

Canadian Institute for the Administration of Justice

CIAJ – National Roundtable on Administrative Law

“Masters in Our House: Adjudicative Sovereignty v.
Judicial Oversight”

Morton S. Minc
5-25-2019
Montreal, QC
Final version

INTRODUCTION

Dans notre société démocratique, il est impératif que le public ait toute confiance dans notre système judiciaire. Cette confiance était traditionnellement fondée sur le respect par tous les juges de la règle de droit auquel s'est ajoutée au cours de la dernière décennie, la facilitation de l'accès au système de justice. Toutefois, de façon récente, est apparue une nouvelle exigence du public : **L'observance par tous les juges des règles de leur code de déontologie.**

Le sujet de cette Table ronde souligne fort à propos le défi que posent l'application et surtout le contrôle de l'application de ce Code de déontologie sans empiéter sur cet autre principe bien ancré de l'indépendance judiciaire.

I – Contexte préliminaire

Chaque juge-président d'un tribunal administratif possède un pouvoir de gestion interne qui lui permet d'affecter ses collègues aux salles d'audience dont il a la charge. Il doit remplir cette fonction de façon équitable et raisonnable. Il ne possède pas pour autant de pouvoir disciplinaire sur ses collègues et ne peut ni évaluer leur efficacité, leur rendement ni a fortiori les sanctionner s'il constate une piètre performance chez l'un d'eux. Ceci outrepasserait sa fonction et serait promptement interprété comme une ingérence dans l'indépendance du collègue interpellé.

Outre ce pouvoir de gestion interne très limité, le juge-président de certains tribunaux administratifs québécois est investi d'un pouvoir spécifique, expressément énoncé dans la loi constitutive de ce tribunal administratif : le pouvoir de veiller au respect du code de déontologie auquel ses collègues-juges sont assujettis. Nous croyons cependant que ce pouvoir vise la responsabilité du juge-président de fournir à ses collègues la documentation disponible et

à date en matière de déontologie, d'organiser des sessions de formation, d'être lui-même disponible pour conseiller les collègues qui en exprimeraient le besoin.

Mentionnons à titre d'exemple l'article 75 de la Loi sur la Justice administrative¹ :

75. Outre les attributions qui peuvent lui être dévolues par ailleurs, le président est chargé de l'administration et de la direction générale du Tribunal.

Il a notamment pour fonctions :

1° de favoriser la participation des membres à l'élaboration d'orientations générales du Tribunal en vue de maintenir un niveau élevé de qualité et de cohérence de décisions;

2° de coordonner et de répartir le travail des membres du Tribunal qui, à cet égard, doivent se soumettre à ses ordres et directives;

3° de veiller au respect de la déontologie;

4° de promouvoir le perfectionnement des membres quant à l'exercice de leurs fonctions;

5° d'évaluer périodiquement les connaissances et habiletés des membres dans l'exercice de leurs fonctions ainsi que leur contribution dans le traitement de dossiers du Tribunal et dans l'atteinte des objectifs visés par la présente loi;

6° de désigner un membre pour coordonner les activités du Tribunal dans une ou plusieurs régions et, lorsque le volume des

¹ RLRQ, c. J-3

recours le justifie, déterminer son lieu de résidence dans l'une d'entre elles.

Exemple, l'article 10 de la Loi sur la Régie du logement²

10. 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.

Il a notamment pour fonctions :

1° de favoriser la participation de régisseurs à l'élaboration d'orientations générales de la Régie en vue de maintenir un niveau élevé de qualités et de cohérence des décisions;

2° de coordonner et de répartir le travail des régisseurs qui, à cet égard, doivent se soumettre à ses ordres et directives;

3° de veiller au respect de la déontologie;

4° de promouvoir le perfectionnement des régisseurs quant à l'exercice de leurs fonctions;

5° de donner au ministre désigné son avis sur toute question que celui-ci soumet, d'analyser les effets de l'application de la présente loi et de faire au ministre les recommandations qu'il juge utiles;

Le vice-président désigné à cette fin par le président peut exercer les fonctions visées au paragraphe 2°.

Certes, le juge-président peut s'adresser à son collègue pour lui dire qu'il a remarqué ou qu'il a appris un comportement dérogatoire

² RLRQ, c. R-8.1

de sa part et lui rappelé l'article du Code de déontologie qui, selon lui, a été enfreint, mais comme il ne possède pas de pouvoir d'enquête ni a fortiori de pouvoir de sanction, son pouvoir est très limité.

