

CANADA

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE QUÉBEC

COUR SUPÉRIEURE

No : 200-05-007435-972

QUÉBEC, le 24 novembre 1997.

PRÉSENT : L'HONORABLE FRANK G. BARAKETT,
J.C.S. - JB2978

ANDRÉE RUFFO, juge à la Cour du Québec,
domiciliée et résidant au 1321, Sherbrooke
ouest, Montréal, district de Montréal, H3G
1H4,

requérante,

c.

LE MINISTRE DE LA JUSTICE,

intimé,

et

LE COMITÉ D'ENQUÊTE DU CONSEIL DE
LA MAGISTRATURE, comité formé en vertu
de la Loi sur les tribunaux judiciaires et tous et
chacun de ses membres,

MONSIEUR LE JUGE LOUIS MORIN, J.T.T.,

MONSIEUR LE JUGE FRANÇOIS
GODBOUT, J.C.Q.,

MONSIEUR LE JUGE J.H. DENIS GAGNON,
J.C.M.,

MONSIEUR LE JUGE LOUIS LEGAULT,
J.C.Q.,

et

LE CONSEIL DE LA MAGISTRATURE,

mis en cause.

**JUGEMENT SUR REQUÊTE POUR JUGEMENT
DÉCLARATOIRE**

Madame la juge Andrée Ruffo demande au Tribunal de déclarer qu'elle a droit d'obtenir du Ministre de la justice, à même le fonds consolidé du revenu, le paiement des honoraires de ses avocats encourus pour assurer sa défense à l'égard de deux plaintes portées par un citoyen devant le Conseil de la magistrature (le Conseil).

Le Ministre de la justice s'oppose à la requête. Il fait valoir qu'il n'existe aucune obligation de payer les honoraires des avocats de madame la juge Ruffo puisque les plaintes portées contre elle ne concernent pas des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions.

1. QUESTIONS EN LITIGE

Essentiellement, le débat soulève trois questions:

- 1.1. Quelle est la fonction du juge contemporain et quelles en sont les limites?
- 1.2. Est-ce que le Ministre a le pouvoir de refuser d'assurer la défense de la requérante devant le Conseil?

- 1.3. Le refus du Ministre d'assurer la défense de la requérante devant le Conseil porte-t-il atteinte à l'indépendance de la magistrature?

2. LES FAITS

Les 12 octobre 1994 et 3 mai 1995, un citoyen dépose deux plaintes au Conseil contre la requérante.

Après examen, le Conseil accepte de faire enquête sur ces plaintes et à cette fin, il constitue un comité d'enquête. Il en avise la requérante par lettres respectivement datées du 24 octobre 1994 et du 20 avril 1995.

Substantiellement, la première plainte reproche à la requérante de contrevenir au Code de déontologie des juges de la Cour du Québec par ses nombreuses apparitions en public. Entre autres, elle aurait participé au Salon de la médecine douce et prononcé des conférences contre rémunération au sujet de son dernier livre.

Le plaignant conclut que madame la juge Ruffo devrait s'abstenir de révéler le fond de ses pensées sur la place publique.

La seconde plainte logée contre la requérante lui reproche d'avoir paru à la une d'une revue, d'avoir porté un manteau de fourrure comme mannequin d'une autre revue, d'avoir participé à une chronique à la télévision et d'avoir écrit des livres, tout en donnant de nombreuses conférences en tant que "madame la juge".

Les commentaires du plaignant portent également sur ce qu'il croit être "la fonction de juge" et "la façon dont les juges doivent

s'exprimer afin de ne pas mettre en péril leur neutralité et leur impartialité.

Le plaignant ajoute qu'il n'a rien contre la requérante personnellement. Ses doléances résultent uniquement du fait que celle-ci se livre aux actes qu'on lui reproche "en sa qualité de juge". Il prétend qu'elle ne s'est pas conformée à la déontologie applicable aux juges en exercice, qu'elle a manqué d'intégrité, d'impartialité, et qu'elle devrait peut-être démissionner.

Sur ce, la requérante s'adresse au Ministre et lui demande d'assurer le coût des honoraires et déboursés nécessaires à sa défense devant le Conseil. D'ailleurs, dans le passé, le Ministre a toujours payé de tels frais pour la requérante et d'autres juges.

