremise de son procureur, annonce qu'il entend soulever une objection à la compétence du comité d'enquête. Il est convenu que cette objection sera déposée par écrit le 25 janvier 2012 et sera plaidée le 16 mars suivant.

[4] La présente décision interlocutoire tranche cette objection.

LE CONTEXTE DU DOSSIER

[5] Une plainte reçue par un citoyen a amené le Protecteur du citoyen à faire enquête sur le processus de mise au rôle à la Régie au dernier trimestre de l'année 2010-2011. Après celle-ci, le Protecteur du citoyen rédige un rapport en septembre 2011. La première recommandation de ce rapport est la suivante :

Recommandation 1

Considérant que :

- le président de la Régie a donné une instruction verbale ayant pour objet de devancer le traitement des causes générales, prioritaires ou en fixation et révision plus récentes (3 mois ou moins) au détriment de citoyens ayant soumis antérieurement des causes de nature similaire;
- cette instruction a fait l'objet d'une planification à l'avance dans le but précis de faire diminuer les délais déclarés par la Régie pour l'année 2010-2011;
- cette instruction a été donnée à l'encontre de la transparence attendue d'un organisme public;
- cette instruction constitue une iniquité (susceptible de miner la confiance que les citoyens doivent avoir envers tout tribunal et en l'occurrence, envers la Régie);
- La Loi sur la Régie du logement [L.R.Q., chapitre R-8.1, art. 9.5] prévoit les dispositions applicables lors d'un tel manquement.

Il est recommandé au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire de demander au Conseil de la justice administrative de faire enquête sur la situation décrite dans le présent rapport.

[6] Le ministre invoque spécifiquement cette recommandation dans sa demande au Conseil. Cette demande s'appuie sur l'article 9.5 de la *Loi sur la Régie du logement*, L.R.Q., c. R-8.1 (la *Loi*), qu'il convient de citer ici :

Le gouvernement peut révoquer le président ou un vice-président de sa charge administrative lorsque le Conseil de la justice administrative le recommande, après enquête faite sur demande du ministre pour un manquement ne concernant que l'exercice de ses attributions administratives.

Le Conseil agit conformément aux dispositions des articles 193 à 197 de la Loi sur la justice administrative (chapitre J-3), compte tenu des adaptations nécessaires; toutefois, la formation du comité d'enquête obéit aux règles prévues par l'article 8.4.

L'OBJECTION À LA COMPÉTENCE DU COMITÉ D'ENQUÊTE

[7] Le président de la Régie soutient qu'en vertu des principes constitutionnels d'indépendance judiciaire, le comité d'enquête constitué en vertu de l'article 9.5 de la Loi est sans compétence pour enquêter sur la gestion de la mise au rôle à la Régie. Selon lui, cette gestion est un acte qui relève de la sphère de l'indépendance judiciaire. Or, l'interprétation de l'article 9.5 doit exclure les actes d'administration qui ont un effet sur la fonction judiciaire.

[8] Cette objection est détaillée de la manière suivante :

LES PRINCIPES DE L'INDÉPENDANCE JUDICIAIRE INSTITUTIONNELLE

L'arrêt Valente

[9] La Cour suprême, dans l'arrêt *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673, a élaboré sur les principes de l'indépendance judiciaire.

[10] Dans cette affaire, la question en litige était de savoir si un juge siégeant en Cour provinciale (Division criminelle) de l'Ontario constituait un tribunal indépendant au sens de l'article 11 d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cet article énonce :

11. Tout inculpé a le droit :

[...]

d) d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable;

[...]

Charte canadienne des droits et libertés, Loi constitutionnelle de 1982, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, c. 11 (R.U.) dans L.R.C. (1985), App.II, no 44.

(Soulignement ajouté)

[11] Le juge Le Dain, qui écrit les motifs de la décision de la Cour suprême, explique d'abord l'importance du principe :

[22] Même si l'indépendance judiciaire est un statut ou une relation reposant sur des conditions ou des garanties objectives, autant qu'un état d'esprit ou une attitude dans l'exercice concret des fonctions judiciaires, il est logique, à mon avis, que le critère de l'indépendance aux fins de l'al. 11 d) de la *Charte* soit, comme dans le cas de l'impartialité, de savoir si le tribunal peut raisonnablement être perçu comme indépendant. Tant l'indépendance que l'impartialité sont fondamentales non seulement pour pouvoir rendre justice dans un cas donné, mais aussi pour assurer la confiance de l'individu comme du public dans l'administration de la justice. Sans cette confiance, le système ne peut commander le respect et l'acceptation qui sont essentiels à son fonctionnement efficace. Il importe donc qu'un tribunal soit perçu comme indépendant autant qu'impartial et que le critère de l'indépendance comporte cette perception qui doit toutefois, comme je l'ai proposé, être celle d'un tribunal jouissant des conditions ou garanties objectives essentielles d'indépendance judiciaire, et non pas une perception de la manière dont il agira en fait, indépendamment de la question de savoir s'il jouit de ces conditions ou garanties.