Il nous parait à propos de rappeler l'affaire Ruffo où le juge-en-chef de la Cour du Québec avait décidé de ne plus affecter la Juge Ruffo à certaines salles d'audience ou à certains types de dossiers, parce qu'il y désapprouvait le comportement de cette juge. Il avait alors été reconnu que le juge-en-chef utilisait sa fonction de gestionnaire de façon déguisée et visait plutôt à sanctionner la juge pour des motifs de manque à son devoir déontologique.

Tant pour les juges-en-chef que pour les juges-présidents des tribunaux administratifs, il est de loin préférable, en cas de manquement, de référer l'incident à une autorité externe, légalement constituée et chargée de ce rôle spécifique. C'est précisément le cas du Conseil de la Justice administratifs au Québec en ce qui concerne les tribunaux administratifs qui peut

faire enquête et adopter la sanction qu'il croit nécessaire. Cette fonction a l'immense avantage d'être exercée par un organisme indépendant du tribunal administratif où le juge concerné exerce sa fonction et sépare de facto le pouvoir de gestionnaire du juge-président d'un éventuel pouvoir disciplinaire qu'il n'a pas.

Origine du Conseil de la justice administrative

Dès **1965**, dans un mémoire adressé au comité du Barreau, pour la surveillance de la législation, M^e Jean **Beetz** avait dénoncé le développement incohérent du droit administratif au Québec. Il avait alors entrevu la possibilité de créer un Conseil permanent de surveillance de la procédure administrative.

En **1971**, un groupe de travail présidé par M^e René **Dussault** avait recommandé la création d'un Conseil des tribunaux administratifs qui aurait été chargé de la surveillance générale des tribunaux administratifs. Cet organisme aurait en outre été investi d'un important pouvoir de consultation et de recommandation relativement à la création de nouveaux tribunaux administratifs, au

recrutement, à la nomination des membres de ces tribunaux ainsi qu'à leur procédure.

En **1986**, un groupe de travail présidé par le professeur Yves **Ouellette** avait recommandé la création d'un conseil des tribunaux administratifs. Le conseil aurait reçu des responsabilités sur le plan de l'organisation et des structures des tribunaux administratifs, de la formation continue, de la déontologie, de l'harmonisation de la procédure et de la création de nouveaux tribunaux.

Finalement, c'est en **1996** sous la responsabilité du ministre de la Justice Paul Bégin que le projet de Loi de la justice administrative fut adopté et sanctionné et c'est le **1^{er} avril 1998** que les dispositions qui concernent l'exercice des fonctions du Conseil de la justice administrative entrèrent en vigueur.

Le Conseil a vu le jour environ 20 ans après la constitution du Conseil de la magistrature. Sa composition et son fonctionnement en sont d'ailleurs fortement inspirés. Le Conseil de la magistrature exerce, on le sait, un contrôle sur les juges des tribunaux judiciaires

concernant notamment leur respect des règles prévues dans leur Code de déontologie.

Le Conseil de la justice administrative se démarque par la participation citoyenne. En effet, l'organisme est constitué des deux membres de chacun des organismes sous sa compétence, soit **dix** membres représentant l'Administration, et de **neuf** membres représentant le public. En comparaison, le Conseil de la magistrature est composé de 16 membres, dont onze juges, un juge de paix magistrat, deux avocats et deux membres du public.

Cette représentation citoyenne importante au sein du Conseil de la Justice administrative est un élément essentiel pour rapprocher le public du fonctionnement global de toute la justice administrative et pour maintenir la confiance du public dans la justice administrative. *Cela permet d'assurer la transparence du processus déontologique en faisant en sorte que les citoyens ont*

*un droit de regard sur la déontologie des membres des tribunaux administratifs.*³

Le champ de compétence du Conseil de la Justice administrative

Le Conseil de la justice administrative exerce cette compétence a l'égard de cinq entités :

Le Tribunal administratif du Québec

Le Tribunal administratif de travail

Le Tribunal administratif des marchés financiers

Le Régie du logement

Le Bureau des présidents des conseils de discipline.

