

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC

CONSEIL DE LA JUSTICE
ADMINISTRATIVE

DOSSIER 15

Québec, ce 19 avril 2001

MEMBRES DU COMITÉ D'ENQUÊTE :

M^e Monique Corbeil
Présidente du comité d'enquête
Membre du Conseil de la justice administrative

M^e Louis Cormier
Membre du Tribunal administratif du Québec
Membre du Conseil de la justice administrative

Monsieur Joseph Gabay
Membre du Conseil de la justice administrative

Dans l'affaire de :

Monsieur Jacques Bibeau,
Plaignant

et

M^e Bernard Cohen,
Membre du Tribunal administratif du Québec

RAPPORT DU COMITÉ D'ENQUÊTE
Articles 186 à 190 de la *Loi sur la justice administrative*,
(L.R.Q., chapitre J-3)

Le 5 octobre 1999, Monsieur Jacques Bibeau se plaint auprès du Conseil de la justice administrative de la conduite de M^e Bernard Cohen, membre du Tribunal administratif du Québec.

Selon la plainte, M^e Cohen aurait injustement refusé l'émission d'une citation à comparaître demandée par Monsieur Bibeau. Ce faisant, il serait volontairement intervenu pour entraver le processus de révision d'une de ses décisions. Monsieur Bibeau suggère que M^e Cohen se serait placé en conflit d'intérêts et qu'il aurait abusé de ses pouvoirs.

À la séance du 8 décembre 1999, le Conseil de la justice administrative décide de ne pas rejeter cette plainte considérant qu'elle n'est pas manifestement non fondée au sens de l'article 185 de la *Loi sur la justice administrative*.

Le Conseil constitue un comité d'enquête afin de faire enquête sur la plainte à l'égard du reproche suivant :

« M^e Bernard Cohen, en acceptant de disposer de la demande d'émission d'une citation à comparaître faite par Monsieur Jacques Bibeau le 30 mars 1999 en rapport avec l'audience d'une requête en révision visant une décision rendue par lui et le docteur Laliberté le 21 octobre 1997, se serait placé dans une situation de nature à porter atteinte à l'exercice de ses fonctions contrairement à l'article 850 de la Loi d'application sur la justice administrative. »

L'article 850, qui prévoit les devoirs des membres, se lit comme suit :

850. Jusqu'à ce que le Code de déontologie applicable aux membres du Tribunal administratif du Québec soit adopté conformément à l'article 180 de la *Loi sur la justice administrative* et entre en vigueur, les membres sont tenus de respecter les devoirs qui suivent et tout manquement peut être invoqué pour porter plainte contre eux.

Les membres doivent exercer utilement leurs fonctions et ils doivent éviter de se placer dans une situation qui porte atteinte à cet exercice; ils doivent avoir un comportement pleinement compatible avec les exigences d'honneur, de dignité et d'intégrité qui s'attachent à l'exercice des fonctions juridictionnelles.

LE CONTEXTE FACTUEL

Monsieur Bibeau a interjeté appel à la Commission des affaires sociales de décisions rendues par les services de révision de la Société d'assurance automobile du Québec (SAAQ). Ces décisions se rapportent à l'indemnisation des conséquences découlant d'un accident automobile qu'il a subi en août 1984.

Le 21 octobre 1997, M^e Bernard Cohen et le D^r Albert Laliberté rendent une décision rejetant les appels de Monsieur Bibeau et déclarant bien fondées les décisions de la SAAQ. La page titre de la décision, indique qu'elle se rapporte aux dossiers AA-63055 / 63982 / 63502 / 63503/ 64041/ (208 063-0).

Le 31 octobre 1997, Monsieur Bibeau demande la révision de la décision rendue par M^e Cohen et le D^r Laliberté. Il allègue que la décision comporte plusieurs erreurs dans l'appréciation de la preuve. Ultérieurement, il complète les motifs de sa demande. Il ajoute, entre autres, que sa procureure, M^e Céline Delorme, a omis de faire témoigner des experts malgré ses demandes répétées et que la Commission des affaires sociales n'a pas, non plus, requis leur témoignage alors que la loi lui accorde ce pouvoir.