(Arrêt *Valente*, p. 689.)

[12] Selon la Cour, il faut donc se demander quelles sont les conditions essentielles de l'indépendance judiciaire aux fins de l'article 11 d) de la *Charte*. Elle identifie trois conditions essentielles : l'inamovibilité, la sécurité financière et une troisième qui est d'intérêt dans le présent débat :

[47] La troisième condition essentielle de l'indépendance judiciaire pour les fins de l'al. 11 d) est, à mon avis, l'indépendance institutionnelle du tribunal relativement aux questions administratives qui ont directement un effet sur l'exercice de ses fonctions judiciaires. Le degré de contrôle que

le pouvoir judiciaire devrait idéalement exercer sur l'administration des tribunaux est un point majeur de l'indépendance judiciaire aujourd'hui. Le juge en chef Howland a fait la distinction, pour les fins des questions visées par l'appel, entre l'indépendance en matière de décisions et l'indépendance en matière d'administration, qu'on trouve dans les passages suivants de ses motifs de jugement aux pp. 432 et 433:

[TRADUCTION] [...]

En Ontario, le rôle premier du pouvoir judiciaire est de rendre des décisions. L'exécutif, d'autre part, a la responsabilité de fournir les salles d'audience et le personnel judiciaire. L'assignation des juges à une cause, les séances de la cour et son rôle relèvent tous du pouvoir judiciaire. L'exécutif ne doit pas s'immiscer dans la fonction décisionnelle du pouvoir judiciaire ni tenter de l'influencer. Toutefois, il doit nécessairement y avoir des contraintes raisonnables de gestion. Parfois la démarcation entre l'immixtion dans la fonction décisionnelle et les contrôles adéquats de gestion est ténue. Les responsables du pouvoir judiciaire doivent collaborer étroitement avec les représentants de l'exécutif à moins que le pouvoir judiciaire ne se voie conférer l'entière responsabilité de l'administration judiciaire.

[...]

49. Le contrôle judiciaire sur les questions mentionnées par le juge en chef Howland, savoir l'assignation des juges aux causes, les séances de la cour, le rôle de la cour, ainsi que les domaines connexes de l'allocation de salles d'audience et de la direction du personnel administratif qui exerce ces fonctions, a généralement été considéré comme essentiel ou comme une exigence minimale de l'indépendance institutionnelle ou « collective ». Voir Lederman, "The Independence of the Judiciary", dans *The Canadian Judiciary* (1976, ed. A. M. Linden), aux pp. 9 et 10; Deschênes, *Maîtres chez eux*, aux pp. 83, 84 et 130.

(Arrêt *Valente*, pages 708-709)

La réaffirmation du principe d'indépendance institutionnelle

L'arrêt *Mackeigan*

[13] Dans un arrêt subséquent, *Mackeigan c. Hickman*, [1989] 2 R.C.S. 796, la Cour suprême réitère le principe.

[14] Le contexte de l'affaire est le suivant. Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse avait créé une commission royale d'enquête dans le cadre d'une affaire de meurtre. L'accusé avait été condamné, toutefois le ministère public a renvoyé

l'affaire à la division d'appel de la Cour suprême de Nouvelle-Écosse afin qu'elle rende une décision à la lumière de faits nouveaux. Le verdict a été modifié, mais la Cour a ajouté que l'accusé avait contribué à sa propre déclaration de culpabilité.

[15] L'intérêt pour notre propos est que dans le cours de l'enquête, la commission d'enquête a assigné comme témoins les juges ayant participé à ce renvoi. En particulier, on voulait savoir les raisons pour lesquelles un juge particulier avait siégé dans cette affaire. Celui-ci était le procureur général de la province au moment où le citoyen en question avait fait l'objet d'une enquête ayant mené à l'accusation de meurtre et à sa condamnation. Les juges ont invoqué avec succès leur immunité judiciaire tant en première instance qu'en appel.

[16] En Cour suprême, la juge McLachlin qui écrit pour la majorité des juges s'exprime ainsi :

Je ne dis pas que le pouvoir des tribunaux de contrôler leur propre administration est absolu, si, par absolu, on veut dire que l'Assemblée législative ou le Parlement ne peut en aucun cas adopter des lois relatives au fonctionnement des tribunaux ni enquêter sur la conduite de certains juges. Comme je l'ai déjà souligné, le Parlement et les assemblées législatives ont depuis longtemps adopté des lois créant des tribunaux et établissant des lignes directrices générales concernant leur fonctionnement. Il ne fait également pas de doute que le Parlement peut destituer un juge nommé par le fédéral pour manquement à son devoir. Dans cette mesure, le principe fondamental de l'indépendance judiciaire doit laisser place à un autre principe essentiel, celui de la suprématie du Parlement. Mais en même temps il est évident que le Parlement et les assemblées législatives ne peuvent agir de manière à entraver ce que le juge en chef Dickson appelle dans l'arrêt *Beauregard c. Canada* les pouvoirs et fonctions des tribunaux. Comme l'affirme le juge Le Dain dans l'arrêt *Valente c. La Reine*, précité, à la p. 709, la troisième condition essentielle de l'indépendance judiciaire, l'indépendance collective des tribunaux, porte sur des questions qui influent directement sur la prise de décision, savoir « l'assignation des juges aux causes, les séances de la cour, le rôle de la cour, ainsi que les domaines connexes de l'allocation de salles d'audience et de la direction du personnel administratif qui exerce ces fonctions. »

