

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE QUÉBEC

N° : 200-17-016734-121

DATE : 8 juillet 2013

SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE JACQUES BLANCHARD, j.c.s.

M^E LUC HARVEY, ès qualités de président de la Régie du logement, oeuvrant au 5199, Sherbrooke Est, bureau 2360, Montréal (Québec) H1T 3X1

Requérant

c.

LE CONSEIL DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE, ayant son siège au 575, rue Saint-Amable, bureau RC-01, Québec (Québec) G1R 2G4

et

COMITÉ D'ENQUÊTE FORMÉ PAR UNE DÉCISION DU CONSEIL DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE DU 27 SEPTEMBRE 2011 AINSI QUE CHACUN DE SES MEMBRES :

M^E ALAIN TURCOTTE, commissaire à la Commission des relations du travail, membre du Conseil de la justice administrative et président du Comité d'enquête

et

SUZANNE DANINO, membre du Conseil de la justice administrative représentant le public

et

M^E SUZIE DUCHEINE, régisseuse à la Régie du logement et membre du Conseil de la justice administrative

Intimés

et

LAURENT LESSARD, ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, 10 rue Pierre-Olivier-Chauveau, Québec (Québec) G1R 5R4

Mis en cause

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC,

Intervenant

JUGEMENT SUR REQUÊTE EN RÉVISION JUDICIAIRE

Introduction

[1] La requête oppose, d'une part, M^e Luc Harvey, *ès qualité* de président de la Régie du logement (Président), et d'autre part, Le Conseil de la justice administrative (Conseil) et son Comité d'enquête formé le 27 septembre 2011 (Comité)¹.

[2] Elle cible une décision rendue le 14 juin 2012 par le Comité qui rejette une requête du Président pour mettre fin de façon préliminaire à une enquête sur l'exercice de ses attributions administratives en tant que président de la Régie du logement².

Les faits pertinents

[3] Le 13 septembre 2011, le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, M. Laurent Lessard, fait parvenir au Conseil une demande d'enquête en vertu de l'article 9.5 de la *Loi sur la Régie du logement*³ (L.R.L.) concernant une situation décrite par le Protecteur du citoyen dans un rapport d'enquête de septembre 2011⁴.

[4] Ce rapport énonce, entre autres, que le Président aurait donné des instructions verbales pour accélérer le traitement des causes récentes au détriment de citoyens dont la cause était inscrite au rôle depuis plus longtemps.

¹ Pièce R-3.

² Ibid.

³ *Loi sur la Régie du logement*, L.R.Q., c. R-8.1.

⁴ Pièce R-1.

[5] Cette directive du Président aurait eu comme objectif d'améliorer les délais de traitement déclarés par la Régie du logement (Régie) pour l'année 2010-2011⁵.

[6] Le 28 septembre 2011, le Conseil fait parvenir au Président une lettre l'informant de la formation du Comité institué suite à la demande du ministre résultant de l'enquête du Protecteur du citoyen⁶.

[7] Le 25 janvier 2012, le Président dépose une requête pour mettre fin à l'enquête de façon préliminaire pour absence de juridiction⁷.

[8] Par son moyen préliminaire, le Président soutenait qu'en vertu des principes constitutionnels d'indépendance judiciaire le Comité était sans juridiction pour enquêter sur sa gestion de la mise au rôle à la Régie aux termes de l'article 9.5 L.R.L.

[9] Le 14 juin 2012, le Comité dépose son jugement et rejette le moyen préliminaire du Président.

Décision interlocutoire

[10] Le Comité, après avoir exposé les principes de l'indépendance judiciaire institutionnelle, reconnaît que la Régie est soumise à ces principes. Le reste de son analyse se divise en deux parties :

[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.

[11] Quant au premier volet, le Comité conclut que le critère de l'indépendance judiciaire institutionnelle n'est pas d'application absolue et n'a pas pour effet de mettre un tribunal à l'abri de tout examen :

[42] [...] 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 préservé⁸.