Le 4 août 1995 (R-2), le Ministre refuse ce paiement en ces termes:

"Dans le cas de la plainte portée par monsieur André Viau, le ministère ne peut assumer vos honoraires pour la représentation de l'Honorable Andrée Ruffo puisque la plainte ne porte pas sur des actes accomplis par madame la juge Ruffo dans l'exercice de ses fonctions."
Nos soulignés.

et

"Le Ministère, après analyse, conclut qu'il n'a pas à assumer les frais de représentation d'un juge faisant l'objet d'une plainte devant le Conseil de la magistrature lorsque les actes reprochés ne font pas partie de l'exercice des fonctions judiciaires."
Nos soulignés.

Ce refus a suscité la présente requête.

3. DISCUSSION

3.1. Quelle est la fonction du juge contemporain et quelles en sont les limites?

L'intimé fonde son refus de payer les frais de défense de la requérante sur le fait qu'elle n'était pas, au moment des actes qu'on lui reproche, "dans l'exercice de ses fonctions". Cette affirmation mérite d'être nuancée dans le contexte du monde contemporain.

3.1.1. La fonction du juge contemporain

Dans le contexte social actuel, le juge doit éviter de s'isoler. Au contraire, il doit tendre à être accessible aux justiciables avec les limites que lui impose son devoir de réserve.

La transparence et l'information s'imposent à notre époque. L'accès à l'information est une condition essentielle de cette transparence qui perce toutes les institutions. Le public a le droit d'être informé pour connaître les rouages de l'appareil judiciaire. Dans ce contexte, il appert que les juges occupent une position privilégiée pour répondre à ce besoin.

Si le public a droit à cette information, les juges ont le devoir de la donner avec retenue, réserve et en temps opportun.

À cet effet, nous retrouvons plusieurs exemples récents de cette évolution de la fonction du juge.

Le JOURNAL DU BARREAU du premier juillet 1997 rapporte l'allocution d'ouverture d'un récent congrès du Barreau sous le titre: "Le juge en chef fustige le gouvernement". Cette

manchette réfère à une allocution de l'honorable Pierre A. Michaud, Juge en chef du Québec.

On peut y lire plus particulièrement:

"Je crois (...) que les juges peuvent intervenir publiquement quand l'institution ou la bonne administration de la justice est en cause. La réserve judiciaire a simplement pour objet de permettre l'exercice de la fonction judiciaire avec objectivité et impartialité. Le juge doit se tenir à l'écart du débat pour préserver sa capacité de juger avec autorité et crédibilité. Mais lorsque l'action gouvernementale l'empêche ou menace de l'empêcher d'exercer sa fonction avec efficacité, son devoir, son rôle et sa fonction lui permettent de soulever la question publiquement, car à quoi servirait l'indépendance adjudicative si le juge n'a pas les moyens de rendre la justice?"

Par ailleurs, à l'époque où il occupait la fonction de Juge en chef adjoint de la Cour supérieure du Québec, l'honorable Michaud avait consenti à participer à plusieurs entrevues télévisées concernant l'administration de la justice.

Son prédécesseur, l'honorable Claude Bisson, alors qu'il était Juge en chef du Québec, avait également paru à une émission de télévision au cours de laquelle il discutait de la modernisation de l'administration de la justice.

Le Juge en chef du Québec, l'honorable Pierre A. Michaud, du temps qu'il était à la Cour supérieure, avait consenti une entrevue à Yves Boisvert qui a paru dans La Presse du 29 janvier 1994. Il s'exprimait ainsi:

"Le problème des juges, c'est qu'on leur a toujours dit qu'ils ne devaient s'exprimer que par leurs jugements, qu'ils avaient une obligation de "réserve" et qu'en aucun cas ils ne devaient se mettre à plaider leur cause et à défendre leurs décisions sur la place publique.

Alors quand ils sont attaqués, sur quelque matière que ce soit, leur premier réflexe est de se dire: on ne peut faire de commentaire.

La notion de réserve évolue, et plusieurs juges savent qu'ils sont les meilleurs (et les seuls!) ambassadeurs de la magistrature. Le juge en chef Lamer en est un bon exemple. Mais les juges seront toujours limités dans leur liberté d'expression: il faut pas qu'ils paraissent juger à l'avance des affaires, ou qu'ils s'immiscent dans le domaine politique.