(Arrêt *Mackeigan*, pages 832-833)

L'arrêt *Généreux*

[17] À d'autres reprises, la Cour suprême est revenue sur le sujet. Par exemple, en répondant négativement à la question de savoir si la cour martiale est un tribunal indépendant au sens de l'article 11 d) de la *Charte*. Le principe d'indépendance institutionnelle a été réitéré :

La troisième condition essentielle de l'indépendance judiciaire est l'indépendance institutionnelle du tribunal relativement aux questions administratives qui ont un effet direct sur l'exercice de ses fonctions judiciaires. Il est inacceptable qu'une force extérieure soit en mesure de s'immiscer dans les affaires qui se rattachent directement et immédiatement à la fonction décisionnelle, comme, par exemple, l'assignation des juges aux causes, les séances et le rôle de la cour. Certes, il est inévitable qu'il y ait des relations institutionnelles entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif, mais ces relations ne doivent pas empiéter sur la liberté des juges de statuer sur une affaire donnée et de faire respecter la Constitution et les valeurs qu'elle consacre. (Voir *MacKeigan c. Hickman*, précité, le juge McLachlin.)

(*R. c. Généreux*, [1992] 1 R.C.S. 259, p. 286)

L'application des mêmes principes aux membres des tribunaux administratifs québécois

[18] La *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12 (la *Charte québécoise*), énonce également les droits judiciaires pour les citoyens du Québec. L'article 23 de la *Charte québécoise* édicte :

23. Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle.

Le tribunal peut toutefois ordonner le huis clos dans l'intérêt de la morale ou de l'ordre public.

[19] Dans l'arrêt 2747-3174 *Québec inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919, la Cour suprême traite d'abord de la question de notion de « tribunal » de la *Charte québécoise* et décide que cela inclut notamment une personne ou un organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires, même de façon accessoire.

[20] Par ailleurs, elle affirme que les principes concernant l'indépendance judiciaire doivent trouver application en vertu de l'article 23 de la *Charte québécoise*. Cela inclut donc les éléments mis de l'avant par l'arrêt *Valente*. Sur

le sujet qui nous intéresse, le juge Gonthier aborde les liens établis par la *Loi sur les permis d'alcool*, L.R.Q., c. P-9.1, entre le ministre de la Sécurité publique et la Régie des permis d'alcool, il écrit :

[70] Au vu de l'ensemble de la preuve, je ne crois pas que ces divers éléments suffisent à soulever une crainte raisonnable quant à l'indépendance institutionnelle de la Régie. Il n'est en effet pas inhabituel qu'un organisme administratif soit soumis à la supervision générale d'un membre de l'exécutif quant à sa gestion. Comme l'énonçait le juge Le Dain dans l'arrêt *Valente*, à la p. 712, les éléments essentiels de l'indépendance institutionnelle se résument au contrôle par le tribunal des décisions administratives qui portent directement et immédiatement sur l'exercice des fonctions judiciaires. Or, il n'a pas été démontré en quoi le ministre pouvait influencer sur le processus décisionnel. Le contrôle quotidien des activités de la Régie et de ses divers employés, ainsi que la confection des rôles, sont du ressort du président. [...]

[21] Dans la présentation de son objection préliminaire, le président de la Régie en arrive à la conclusion que l'assujettissement aux garanties d'indépendance et d'impartialité d'un organisme juridictionnel comme la Régie ne fait pas de doute. Il s'ensuit que les principes énoncés par la Cour suprême s'appliquent.

[22] Ces principes étant exposés, il faut maintenant examiner ce que le comité d'enquête du Conseil peut faire.

LA COMPÉTENCE DU CONSEIL

[23] Le ministre a saisi le Conseil en vertu de l'article 9.5 précité : « [...] après enquête faite sur demande du ministre pour un manquement ne concernant que l'exercice de ses attributions administratives. » (soulignement du président). Il faut donc se demander en quoi consistent ces « *attributions administratives* ».

[24] L'examen de la Loi démontre que la fonction de président de la Régie comporte un volet administration, assimilable aux tâches d'un président-directeur général. On peut donner des exemples tirés du *Rapport annuel de la Régie du logement 2010-2011* : utilisation des ressources humaines comme la répartition des effectifs ou la formation, l'utilisation des ressources financières comme la gestion des contrats, la mise en œuvre d'exigences législatives comme l'accès à l'égalité en emploi et ainsi de suite.