[12] Passant au second volet de l'analyse, le Comité analyse les dispositions législatives relatives à la compétence, à la composition ainsi qu'aux fonctions et

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Pièce R-2.

⁸ Pièce R-3.

pouvoirs du Conseil pour en conclure que celui-ci constitue l'organisme approprié pour examiner le comportement des juges administratifs du point de vue de la déontologie :

[62] le « manquement ne concernant que l'exercice de ses attributions administratives », [...] 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.⁹

[13] Ce qui inclut les actes posés tant en situation de gestion que dans l'exercice des fonctions de nature judiciaire :

[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. [...] ¹⁰

[14] Étant d'avis que le manquement allégué en l'espèce porte sur une matière de nature déontologique et non sur une méthode de gestion en soi ou, en d'autres termes, sur le respect de la déontologie par le Président dans l'exercice de ses attributions administratives, le Comité s'estimait compétent pour faire enquête et rejetait l'objection du requérant :

[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.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

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.

Prétentions des parties

[15] Le Président reproche au Comité une interprétation erronée de l'article 9.5 L.R.L. Pour le Comité *un manquement ne concernant que l'exercice de ses attributions administratives* peut en être un de nature déontologique et ainsi viser des actes posés tant en situation de gestion que dans l'exercice des fonctions de nature judiciaire.

[16] De l'avis du Président, l'analyse des dispositions législatives et réglementaires pertinentes permet plutôt d'établir qu'une enquête visant des manquements à l'exercice de ses attributions administratives ne peut porter que sur ses tâches purement administratives, relevant de son rôle de président gestionnaire.

[17] L'enquête entreprise cible la gestion de la mise au rôle à la Régie au dernier trimestre de l'année 2010-2011, ce qui, de l'avis du Président, relève non pas de son rôle de gestionnaire mais plutôt de ses fonctions judiciaires protégées par le principe constitutionnel de l'indépendance judiciaire, le Comité aurait donc dû se dessaisir du dossier pour absence de compétence.

[18] S'agissant par ailleurs d'une question de compétence, d'importance capitale pour le système de justice administrative québécois et comportant par surcroît une dimension constitutionnelle, cette décision interlocutoire du Comité devrait, selon le Président, pouvoir être immédiatement soumise au pouvoir de contrôle et de surveillance de la Cour supérieure et être analysée à la lumière de la norme de contrôle de la décision correcte.

[19] Tant le Comité, le Conseil que le Procureur général du Québec, à titre d'intervenant, contestent.

[20] Ils requièrent donc du Tribunal qu'il s'abstienne d'intervenir avant que le Comité ne rende une décision sur le fond de l'affaire.

[21] Ils plaident également que la norme de la décision raisonnable doit trouver application à l'égard de cette question qui concerne non pas la compétence même du

Comité, mais plutôt les modalités d'exercice de cette compétence d'enquête, qui implique simplement l'interprétation par un tribunal administratif de sa loi constitutive.

[22] Enfin, ils soumettent que le Comité pouvait raisonnablement conclure, à la lumière des textes législatifs applicables, à sa compétence pour enquêter l'aspect déontologique des actes posés par le Président tant dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles que celles reliées à l'administration judiciaire.

Questions en litige

[23] Les questions soulevées par la demande en révision sont les suivantes :

- Y-a-t-il lieu à la révision judiciaire à l'égard d'une décision interlocutoire rendue par le Comité ?
- Est-ce que la décision interlocutoire rendue en l'espèce est révisable par la Cour supérieure ?

Analyse

La recevabilité du recours

[24] Sauf circonstances exceptionnelles, il n'est pas en principe, opportun de procéder à la révision judiciaire d'une décision interlocutoire d'un décideur administratif¹¹, d'autant plus si des motifs d'ordre constitutionnel sont soulevés¹².

[25] Ainsi, la Cour supérieure refusera généralement d'intervenir dans une instance en cours à moins d'absence *prima facie* de compétence du tribunal ou de l'organisme administratif en cause, de motifs manifestes d'irrecevabilité ou encore que la décision attaquée ne soit pas susceptible de correction efficace par la décision au fond¹³.

