

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC

No CM-8-95-74

CONSEIL DE LA MAGISTRATURE

Montréal, le 10 octobre 1997

MONSIEUR G R

Plaignant

c.

MONSIEUR LE JUGE NORMAND LAFOND

Mis-en-cause / Requéant

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL,

Mis-en-cause

**Décision du comité d'enquête du Conseil de la Magistrature
sur deux requêtes préliminaires**

Monsieur le juge [...] par la voie de son procureur, présente au Comité d'enquête deux requêtes préliminaires:

- l'une en irrecevabilité de la plainte adressée au Conseil de la Magistrature par monsieur G.R. et
- l'autre en vue de faire déclarer invalide et inopérante la procédure d'examen et d'enquête des plaintes (sections III et IV du chapitre III de la partie VII de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*⁽¹⁾ et en arrêt des procédures.

À l'audience tenue le 10 juin 1997 au Palais de Justice de Montréal, le procureur de monsieur le

(1) L.R.Q., c. T-16, articles 263, 265, 268, 269 et 279.

juge Normand Lafond de même que celui du Conseil de la magistrature du Québec ont présenté et complété leur argumentation écrite, déposée au dossier du Comité, alors que le représentant du Procureur général du Québec s'est fait entendre et a soumis une argumentation écrite relativement à la deuxième requête seulement.

Les deux requêtes ayant été prises en délibéré, il en sera disposé en même temps, par la présente décision.

1. La requête en irrecevabilité

Par cette requête, le juge Normand Lafond demande au Comité de conclure que la plainte de Monsieur G.R. est irrecevable aux motifs qu'une plainte d'une partie à un litige qui porte sur les délais à rendre jugement ne porte pas sur un manquement au code de déontologie mais touche au processus d'adjudication qui est protégé par le principe de l'indépendance judiciaire. Partant, le juge est ainsi à l'abri de tout allégué d'une partie au litige et de toute intervention du Conseil de la magistrature, quant à ce processus d'adjudication.

Qu'en est-il?

L'indépendance judiciaire est reconnue comme un moyen d'assurer au public une perception raisonnable d'impartialité à l'endroit de la magistrature.⁽²⁾ Et cette impartialité est essentielle au maintien de la confiance du public dans le système de justice.⁽³⁾

Le juge en chef du Québec, Pierre A. Michaud, traitait de l'indépendance judiciaire dans les termes suivants, en 1995, lors de la conférence annuelle de l'institut canadien d'administration de la justice⁽⁴⁾:

(2) *R. c. Lippé*, [1991]2 R.C.S. 114, 139 (le juge en chef Lamer).

(3) *2747-3174 Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919, 961. (J. Gonthier).

(4) Pierre A. Michaud, *L'administration de la justice et les tribunaux quelques réflexions sur la perception du public*. Institut canadien d'administration de la justice, Les éditions Thémis, 1995, p. 32.

Le vrai pouvoir judiciaire repose sur la confiance du public dans les tribunaux et cette confiance prend sa source dans l'indépendance dont jouissent les juges qui peuvent décider en toute impartialité.

Le principe d'indépendance du pouvoir judiciaire n'est pas un privilège octroyé aux juges, mais un droit garanti aux justiciables qu'ils seront jugés par un tribunal impartial.

Cette notion est mal comprise par le public. On croit que l'indépendance de la magistrature est un avantage dont bénéficient les juges comme s'il s'agissait d'un bénéfice marginal qui consiste à les placer au-dessus des autres citoyens. On croit aussi que les juges revendiquent cette indépendance pour eux-mêmes, pour préserver leurs privilèges et pour éviter toute "redevabilité".

Le professeur Gilles Pépin quant à lui commente ainsi l'arrêt *Lippé* précité⁽⁵⁾:

En somme, le juge doit être indépendant parce que, s'il n'est pas indépendant, il n'est pas un juge. Un juge rend des jugements, non des services. Cette indépendance n'a pas pour but d'assurer son confort, mais son impartialité dans l'exercice de ses fonctions. Un juge qui n'est pas impartial n'est pas un juge. L'indépendance vise à assurer l'impartialité, sans laquelle, si on nous passe l'expression, les justiciables ne sauraient que faire des juges.

(Nous soulignons)

Quant à la déontologie judiciaire, elle a pour objectif d'assurer l'intégrité du pouvoir judiciaire. Traitant du rôle du Comité du Conseil de la magistrature, le juge Gonthier, dans l'affaire *Ruffo* indique⁽⁶⁾:

Le Comité a donc pour mission de veiller au respect de la déontologie judiciaire pour assurer l'intégrité du pouvoir judiciaire. La fonction qu'il exerce est réparatrice, et ce à l'endroit de la magistrature, non pas du juge visé par une sanction. Sous cet éclairage, au chapitre des recommandations que peut faire le Comité relativement aux sanctions à suivre, l'unique faculté de réprimander, de même que l'absence de tout pouvoir définitif en matière de destitution, prennent tout leur sens et reflètent clairement, en fait, les objectifs sous-jacents à

(5) Gilles PÉPIN, *La jurisprudence relative à l'indépendance judiciaire au Canada depuis l'arrêt Valente*, (1995) R. du B. 313, 320.