[25] La fonction de président comporte également un volet administration judiciaire, c'est-à-dire un rôle de juge en chef d'un tribunal.

[26] Il y a donc deux interprétations possibles de l'expression « *attributions administratives* ». Il faut choisir, selon le président de la Régie, l'interprétation qui n'est pas contraire à la constitution qui protège l'indépendance des tribunaux :

[31] Le législateur n'a pu vouloir enfreindre les principes fondamentaux de l'indépendance judiciaire lorsqu'il a rédigé l'art. 9.5 L.R.L. et, par conséquent, les « *attributions administratives* » énoncées à cet article ne peuvent viser l'administration judiciaire de la Régie et ici, la gestion de la mise au rôle par le président de la Régie;

(Plan d'argumentation au soutien de la requête, p. 10)

[27] En d'autres termes, la compétence du Conseil et d'un comité d'enquête en vertu de l'article 9.5 de la Loi ne pourrait porter que sur les fonctions administratives de la nature du « *volet président-directeur général* » de la fonction de président.

[28] Or, il est question ici des choix du président concernant la gestion du rôle des causes à la Régie. Lorsqu'il pose ces gestes, le président soutient qu'il est dans la sphère protégée par les principes constitutionnels de l'indépendance judiciaire. Par conséquent, il ne pourrait être contraint de défendre une décision qui relève exclusivement de sa compétence. Comme l'expliquait la juge McLachlin dans l'arrêt *Mackeigan*, précité :

Il semble donc tout à fait clair que l'assignation de juges est une question qui relève exclusivement de la cour. Il serait impensable que le ministre de la Justice ou le procureur général donne au Juge en chef des directives quant à savoir qui doit ou ne doit pas siéger dans une affaire donnée; cette prérogative appartient exclusivement au Juge en chef en tant que directeur de la cour. Accorder au pouvoir exécutif un rôle quant à savoir quels juges entendent quelles causes constituerait une atteinte inacceptable à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Les enquêtes après coup doivent également être interdites à mon avis. Un juge en chef qui sait qu'il peut être interrogé et contre-interrogé par le pouvoir exécutif ou son représentant quant à savoir pourquoi il a assigné un juge en particulier à une affaire donnée peut se sentir obligé, consciemment ou non, de choisir quelqu'un qui plaît au pouvoir exécutif. Même si le Juge en chef ne se laissait pas influencer par une telle éventualité, le public pourrait penser qu'il a pu être influencé, ce qui pourrait déconsidérer notre système de justice. En résumé, le principe de l'indépendance judiciaire qui sous-tend l'impartialité judiciaire et le bon fonctionnement des tribunaux serait menacé par la possibilité de la tenue d'enquêtes publiques quant aux motifs de l'assignation de certains juges à des affaires données.

(Arrêt *Mackeigan*, page 833)

[29] Somme toute, faire enquête à la demande du ministre constituerait une ingérence de ce dernier dans l'administration judiciaire de la Régie. Dans ce cas, selon le président de la Régie, le comité d'enquête devrait se déclarer sans compétence pour aller plus loin et recommander au Conseil de mettre un terme à l'enquête et fermer le dossier 2011 QCCJA 560.

ANALYSE

[30] D'entrée de jeu, il faut préciser que le présent débat ne porte que sur la compétence du Conseil. La décision ne se prononce aucunement sur le bien-fondé de la demande d'enquête qui a été faite.

[31] Le comité d'enquête partage la proposition de base du président de la Régie selon laquelle la Régie est un tribunal au sens de l'article 23 de la *Charte québécoise* et qu'en conséquence, les grands principes de l'indépendance judiciaire institutionnelle s'appliquent, en les adaptant, au traitement de la justice administrative au Québec.

[32] Le comité estime que la question qui se pose doit se traiter en deux étapes : d'une part, il faut se demander si le principe d'indépendance institutionnelle est un principe d'application absolue. D'autre part, selon la réponse à la première question, il faut se demander si le Conseil, par l'intermédiaire d'un comité d'enquête, est un organisme approprié pour examiner les attributions administratives d'un président d'un tribunal administratif québécois.

L'APPLICATION DU PRINCIPE D'INDÉPENDANCE JUDICIAIRE INSTITUTIONNELLE

[33] La lecture des différents arrêts de la Cour suprême démontre le caractère fondamental d'un système judiciaire impartial et indépendant. Les caractéristiques dégagées par l'arrêt *Valente* servent justement de critères d'évaluation pour le respect de ce principe fondamental.

[34] À cet égard, le critère de l'indépendance judiciaire institutionnelle veut procurer l'assurance au citoyen qu'il sera entendu de manière impartiale, selon la règle de droit, à l'abri de toute influence extérieure que ce soit celle de l'exécutif, d'un groupe de pression ou d'autre personne.