Nos soulignés.

Dans ce même article, Yves Boisvert écrit:

"Depuis qu'il a été nommé pour seconder le juge en chef Lawrence Poitras, en 1992, le juge Michaud, un homme qui ne manque pourtant pas de travail, s'est fait un devoir de se rendre disponible aux médias. Et il incite ses collègues à parler aux journalistes. La meilleure façon d'être incompris étant encore de rester coi."

Dans PROPOS SUR LA CONDUITE DES JUGES¹, œuvre du Conseil canadien de la magistrature, le chapitre dédié aux discours reconnait que le prononcé d'un discours par un juge est admissible, encore que le magistrat doit être prudent et circonspect lorsqu'il accepte de le prononcer. Les auteurs prohibent toute critique directe ou indirecte de la législation et de la jurisprudence en vigueur.

Plus particulièrement, à la page 49:

"Alors qu'il était juge en chef du Canada, M. le juge Brian Dickson a exprimé une opinion sur ce sujet peu avant sa retraite, le 30 juin 1990. Au cours d'un colloque à Toronto animé par M. le juge Sopinka, des questions d'éthique ont été discutées par trois juges réputés de trois pays: le lord chancelier MacKay, M. le juge en chef Rehnquist et M. le juge en chef Dickson. On rapporte que ce dernier aurait déclaré qu'il est (TRADUCTION) "très inconvenant" pour des juges d'exprimer des opinions sur des questions de nature politique. Cependant, il a ajouté qu'il est justifié que les juges prennent la parole lorsqu'ils constatent des menaces à l'indépendance du pouvoir judiciaire."

¹ Les éditions Yvon Blais inc., 1991, 143 p.

Monsieur le juge James McNamee, président de l'Association canadienne des juges des cours provinciales, écrit:

"Because judges rarely speak outside of the courtroom about matters which trouble them, the members of our association have quietly endured public comments which distort and trivialize the principal of judicial independence and challenge the integrity of judicial officers. Concerned by the consequent erosion of respect for the justice system and by the lamentable litigation which has arisen in six provinces, we determined that a constitutional crisis was looming and that it was in the public interest to break the traditional silence and find a medium to express our growing apprehension".²
Nos soulignés.

3.1.2. Les restrictions déontologiques imposées au juge

Quelle est donc la limite du discours des juges en dehors des salles d'audience? La Charte canadienne des droits et libertés garantit à tous les citoyens la liberté d'opinion et la liberté d'expression. Mais lorsqu'un juge prête serment, il accepte d'être restreint dans l'exercice de ce droit par certaines contraintes qui sont inhérentes à sa fonction.

On conviendra aisément qu'un juge doit éviter certains sujets. Il semble évident, en effet, qu'un juge ne peut donner publiquement son opinion, notamment sur des questions de *partisanerie* politique. Cette obligation de réserve ne le rend pas pour autant muet à toutes autres fins. À l'égard de certains sujets, il devra nécessairement s'exprimer autrement que par jugement.

À titre d'exemple, lorsque des jugements ne sont pas exécutés, les juges ont le devoir d'aviser le public lorsqu'ils en ont l'occasion et d'en fournir les explications. Il en va ainsi lorsque leur

² L'indépendance des juges des cours provinciales, un gage commun, par DOUGLAS A SCHMEISER, C.R., et W. HOWARD MCCONNELL, page (i).

indépendance, qui ne fait qu'une avec l'indépendance de l'institution, est menacée.

Dans ce nouveau cadre social, il faut conclure que l'époque où le juge devait se taire et se limiter à prononcer des jugements est révolu.

3.2. Est-ce que le Ministre a le pouvoir de refuser d'assurer la défense de la requérante devant le Conseil?

Il importe d'examiner la substance des plaintes dirigées contre la requérante. Elles visent et s'attaquent uniquement et directement à la qualité de juge de la requérante.