[26] En l'espèce, le Tribunal n'est pas convaincu qu'il est en présence de l'un de ces cas exceptionnels qui justifient qu'il doit déroger à ces principes et empêche ainsi le Comité de procéder.

¹¹ *Collège d'enseignement général et professionnel de Valleyfield c. Gauthier-Cashman*, [1984] R.D.J. 385 (C.A.); *Conseil de la magistrature du Québec c. Dubois*, [2010] R.J.Q. 2240 (C.A.), requête pour autorisation de pourvoi rejetée (C.S. Can., 2011-05-12), 33973; *Centre universitaire de santé McGill (CUSM) c. Association des résidents de McGill (ARM)*, 2010 QCCA 385.

¹² Il est préférable de trancher ces questions lors de l'étude au fond car, selon la preuve administrée, il se peut que le litige puisse être réglé autrement et qu'il ne soit pas nécessaire de répondre aux questions constitutionnelles: *Plante c. Conseil de la magistrature*, J.E. 99-611 (C.A.).

¹³ *Plante c. Conseil de la magistrature*, précité, note 12, par. 9; *Fraternité des policiers de Rimouski inc. c. Rimouski (Ville de)*, [1996] R.D.J. 616 (C.A.); *Mascouche (Ville de) c. Houle*, [1999] R.J.Q. 1894 (C.A.).

[27] D'une part, rien ne laisse croire au Tribunal que le processus d'enquête *per se* ou que le Comité, dans l'exercice de ses attributions, contrevient au principe constitutionnel de l'indépendance judiciaire.

[28] D'ailleurs, comme le rappelait récemment la Cour d'appel, les travaux d'un comité d'enquête ne portent pas atteinte à l'indépendance judiciaire, mais la renforcent en ce qu'ils permettent de consolider la confiance du public envers la magistrature¹⁴.

[29] D'autre part, considérant l'argumentation soumise par les parties quant à l'interprétation à donner à l'article 9.5 L.R.L., le Tribunal ne peut à ce stade conclure à l'absence *prima facie* de compétence du Comité ou à l'existence de motifs manifestes d'irrecevabilité.

[30] Conclure autrement équivaut à soustraire à tout examen les décisions d'administration judiciaire du Président, même celles qui contreviennent de façon manifeste aux règles déontologiques qu'il a lui-même pour mission de faire respecter.

[31] De plus, la décision interlocutoire du Comité n'est pas définitive; l'absence de compétence de ce dernier pourrait donc être soulevée de nouveau lors de la révision judiciaire de sa décision au fond, le cas échéant¹⁵.

[32] Dans les circonstances, le Tribunal considère que le recours à la révision judiciaire est prématuré.

[33] Bien que cette conclusion dispose de la demande formulée par le Président, le Tribunal est d'avis que la décision rendue par le Comité est raisonnable voire même correcte pour les motifs ci-après exposés.

La norme de contrôle

[34] Le juge appelé à contrôler par voie de révision judiciaire la décision d'un comité d'enquête doit d'abord procéder à « l'analyse relative à la norme de contrôle »¹⁶, afin de déterminer le degré de déférence requis¹⁷.

¹⁴ *Conseil de la magistrature du Québec c. Dubois*, précité, note 11, par. 21.

¹⁵ *Centre universitaire de santé McGill (CUSM) c. Association des résidents de McGill (ARM)*, précité, note 11, par. 6.

¹⁶ *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 3. Voir par exemple: *Renaud c. Comité d'enquête du Conseil de la justice administrative*, 2010 QCCS 2764.

¹⁷ *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, précité, note 16, par. 29; *Dr Q. c. College of physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, par. 20; *Voice Construction Ltd. c. Construction & General Workers' Union, Local 92*, [2004] 1 R.C.S. 609, par. 15.

[35] Il est acquis à la suite de l'arrêt *Dunsmuir*, que le contrôle judiciaire doit être fait à la lumière de l'une de deux normes, celle de la décision raisonnable ou celle de la décision correcte.