[35] Toutefois, le comité est d'avis que cela ne met pas un tribunal à l'abri de tout examen. En effet, il est essentiel que le système judiciaire et quasi judiciaire bénéficie de la confiance du public dans son intégrité. Adopter de manière trop large le principe de l'indépendance institutionnelle risquerait de mener à la

conclusion qu'un tribunal peut tout faire dans ce domaine sans droit de regard de personne. Il n'apparaît pas que la Cour suprême en soit arrivée à une telle conclusion. Au contraire, la transparence n'a nullement été écartée par la Cour.

[36] Pour en arriver à cette conclusion, la décision dans l'affaire *Mackeigan*, précitée, est déterminante puisqu'elle porte directement sur un cas d'intervention de l'exécutif dans les activités d'un tribunal, même si c'est *a posteriori*. La lecture des opinions des différents juges laisse voir des nuances significatives sur la portée du principe d'indépendance institutionnelle.

[37] On se rappellera que cette cause portait sur une enquête publique instaurée par le gouvernement, enquête dans laquelle on voulait faire témoigner le juge en chef au sujet de la désignation des juges dans une affaire donnée. La décision majoritaire de la Cour fut de ne pas autoriser ce témoignage en raison notamment de l'immunité judiciaire.

[38] Cependant, en ce qui concerne l'administration des tribunaux, le juge Lamer (pages 15-16) partage l'opinion du juge Cory (pages 53 et 55) selon laquelle il s'agit d'un privilège restreint ce qui pourrait justifier, dans certaines circonstances sans doute exceptionnelles, la divulgation des informations recherchées. En l'espèce, il en arrive cependant à une conclusion différente de celle de son collègue sur l'application du principe.

[39] Le juge Cory donne un exemple de sa pensée :

Prenons un exemple extrême. Si le banc d'une cour d'appel était de trois juges ayant tous à un moment ou à un autre agi comme substitut du procureur général dans les poursuites engagées contre l'appelant, l'exemption de témoigner dont jouissent les juges ne devrait pas tenir. Dans ces circonstances, une commission d'enquête régulièrement constituée et qualifiée (comme celle en l'espèce) devrait avoir le droit de poser des questions et de recevoir des réponses quant aux motifs de la composition du banc qui a entendu l'appel. Une décision administrative comme celle-là, contrairement à un jugement ou à des motifs de jugement, ne peut être révisée par la voie de procédures d'appel. Le contrôle des décisions administratives par un organisme approprié dans des cas d'abus évidents aura un effet salutaire et assurera le maintien de la confiance du public dans le travail des tribunaux. Pour paraphraser un adage bien connu, non seulement une équité absolue doit-elle être démontrée dans les décisions administratives relatives aux tribunaux, mais le public doit être en mesure de sentir qu'une équité absolue a été démontrée dans ces décisions.

(aux pp. 55-56, soulignement ajouté)

[40] Dans l'affaire *Mackeigan*, la juge Wilson est dissidente, car elle ne partage pas les craintes de la majorité sur une possible atteinte à la liberté du juge en chef d'assigner qui il veut dans un dossier. Elle s'inspire cependant du même principe :

Lorsqu'il y a un risque réel que le public ait l'impression que l'immunité judiciaire est invoquée pour protéger le pouvoir judiciaire plutôt que pour protéger le système de justice, l'intérêt public exige à mon avis que la question soit posée et qu'elle reçoive une réponse.

(à la p: 18)

[41] Même la juge McLachlin qui rédige les motifs pour les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier et en son nom, ne ferme pas la porte :

On ne doit pas penser que je suggère qu'un juge ne pourrait jamais être appelé à rendre compte devant une tribune de la façon dont il est arrivé à une décision ou de la composition de la cour dans une affaire donnée. Je m'abstiens en l'espèce de trancher la question de savoir si des juges pourraient être appelés à témoigner sur des questions comme celle-ci devant d'autres organismes qui ont des pouvoirs exprès d'exiger ce témoignage et qui offrent des garanties suffisantes pour protéger l'intégrité du principe de l'indépendance judiciaire.

(à la p.45, soulignement ajouté)

[42] En d'autres termes, il est possible que même des décisions administratives portant sur les fonctions judiciaires, comme la mise au rôle, puissent faire l'objet d'un examen par un organisme approprié dans la mesure où le principe de l'indépendance judiciaire est préservé. Cela nous amène donc au second volet de la question : est-ce que le Conseil constitue un tel organisme ?

LA COMPÉTENCE DU CONSEIL

[43] La *Loi sur la justice administrative*, L.R.Q., c. J-3 (la **LJA**) a innové en matière de justice administrative au Québec. Son but est explicitement énoncé à l'article 1 :

La présente loi a pour objet d'affirmer la spécificité de la justice administrative et d'en assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité, de même que d'assurer le respect des droits fondamentaux des administrés.

