

**CONSEIL DE LA JUSTICE  
ADMINISTRATIVE**

---

**2004 QCCJA 153**

Québec, le 7 juin 2005

**PLAINTÉ DE :**

**Monsieur Neculai Broasca**

**À L'ÉGARD DE :**

**M<sup>e</sup> Pierre LeBlanc,  
régisseur à la Régie du logement**

---

Membres du Comité d'enquête :

M<sup>e</sup> Gérald Bernard,  
régisseur à la Régie du logement et  
membre du Conseil de la justice  
administrative

Madame Anne-Marie Lemieux,  
membre du Conseil de la justice  
administrative

M<sup>e</sup> Andrée St-Georges,  
présidente de la Commission des  
relations du travail, membre du Conseil de  
la justice administrative et présidente du  
Comité d'enquête

---

**RAPPORT DU COMITÉ D'ENQUÊTE**

Art. 8.4 de la *Loi sur la Régie du logement* (L.R.Q., ch. R-8.1)  
Art. 186 et 190 de la *Loi sur la justice administrative* (L.R.Q., ch. J-3)

[1] Le 24 mars 2004, monsieur Neculai Broasca porte plainte contre M<sup>e</sup> Pierre LeBlanc, régisseur à la Régie du logement. Dans sa plainte, monsieur Broasca prétend que le régisseur aurait eu une « *attitude arrogante, méprisante, humiliante et dégradante* » envers lui et aurait manifesté un parti pris pour la partie adverse lors de l'audience du 4 décembre 2003 ainsi que

dans ses deux décisions rendues le 8 décembre 2003. Monsieur Broasca s'exprime ainsi dans sa plainte (extrait reproduit tel quel) :

« [...] j'ai des très bonnes raisons de croire que Me Pierre LeBlanc, a posé des gestes et des actes dérogoatoires à l'honneur et à la dignité de sa profession, a enfreint intentionnellement, sciemment et consciemment plusieurs lois et règlements professionnels (art. 2, 3, 5, 6 et 8 du Code de déontologie des régisseurs de la Régie du logement), a fait preuve d'un abus de pouvoir inimaginable et a fait preuve d'un abus de confiance flagrant et honteux dans l'exercice de ses fonctions, a démontré ouvertement et sans aucun doute, par sa conduite, une manque total et absolu d'objectivité et d'impartialité qui a fait déraiper complètement le processus, qui a conduit à un abus de procédure injustifiable de sa part et qui a conduit aussi à un abus de droit inacceptable et injustifiable dans ses deux décisions rendues, a démontré clairement et ouvertement une partialité sans précédent, absolument indéfendable, a démontré sans aucune réserve une parti pris pour la partie adverse, a utilisé sciemment des paroles qui dénotent un manque total et absolu de courtoisie et a affiché ouvertement et sans aucune gêne une attitude arrogante, méprisante, humiliante et dégradante envers le soussigné, pendant l'audience, le 4 décembre 2003 [...] et aussi, dans ses deux décisions rendues le 08 décembre 2003... »

[2] Monsieur Broasca se dit également victime de racisme et de discrimination de la part du régisseur LeBlanc.

[3] Le 14 juillet 2004, le président du Conseil de la justice administrative (le Conseil) écrit à monsieur Broasca pour obtenir des précisions concernant les diverses accusations contenues dans sa plainte.

[4] Le 17 août 2004, le Conseil renouvelle sa demande auprès de monsieur Broasca.

[5] Monsieur Broasca fait finalement parvenir au Conseil deux documents, le premier comprenant 39 pages, le deuxième, une douzaine.

[6] À sa séance du 18 novembre 2004, le Conseil décide de former un comité d'enquête (le comité) pour entendre la plainte. Ce comité est formé de trois membres du Conseil soit madame Anne-Marie Lemieux, M<sup>e</sup> Gérald Bernard, régisseur à la Régie du logement et M<sup>e</sup> Andrée St-Georges, commissaire à la Commission des relations du travail et présidente du comité d'enquête.

