

**MÉMOIRE DU CONSEIL DE LA MAGISTRATURE
À L'INTENTION DES MEMBRES DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS**

Projet de loi n° 8, *Loi visant à améliorer l'efficacité et l'accessibilité de la justice, notamment en favorisant la médiation et l'arbitrage et en simplifiant la procédure civile à la Cour du Québec*

Remarques préliminaires

Le Conseil de la magistrature remercie les membres de la Commission des institutions de l'attention qu'ils porteront à ses observations en regard du projet de loi n° 8 dont ils sont saisis.

Le Conseil, n'ayant pas eu le bénéfice de consultations préalables au dépôt du projet de loi à l'étude qui le concerne directement, estime pertinent de présenter son point de vue, et ce, malgré le très court laps de temps octroyé pour le faire. Ses observations sont formulées dans le plus grand respect du principe fondamental de notre société de droit qu'est la séparation des pouvoirs. Elles s'inscrivent ainsi dans le cadre du respect mutuel de chacune des branches qui forment l'État, crucial pour assurer une administration saine et efficace des institutions, au profit des citoyens, et le maintien de leur confiance en celles-ci.

1- Présentation générale du Conseil de la magistrature du Québec

a) Compétence juridictionnelle

Constitué par la *Loi sur les tribunaux judiciaires*¹, le Conseil de la magistrature est un organisme indépendant créé en 1978. Il exerce une compétence juridictionnelle à l'égard de plus de 450 juges, soit :

- 319 juges de la Cour du Québec;
- 39 juges de paix magistrats;
- 70 juges municipaux;
- une soixantaine de juges suppléants.

¹ Voir les articles 247 à 282 de la [Loi sur les tribunaux judiciaires](#), RLRQ, c. T-16.

Toute réflexion en lien avec le fonctionnement du Conseil de la magistrature au Québec doit avoir lieu en considérant trois éléments importants. Le premier est que la mission du Conseil, au Québec, diffère de celle d'organismes qui jouent un rôle similaire au Canada. Soulignons, à titre d'exemple, que le Conseil de la magistrature assume d'importantes responsabilités relatives au perfectionnement des juges², une réalité qui n'est pas celle d'autres provinces et territoires. Le deuxième élément est l'étendue de la compétence juridictionnelle des tribunaux en cause, dont celle de la Cour du Québec, par exemple, qui compte parmi les plus vastes au Canada. Le dernier est le nombre élevé de juges à l'égard desquels le Conseil assume ses responsabilités.

b) Composition (les membres du Conseil)

Le Conseil de la magistrature du Québec est composé de 16 membres, soit :

- le juge en chef de la Cour du Québec qui en est le président;
- le juge en chef associé de la Cour du Québec;
- les 4 juges en chef adjoints de la Cour du Québec³;
- un juge-président d'une cour municipale;
- le juge qui préside le Tribunal des droits de la personne ou le Tribunal des professions;
- 2 juges de la Cour du Québec nommés sur la recommandation de la Conférence des juges de la Cour du Québec;
- 1 juge municipal nommé sur la recommandation de la Conférence des juges municipaux du Québec;
- 1 juge de paix magistrat nommé sur la recommandation de la Conférence des juges de paix magistrats du Québec;
- 2 avocats nommés sur la recommandation du Barreau du Québec;
- 2 personnes qui ne sont ni juges ni avocats.

c) Secrétariat (le personnel du Conseil)

Le secrétaire du Conseil, nommé pour un mandat de 5 ans parmi les avocats inscrits au Tableau de l'Ordre des avocats depuis au moins 10 ans, assume la direction du Secrétariat du Conseil de la magistrature⁴. M^e Annie-Claude Bergeron exerce actuellement cette fonction. À ce titre, elle dirige l'équipe restreinte de 8 employées nommées suivant la *Loi sur la fonction publique*⁵.

² Articles 256 à 259.1 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, précitée.

³ Voir l'organigramme de l'équipe de direction et de coordination de la Cour du Québec annexé au mémoire.

⁴ Articles 255 à 255.2 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, précitée.