À compter du 1^{er} avril 1998, le Tribunal administratif du Québec remplace la Commission des affaires sociales. Les recours dont la Commission est saisie, sont, à compter de cette date, continués devant le Tribunal (*Loi sur la justice administrative*, L.Q., 1996, chapitre 54, article 14; *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative*, L.Q. 1997, chapitre 43, article 833).

Le 24 février 1999, le Tribunal administratif du Québec convoque Monsieur Bibeau pour l'audition de sa demande de révision.

Le 30 mars 1999, Monsieur Bibeau se présente au Tribunal pour demander l'émission d'une citation à comparaître adressée à M^e Delorme qui était sa procureure devant la Commission des affaires sociales en 1997.

LES TÉMOIGNAGES

Le 12 février 2001, le comité d'enquête a entendu le plaignant Monsieur Bibeau, le membre du Tribunal M^e Cohen ainsi que trois employés du secrétariat du Tribunal relativement aux événements survenus les 29 et 30 mars 1999.

▪ Le témoignage de Monsieur Bibeau

Afin de préparer l'audition de sa demande de révision, Monsieur Bibeau déclare qu'il se rend au Tribunal pour consulter son dossier. C'est à ce moment qu'il prend connaissance d'une lettre de M^e Cohen à M^e Delorme, dans laquelle M^e Cohen informe M^e Delorme que le délai accordé, pour recevoir la jurisprudence annoncée, est expiré et qu'en conséquence, il rend sa décision sans attendre davantage la réception de ces documents.

Monsieur Bibeau déclare qu'il avait communiqué avec M^e Delorme qui lui avait confirmé la transmission de la jurisprudence à la Commission des affaires sociales. Il comprend alors qu'il aura besoin du témoignage de M^e Delorme lors de l'audition de sa demande de révision. Il tente donc d'entrer en communication avec elle, sans succès.

Le 29 mars 1999, Monsieur Bibeau déclare avoir contacté Madame Pednault du Tribunal administratif du Québec pour s'informer des démarches relatives à l'émission d'une citation à comparaître. Il rapporte au comité que Madame Pednault lui indique de se présenter au Tribunal pour remplir trois exemplaires d'un formulaire qui sera signé par un membre et qu'il devra faire signifier par huissier à la personne concernée.

Monsieur Bibeau déclare s'être présenté au Tribunal le 30 mars 1999, il y rencontre Madame Pednault et remplit manuellement les trois exemplaires du formulaire de citation tel que requis.

Il déclare que Madame Pednault les remet à Madame Mainville qui doit se rendre auprès d'un membre afin d'obtenir sa signature. Il rapporte avoir vérifié si sa présence est requise puisqu'il anticipe la nécessité d'avoir à prêter serment. Madame Pednault lui aurait répondu que ce n'est pas nécessaire.

Après une période d'attente, Monsieur Bibeau déclare que Madame Mainville revient et remet les formulaires à Madame Pednault. Cette dernière informe Monsieur Bibeau que le membre qui a été appelé pour signer, exige des exemplaires dactylographiés et une lettre explicative.

Monsieur Bibeau affirme avoir reconnu la signature de M^e Cohen biffée sur le formulaire. Il s'étonne que celui-ci lui refuse l'émission de la citation puisque sa demande de révision concerne une décision rendue par M^e Cohen le 21 octobre 1997. Monsieur Bibeau exprime que cette situation est insensée et que l'attitude de M^e Cohen entrave sa demande de révision. Il croit que M^e Cohen a agi volontairement pour lui nuire.

Monsieur Bibeau mentionne qu'après maintes difficultés, il obtient la collaboration d'une connaissance pour dactylographier les formulaires. Par la suite, il retourne au Tribunal avec un formulaire dactylographié et un autre membre signe la citation à comparaître.

▪ **Le témoignage des employées du secrétariat**

Ces personnes, étaient toutes employées au secrétariat du Tribunal au moment des événements qui intéressent la présente enquête.