[36] La norme de la décision raisonnable implique un certain degré de déférence; la cour de révision se demande si la décision entreprise et sa justification revêtent un caractère raisonnable, lequel tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit¹⁸.

[37] La Cour suprême toujours dans *Dunsmuir*, identifie les éléments qui, s'ils sont présents, permettent de conclure qu'il y a lieu d'appliquer la norme de la raisonnable et ne pas intervenir :

[55] Les éléments suivants permettent de conclure qu'il y a lieu de déférer à la décision et d'appliquer la norme de la raisonnable :

Une clause privative : elle traduit la volonté du législateur que la décision fasse l'objet de déférence.

Un régime administratif distinct et particulier dans le cadre duquel le décideur possède une expertise spéciale (p. ex., les relations de travail).

La nature de la question de droit. Celle qui revêt « une importance capitale pour le système juridique [et qui est] étrangère au domaine d'expertise » du décideur administratif appelle toujours la norme de la décision correcte (*Toronto (Ville) c. S.C.F.P.*, p. 62). Par contre, la question de droit qui n'a pas cette importance peut justifier l'application de la norme de la raisonnable lorsque sont réunis les deux éléments précédents.

[38] Le litige opposant les parties repose sur l'interprétation de l'expression « *manquement ne concernant que l'exercice de ses attributions administratives* » contenue à l'article 9.5 L.R.L.

[39] Pour l'une, il s'agit d'une question de compétence, commandant l'application de la décision correcte, pour l'autre, une question mixte de fait et de droit, impliquant pour le Comité l'interprétation d'une loi liée à son mandat spécialisé et soulevant, par le fait même, la déférence.

[40] Si l'interprétation retenue et la qualification du manquement allégué par le ministre sont directement en lien avec la compétence du Comité, cela n'en fait pas pour autant de véritable question de compétence.

¹⁸ *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, précité, note 16, par. 47.

[41] À cet égard, le Tribunal ne peut qu'adhérer aux récents propos de la Cour suprême :

[33] Enfin, la question de l'observation du délai n'appartient pas à la catégorie des "questions touchant véritablement à la compétence". Rappelons la mise en garde maintes fois citée du juge Dickson dans *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227, à savoir que les cours de justice doivent "éviter de qualifier trop rapidement un point de question de compétence, et ainsi de l'assujettir à un examen judiciaire plus étendu, lorsqu'il existe un doute à cet égard" (p. 233, cité dans l'arrêt *Dunsmuir*, par. 35). Voir également *Syndicat des professeurs du collège de Lévis-Lauzon c. CEGEP de Lévis-Lauzon* [1985] 1 R.C.S. 596, p. 606, le juge Beetz, reprenant les motifs du juge Owen dans *Union des employés de commerce, local 503 c. Roy* [1980] C.A. 394. Comme l'explique notre Cour dans *Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, dans *Dunsmuir*, "la Cour se distancie expressément des définitions larges de la compétence" (par. 18, citant *Dunsmuir*, par. 59). L'expérience enseigne que peu de questions appartiennent à la catégorie des véritables questions de compétence. Depuis *Dunsmuir*, la Cour n'en a relevé aucune (voir *Celgene Corp. C. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 1, [2011] 1 R.C.S. 3, par. 33-34; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, par. 27-32; *Nolan c. Kerry (Canada) Inc.*, 2009 CSC 39, [2009] 2 R.C.S. 678, par. 31-36. Quant à l'arrêt *Northrop Grumman Overseas Services Corp. C. Canada (Procureur général)*, 2009 CSC 50, [2009] 3 R.C.S. 309, la Cour y statue que la question soulevée a trait à la compétence et appelle donc l'application de la norme de la décision correcte, et ce, en suivant une jurisprudence bien établie, antérieure à *Dunsmuir*, qui applique cette norme au type de décision en cause, et non en relevant une question qui touche véritablement à la compétence (par. 10).