⁵ Article 255.3 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, précitée.

À l'heure actuelle, cette équipe du Secrétariat dédiée à soutenir quelque 450 juges et les 16 membres du Conseil de la magistrature, ainsi qu'à répondre aux demandes des citoyens, est formée de :

- 2 professionnelles⁶;
- 1 technicienne en droit⁷;
- 5 techniciennes en administration⁸.

d) Fonctions du Conseil

La mission du Conseil de la magistrature est unique au sein de notre système judiciaire. Elle consiste principalement à veiller au bon comportement des juges sur le plan déontologique; à les soutenir dans l'accomplissement de leur devoir de formation et de perfectionnement; à protéger l'indépendance judiciaire; et à participer à l'amélioration du système de justice, notamment au regard de son efficacité.

Les fonctions du Conseil de la magistrature sont donc multiples et décrites à l'article 256 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*. Aux fins de ce mémoire, concentrons-nous sur ces deux responsabilités :

- recevoir et examiner toute plainte formulée contre un juge alléguant un manquement de nature déontologique et, le cas échéant, faire enquête;
- établir des programmes de perfectionnement des juges et voir à l'organisation matérielle de ceux-ci.

2- Les impacts du projet de loi n° 8 en regard du Conseil de la magistrature

a) Composition (les membres du Conseil)

On l'a vu, le Conseil est actuellement composé de 12 juges, 2 avocats et 2 membres du public.

Ce nombre de 16 membres du Conseil est demeuré le même, depuis la création de l'organisme il y a plus de 40 ans, malgré l'augmentation du nombre de juges à l'égard desquels il exerce sa compétence juridictionnelle. En 2018, le Conseil de la magistrature avait d'ailleurs transmis au ministère de la Justice des propositions afin d'élargir la composition du Conseil.

⁶ Les horaires de chacune ont été majorés à 37,5 et 40 heures par semaine, compte tenu de la charge de travail à accomplir.

⁷ L'horaire de travail de cette personne a aussi été majoré à 40 heures, vu le volume de communications des citoyens et de correspondances à traiter.

⁸ L'horaire de travail de 2 de ces techniciennes a été majoré à 40 heures, vu les responsabilités diverses à assumer en lien avec les activités de perfectionnement des juges.

On proposait alors l'ajout de deux juges. L'un serait nommé sur recommandation de la Conférence des juges de la Cour du Québec et l'autre suivant celle de la Conférence des juges municipaux à titre exclusif du Québec. Les deux conférences sont d'accord avec cette proposition.

Le premier ajout vise à mieux refléter la proportionnalité du nombre de juges à la Cour du Québec à l'égard desquels le Conseil exerce ses fonctions ainsi qu'à permettre qu'un juge de chaque chambre⁹ puisse collaborer à cette fin.

Le deuxième vise à corriger une importante lacune, soit l'absence, au sein du Conseil, d'un membre recommandé par la Conférence des juges municipaux à titre exclusif du Québec.

Ces propositions font écho au fonctionnement de toute juridiction disciplinaire fondée sur le principe de l'examen de la conduite professionnelle par les pairs, dont la Cour suprême du Canada a unanimement reconnu le caractère approprié¹⁰ : « Il est tout à fait approprié qu'un individu dont la conduite doit être appréciée, soit jugé par un groupe formé de ses pairs qui sont eux-mêmes assujettis aux règles et normes que l'on fait appliquer¹¹. »

Afin de maintenir la représentativité des membres « non-juges » qui est actuellement de 25 %, soit de 4 sur 16 (2 citoyens et 2 avocats), le Conseil a proposé d'ajouter un siège pour un avocat et un autre occupé par un représentant du public.

De façon générale, le Conseil a exprimé l'avis que l'augmentation du nombre de membres offre l'avantage d'élargir les possibilités au moment de confier à l'un d'eux la responsabilité de procéder à l'examen d'une plainte ou lors de la composition d'un comité d'enquête.

Ces suggestions n'ont pas trouvé écho au ministère de la Justice.