[...]

La présente loi institue également le Tribunal administratif du Québec et le Conseil de la justice administrative.

(Soulignement ajouté)

[44] En particulier, la LJA instaure l'adoption d'une déontologie propre aux tribunaux administratifs et crée un organisme chargé d'en assurer le respect : le Conseil. Comme le veulent les principes d'interprétation des lois, les titres d'une loi sont utiles pour en déterminer le sens. En l'occurrence, le Titre III de la LJA s'intitule : « LE CONSEIL DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE ET LA DÉONTOLOGIE ».

Composition du Conseil

[45] Le Conseil est institué par l'article 165 de la LJA. Les pouvoirs du Conseil visent maintenant les quatre grands tribunaux administratifs du Québec : la Commission des lésions professionnelles, la Commission des relations du travail, la Régie du logement et le Tribunal administratif du Québec.

[46] Selon l'article 167 de la LJA, dix-sept personnes sont membres du Conseil : les quatre présidents de chacun des grands tribunaux administratifs mentionnés ci-dessus, un membre de chacun des quatre grands tribunaux, après consultation de l'ensemble des juges administratifs du tribunal concerné (ajoutons que le membre choisi ne doit pas être vice-président), neuf autres personnes « *qui ne sont pas membres de l'un de ces organismes, dont deux seulement sont avocats ou notaires et sont choisis après consultation de leur ordre professionnel.* » Précisons que le président du Conseil n'est pas membre de l'un des quatre grands tribunaux administratifs.

Fonctions et pouvoirs du Conseil

[47] L'article 177 de la LJA prévoit que le Conseil édicte un code de déontologie pour les membres du Tribunal administratif du Québec, qu'il peut recevoir et examiner toute plainte formulée contre un membre de ce tribunal pour un manquement au code de déontologie, à un devoir imposé par la LJA ou aux prescriptions relatives aux conflits d'intérêts ou aux fonctions incompatibles (article 182 de LJA).

[48] Par ailleurs, dans la loi constitutive de chacun des autres grands tribunaux administratifs se retrouve une disposition établissant un code de déontologie et un mécanisme par lequel toute personne peut porter plainte au Conseil contre un membre du tribunal administratif concerné. Cette plainte vise un manquement au code de déontologie, un devoir imposé par la loi ou aux prescriptions relatives aux conflits d'intérêts ou aux fonctions incompatibles :

Commission des lésions professionnelles (Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, L.R.Q., c. A-3.001) :

Article 413 : Code de déontologie

Article 400 : Plainte au Conseil

Commission des relations du travail (Code du travail, L.R.Q., c. C-27) :

Article 137.33 : Code de déontologie

Article 137.24 : Plainte au Conseil

Régie du logement (Loi sur la Régie du logement, L.R.Q., c. R-8.1) :

Article 8 : Code de déontologie

Article 8.2 – 8.4 : Plainte au Conseil

[49] Pour l'examen des plaintes, le Conseil constitue un comité d'examen de la recevabilité des plaintes (article 184.2 à 185 de la LJA). Ce n'est que lorsque la plainte est considérée recevable qu'un comité de trois membres du Conseil est formé pour faire enquête et statuer sur celle-ci au nom du Conseil.

[50] Nous examinerons un peu plus loin la question des attributions administratives d'un président ou d'un vice-président, mais d'ores et déjà, il s'impose de l'analyse des dispositions pertinentes de la LJA et des autres textes de loi que le Conseil assume un rôle essentiel en matière de déontologie pour les quatre grands tribunaux administratifs du Québec.

[51] Le législateur confie au seul Conseil la responsabilité de trancher les plaintes de nature déontologique pour les membres des tribunaux administratifs concernés. Ce Conseil est composé à parts égales de juges administratifs et de représentants du public, dont un représentant du Barreau du Québec et un représentant de la Chambre des notaires, pour éviter de fonctionner en vase clos.

[52] Même la composition d'un comité d'enquête de trois personnes respecte ce modèle : deux juges administratifs, dont l'un provient du tribunal visé par la plainte, et un représentant du public (en l'occurrence, voir l'article 8.4 de la Loi). Cette composition permet une application adaptée à la situation propre du tribunal visé, par la présence d'un membre qui connaît la réalité de ce tribunal. De même manière, il faut bien le dire, la présence d'un membre représentant le public donne une assurance contre le risque que les juges administratifs fassent preuve de complaisance les uns envers les autres.

[53] La définition suivante de la mission du Conseil, tirée du *Rapport annuel de gestion 2010-2011*, reflète également la conception du comité de son rôle :

Le Conseil de la justice administrative joue un rôle de gardien de la conduite des membres des tribunaux administratifs. Il contribue ainsi au respect de leur indépendance et, par ses interventions, à la réalisation de sa mission visant à **soutenir la confiance du public dans la justice administrative**.