[34] La consigné voulant que la catégorie des véritables questions de compétence appelle une interprétation restrictive revêt une importance particulière lorsque le tribunal administratif interprète sa loi constitutive. En un sens, tout acte du tribunal qui requiert l'interprétation de sa loi constitutive soulève la question du pouvoir ou de la compétence du tribunal d'accomplir cet acte. Or, depuis *Dunsmuir*, la Cour s'est écartée de cette définition de la compétence. En effet, au vu de la jurisprudence récente, le temps est peut-être venu de se demander si, aux fins du contrôle judiciaire, la catégorie des véritables questions de compétence existe et si elle est nécessaire pour arrêter la norme de contrôle applicable. Cependant, faute de plaidoirie sur ce point en l'espèce, je me contente d'affirmer que, sauf situation exceptionnelle - et aucune ne s'est présentée depuis *Dunsmuir*-, il convient de présumer que l'interprétation par un tribunal administratif de "sa propre loi constitutive ou [d']une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie" est une question d'interprétation législative commandant la déférence en cas de contrôle judiciaire.

[...]

[39] À mon sens, ce que je préconise en l'espèce découle naturellement de la volonté de simplification qui anime notre Cour dans *Dunsmuir*, et donne directement suite à *Alliance* (par. 26). Les véritables questions de compétence ont une portée étroite et se présentent rarement. Il convient de présumer que la norme de contrôle à laquelle est assujettie la décision d'un tribunal administratif qui interprète sa loi constitutive ou qui l'applique est celle de la décision raisonnable. Tant que subsiste la catégorie des véritables questions de compétence, la partie qui prétend soulever une question qui y appartient doit établir les raisons pour lesquelles le contrôle visant l'interprétation de sa loi constitutive par le tribunal administratif ne devrait pas s'effectuer au regard de la norme déferente de la décision raisonnable.

[...]

[42] Comme je l'explique précédemment, je ne peux offrir de définition quant à ce qui peut constituer une question touchant véritablement à la compétence. Or, si on conserve cette catégorie sans la définir clairement ni préciser sa teneur, les cours de justice demeureront inutilement dans l'incertitude à ce sujet. Cependant, à ce stade, je n'exclus pas que, dans notre système fondé sur le principe du contradictoire, un avocat puisse convaincre une cour de l'existence et de l'application d'une question touchant véritablement à la compétence dans une affaire donnée. Concrètement, il convient d'indiquer aux tribunaux et aux plaideurs que, pour l'heure, les questions touchant véritablement à la compétence sont exceptionnelles et que, si l'occasion se présente, il conviendra ultérieurement de se demander si la catégorie est effectivement utile ou nécessaire¹⁹. (soulignements du Tribunal)

[42] Par ailleurs, l'honorable Jean Lemelin de notre Cour mentionnait récemment concernant le Comité d'enquête du conseil de la justice administrative :

[30] Le Comité a pour mission de veiller au respect de la déontologie judiciaire. Il remplit une fonction qui relève de l'ordre public. Il doit faire enquête et recommander des mesures le cas échéant. Il jouit d'une expertise générale dans ces matières. Ces facteurs imposent au Tribunal-réviseur un haut niveau de retenue.

[31] Le tribunal estime que la norme de la décision raisonnable est celle qui doit le guider²⁰.

[43] Considérant ce qui précède, le Tribunal est d'avis qu'il faut appliquer la norme de la décision raisonnable.

¹⁹ *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta's Teachers Association*, [2011] 3 R.C.S. 654.

²⁰ *Renaud c. Comité d'enquête du Conseil de la justice administrative*, précité, note 16, par. 30.

[44] Ainsi, le Tribunal interviendra que si la décision du Comité ne revêt pas les attributs de la raisonnable. C'est-à-dire si son appartenance aux issues possibles acceptables ne peut se justifier en regard des faits et du droit.

Les dispositions législatives pertinentes

Loi sur la Régie du logement

9.5 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.

Loi sur la justice administrative²¹

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

1° de déterminer, en son nom, si le membre est atteint d'une incapacité permanente qui l'empêche de remplir les devoirs de sa charge;

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

Dans un cas portant sur l'incapacité d'un membre, le Conseil agit également sur demande du président du Tribunal.