Cela dit, le projet de loi n° 8 propose trois modifications à la composition actuelle du Conseil.

- **L'ajout d'un professionnel du droit (notaire)**

Il est d'abord suggéré d'ajouter, parmi les membres du Conseil, un notaire nommé sur la recommandation de la Chambre des notaires du Québec¹².

⁹ Rappelons, par souci de commodité, qu'il existe trois chambres à la Cour du Québec : la Chambre civile, la Chambre de la jeunesse et la Chambre criminelle et pénale.

¹⁰ *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 RCS 267, par. 49.

¹¹ *Pearlman c. Comité Judiciaire de la Société du Barreau du Manitoba*, [1991] 2 RCS 869.

¹² Article 34 du projet de loi.

Le Conseil de la magistrature accueille positivement cette modification législative envisagée, et ce, sans égard aux observations formulées plus loin quant aux amendements qui qualifieraient les notaires à la fonction de juge¹³.

Effectivement, l'ajout d'un notaire à titre de membre du Conseil peut très bien se substituer à la proposition initiale visant à ce que trois avocats soient nommés sur la recommandation du Barreau du Québec.

- **L'ajout d'une personne œuvrant dans un organisme ayant pour mission d'aider les personnes victimes d'infractions criminelles**

Le Conseil envisage tout aussi positivement la perspective qu'un troisième membre du public siège au Conseil. On l'a déjà vu, une demande en ce sens avait d'ailleurs été formulée au ministère de la Justice voilà quelques années.

La spécification selon laquelle ce membre est nommé à la suite d'une recommandation des organismes ayant pour mission d'apporter des services aux personnes victimes d'infractions criminelles est tout à fait compatible avec la proposition du Conseil.

- **Le retrait de 2 juges en chef adjoints**

Il est proposé que seuls 2 des 4 juges en chef adjoints de la Cour du Québec siègent au Conseil de la magistrature et qu'ils soient nommés par le gouvernement.

Il faut présumer que cette modification vise essentiellement à maintenir le nombre de membres du Conseil à 16. Or, le Conseil est plutôt d'avis que divers motifs, déjà évoqués, justifient l'augmentation du nombre de membres jusqu'à 20.

Par ailleurs, le retrait de deux juges en chef adjoints de la Cour du Québec comme membres du Conseil est, avec respect, problématique à plusieurs égards.

- **La vision globale des juges en chef adjoints sur la pratique judiciaire**

La Cour du Québec est composée de 319 juges dont le juge en chef, le juge en chef associé et 4 juges en chef adjoints¹⁴. Les juges en chef adjoints assistent le juge en chef et agissent comme conseillers dans les matières qui sont du ressort de la chambre à laquelle ils sont rattachés¹⁵.

Les juges en chef adjoints sont donc des experts de la matière dont ils ont la responsabilité (civile, criminelle, jeunesse, municipale). Ils ont nécessairement une

¹³ Articles 20, 30 et 32 du projet de loi.

¹⁴ Article 85 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, précitée.

¹⁵ Article 98 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, précitée.

vision globale de la pratique judiciaire en cette matière dans toutes les régions du Québec. Les juges en chef adjoints connaissent les particularités de « leur » chambre, ses défis, ses enjeux spécifiques.

De cette vision globale découle la possibilité de fournir une opinion éclairée à l'ensemble des membres du Conseil à propos, par exemple, de telle pratique évoquée dans une plainte, telle forme de gestion d'instance, telle conduite, et ce, pour chacune des régions du Québec.

Ainsi, avec respect, il serait contre-productif et non conforme à l'intérêt des citoyens de priver le Conseil de l'apport différent et complémentaire des 4 juges en chef adjoints en devant opérer un choix entre eux pour y siéger.

- **La responsabilité des 4 juges en chef adjoints de veiller au respect de la déontologie judiciaire**

La seconde difficulté concerne les responsabilités qu'assument les 4 juges en chef adjoints en regard de la déontologie¹⁶. Chacun d'eux est appelé à intervenir occasionnellement auprès de collègues dans le cadre de rencontres de nature déontologique. De tels entretiens découlent parfois de l'analyse d'une plainte par les membres du Conseil qui, sans constituer un manquement déontologique, révèle des éléments justifiant une discussion avec le juge concerné.