Si, par exemple, la requérante n'avait pas payé ses dettes, elle aurait été poursuivie devant une cour civile. En ce cas, évidemment, elle n'aurait pas eu droit de faire payer ses honoraires par l'intimé parce qu'elle n'aurait pas été poursuivie en tant que juge, mais à titre de simple citoyenne. Tel n'est pas le cas ici. Les reproches que l'on adresse à la requérante ne peuvent pas faire l'objet de procédures devant un tribunal civil, pénal ou criminel.

En l'espèce, le plaignant lui-même soutient que la requérante fait l'objet d'une plainte uniquement parce qu'elle est juge. N'eût été de cette qualité, le plaignant reconnaît qu'il n'aurait pas porté plainte. N'eût été de cette qualité, le Conseil n'aurait pas pu recevoir ces plaintes.

Si les plaintes avaient été étrangères à sa qualité de juge, la requérante n'aurait pas été traduite devant le Conseil. Le Conseil

aurait, sans doute, suggéré au plaignant de s'adresser ailleurs et il aurait refusé de faire enquête.

Le Tribunal est d'avis que la requérante est traduite devant le Conseil uniquement à cause de sa qualité de juge et seulement pour y défendre sa fonction de juge. La plainte attaque directement et immédiatement son habilité d'agir en tant que juge ("intégrité, impartialité, démission"). Le Conseil peut aller aussi loin que recommander la destitution de la requérante.

En l'espèce, il s'agit de plaintes qui visent directement et immédiatement l'exercice des fonctions judiciaires de la requérante.

Les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont trois pouvoirs indépendants dans notre démocratie.

Ici, l'exécutif, se basant uniquement sur la rédaction de la plainte, "décide" que la requérante n'était pas dans l'exercice de ses fonctions. Seul le Conseil, en tant que pouvoir judiciaire, peut, après enquête, prendre cette décision, déterminer si les plaintes sont fondées ou non et faire les recommandations appropriées.

Lorsque l'exécutif décide que la requérante n'était pas dans l'exercice de ses fonctions, il exerce la compétence dévolue au Conseil. Sa décision ne constitue pas l'exercice d'une "discretion purement administrative" tel que plaidé par l'intimé. Le pouvoir exécutif n'est pas chargé de l'application du Code de déontologie, faut-il le rappeler. En présumant que la requérante n'était pas dans l'exercice de ses fonctions, l'intimé s'approprie la compétence du Conseil.

Lorsque le Ministre est d'avis qu'un juge transgresse le Code de déontologie, il est de son devoir de porter plainte au Conseil et d'attendre sa décision.

Prima facie, il appert que le fait de prononcer un discours, publier un livre, avoir sa photo à la une d'une revue, etc., ne constitue pas, en soi, un acte dérogatoire.

Le Tribunal est d'opinion qu'il appartient au Conseil de décider après enquête, le cas échéant, des questions suivantes:

- Est-ce que la requérante a posé les gestes qui lui sont reprochés?
- Est-ce que ces gestes font partie de l'exercice des fonctions d'un juge?
- Est-ce que ces gestes contreviennent au Code de déontologie?
- S'il y a une sanction, quelle est la recommandation?

De telles décisions relèvent exclusivement de la fonction judiciaire puisqu'elles ont un lien direct avec l'indépendance judiciaire.

En quelque sorte, il s'agit de délimiter les paramètres de la fonction de juge. Ce pouvoir n'appartient pas à l'exécutif puisqu'il ne s'agit pas d'une décision administrative. Seul le pouvoir judiciaire peut décider de cette question si l'on veut maintenir l'indépendance de tous les tribunaux:

"L'indépendance de la magistrature est devenue un principe qui vise maintenant tous les tribunaux, non seulement les cours supérieures du pays."³

3.3. Le refus du Ministre d'assurer la défense de la requérante devant le Conseil porte-t-il atteinte à l'indépendance de la magistrature?

La requérante soutient que le refus de payer les honoraires de ses avocats attaque son indépendance financière et accessoirement, son inamovibilité.

L'intimé plaide qu'aucun principe juridique ne lui impose l'obligation de payer de tels honoraires. Pour lui, ce paiement ne fait pas partie de l'indépendance financière dont jouissent les juges.

La question du paiement des honoraires pour être représentée devant le Conseil n'a jamais été traitée par les auteurs ou par la jurisprudence parce que jamais dans l'histoire du Canada a-t-on refusé le paiement des honoraires d'un juge traduit devant un Conseil. Selon la requérante, ce principe est si étroitement lié à la nomination d'un juge qu'il n'a jamais été remis en question.