Le Conseil est un organisme unique au pays. C'est un organisme indépendant de l'Administration et des tribunaux sur lesquels il a compétence. La déontologie judiciaire assurée par un tel

³ Patrice GARANT, *La justice invincible ou méconnue – Propos sur la justice administrative*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014

organisme a l'avantage de renforcer cette image d'indépendance nécessaire à l'analyse des plaintes adressées par les citoyens.

Le mode de fonctionnement du Conseil de la justice administrative

Le Conseil de la justice administrative est doté d'un pouvoir d'enquête suite aux plaintes qu'il reçoit et d'un pouvoir de sanction a l'égard des juges administratifs ayant commis un manquement déontologique.

La loi sur la justice administrative prévoit que quatre sanctions sont possibles lorsqu'il y a faute déontologique. Ainsi, une réprimande peut être adressée au juge administratif, une suspension avec ou sans solde peut être imposée et, dans les cas graves de manquements, il peut y avoir destitution. Il est à noter que cet éventail de sanctions est plus large que celles pouvant être appliquées aux juges soumis à la compétence du Conseil de la magistrature : ces juges s'exposent à deux sanctions, la réprimande et la destitution.

QUI PEUT PORTER PLAINTE

La Loi sur la justice administrative stipule expressément à son article 182 que toute personne peut porter plainte. Une telle dénonciation n'est pas limitée aux parties impliquées dans un litige devant le tribunal ni aux représentants de celles-ci. Toute personne qui a connaissance d'un comportement douteux peut porter plainte. Ceci est d'autant plus nécessaire que le reproche formulé à l'égard du juge peut aussi viser tant un acte posé au tribunal qu'un comportement hors tribunal.

On sait déjà que le président d'un tribunal administratif peut également porter plainte à l'égard d'un membre de son tribunal.

De plus, le président d'un tribunal assujetti à la compétence du Conseil de la justice administrative peut demander une enquête à l'égard d'un membre de son organisme afin de déterminer si celui-ci est atteint d'une incapacité permanente qui l'empêche de remplir les devoirs de sa charge. Ce pouvoir du président d'un tribunal assujetti à la compétence du Conseil se trouve

expressément stipulé à l'article 193 de la *Loi sur la justice administrative*⁴ et dans diverses dispositions se trouvant dans les lois assujettissant les tribunaux à la compétence du Conseil.

CAN IT BE DONE WITHOUT COMPROMISING THEIR INDEPENDENCE?

Le pouvoir de surveillance et l'indépendance judiciaire

En ce qui concerne l'exercice de la compétence dévolue au Conseil en matière de déontologie, un défi surgit. En effet, la ligne entre ce qui relève de la discrétion judiciaire et ce qui appartient à la déontologie n'est pas toujours facile à tracer. Dans l'exercice de sa compétence, le Conseil a toujours le souci et l'obligation, de respecter l'indépendance des membres des tribunaux qui font l'objet de plaintes. Il arrive que la plainte ne comporte pas de véritables allégations de manquements déontologiques, mais soit plutôt une insatisfaction à l'égard de la décision rendue, un

⁴ Voir note 2

mécontentement à l'égard des délais procéduraux ou une incompréhension des règles relatives à l'appréciation de la preuve qui sont des motifs d'appel. Cependant, bien que certaines allégations de plainte paraissent, a première vue, relever de la discrétion judiciaire, il peut arriver que l'analyse de l'affaire amène à conclure qu'on se trouve en présence d'un véritable manquement déontologique.

Des exemples contemporains illustrent la limite tenue entre ce qui relève de la discrétion judiciaire et ce qui appartient à la sphère déontologique. Bien qu'il s'agisse de plaintes soumises au Conseil canadien de la magistrature et au Conseil de la magistrature de Québec, l'analyse et les conclusions du rapport du Conseil canadien de la magistrature, du conseil de la magistrature du Québec et de la Cour d'appel sont applicables aux semblables matières soumises au Conseil de la justice administrative.

Dans un dossier traité par le Conseil canadien de la Magistrature (décision datée du 29 novembre 2016), il était reproché au juge

Robin Camp d'avoir posé des questions à la plaignante (victime d'agression sexuelle) et d'avoir formulé des commentaires gratuits empreints de stéréotypes.