Le juge en chef adjoint qui ne serait pas membre du Conseil ne pourrait pas exercer cette responsabilité puisque l'information obtenue dans le cadre du processus d'analyse d'une plainte ne pourrait pas lui être communiquée vu la confidentialité de celle-ci.

Le retrait de deux juges en chef adjoints comme membres du Conseil a comme conséquence l'impossibilité pour eux d'assumer leurs responsabilités de soutenir le juge en chef dans sa fonction de veiller au respect de la déontologie judiciaire.

- **La responsabilité des 4 juges en chef adjoints en matière de perfectionnement**

Il nous faut souligner l'apport précieux des 4 juges en chef adjoints de la Cour du Québec au Comité consultatif sur le perfectionnement, dont le mandat consiste, pour l'essentiel, à établir des programmes de formation et à les réviser régulièrement pour répondre aux besoins des juges. À cet égard, les constatations qu'ils font à titre de membres du Conseil leur sont certainement utiles pour apporter les ajustements requis aux programmes de perfectionnement, notamment pour s'assurer que le contenu ne se limite pas au droit substantiel,

¹⁶ L'article 98 *Loi sur les tribunaux judiciaires* édicte que les juges en chef adjoints assistent le juge en chef dans ses responsabilités, dont celle de veiller au respect de la déontologie judiciaire (article 96). De plus, le paragraphe 3 de ce même article impose spécifiquement ce devoir au juge en chef adjoint responsable des cours municipales.

mais porte sur des thèmes plus larges pertinents à la fonction judiciaire (par exemple, les habiletés professionnelles sur le plan de la rédaction, la gestion d'instance, la communication en salle d'audience; les différents contextes sociaux de l'intervention judiciaire; les biais cognitifs et les préjugés, etc.).

- **La présidence des comités d'enquête**

La quatrième difficulté que pose l'amendement envisagé a trait aux rôles que sont appelés à jouer les juges en chef adjoints lorsque des comités d'enquête sont formés. En effet, comme expliqué en annexe, le juge en chef associé ou un juge en chef adjoint préside généralement les comités d'enquête formés de 2 autres juges, d'un avocat et d'un membre du public. Ce choix est traditionnellement fait par le Conseil vu les responsabilités particulières des juges en chef adjoints, on l'a vu, de veiller au respect de la déontologie judiciaire¹⁷.

Cela évite aussi le malaise légitime que pourrait ressentir un juge puîné à présider un comité appelé à enquêter sur la conduite d'un collègue. L'expérience démontre que tant les membres du Conseil provenant de la société civile (avocats ou représentants du public) n'envisagent pas d'assumer la responsabilité de présider un comité d'enquête.

De ce fait, le Conseil ne recommande pas le retrait de 2 juges en chef adjoints qui entraînerait plusieurs conséquences négatives.

Les membres du Conseil seraient privés de l'expertise de deux juges en chef adjoints œuvrant dans autant de matières.

Les juges en chef adjoints qui ne seraient pas membres du Conseil (et ainsi privés des discussions confidentielles et menées à huis clos) ne pourraient exercer leur responsabilité de soutenir le juge en chef dans sa mission de veiller au respect de la déontologie.

Leur absence au sein du Conseil affecterait leur capacité à bien évaluer les besoins des juges sur le plan du perfectionnement.

Finalement, l'absence de deux juges en chef adjoints limiterait la composition des comités d'enquête et conduirait à un déséquilibre de la charge de travail déjà très lourde pour chacun des juges en chef qui composent l'équipe de direction de la Cour du Québec.