[7] Une audience est convoquée pour le 21 janvier 2005, à Québec. Peu avant, le comité d'enquête est informé du fait que le régisseur LeBlanc est hospitalisé et que son état de santé ne lui permet pas de comparaître. Par lettre datée du 17 janvier 2005, le comité annule l'audience et la reporte à une date indéterminée.

[8] Un peu plus tard, le même 17 janvier 2005, le Conseil apprend la nouvelle du décès de monsieur LeBlanc. En l'apprenant lui aussi, le plaignant fait parvenir ce courriel au Conseil, le 18 janvier 2005 (reproduit tel quel) :

« ...Je viens de recevoir votre message. Ce matin j'étais à Montréal et présentement je suis à Québec. Je me suis déplacé de Montréal à Québec juste pour l'audience de vendredi.  
Je suis vraiment désolé.  
P.S. Peut-être qu'il y a vraiment...un Dieu...quelque part! »

[9] Le 25 janvier suivant, monsieur Broasca écrit à nouveau au Conseil pour lui demander cette fois que le comité poursuive son enquête malgré le décès de M<sup>e</sup> LeBlanc. Il appuie sa demande sur la décision de la Cour suprême dans *Ruffo c. Conseil de la magistrature*<sup>1</sup>.

### **DÉCISION ET MOTIFS**

[10] Le Conseil a-t-il compétence pour étudier la plainte soumise à l'encontre d'un juge administratif décédé entre le moment du dépôt de la plainte et celui de son étude par le comité? Telle est la question à résoudre en l'espèce.

#### **I. Examen des dispositions législatives applicables au Conseil de la justice administrative :**

[11] Les dispositions pertinentes de la *Loi sur la justice administrative*<sup>2</sup> (la Loi) sont les suivantes :

« **182.** Toute personne peut porter plainte au Conseil contre un membre du Tribunal 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.

[...]

---

1. [1995] 4 R.C.S. 267.

2. L.R.Q., ch. J-3.

**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. [...]

**191.** Le Conseil transmet ensuite copie du rapport d'enquête et des conclusions du comité au membre qui fait l'objet de la plainte, au plaignant et au ministre.

**192.** Si le comité a jugé que la plainte est fondée, le Conseil, selon la recommandation du comité, soit adresse une réprimande au membre et en avise le ministre et le plaignant, soit transmet au ministre la recommandation de suspension ou de destitution et en avise le membre et le plaignant.

Lorsque la sanction recommandée est la destitution d'un membre, le Conseil peut immédiatement le suspendre pour une période de 30 jours. »

[Nous soulignons]

[12] Par effet de l'article 8.4 de la *Loi sur la Régie du logement*<sup>3</sup>, ces dispositions de la Loi trouvent application dans le cas d'un régisseur de la Régie du logement. Aucune d'entre elles ne traite de la compétence du Conseil à l'égard d'une personne qui n'exerce plus ses fonctions au moment où le comité s'apprête à entendre la plainte déposée contre lui. On note cependant à leur lecture que le législateur utilise le terme « membre » à chacune des étapes allant du dépôt de la plainte à la détermination de la sanction retenue, le cas échéant.

[13] En guise de comparaison, qu'en est-il du côté des dispositions législatives applicables et des décisions du Conseil de la magistrature et du Conseil canadien de la magistrature, l'équivalent, pour les juges des tribunaux de droit commun, de ce qu'est le Conseil pour les juges administratifs?

## **II. Examen des dispositions législatives applicables et des décisions du Conseil de la magistrature du Québec et du Conseil canadien de la magistrature :**

[14] La compétence du Conseil de la magistrature du Québec lui est attribuée par la *Loi sur les tribunaux judiciaires*<sup>4</sup>. Les articles suivants nous intéressent plus particulièrement :

---

3. L.R.Q., ch. R-8.1.

4. L.R.Q., ch. T-16.

« **263.** Le conseil reçoit et examine une plainte portée par toute personne contre un juge et lui reprochant un manquement au code de déontologie.

[...]