(6) *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1995]4 R.C.S. 267, 309 et 311.

l'établissement du Comité: ne pas punir un élément qui se démarque par une conduite jugée non conforme mais veiller, plutôt, à l'intégrité de l'ensemble.

[...]

Les notions d'indépendance et de déontologie judiciaires ne sont pas contradictoires mais interdépendantes. Dans son article *Indépendance et déontologie judiciaires*, le professeur H. Patrick Glenn fait état de cette complémentarité⁽⁷⁾:

Les notions d'indépendance et de déontologie judiciaires sont interdépendantes. Sans déontologie, l'interdépendance ne se justifie pas, sans indépendance, la déontologie aujourd'hui ne suffit pas, les deux sont donc essentielles et se renforcent mutuellement.

[...]

La magistrature qui s'autodiscipline renforce sa propre indépendance.

Ces paramètres posés, le Comité en vient à la conclusion qu'un retard injustifié à rendre jugement relève de la déontologie judiciaire comme en témoigne d'ailleurs les rapports annuels du Conseil canadien de la magistrature qui, chaque année, traitent de plaintes qui ont trait à des retards dans le prononcé des jugements et ne saurait constituer une atteinte au principe de l'indépendance judiciaire.

La plainte porte non sur les motifs du jugement mais sur le défaut à rendre jugement et le Comité est compétent pour entendre pareille plainte.

Aux paragraphes 5, 6 et 9 de sa requête, monsieur le juge [...] invoque également l'immunité qui lui est conférée par la *Loi sur les privilèges des magistrats*⁽⁸⁾, en vertu de laquelle aucune action ne peut être intentée contre un juge de la Cour du Québec.

Ces questions de l'immunité judiciaire et de la non-contraignabilité d'un juge à témoigner ont été

(7) H. Patrick GLENN. *Indépendance et déontologie judiciaire*, (1995) R. du B. 295, 303, 299.

(8) L.R.Q., c. P-24.

examinées par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Mackeigan v. Hickman*⁽⁹⁾. Dans cette affaire, comme le fait remarquer Me François Aquin à la page 7 de son argumentation écrite, après avoir établi qu'un juge de la Cour supérieure qui entend une affaire civile n'a pas le pouvoir de contraindre un autre juge à témoigner quant à savoir comment et pourquoi il est arrivé à ses conclusions, des réserves expresses ont été énoncées par les juges Lamer, La Forest et McLachlin à l'égard de la déontologie judiciaire⁽¹⁰⁾.

En effet, un juge étant nommé durant bonne conduite⁽¹¹⁾, ni le privilège de non-contraignabilité dont il jouit, ni son immunité à l'égard de toute poursuite ne le dégagent de la responsabilité pour sa conduite⁽¹²⁾:

The rule of judicial immunity protects a judge from civil action and from dismissal on account of governmental displeasure at the judge's decisions or statements, but it does not render the judge unaccountable for misconduct or incapacity [...]

The real issue here is not whether a judge is ordinarily competent to testify, the answer to which is still in doubt [*R. c. Moran* (1987) 36 C.C.C. (3d) 225 (Ont. C.A.) P. 244], but whether a judge may be permitted to testify on his own behalf before a body properly constituted to inquire into complaints of judicial misconduct or incapacity. To this I answer a resounding "yes".

The great principles of public policy which may render a judge incompetent to testify as to what he meant by a statement from the bench, or as to his reasons for making it, have no relevance in the kind of proceedings to which I have just referred. To the extent that these principles conflict with the equally important principle of judicial accountability, the latter must prevail. Otherwise, a judge, unable to make full answer and defence, would not have to account for even the most outrageous misconduct.

Un juge est toujours responsable de sa conduite et il lui appartient d'en répondre devant

(9) [1989] 2 R.C.S. 796.

(10) *Id.*, J. Lamer pp. 806 et 807
J. La Forest pp. 812
J. McLachlin p. 832, 833 et 834.

(11) Précité, note 1, art. 86.

(12) *Allen v. Manitoba Judicial Council*, [1993] 3 W.W.R. 749, (CA.), juge Twaddle, p.756 et 757.

l'organisme compétent; à cet égard, l'immunité judiciaire dont il jouit et le privilège de non-contraignabilité à titre témoin, ne peuvent avoir pour effet de le dégager de cette responsabilité première.