Décision

[45] Les articles 9.5 L.R.L. et 193 L.j.a. ne peuvent être interprétés comme habilitant le Comité à entraver l'exercice du droit exclusif qu'a la Régie, par l'intermédiaire de son président, de gérer la mise au rôle indépendamment de toute contrainte externe²².

[46] Le principe de l'indépendance judiciaire veut que les tribunaux aient la capacité d'instruire et de juger les affaires dont ils sont saisis sans contrainte et à l'abri de toute intervention extérieure, réelle ou apparente²³.

²¹ L.R.Q., c. J-3, ci-après « L.j.a. ».

²² Par analogie: *MacKeigan c. Hickman*, [1989] 2 R.C.S. 796, par. 72.

²³ Hubert REID, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, 4^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2010, p. 320.

[47] En d'autres mots, le Tribunal ne peut reconnaître au Comité le pouvoir de contrôler ou de s'immiscer dans les décisions du Président relativement à la gestion des rôles, puisqu'il s'agirait là d'une atteinte directe au principe constitutionnel de l'indépendance judiciaire.

[48] Ce principe n'empêche pas toutefois la tenue d'une enquête externe sur la conduite d'un décideur dans l'exercice de ses droits constitutionnellement protégés²⁴. En fait, un organisme de contrôle déontologique peut enquêter sur la conduite d'un décideur en examinant la façon dont celui-ci a exercé ses prérogatives et déterminer si celui-ci a agi à titre d'exemple, de mauvaise foi, fait preuve d'abus répétés ou encore de partialité au point où il y a eu manquement aux règles déontologiques.

[49] En l'espèce la tenue d'une enquête par le Comité ne constitue pas une atteinte à l'indépendance au Président ou une entrave à ses pouvoirs et fonctions. Cette enquête vise plutôt à s'assurer que l'exercice de sa fonction a été effectué conformément aux règles et principes déontologiques.

[50] C'est ainsi que s'exprime le plus haut tribunal du pays, sous la plume de la juge McLachlin, dans un arrêt de 1989 encore d'actualité:

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 tribunaux²⁵. (soulignements et caractères en surimpression du Tribunal)

²⁴ Voir, par analogie: *Desjardins et Arseneau*, C.J.A. 2006-04-26, AZ-50476418: la plainte qui porte non pas sur les motifs du jugement mais sur le retard injustifié à rendre jugement relève de la déontologie judiciaire et ne saurait constituer une atteinte au principe de l'indépendance judiciaire; *A et Juge, Cour du Québec*, C. Mag. 2009-03-18, AZ-50548834: Le Conseil de la magistrature est compétent pour examiner l'aspect déontologique des actes posés par un juge dans l'exercice de ses pouvoirs judiciaires, voire de sa décision de modifier l'ordre des causes inscrites au rôle pour des motifs de gestion efficace du rôle d'audience.

²⁵ *MacKeigan c. Hickman*, précité, note 22, par. 70.

[51] Or en l'espèce, c'est précisément le comportement du Président, plutôt que sa décision *per se*, qui est visé par l'article 9.5 L.R.L.

[52] En cela, la décision du Comité fait partie des issues possibles acceptables pouvant se justifier en regard du droit et des faits. Les manquements visés par la recommandation du Protecteur du citoyen portent essentiellement sur la conduite préalable du Président, sur sa façon d'exercer sa fonction de mise au rôle, et ses effets sur les justiciables :

« 3. Rôle, pouvoirs et méthode d'enquête du Protecteur du citoyen

[...]

Dans le cas de la Régie du logement, cela signifie que le Protecteur du citoyen ne peut pas intervenir eu égard à une décision d'un régisseur. Toutefois, il a pleinement compétence concernant le volet administratif, notamment en ce qui a trait aux délais avant la mise au rôle²⁶. »

« Les impacts pour les citoyens sont multiples:

j) Les citoyens dont les causes sont demeurées en attente, souvent depuis plus d'un an – pendant que la Régie traitait des causes plus récentes de 3 mois ou moins – n'ont pas été traités équitablement puisque l'ordre chronologique n'a pas été respecté²⁷. »

« Recommandation 1

Considérant que:

- Le président de la Régie a donné 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 similaires;
- 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) ;

[...]»²⁸ » (soulignements du Tribunal)

²⁶ Pièce R-1, page 2 du Rapport d'enquête, septembre 2011.