Madame Guylaine Pednault

Au moment des événements faisant l'objet de l'enquête, Madame Pednault était assignée à la gestion des dossiers d'assurance automobile au Tribunal.

Elle confirme avoir reçu Monsieur Bibeau au Tribunal le 30 mars 1999 et lui avoir remis les exemplaires du formulaire à remplir. À une demande de Monsieur Bibeau et après vérifications auprès de ses collègues, elle l'informe qu'il n'est pas nécessaire de remplir le formulaire à la dactylo.

Une fois les formulaires complétés par Monsieur Bibeau, elle déclare avoir remis les trois exemplaires à Madame Mainville, cette dernière ayant pour tâche de les faire signer par un membre du Tribunal.

Madame Pednault déclare qu'à son retour, Madame Mainville l'informe que le membre contacté exige que les formulaires soient dactylographiés et qu'une lettre explicative lui soit fournie. Elle en informe Monsieur Bibeau qui exprime sa contrariété face aux exigences maintenant requises.

Madame Pednault ajoute que lorsqu'un membre demande une chose, elle doit s'y conformer.

Madame Louise Mainville

Madame Mainville est à l'emploi du secrétariat du Tribunal.

Elle déclare être assignée au traitement des demandes d'émission de citation à comparaître. Son travail consiste à vérifier les renseignements inscrits sur les formulaires et à obtenir par la suite la signature d'un membre. Dans le cadre de ses opérations, elle vérifie les numéros de dossiers, le nom des parties et les coordonnées de l'audience. Les directives administratives en usage requièrent qu'elle obtienne préférentiellement la signature d'un membre avocat. Elle précise qu'il est peu fréquent que l'un d'eux requiert les motifs du demandeur et que cette exigence est laissée à la discrétion du membre.

Elle confirme que le 30 mars 1999, Madame Pednault lui a remis les trois exemplaires du formulaire remplis par Monsieur Bibeau. Cette journée là, le système informatique ne fonctionne pas. Elle fait donc manuellement les vérifications requises. Elle se rend, par la suite, à l'étage des bureaux des membres pour obtenir une signature. Seul, M^e Cohen est disponible.

Elle déclare qu'elle se présente au bureau de M^e Cohen et lui demande d'autoriser la citation à comparaître. Il signe le formulaire. Toutefois, s'apercevant qu'il s'agit d'une demande de citation à comparaître d'une avocate, il biffe sa signature et mentionne verbalement que le demandeur doit fournir une lettre qui fait état des motifs pour lesquels le

témoignage de M^e Delorme est requis. Il ajoute qu'il serait préférable que le formulaire soit dactylographié.

Dans un premier temps, Madame Mainville affirme que M^e Cohen lui aurait, mentionné avoir reconnu Monsieur Bibeau et s'être souvenu avoir déjà agi dans ce dossier. Par la suite, elle affirme le contraire et revient plus tard à sa première version.

Elle relate que ses démarches auprès de M^e Cohen n'ont pris que quelques minutes et qu'à la sortie du bureau de ce dernier, elle s'est rendue au secrétariat pour remettre les formulaires à Madame Pednault et lui communiquer les exigences de M^e Cohen quant aux motifs et à la dactylographie. Madame Mainville n'a pas rencontré Monsieur Bibeau.

Madame Lise Hamel

Madame Hamel est gestionnaire au secrétariat du Tribunal. Elle témoigne essentiellement sur le processus d'émission des citations à comparaître et sur les règles en usage au Tribunal au moment des événements.

Les citations à comparaître sont émises en application de règles administratives et selon un processus interne.

Elle informe le comité qu'un demandeur est invité à remplir un formulaire. Un agent du secrétariat fait ensuite les vérifications des renseignements qu'il contient. Par la suite, un agent de bureau demande à un membre de s'en saisir et de le signer. On s'adresse préférentiellement à un membre avocat. Il n'y a pas de membre de garde désigné pour autoriser les citations. L'émission de la citation est laissée à la discrétion du membre. Il n'y a pas de politique ou de règles internes concernant l'assignation d'un avocat ou d'une avocate.

▪ Le témoignage de M^e Cohen

M^e Cohen est membre du Tribunal administratif du Québec.