2. Requête pour faire déclarer invalide et inopérante la procédure d'examen et d'enquête des plaintes et en arrêt des procédures

Dans sa requête, M. le juge Lafond recherche les conclusions suivantes:

DÉCLARER invalides et inopérants les articles 263, 265, 268, 269 et 279 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*⁽¹³⁾ parce qu'ils introduisent dans le processus d'examen et d'enquête une crainte raisonnable de partialité institutionnelle contraire aux principes d'impartialité et d'indépendance judiciaire garantis notamment par les préambules de la *Loi constitutionnelle de 1857*, de la *Charte canadienne des droits et libertés* ainsi que par l'article 7 de la *Charte canadienne* et l'article 23 de la *Charte des droits et libertés du Québec*.

DÉCLARER que la procédure d'examen suivie en l'espèce en autant qu'elle s'est avérée contraire à la *Loi sur les tribunaux judiciaires* est illégale et nulle;

DÉCLARER la procédure d'examen de ta plainte suivie en l'espèce invalide et nulle parce que contraire aux principes de justice fondamentale issus de la *Common Law* de droit public applicables en l'espèce;

ANNULER la décision du 16 octobre 1996 consignée à l'extrait du procès-verbal de la réunion du Conseil de la magistrature⁽¹⁴⁾ en ce qui concerne le fondement de la plainte;

ANNULER la décision du 16 octobre 1996 consignée à l'extrait du procès-verbal de la réunion du Conseil de la magistrature⁽¹⁵⁾ de former le Comité d'enquête;

ORDONNER l'arrêt des procédures.

(13) Précitée, note 1.

(14) Pièce E-2.

(15) Pièce E-2.

Pour les motifs énoncés par la Cour suprême dans l'arrêt *Cooper c. Commission canadienne des droits de la personne et autres*⁽¹⁶⁾, il semble clair que le présent Comité n'ait pas juridiction pour faire droit aux conclusions recherchées par le requérant⁽¹⁷⁾.

En toute déférence, les arrêts rendus par notre Cour dans *Douglas College, Cuddy Chicks* et *Tétreault-Gadoury* se trouvent à contredire deux principes fondamentaux de la Constitution canadienne - la séparation des pouvoirs et la démocratie parlementaire. En autorisant les tribunaux administratifs à déclarer inopérantes des dispositions de leur loi habilitante aux fins des instances dont ils sont saisis, notre Cour a effectivement permis à ces organismes de prononcer des déclarations d'invalidité. De plus, ce pouvoir permet également aux tribunaux administratifs d'inverser le rapport hiérarchique entre les branches exécutive et législative qui est fondamental dans une démocratie parlementaire.

En effet, le chapitre III de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*⁽¹⁸⁾ fait du Conseil de la magistrature du Québec le maître d'œuvre de la déontologie applicable aux juges nommés en vertu de ladite loi, de même qu'aux juges des cours municipales et à certains juges de paix⁽¹⁹⁾. C'est le Conseil qui adopte le Code de déontologie⁽²⁰⁾, qui reçoit et examine les plaintes portées contre un juge⁽²¹⁾ et qui décide après examen, de rejeter les plaintes non fondées, ou encore de faire enquête si le caractère et l'importance d'une plainte le justifient⁽²²⁾.

Lorsque le Conseil décide de faire enquête, il établit un comité formé de cinq personnes, choisies parmi ses membres⁽²³⁾, ou parmi d'anciens membres⁽²⁴⁾ mais alors, le comité doit compter au moins trois membres actuels du Conseil, parmi lesquels le président du Comité doit être choisi.⁽²⁵⁾

Les membres sont investis, aux fins de leur enquête, des pouvoirs et immunités des commissaires

(16) [1996] 3 R.C.S. 854, 880 (le juge en chef Lamer).

(17) [1996] 3 R.C.S. 854, 88 (le juge en chef Lamer).

(18) *Op. cit.*, note 1

(19) *Id.*, art. 260.

(20) *Id.*, art. 261.

(21) *Id.*, art. 263.

(22) *Id.*, art. 267 et 268.

(23) *Id.*, art. 269.

(24) *Id.*, art. 269.1.

(25) *Id.*, art. 269.1.

nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*⁽²⁶⁾.

Cette enquête est menée conformément aux dispositions des articles 271, 272 et 275 de la Loi, au terme de laquelle le comité soumet son rapport et ses recommandations au Conseil et en transmet copie au ministre de la Justice.⁽²⁷⁾

Si le rapport d'enquête établit que la plainte est fondée, le Conseil, suivant les recommandations du Comité, réprimande le juge ou recommande au ministre de la Justice et procureur général de présenter une requête à la Cour d'appel conformément à l'article 95 (art. 279).