²⁷ Ibid., page 4.

²⁸ Ibid., page 8.

[53] Par ailleurs, le Tribunal est d'avis que rien ne s'oppose à ce que le manquement pouvant faire l'objet d'une enquête en vertu de l'article 9.5 L.R.L. en soit un de nature déontologique, tel qu'en a décidé le Comité.

[54] D'une part, aucun qualificatif n'a été attribué au terme « manquement » dans la L.R.L.

[55] Or, un manquement, par définition, s'entend généralement et simplement d'un défaut, d'une faute, d'un manque ou, encore, du fait de manquer à un devoir, quel qu'il soit.

[56] D'autre part, puisqu'il ne doit concerner que l'exercice par le Président de ses charges administratives, voire sa conduite, le manquement donnant ouverture à la compétence du Comité revêt une connotation déontologique certaine.

[57] Dans les circonstances, le Tribunal ne peut reprocher au Comité d'avoir transformé une enquête sur un manquement ne concernant que l'exercice d'attributions administratives en une enquête déontologique.

[58] Par ailleurs, puisque la demande d'enquête du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire visait un manquement du Président non pas dans l'exercice de ses fonctions de régisseur mais plutôt dans son rôle de gestionnaire – gestion de la mise au rôle à la Régie du logement au dernier trimestre de l'année 2010-2011 -, l'article 8.2 L.R.L. ne peut, contrairement à ce que prétend le Président, en constituer l'assise :

« 8.2. Toute personne peut porter plainte au Conseil de la justice administrative contre un régisseur de la Régie, pour un manquement au Code de déontologie, à un devoir imposé par la présente loi ou aux prescriptions relatives aux conflits d'intérêts ou aux fonctions incompatibles. » (soulignement du Tribunal)

[59] En effet, bien que relevant de la sphère de l'indépendance judiciaire, la mise au rôle demeure une question administrative, voire une charge administrative par opposition à une fonction juridictionnelle, qui, comme l'explique toutefois la Cour suprême, influe directement sur la prise de décision²⁹.

[60] Or, comme il est difficilement concevable de soustraire à tout examen les décisions d'administration judiciaire du Président, même celles qui contreviendraient de façon manifeste aux règles déontologiques qu'il a lui-même pour mission de faire

²⁹ *MacKeigan c. Hickman*, précité, note 22, par. 69-70.

respecter³⁰, la compétence du Comité peut raisonnablement se fonder sur l'article 9.5 L.R.L.

[61] À la lumière de ce qui précède, le Tribunal est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'intervenir puisque, d'une part, le recours en révision judiciaire est prématuré et que, d'autre part, la décision entreprise revêt un caractère raisonnable, appartenant aux issues possibles acceptables pouvant se justifier en regard des faits et du droit.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[62] **REJETTE** la requête en révision judiciaire présentée par M^e Luc Harvey, *ès qualité* de président de la Régie du logement;

[63] **AVEC** dépens.

JACQUES BLANCHARD, j.c.s.

M^e François LeBel (*casier 115*)
M^e Bruno Sylvestre
LANGLOIS KRONSTROM DESJARDINS
Procureurs du requérant

M^e Serge Barma (*casier 67*)
GINGRAS VALLERAND BARMA
Procureur des intimés

M^e France Bonsaint (*casier 134*)
CHAMBERLAND GAGNON
Procureure de l'intervenant

Date d'audience : 16 et 17 janvier 2013

³⁰ art. 10 L.R.L. : « Outre les attributions qui peuvent lui être dévolues par ailleurs, le président est chargé de l'administration et de la direction générale de la Régie. [...] 3° de veiller au respect de la déontologie; [...] »