Il déclare que le 30 mars 1999, Madame Mainville s'adresse à lui en vue d'autoriser une assignation à comparaître. Elle lui tend le formulaire qu'il signe machinalement.

Il explique que réalisant que la personne à qui s'adresse la citation à comparaître est une avocate, il demande à Madame Mainville si elle connaît M^e Delorme. Madame Mainville l'informe qu'il s'agit d'une avocate de la SAAQ.

Il explique que le témoignage d'un procureur de la SAAQ est inhabituel puisque celui-ci est tenu au secret professionnel. M^e Cohen biffe alors sa signature et demande que lui soit fournie une lettre explicative.

Il réalise aussi que le demandeur est un citoyen qui n'est pas représenté. Son constat découle en partie du fait que la procédure n'est pas dactylographiée. Il affirme ne pas avoir reconnu Monsieur Bibeau et qu'il n'avait aucune idée que la demande était reliée à l'audition d'une révision de sa propre décision. Il affirme que, considérant les renseignements dont il disposait alors, il ne pouvait pas se souvenir d'une cause entendue plus d'un an et demi auparavant.

Il affirme avoir exercé sa juridiction de bonne foi.

Quant à ses exigences à l'égard de la facture de la citation à comparaître, M^e Cohen explique qu'il s'agit d'un document officiel qui doit paraître sérieux. Il croit qu'un tel document ne doit pas être gribouillé comme celui qu'on lui a présenté. Par ailleurs, il ignore si le secrétariat du Tribunal offre aux citoyens le support nécessaire pour dactylographier les formulaires en blanc qu'on leur remet.

LA CONCLUSION

Le comité d'enquête doit statuer sur la plainte portée contre M^e Cohen.

En l'occurrence, il s'agirait d'un manquement survenu lors de l'émission d'une assignation à comparaître.

Les membres du Tribunal tiennent leur pouvoir de convoquer une personne à témoigner de l'article 74 de la *Loi sur la justice administrative*. Cette disposition renvoie aux dispositions de la *Loi sur les commissions d'enquête* (L.R.Q., chapitre C-37) dont le premier alinéa de l'article 6 et l'article 9 prescrivent :

6. Aux fins de découvrir la vérité, les commissaires peuvent, par tous les moyens légaux qu'ils jugent meilleurs, s'enquérir des choses dont l'investigation leur a été déferée.

9. Les commissaires, ou l'un d'eux, peuvent, par assignation sous leur signature, requérir la comparution devant eux, aux lieu et place spécifiés, de toute personne dont le témoignage peut se rapporter au sujet de l'enquête, et contraindre toute personne à déposer devant eux les livres, papiers, documents et écrits qu'ils jugent nécessaires pour découvrir la vérité.

Ces personnes doivent comparaître et répondre à toutes les questions qui leur sont posées par les commissaires sur les matières qui font l'objet de l'enquête, et produire devant les commissaires les livres, papiers, chèques, billets, documents, et écrits qui leur sont demandés et qu'ils ont en leur possession ou sous leur contrôle, suivant la teneur des assignations.

Les commissaires ou l'un d'eux peuvent exiger et recevoir le serment ou affirmation ordinaire de toute personne qui rend témoignage.

Selon le professeur Yves Ouellet ce pouvoir est de nature coercitive et judiciaire :

« Le pouvoir de convoquer une personne à témoigner est de nature coercitive et judiciaire. C'est un attribut indispensable d'une cour de justice.

(...)

Lorsque le tribunal administratif ou l'organisme utilise ce pouvoir légal d'assigner un témoin, il devient alors un tribunal au sens de la Loi sur la preuve et de l'article 846 du Code de procédure civil du Québec. »

(Les tribunaux administratifs au Canada, Les Éditions Yvon Blais, 1997, page 51)

En l'espèce, M^e Cohen s'est saisi d'une demande d'émission de citation à comparaître. Il a exercé sa discrétion judiciaire pour demander que Monsieur Bibeau satisfasse à certaines exigences.