Il ressort du chapitre III de la Loi que l'organisme responsable de la déontologie judiciaire, est d'abord et avant tout le Conseil de la magistrature.

Le Comité d'enquête est une créature du Conseil de la magistrature; son rôle bien qu'essentiel, est subordonné à celui du Conseil par qui il est créé et à qui il fait rapport. Tel que l'énonçait monsieur le juge Gonthier dans l'arrêt *Ruffo*⁽²⁸⁾:

Tel que je l'ai souligné plus haut, le Comité a pour mission de veiller au respect de la déontologie judiciaire et remplit, à ce titre, une fonction qui relève incontestablement de l'ordre public. Il doit, à cette fin, faire enquête sur les faits pour décider s'il y a eu manquement au *Code de déontologie* et recommander les mesures qui soient plus aptes à remédier à la situation. Aussi, comme le révèlent les dispositions législatives précitées, le débat qui prend place devant lui n'est-il pas de l'essence d'un litige dominé par une procédure contradictoire mais se veut plutôt l'expression de fonctions purement investigatrices, marquées par la recherche active de la vérité.

Dans cette perspective, la véritable conduite de l'affaire n'est pas du ressort des parties, mais bien du comité lui-même, à qui la LTJ confie un rôle prééminent dans l'établissement de règles de procédure, de recherche des faits et de convocation de témoins. Toute idée de poursuite se trouve donc écartée sur le plan structurel. La plainte à cet égard n'est qu'un mécanisme de déclenchement. Elle

(26) L.R.Q., c. 37, art. 273.

(27) *Id.*, art. 277.

(28) *Ruffo c. Conseil de la magistrature, op. cit.*, note 6, 311, 312.

n'a pas pour effet d'initier une procédure litigieuse entre deux parties. Vu cette absence de contentieux, si le Conseil décide de faire enquête après l'examen d'une plainte portée par un de ses membres le Comité ne devient pas de ce fait juge et partie; comme je l'ai souligné plus haut, la fonction première du Comité est la recherche de la vérité; or celle-ci n'emprunte pas la voie d'un *lis inter partes* mais celle d'une véritable enquête où le Comité, par ses propres recherches, celles du plaignant et du juge qui fait l'objet de la plainte, s'informe de la situation en vue de décider de la recommandation qui soit la plus adéquate, au regard des circonstances de l'affaire qui lui est soumise.

C'est d'ailleurs dans la perspective qui précède et pour tenir l'enquête dont la responsabilité lui incombe que le Conseil peut retenir les services d'un avocat, comme le prévoit l'article 281 LTJ

[...].

Il ressort de la procédure mise en place par la *Loi sur les tribunaux judiciaires* et des pouvoirs conférés au Comité que celui-ci n'a pas compétence pour annuler une décision du Conseil dont il émane. Au surplus, la compétence subordonnée qu'il exerce, si elle lui permet d'interpréter et d'appliquer sa loi habilitante, ne lui permet pas pour autant de se prononcer sur des questions de droit générales et ainsi d'examiner la constitutionnalité de ses dispositions.

Comme le juge La Forest l'écrivait dans l'arrêt *Cooper*⁽²⁹⁾:

Les organismes administratifs doivent tous, à des degrés variables, disposer du pouvoir d'interpréter et d'appliquer leur loi habilitante, sinon ils seraient à la merci des parties comparissant devant eux et ne seraient jamais maîtres du déroulement des instances. Le pouvoir de refuser de recevoir une plainte, de rejeter une demande ou de refuser d'accomplir une des nombreuses fonctions dont peut être chargé un organisme administratif n'équivaut pas au pouvoir de trancher des questions de droit décrit dans les arrêts *Douglas College*, *Cudd Chicks* et *Tétreault-Gadoury*. Conclure autrement reviendrait à accepter que les organismes et tribunaux administratifs ont tous compétence pour examiner la constitutionnalité de leur loi habilitante, thèse que notre Cour a toujours rejetée.

Partant, cette requête est rejetée.

(29) *Cooper c. Commission canadienne des droits de la personne*, op. cit., note 16, 891, 892.

PAR CES MOTIFS, le Comité d'enquête:

REJETTE la requête en irrecevabilité;

REJETTE la requête pour faire déclarer invalide et inopérante la procédure d'examen et d'enquête des plaintes et en arrêt des procédures.

LE TOUT sans frais.

MICHÈLE RIVET
Présidente du Tribunal des droits de la personne
Présidente du Comité d'enquête

PIERRE LALANDE, Juge en chef, Cour municipale, Ville de Laval

ANDRÉ CLOUTIER, Juge, Cour du Québec, chambre civile, Québec

YVON MERCIER, Juge, chambre civile et criminelle, Montmagny

KATIF GAZZÉ