**278.** Si le rapport d'enquête établit que la plainte n'est pas fondée, le conseil en avise le juge concerné, le ministre de la Justice et le plaignant. Cet avis est motivé.

**279.** Si le rapport d'enquête établit que la plainte est fondée, le conseil, suivant les recommandations du rapport d'enquête :

- a) réprimande le juge; ou
- b) recommande au ministre de la Justice et procureur général de présenter une requête à la Cour d'appel conformément à l'article 95.

S'il fait la recommandation prévue par le paragraphe *b*, le conseil suspend le juge pour une période de trente jours. »

[Nous soulignons]

[15] La *Loi sur les tribunaux judiciaires* ne traite pas spécifiquement elle non plus de la compétence du Conseil de la magistrature à l'égard d'une personne qui n'est plus juge quand une plainte est déposée contre elle ou qui cesse de l'être avant la fin du processus déontologique.

[16] Après vérification, il appert qu'aucun des comités d'enquête du Conseil de la magistrature ayant eu à se pencher sur des affaires semblables n'a poursuivi celles-ci.

[17] De la même façon, au stade de l'examen de la recevabilité de la plainte, le Conseil de la magistrature se considère sans compétence pour constituer un comité pour enquêter sur une plainte concernant une personne ayant perdu son statut de juge.

[18] Quatre comités d'enquête du Conseil de la magistrature abordent la question dans leurs rapports. Dans les deux premiers<sup>5</sup>, les comités d'enquête se déclarent sans compétence alors que dans les deux autres, le comité met tout

---

5. *Dans l'affaire de monsieur Jean Côté et de monsieur le juge Robert Hodge*, Rapport du Comité d'enquête du 17 janvier 1989 (dossier CM-8-87-14) et *Dans l'affaire de monsieur le juge en chef Gobeil et autres et de monsieur le juge Claude Léveillé*, Rapport du Comité d'enquête du 23 mai 1990 (dossiers CM-8-89-37, CM-8-89-38, et CM-8-89-39).

simplement fin à son enquête pour le motif « qu'elle est et demeurera sans objet » ou il recommande au Conseil la fermeture du dossier<sup>6</sup>.

[19] Dans la première de ces affaires, celle visant monsieur le juge Robert Hodge, le Comité d'enquête écrit :

« Pour en décider, il nous faut alors considérer le but de la juridiction disciplinaire du Conseil. Ce sont les articles 279 et 280 [de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*] qui nous éclairent sur cette situation.

[...]

Il ressort donc de ces textes que le but de la juridiction disciplinaire du Conseil sur un juge normé [sic] suivant les dispositions de l'article 260 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* est d'intervenir de façon de pouvoir le priver de sa juridiction dans les cas de fautes déontologiques très graves et, dans les autres cas, de le rappeler à ses obligations déontologiques par la réprimande appropriée. C'est dans ce but qu'il doit être donné suite à la plainte d'un justiciable qui prétend qu'un juge a commis une faute déontologique, autrement, l'exercice devient inutile.

Conséquemment, si au moment où le Conseil, par son Comité d'enquête, entreprend d'exercer sa juridiction disciplinaire, le juge visé a déjà, à cause de son âge, cessé d'exercer ses fonctions, la juridiction disciplinaire du Conseil n'a plus aucune matière sur laquelle s'exercer. L'exercice devient sans but puisque le Conseil ne pourra intervenir de quelque façon que ce soit. L'intérêt, comme on l'entend en matière civile, est disparu. Aucun correctif au comportement du juge ne peut être apporté à l'avenir. Le juge visé n'est plus un juge au sens de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*.

Pour toutes ces raisons, le Comité d'enquête, formé des soussignés, déclare qu'il est sans juridiction pour donner suite, par son enquête, à la plainte formulée par le plaignant à l'endroit de l'intimé. »

[Nous soulignons]

---

6. *Ville de Sainte-Foy c. monsieur le juge Marc Jessop*, Rapport du Comité d'enquête du 13 août 1996 (dossiers CM-8-95-13 et CM-8-95-89) et *Plainte de La Fraternité des policiers et policières de Montréal à l'égard de monsieur le juge Gilles Plante*, Rapport du Comité d'enquête du 17 janvier 2005 (dossier 2004 CMQC-24).