En effet, la confiance du public dans l'administration de la justice administrative et ses membres milite en faveur d'un mécanisme d'accueil des plaintes qui soit respectueux des personnes et soucieux des garanties d'indépendance des membres des tribunaux administratifs.

(Conseil de la justice administrative, *Rapport annuel de gestion 2010-2011*, Québec, Gouvernement du Québec, 2012, p. 2, en caractère gras dans le texte)

[54] Bref, le Conseil constitue l'organisme approprié pour examiner le comportement des juges administratifs du point de vue de la déontologie. La comparaison avec le rôle du Conseil de la magistrature pour les tribunaux judiciaires s'impose.

Le manquement ne concernant que l'exercice de ses attributions administratives

[55] Abordons maintenant l'objet de la présente demande d'enquête. Le comité constate qu'outre la Loi pour la Régie, chacune des lois constitutives des autres grands tribunaux administratifs comporte une disposition octroyant un pouvoir d'enquête au Conseil sur les « *attributions administratives* » du président et du vice-président :

Commission des lésions professionnelles (article 411 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*) :

« Le gouvernement peut démettre le président ou un vice-président de sa charge administrative pour perte d'une qualité requise par la loi pour exercer cette charge.

Le gouvernement peut également révoquer ceux-ci de leur charge administrative lorsque le Conseil de la justice administrative le recommande, après enquête faite sur demande du ministre pour un manquement ne concernant que l'exercice de leurs attributions administratives. Le Conseil agit conformément aux dispositions des articles 193 à 197 de la Loi sur la justice administrative (chapitre J-3), compte tenu des adaptations nécessaires; toutefois,

la formation du comité d'enquête obéit aux règles prévues par l'article 400. »

Commission des relations du travail (article 137.46 du *Code du travail*) :

« Le gouvernement peut également révoquer le président ou un vice-président de sa charge administrative lorsque le Conseil de la justice administrative le recommande, après enquête faite sur demande du ministre pour un manquement ne concernant que l'exercice de ses attributions administratives. Le Conseil agit conformément aux dispositions des articles 193 à 197 de la Loi sur la justice administrative (chapitre J-3), compte tenu des adaptations nécessaires; toutefois, la formation du comité d'enquête obéit aux règles prévues par l'article 137.24. »

Tribunal administratif du Québec (articles 66, 177 et 186 de *Loi sur la justice administrative*) :

Article 66 « Le gouvernement peut révoquer le président ou un vice-président de sa charge administrative lorsque le Conseil de la justice administrative le recommande, après enquête faite sur demande du ministre pour un manquement ne concernant que l'exercice de ses attributions administratives. »

Article 177 « Outre celles qui lui sont confiées par la loi, le Conseil exerce les fonctions suivantes à l'égard du Tribunal administratif du Québec ou de ses membres :

[...]

5° faire enquête, à la demande du ministre, sur tout manquement invoqué pour révoquer le président ou un vice-président du Tribunal de sa charge administrative dans le cas prévu à l'article 66. »

Article 186 « Le Conseil, si la plainte a été considérée recevable ou si elle est portée par le ministre, en transmet copie au membre et, s'il y a lieu, au ministre.

Le Conseil constitue un comité d'enquête, formé de trois membres, chargé de faire enquête sur la plainte et de statuer sur celle-ci au nom du Conseil.

[...] »(Suit les modalités de composition du comité d'enquête)

(soulignement ajouté)

[56] L'article 193 de la LJA auquel ces dispositions font référence est explicite :

Sur demande du ministre, dont il transmet copie au membre du Tribunal en cause, le Conseil constitue un comité d'enquête chargé, soit :

[...]

2° d'examiner le manquement invoqué pour révoquer le président ou un vice-président de sa charge administrative.

[...]

[57] Puisque ce motif est spécifiquement prévu dans les lois constitutives des quatre grands tribunaux administratifs québécois, il est légitime de se demander la signification de ce type de manquement.

[58] Il est vrai que ces articles sont situés dans la section « MANDAT ADMINISTRATIF » qui porte sur les fonctions de président et de vice-président, et non dans les sections portant sur les devoirs des membres de chacun des tribunaux administratifs ou sur la déontologie.

[59] Cela dit, le comité ne peut retenir la division plaidée par le président entre les tâches d'administration « pure » et les tâches de nature judiciaire, comme la mise au rôle. Le comité voit difficilement pour quelles raisons le législateur aurait confié au Conseil un rôle d'examiner des manquements administratifs comme l'utilisation des ressources financières ou la répartition des effectifs, pour reprendre des exemples cités par le président. Le Conseil n'a aucune expertise dans ce domaine et on voit mal comment l'opinion en matière de gestion de membres de l'un de ses comités d'enquête aurait une valeur probante plus grande que l'opinion de toute autre personne non familière dans l'administration publique.