¹⁷ *Ibid.*

Le Conseil propose plutôt d'augmenter le nombre de membres à 20 de façon à ajouter :

- un juge de la Cour du Québec nommé sur recommandation de la Conférence des juges de la Cour du Québec;
- un juge siégeant à temps exclusif au sein d'une cour municipale (Montréal, Laval ou Québec) nommé sur recommandation de la Conférence des juges municipaux à titre exclusif du Québec;
- un professionnel du droit qui peut être un notaire ou un avocat;
- une personne qui n'est ni juge, ni avocat, ni notaire nommée après consultation d'organismes ayant pour mission d'aider des personnes victimes d'infractions criminelles.

b) Le budget

Signalons d'emblée que, de façon générale, le Conseil de la magistrature est d'accord avec les objectifs des modifications proposées par l'article 36 du projet de loi, soit la transparence et une reddition de comptes sous différents angles.

Cela dit, le Conseil constate aussi ses moyens limités, à l'heure actuelle, tant sur le plan des ressources humaines que des systèmes informatiques – dont l'obsolescence est reconnue depuis plusieurs années par le ministère de la Justice – pour remplir ces obligations.

À cet égard, le Conseil a déjà formulé, le 25 novembre 2022, dans le cadre des mesures prébudgétaires et avant le dépôt du projet de loi n° 8, une demande afin d'obtenir 2 postes additionnels en son Secrétariat (un technicien en administration et un juriste de l'État). Nous comprenons que cette demande est à l'étude.

• Les prévisions budgétaires annuelles

Les sommes requises pour assumer la mission du Conseil de la magistrature sont prises à même le fonds consolidé du revenu¹⁸. À chaque début d'année financière, le Conseil reçoit une cible budgétaire et d'heures rémunérées.

Ce budget est utilisé afin de rémunérer le personnel du Secrétariat, assurer le fonctionnement du Conseil, acheter de la documentation juridique pour les juges et tenir des activités de formation.

Le nouvel article 281.2 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* proposé par le projet de loi n° 8, requérant du président le dépôt de prévisions budgétaires auprès du Conseil, ne modifiera pas les façons de faire. En effet, de telles prévisions sont établies par le personnel du Secrétariat qui voit également au suivi de celles-ci en cours d'année.

¹⁸ Article 282 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, précitée.

La nouveauté réside dans la transmission de ces prévisions, et de leur mise à jour, au ministre de la Justice, ce dont le Conseil prend acte.

- **Les sommes requises en regard de la déontologie**

Il importe de rappeler que l'enveloppe budgétaire accordée au Conseil (dont il est question au thème précédent) n'inclut pas les sommes nécessaires pour mener les autres activités liées à la mission du Conseil, dont celles sur le plan déontologique (comités d'enquête, honoraires des avocats qui assistent les comités¹⁹, frais de déplacement, traduction, etc.).

Il en est ainsi puisqu'il est impossible de connaître à l'avance le nombre de plaintes qui seront adressées au Conseil ni le volume qui sera traité en enquête.

Le Conseil signale donc que les prévisions budgétaires attendues seront nécessairement incomplètes en regard de la déontologie et de toutes les actions qui peuvent être faites en lien avec sa responsabilité de favoriser l'efficacité et l'uniformisation de la procédure devant les tribunaux. Il en est de même de toutes les activités nécessaires pour défendre et promouvoir l'indépendance judiciaire.

- **Le vérificateur général**

Le Conseil prend acte d'une vérification de ses livres et comptes par le vérificateur général.

Les attentes à cet égard, d'un point de vue pratique, devront cependant être précisées puisque, pour l'heure, le personnel du Conseil de la magistrature doit utiliser des systèmes informatiques désuets qui ne permettent pas de repérer aisément l'information. Ainsi, un travail manuel est régulièrement requis par le personnel, à titre d'exemple, pour extraire des données.

Enfin, le Conseil comprend que les vérifications seront menées dans le respect de sa mission particulière et en préservant l'indépendance judiciaire individuelle et institutionnelle.

- **Le rapport annuel**

Le Conseil de la magistrature prend note de la volonté qu'un rapport annuel, portant tant sur les activités de formation que celles relatives à la déontologie, soit publié sur son site Web.