[20] Le second rapport d'enquête traitant de la question reprend les mêmes motifs alors que les deux derniers sont plutôt succincts, se limitant à considérer les circonstances de l'affaire et à mentionner avoir pris avis auprès du procureur assistant le comité avant de recommander la fermeture du dossier dans un cas, de mettre fin à la procédure d'enquête dans l'autre.

[21] La législation applicable à l'égard des juges soumis à l'autorité du Conseil canadien de la magistrature, la *Loi sur les juges*<sup>7</sup>, prévoit ceci quant à elle :

**63.** (1) Le Conseil mène les enquêtes que lui confie le ministre ou le procureur général d'une province sur les cas de révocation au sein d'une juridiction supérieure ou de la Cour canadienne de l'impôt, pour tout motif énoncé aux alinéas 65 (2) a) à d).

(2) Le Conseil peut en outre enquêter sur toute plainte ou accusation relative à un juge d'une juridiction supérieure ou de la Cour canadienne de l'impôt. [...]

**65.** (1) À l'issue de l'enquête, le Conseil présente au ministre un rapport sur ses conclusions et lui communique le dossier.

(2) Le Conseil peut, dans son rapport, recommander la révocation s'il est d'avis que le juge en cause est inapte à remplir utilement ses fonctions pour l'un ou l'autre des motifs suivants :

- a) âge ou invalidité;
- b) manquement à l'honneur et à la dignité;
- c) manquement aux devoirs de sa charge;
- d) situation d'incompatibilité, qu'elle soit imputable au juge ou à toute autre cause.

**66.** (1) [Abrogé]

(2) Le gouverneur en conseil peut accorder au juge reconnu inapte pour l'un des motifs énoncés au paragraphe 65 (2) un congé, avec traitement, pour la période qu'il estime indiquée en l'espèce.

(3) Si le juge dont il a constaté l'inaptitude démissionne, le gouverneur en conseil peut lui octroyer la pension qu'il aurait reçue s'il avait démissionné dès la constatation.

[Nous soulignons]

---

7. L.R.C. (1985), ch. J-1.

[22] Dans l'affaire concernant le juge Flahiff à l'égard duquel le ministre de la Justice du Canada avait demandé une enquête<sup>8</sup> après que celui-ci eut été reconnu coupable d'accusations criminelles de blanchiment d'argent, le Conseil canadien de la magistrature conclut comme suit, dans son Rapport annuel 1999-2000<sup>9</sup> :

« Le 13 avril 1999, au début de l'audience du comité d'enquête, l'avocat du juge Flahiff a fait savoir au comité que le juge avait remis sa démission à la ministre de la Justice. Cette démission a mis fin aux travaux du comité, étant donné que le Conseil n'a pas le pouvoir de mener une enquête au sujet de la conduite d'un juge qui démissionne. »

[Nous soulignons]

[23] Qu'en est-il maintenant en matière disciplinaire, du côté des ordres professionnels, ainsi qu'en déontologie policière, là où les situations soumises se comparent aisément à celles soumises à l'appréciation des différents conseils?

### **III. Examen des dispositions législatives applicables et de la jurisprudence des ordres professionnels ainsi qu'en matière de déontologie policière :**

[24] L'article 116 du *Code des professions*<sup>10</sup> (le Code) prévoit expressément la compétence des comités de discipline des ordres professionnels à l'égard d'une personne ayant perdu le statut de membre de la corporation concernée :

« **116.** Un comité de discipline est constitué au sein de chacun des ordres.

Le comité est saisi de toute plainte formulée contre un professionnel pour une infraction aux dispositions du présent code, de la loi constituant l'ordre dont il est membre ou des règlements adoptés conformément au présent code ou à ladite loi.