[60] Par contre, il est possible d'interpréter ces textes de loi d'une autre manière, compatible avec la mission confiée au Conseil. Ce qui fonde la compétence du Conseil et de son comité d'enquête ce n'est pas le type de tâches exercées, mais plutôt la nature du manquement sur lequel on lui demande d'enquêter.

[61] Pour illustrer ce constat, il suffit de mentionner que le comité d'examen de la recevabilité des plaintes du Conseil a adopté des règles d'exercice, dont, notamment, l'établissement d'une démarche d'examen en trois questions. La première question que ce dernier comité se pose est celle-ci : « *Les allégations contenues dans la plainte sont-elles de nature déontologique ?* » Une réponse négative entraîne automatiquement le rejet de la plainte sans qu'il soit nécessaire d'aller plus loin.

[62] Autrement dit, le « *manquement ne concernant que l'exercice de ses attributions administratives* », mentionné dans les lois constitutives des quatre grands tribunaux administratifs, sur lequel le comité doit enquêter ne peut s'interpréter que dans le sens d'un manquement de nature déontologique, même si cela peut être au sens large. Une telle enquête s'inscrira alors parfaitement dans la mission du Conseil.

[63] Commentant sur la déontologie par rapport à la demande de récusation d'un juge qui vise une atteinte réalisée ou perçue aux devoirs d'un juge, le juge Gonthier de la Cour suprême écrivait :

...alors que l'objet premier de la déontologie, à l'opposé, est de prévenir toute atteinte et de maintenir la confiance du public dans les institutions judiciaires.

(*Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 R.C.S. 267, p. 333, les soulignés sont dans le texte.)

[64] Les principes de déontologie englobent tant les actes posés par le président d'un tribunal administratif en situation de gestion (« *L'exercice de ses attributions administratives* ») que les actes posés par le juge administratif dans l'exercice de ses fonctions de nature judiciaire et ce, même dans la sphère réservée à l'indépendance judiciaire institutionnelle. D'ailleurs, le président de la Régie, selon le 3^e alinéa du paragraphe 2^e de l'article 10 de la Loi a notamment pour fonctions « *de veiller au respect de la déontologie* ». Il doit donc au premier chef la respecter lui-même. Dans ce domaine, le président de la Régie doit se soumettre, le cas échéant, exclusivement à l'examen, non pas du ministre ou d'un tiers, mais du Conseil.

[65] Il est vrai qu'en vertu de l'article 9.5 de la Loi, comme c'est le cas présentement, un comité d'enquête est constitué sans passer par l'étape du comité d'examen de la recevabilité des plaintes. Examinons ce qui est demandé par le ministre dans notre affaire. Ce dernier se base explicitement sur le rapport du Protecteur du citoyen dont il est fait mention au début de la présente décision.

[66] Selon ce rapport, le président a donné une instruction verbale ayant pour objet de devancer le traitement des causes générales, prioritaires ou en fixation et révision plus récentes (3 mois ou moins) au détriment de citoyens ayant soumis antérieurement des causes de nature similaire. Le Protecteur du citoyen déclare que cette instruction a été donnée à l'encontre de la transparence attendue d'un organisme public et que cela constitue une iniquité (susceptible de miner la confiance des citoyens dans la Régie).

[67] De l'avis du comité, ce manquement allégué porte sur une matière de nature déontologique et non sur une méthode de gestion en soi. Ce dernier sujet, rappelons-le, ne relève ni du mandat, ni de la spécialité du Conseil.

CONCLUSION

[68] La demande d'enquête déposée le 13 septembre 2011 porte sur le respect de la déontologie dans l'exercice des attributions administratives du président de la Régie. Cet examen relève de la compétence du Conseil qui est en mesure d'assurer l'intégrité du pouvoir judiciaire du tribunal administratif concerné tout en veillant au respect de la déontologie.

[69] Le comité en arrive donc à la conclusion qu'il a compétence pour faire enquête sur la demande.

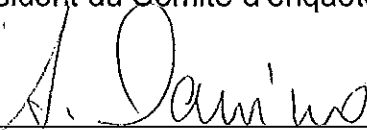
PAR CES MOTIFS, LE COMITÉ D'ENQUÊTE :

REJETTE l'objection d'irrecevabilité de la demande d'enquête.

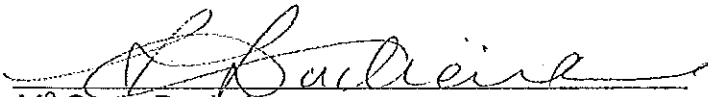
CONVOQUE M^e Luc Harvey, président de la Régie du logement, à une audition pour la poursuite de l'enquête.



M^e Alain Turcotte
Président du Comité d'enquête



Madame Suzanne Danino



M^e Suzie Duchêne

Procureur du président :

M^e FRANÇOIS LEBEL
LANGLOIS, KRONSTRÖM, DESJARDINS