Au-delà de ces considérations, le Ministre pourrait, si l'on pousse son raisonnement, décider à son gré de payer les honoraires d'un juge et refuser de le faire pour un autre.

Admettre un tel pouvoir discrétionnaire de la part de l'exécutif réduirait le juge à un simple valet au service du pouvoir exécutif. Le juge serait dénudé de toute indépendance et

³ 18 septembre 1997, 0 R.C.S., par. 106.

impartialité et serait perçu comme "subordonné à un employeur et contrôlé par ce dernier".

La confiance du public dans l'indépendance judiciaire et son impartialité serait affaiblie. La séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le judiciaire serait inexistante constituant ainsi une brèche dans le principe de la démocratie.

Une telle brèche permettrait à l'exécutif de punir certains juges qui ne rendraient pas des jugements favorables au gouvernement et de favoriser ceux qui se laisseraient influencer. L'indépendance judiciaire serait alors sérieusement compromise.

Madame la juge Kathleen McGowan écrit:

"On the individual level there is a concern that an individual judge may be improperly influenced by a member or agent of the government. Thus it can be seen that there is enormous potential for improper influence in the outcome of thousands of cases to which provincial governments are parties."

"The independence of the Provincial Court Judges is at serious risk given the attitude of provincial governments which continue to treat Judges as their civil servants."

La requérante plaide que la constitution ne garantit pas seulement l'indépendance des juges de nomination fédérale, mais celle des juges de nomination provinciale.

Le Juge en chef de la Cour Suprême⁶ fait une étude approfondie sur l'évolution de la constitution canadienne à partir du Act of settlement of 1701, qui est reconnu et confirmé par le préambule de la Loi constitutionnelle de 1867 jusqu'à nos jours,

⁴ Idem, page (ii).

⁵ Idem, page 3.

⁶ 18 septembre 1997, 0 R.C.S., par. 82, 83, 84 et al.

pour établir que l'indépendance de la magistrature est à l'origine d'un principe constitutionnel non écrit, en ce sens qu'il n'est pas inclus dans les articles particuliers des lois constitutionnelles. Il en conclut que les juges nommés par les provinces ont les mêmes garanties quant à l'indépendance d'un juge et celle de l'institution judiciaire que les juges de nomination fédérale et leur institution.

Dans le présent dossier, la requérante fait face à deux plaintes qui portent directement et immédiatement sur l'exercice de ses fonctions judiciaires.

La Cour Suprême⁷ s'est récemment prononcée sur un ensemble de questions afférentes à l'indépendance de la magistrature. Elle a abordé la question du paiement des honoraires des avocats des juges dans le contexte du *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île du Prince-Édouard*. La Cour Suprême a refusé de reconnaître le droit aux honoraires dans l'affaire précitée.

La Cour Suprême refuse pour le motif que le litige ne menace pas directement et immédiatement l'exercice des fonctions judiciaires.

S'inspirant de ce raisonnement, le Tribunal est d'avis que le paiement des honoraires de la requérante pour les deux plaintes dont elle fait l'objet est garanti par la constitution.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL:

ACCUEILLE la présente requête.

⁷ 18 septembre 1997, 0 R.C.S., par. 258, renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île du Prince-Édouard.

DÉCLARE que la requérante est en droit d'obtenir de l'intimé, à même le fonds consolidé du revenu, paiement des honoraires extrajudiciaires de ses procureurs encourus et à encourir pour assurer sa défense aux plaintes portées par monsieur Pierre Viau, y compris les honoraires extrajudiciaires afférents à la présente requête, le tout suivant la façon dont l'intimé paie habituellement ces honoraires et au tarif normalement fixé par entente pour des mandats semblables.

LE TOUT, avec dépens.


FRANK G. BARAKETT, J.C.S.

Me Louis Masson
Me André Joli-Cœur
(Joli-Cœur, Lacasse) 6
Procureurs de la requérante

Me Madeleine Aubé
(St-Laurent, Gagnon)
Procureure de l'intimé

Me Michel Jolin
(Kronstrom, Desjardins) 115
Procureur du mis en cause