Le rapport du Conseil canadien de la Magistrature concluait ainsi :

« Il (le juge) est allé plus loin que d'évaluer sa crédibilité et lui a fait des critiques personnelles qui n'avaient rien à voir avec l'affaire dont il était saisi...L'inconvenance des questions et des commentaires du juge Camp provenait de son adhésion à des mythes du viol qui sont fondés sur des préjugés sexistes que la Cour Suprême a rejetés et dénoncés il y a longtemps comme étant discriminatoires contre les femmes. »

Le Conseil canadien de la Magistrature a ainsi conclu qu'il s'agissait d'un manquement d'ordre déontologique de la part de ce juge.

Dans une plainte concernant le juge Bradley de la Cour du Québec siégeant à la Cour des petites créances; ont reproché notamment au juge :

1. D'avoir voulu obliger les parties à négocier alors qu'elles avaient exprimé leur refus, et
2. D'avoir pris plaisir à remettre la cause faisant ainsi perdre le temps des parties.

Le Conseil de la Magistrature a statué que le nouveau Code de procédure civile encourage fortement les parties à négocier préalablement mais on ne peut les y contraindre.

Le Conseil a motivé sa décision sur la considération que la mission de médiation et de conciliation des tribunaux ne change rien au fait que ces modes de règlement ne peuvent être imposés aux parties.

« Il n'était pas approprié de reporter le procès comme remède au refus des parties de se prêter à une rencontre qu'elles estimaient sans issue...Non seulement le juge Bradley a-t-il imposé une remise sans que les parties la lui demandent et sans motif valable, il s'est de plus dessaisi du dossier. »

Le Conseil a conclu à un manquement d'ordre déontologique.

Pour terminer, il convient de rappeler que la Cour Suprême du Canada dans l'arrêt Moreau-Dubé a reconnu un degré élevé de protection aux commentaires des juges dans la conduite d'un procès car il est important de préserver l'indépendance judiciaire. Cependant elle a rappelé que les juges ne doivent pas abuser de cette indépendance sans quoi ils s'exposent à une enquête disciplinaire.

Pour conclure sur ce point, on doit comprendre de cette récente décision que ce qui est parfois considéré comme étant un acte purement judiciaire, s'avère lorsqu'une certaine limite est atteinte, une conduite qui déroge aux normes attendues et ainsi devenir sanctionnable d'un point de vue déontologique.

Conclusion

Le pouvoir administratif de l'État affect la vie quotidienne des citoyens par les nombreuses normes qui sont mises en vigueur et les décisions qui émanent des juges administratifs. Les citoyens insatisfaits peuvent non seulement se tourner vers le Conseil de la justice administrative qui est un organisme externe et indépendant du tribunal ou siégeait le juge décideur mais l'enquête subséquente procèdera en toute transparence devant un comité où le plaignant s'expliquera et où des représentants du public seront présents. Les manquements au Code de déontologie sont sanctionnés sans parti-pris, en conformité avec les justes attentes du plaignant en particulier et du public général.

L'expérience du Conseil de la justice administrative, tout comme le Conseil de la Magistrature, sont des organismes précieux pour assurer la surveillance du Code de déontologie des décideurs grâce à leur transparence et leur propre indépendance par rapport aux tribunaux qu'ils ont pour mission de surveiller. Grâce à

l'expérience acquise, on sait y discerner le manquement sur le fond ou sur la forme de la décision visée par la plainte et mesurer la juste sanction à appliquer en cas de manquement avéré. En effet, un appel a parfois suivi une décision prononcée par le Conseil de la justice administrative, émanant du plaignant ou du juge sanctionné. Les Cours supérieures ont élaboré une jurisprudence qui guide à son tour le Conseil de la justice administrative, notamment avec l'affaire *Moreau-Dubé c. Conseil de la Magistrature du Nouveau Brunswick* où la Cour suprême du Canada s'est prononcée sur deux points importants :

- La retenue dont les cours d'instance supérieure doivent faire preuve à l'égard des décisions du Conseil de la magistrature
- La cour ne doit intervenir qu'en cas d'irrégularité ou d'injustice et elle ne peut substituer sa décision à celle du décideur administratif; elle doit plutôt maintenir ou annuler la décision et renvoyer la décision au Conseil s'il demeure un autre point à ajouter et à trancher.

Ce qu'il faut retenir, c'est l'existence du Conseil de la justice administrative, sa constitution, son fonctionnement, sa transparence et sa participation citoyenne. On peut certes l'améliorer encore pour que la confiance du public lui demeure acquise, ce qui rejillit sur tout le système judiciaire.