---

8. En vertu de l'article 63 (1) de la *Loi sur les juges*, L.R.C. (1985), ch. J-1, qui se lit ainsi :

« **63.** (1) Le Conseil mène les enquêtes que lui confie le ministre ou le procureur général d'une province sur les cas de révocation au sein d'une juridiction supérieure ou de la Cour canadienne de l'impôt, pour tout motif énoncé aux alinéas 65(2)a) à d).

(2) Le Conseil peut en outre enquêter sur toute plainte ou accusation relative à un juge d'une juridiction supérieure ou de la Cour canadienne de l'impôt. [...] »

9. Page 29 du Rapport.

10. L.R.Q., ch. C-26.



Le comité est saisi également de toute plainte formulée contre une personne qui a été membre d'un ordre pour une infraction visée au deuxième alinéa, commise alors qu'elle était membre de l'ordre. Dans ce cas, une référence au professionnel ou au membre de l'ordre, dans les dispositions du présent code, de la loi constituant l'ordre dont elle était membre ou d'un règlement adopté conformément au présent code ou à ladite loi, est une référence à cette personne. »

[Nous soulignons]

[25] De même, à l'article 156 du Code, lequel énumère les sanctions pouvant être ordonnées par le comité de discipline, il est expressément prévu que celui-ci peut imposer « la radiation temporaire ou permanente du tableau, même si depuis la date de l'infraction il a cessé d'y être inscrit ».

[26] Quant à la *Loi sur la police*<sup>11</sup>, aussi adoptée par le législateur provincial, elle énonce, au chapitre I, intitulé « déontologie » que :

« **151.** Le policier qui démissionne de ses fonctions, qui est congédié ou qui prend sa retraite, reste soumis à la compétence du Commissaire pour les actes commis alors qu'il exerçait ses fonctions. »

[27] Elle prévoit même que « le policier qui ne peut faire l'objet d'une sanction parce qu'il a démissionné, a été congédié ou a pris sa retraite, peut être déclaré inhabile à exercer des fonctions d'agent de la paix pour une période d'au plus cinq ans. »<sup>12</sup>

[28] En octobre 2003, la Cour supérieure du Québec a eu à se pencher sur la question de la compétence du comité de discipline du Barreau du Québec à l'égard d'un avocat décédé<sup>13</sup>. Voici des extraits de l'analyse du tribunal :

« Même si cette situation ne s'était pas encore matérialisée quand Monsieur Millette a institué le présent recours en novembre 2002, le Tribunal doit tenir compte du décès de Nathaniel H. Salomon survenu le 21 mai 2003.

[...]

---

11. L.R.Q., ch. P-13.1.

12. Id., art. 234.

13. *Millette c. Comité de révision des plaintes du Barreau du Québec*, Cour supérieure, 540-05-006974-020, AZ-50217658, 24 octobre 2003, juge Pierre C. Gagnon.

Le décès d'un professionnel interrompt irrémédiablement la procédure disciplinaire visant ce professionnel. Le Comité de discipline ne peut débiter ou poursuivre son audience si le professionnel intimé décède avant que le Comité de discipline ait rendu sa décision, soit en regard de la culpabilité, soit en regard de la sanction.

Le *Code des professions* est muet en regard des conséquences juridiques du décès du professionnel. Il en est de même de la *Loi sur le Barreau* en situation de décès de l'avocat.

Il existe peu de jurisprudence sur la question. Par contre, dans *Dufour c. Dutil* le Comité de discipline de l'Ordre des arpenteurs géomètres a statué en 2000, dans les termes suivants :

« Le comité de discipline n'a retrouvé aucune décision disciplinaire concernant le maintien d'une plainte disciplinaire malgré le décès de l'intimé. Il est vrai, qu'habituellement, le syndic, apprenant le décès d'un intimé, retire sa plainte.

Nous sommes en présence d'une plainte privée et le plaignant ne possède sûrement pas les mêmes ressources et les mêmes connaissances juridiques que le syndic d'un ordre professionnel ou de son procureur.

Bien que le comité de discipline comprenne la situation que vit le plaignant et son obsession à vouloir obtenir justice à tout prix, il n'en demeure pas moins que l'intimé est absent et qu'il n'a pas la possibilité de présenter une défense pleine et entière et le respect de ce droit est fondamental dans notre régime.