À cet égard, il vaut de rappeler la pratique déjà établie au Conseil de publier un rapport de ses activités²⁰. Cette habitude a dû être suspendue pendant quelques années, alors que le site Web du Conseil n'était plus fonctionnel. Les travaux

¹⁹ Article 281 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, précitée.

²⁰ [Rapports d'activité - Conseil de la magistrature du Québec](#).

menés à cet égard avec le ministère de la Justice ont abouti à l'automne 2022 et, depuis, le personnel du Secrétariat – qui ne compte aucun webmestre, agent d'information ou technicien en informatique – déploie tous les efforts possibles pour le tenir à jour.

Le site Web contient ainsi, outre les rapports d'activité du Conseil, une publication à propos du programme de perfectionnement des juges de la Cour du Québec²¹; tous les rapports d'examen²² et d'enquête²³; de l'information relative au traitement des plaintes²⁴, etc.

Le personnel du Secrétariat s'active aussi à préparer le rapport requis selon le nouvel article 259.1 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* à propos du programme de perfectionnement sur les réalités relatives à la violence sexuelle et à la violence conjugale établi par le Conseil.

Encore une fois, il serait souhaitable que le Conseil puisse compter sur une ressource consacrée à l'information citoyenne et qui aurait le temps et les capacités, à titre d'exemple, de créer du matériel explicatif sur le rôle du Conseil destiné au site Web. Comme mentionné précédemment, les 16 membres du Conseil rédigent des décisions présentant au public les motifs de ses conclusions avec le souci d'utiliser un langage accessible. Malgré tout, il y aurait encore beaucoup à faire pour atteindre efficacement les citoyens, par exemple en variant les modes de communications (capsules vidéo, audio, etc.).

Le Conseil reconnaît sans difficulté sa responsabilité de contribution à l'éducation juridique des citoyens, mais manque malheureusement de personnel, en son Secrétariat, pour la prendre en charge de façon satisfaisante. Pour l'heure, les possibilités d'accroître la visibilité du Conseil et de mieux faire connaître son rôle auprès du public, comme il souhaiterait le faire, demeurent donc extrêmement limitées, faute de ressources.

c) La possibilité pour les notaires d'accéder à la fonction de juge (formation requise)

Les observations qui suivent ne doivent d'aucune façon être interprétées comme un doute exprimé quant à la capacité des notaires d'acquérir les connaissances et compétences qui leur permettront de siéger à titre de juge.

Le Conseil souhaite cependant insister sur le fait que l'éventuelle nomination de notaires à la fonction de juge aura un impact sur l'établissement des programmes de formation qui sont de son ressort, comme on l'a vu. En effet, on peut

²¹ [La formation des 319 juges et 39 juges de paix magistrats de la Cour du Québec \(conseildelamagistrature.qc.ca\)](http://conseildelamagistrature.qc.ca).

²² [Rapports d'examen - Conseil de la magistrature du Québec.](#)

²³ [Rapports d'enquête - Conseil de la magistrature du Québec.](#)

²⁴ [Déontologie judiciaire - Conseil de la magistrature du Québec.](#)

raisonnablement s'attendre à la nécessité de développer de nouvelles formations spécifiques afin de répondre à des besoins différents de ceux des avocats qui accèdent à la magistrature et dont la pratique professionnelle a porté, sauf quelques rares exceptions, sur des affaires contentieuses et litigieuses devant les tribunaux. La participation du nouveau juge ayant exercé comme notaire aux programmes spécifiques à ses besoins pour assumer une fonction judiciaire aura probablement comme conséquence de retarder le moment où il pourra, dans les faits, être assigné pour présider des audiences.