Ce faisant, M^e Cohen, a-t-il commis une faute déontologique? C'est-à-dire, a-t-il eu un comportement qui, aux yeux d'une personne bien informée de la situation, entache la confiance du public? Sa conduite mine-t-elle la confiance des citoyens envers le Tribunal?

Afin de répondre à ces questions, le Conseil retient la démarche suggérée par le Conseil de la magistrature dans l'affaire Gallup :

« La question n'est pas de savoir si les plaignants ont eu raison de se plaindre, mais bien, s'il y a eu dérogation aux règles de déontologie une fois connues toutes les circonstances de l'affaire. Lorsque le comité d'enquête analyse le bien-fondé ou non d'une plainte, il doit tenir compte non seulement des apparences, de ce qui s'est passé, mais d'analyser les circonstances et de se demander si, compte tenu de ces circonstances, le comportement d'un juge constitue une faute déontologique. »

(Rapport du comité d'enquête du Conseil de la magistrature dans l'affaire *Gallup et Monsieur le juge Duchesne* – CM-8-95-80, 21 septembre 1998)

Le 30 mars 1999, lorsque Monsieur Bibeau a constaté que M^e Cohen avait été saisi de sa demande d'émission de citation à comparaître dans le processus de révision d'une décisions rendu par M^e Cohen, il a pu croire à un manquement au devoir d'impartialité.

Toutefois, pour décider, le comité d'enquête doit prendre en compte l'ensemble de la situation et proscrire tout jugement basé uniquement sur des apparences. Il a l'obligation d'écouter le plaignant et la personne visée par la plainte en vue de découvrir la vérité.

Le comité d'enquête a entendu Monsieur Bibeau; les explications de M^e Cohen et les témoignages des employés du Tribunal. Il ne croit pas que M^e Cohen ait agi de manière à entraver volontairement les démarches de Monsieur Bibeau. Les explications que le membre du Tribunal a fournies, apparaissent plausibles et cohérentes. Les exigences posées par M^e Cohen ne sont pas exorbitantes des pouvoirs du Tribunal ou de l'usage connu.

Le comité croit M^e Cohen lorsqu'il affirme qu'il ignorait qu'il y avait un lien entre la citation à comparaître et la décision qu'il avait rendu le 21 octobre 1997. Le Comité croit que lorsque M^e Cohen a disposé de la demande, il n'a pris en considération que les renseignements inscrits sur le formulaire et fournis par Madame Mainville. C'est une pratique établie pour les membres du Tribunal de s'interroger sur la pertinence d'une citation à comparaître lorsqu'elle s'adresse à un procureur.

Le Comité conclut donc que le 20 mars 1999, M^e Cohen ne s'est pas placé volontairement dans une situation qui puisse porter atteinte à l'honneur, l'intégrité ou la dignité de la fonction qu'il exerce au sein du Tribunal administratif du Québec.

Il aurait été facile pour le personnel du Tribunal de prêter assistance à Monsieur Bibeau pour dactylographier le formulaire d'assignation. Cette

forme d'aide semble cadrer dans l'objectif prôné par le législateur quant à l'accessibilité de la justice administrative et se rapproche du devoir d'assistance de l'article 104 de la *Loi sur la justice administrative* :

104. Les membres du personnel du Tribunal prêtent assistance à toute personne qui le requiert pour la formulation d'une requête, d'une intervention ou de tout autre acte de procédure adressés au Tribunal.

Ce service aurait, sans doute, facilité la tâche de Monsieur Bibeau et lui aurait épargné bien des inconvénients.

LA DÉCISION

Pour ces motifs, le comité d'enquête déclare que la plainte portée contre M^e Bernard Cohen est non-fondée.

Monique Corbeil, notaire
Présidente du comité d'enquête
Membre du Conseil de la justice administrative

Louis Cormier, avocat
Membre du Tribunal administratif du Québec et
Membre du Conseil de la justice administrative

Joseph Gabay
Membre du Conseil de la justice administrative

M^e Jacques Prévost
Procureur désigné par le comité d'enquête

M^e Jean-Claude Hébert
Procureur de M^e Bernard Cohen,
membre du Tribunal administratif du Québec