Le Code des professions prévoit à l'article 144 que :

Le comité doit permettre à l'intimé de présenter une défense pleine et entière.

Le comité peut procéder à l'audience en l'absence de l'intimé si celui-ci ne se présente pas à la date et au lieu fixés pour celle-ci.

Nous sommes d'opinion que le décès de l'intimé ne permet pas au comité de discipline de procéder en son

absence dans une telle circonstance et que le deuxième alinéa de l'article 144 du Code des professions ne trouve pas application.

[...]

Par conséquent, le comité de discipline croit sincèrement qu'il doit rejeter la plainte formulée contre l'intimé pour les motifs suivants :

- a) L'intimé (décédé) n'a pas la possibilité de faire valoir une défense pleine et entière.
- b) Les reproches formulés contre l'intimé sont « personnels » et ses successeurs n'ont aucun intérêt dans la présente instance disciplinaire.
- c) Si l'intimé était reconnu coupable des infractions reprochées, la sanction disciplinaire que le comité de discipline pourrait lui imposer serait totalement inutile. [...] »

Le droit professionnel étant un droit hybride qui emprunte par moments du droit pénal, il y a en l'espèce analogie avec la solution retenue en droit criminel, où toute procédure judiciaire cesse dès le décès de l'accusé.

[...]

Le Tribunal endosse le raisonnement exposé dans la décision *Dufour c. Dutil* citée ci-haut. »

[29] Enfin, dans l'affaire *Maurice c. Priel*<sup>14</sup> la Cour suprême du Canada décidait que la Law Society n'avait pas juridiction pour entendre une plainte contre un juge pour des manquements déontologiques qui se seraient produits pendant qu'il exerçait la profession d'avocat, et ce, puisque la compétence de la Law Society était limitée à ses seuls membres. Il faut cependant souligner que la Law Society ne bénéficiait pas, comme au Québec, de l'article 146 du *Code des professions* lequel, on l'a vu, donne juridiction sur toute personne qui n'est plus avocat pour des actes posés alors que cette personne était avocat<sup>15</sup>.

---

14. [1989] 1 R.C.S. 1023.

15. Voir en ce sens : *Barreau du Québec c. Sansfaçon*, [1992] D.T.P.Q. no 56, 33 nov. 1992 et *Barreau du Québec c. Sansfaçon*, [1992] D.D.A.N. no 61, 23 janvier 1992.

**CONCLUSION**

[30] À l'analyse de ces différentes dispositions législatives et de la jurisprudence pertinente, la conclusion suivante s'impose.

[31] Pour que l'organisme responsable de voir à la sanction des règles déontologiques ou disciplinaires conserve compétence alors même que la personne concernée par la plainte n'exerce plus ses fonctions, il faut une disposition expresse de la loi dans ce sens. Tel n'est manifestement pas le cas du Conseil. Et même quand la loi prévoit de semblables dispositions, le décès de l'intimé interrompt inévitablement le processus à quelque étape qu'il soit rendu, ne serait-ce qu'en raison du droit fondamental d'être entendu, des problèmes de preuve que pose la situation et du fait que la sanction qui pourrait être imposée devient inutile.

[32] La décision citée par le plaignant dans sa note du 25 janvier dernier, soit celle concernant la juge Ruffo, ne trouve pas application en l'espèce : le Conseil de la magistrature n'avait pas en effet à trancher la question de savoir s'il pouvait décider de la plainte dans l'hypothèse où l'intimée n'était plus juge, puisque celle-ci l'était encore.

[33] Pour tous ces motifs, le comité d'enquête se déclare sans compétence pour entendre la plainte déposée par monsieur Neculai Broasca et il ferme le dossier.

(s) ANDRÉE ST-GEORGES

---

M<sup>e</sup> Andrée St-Georges, présidente du Comité d'enquête

(s) GÉRALD BERNARD

---

M<sup>e</sup> Gérald Bernard

(s) ANNE-MARIE LEMIEUX

---

Madame Anne-Marie Lemieux