Le Conseil continuera d'assumer ses responsabilités de soutenir les personnes, qu'elles soient avocates ou notaires, dans la nécessaire période de transition entre cette profession et la fonction de juge, mais devra pouvoir compter sur des ressources additionnelles afin d'adapter son offre de services.

d) L'accès à l'information

- **Mise en contexte**

Il y a 23 ans, la Cour d'appel du Québec²⁵ a déclaré inopérant, à l'égard des « activités déontologiques du Conseil de la magistrature », l'article 4 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*²⁶ (ci-après : Loi sur l'accès à l'information). Elle arrive à cette conclusion après avoir défini le statut juridique du Conseil (un organisme administratif qui exerce un pouvoir judiciaire) et l'autonomie dont il dispose pour remplir sa mission, par exemple :

- ❖ le pouvoir d'adopter un code de déontologie²⁷;
- ❖ le recours au fonds consolidé du revenu pour assumer sa mission²⁸;
- ❖ l'établissement de ses propres règles de régie interne et comités²⁹;
- ❖ l'élection d'un vice-président³⁰, etc.³¹.

L'assujettissement ou non du Conseil à la Loi sur l'accès à l'information dans l'exercice de ses autres responsabilités, par exemple celles relatives au perfectionnement, n'a pas été tranché par la Cour d'appel puisqu'elle n'était pas saisie de cette question³².

²⁵ *Conseil de la magistrature du Québec c. Commission d'accès à l'information*, 500-09-001731-942, 7 mars 2000.

²⁶ RLRQ, c. A-2.1.

²⁷ Articles 256 b) et 261 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, précitée.

²⁸ Article 282 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, précitée.

²⁹ Articles 253 et 275 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, précitée.

³⁰ Article 249 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, précitée.

³¹ *Conseil de la magistrature du Québec c. Commission d'accès à l'information*, précité, par. 87 à 98.

³² *Conseil de la magistrature du Québec c. Commission d'accès à l'information*, précité, par. 32 à 34.

- **L'amendement proposé par le projet de loi n° 8 (article 18)**

L'article 18 du projet de loi n° 8, tel que libellé, soumet le Conseil de la magistrature à la Loi sur l'accès à l'information « sauf lorsqu'il exerce ses fonctions judiciaires en matière de déontologie ».

- **Les questions que soulève cet amendement et les risques encourus**

- **En lien avec le processus de traitement des plaintes**

La première question que pose cet amendement est la suivante : qu'envisage exactement le législateur par la référence à « l'exercice de fonctions judiciaires en matière de déontologie »? S'agit-il de l'ensemble des « activités déontologiques » à l'égard desquelles la Cour d'appel du Québec a déclaré inopérante la Loi sur l'accès à l'information au motif qu'elle portait atteinte à l'indépendance judiciaire? Ou d'une exception plus restreinte? La portée de l'exception serait-elle limitée aux activités du Conseil à l'étape de l'enquête?

Il vaut de rappeler que la Cour d'appel du Québec, dans un autre arrêt, a statué que les travaux du Conseil au stade de l'examen (donc, avant la décision de tenir une enquête publique) sont confidentiels³³. Cette étape de cueillette de renseignements et les délibérations au stade de l'examen de la plainte n'ont qu'un seul objectif, celui de permettre au Conseil de prendre une décision sur les suites à donner à la plainte. Cette cueillette peut inclure, à titre d'exemple, des échanges avec le plaignant ainsi que des observations du juge sur la plainte déposée à son égard.

Dans ce contexte, comment devrait être traitée une demande d'accès à l'information visant à obtenir copie de la plainte qui, souvent, contient des éléments d'ordre privé à propos d'un dossier judiciaire, des opinions du plaignant, etc.? Qu'en serait-il d'une demande d'accès aux commentaires du juge? Pourrait-on imaginer que les observations des juges communiquées au Conseil seraient plus succinctes si la perspective d'une diffusion publique était réelle? Sur ce thème précis, permettez-nous d'ajouter qu'il nous paraîtrait contre-productif, avec respect, de priver le Conseil de la magistrature des observations du juge qui lui sont souvent nécessaires pour comprendre non seulement la plainte, mais aussi le contexte du litige dans lequel elle s'inscrit et, en bout de piste, assumer sa mission.

³³ *Ruffo (Re)*, 2005 QCCA 1197, par. 99 et 101.

Qui plus est, les atteintes potentielles à l'indépendance judiciaire formulées par la Cour d'appel du Québec, en assujettissant le Conseil à la Loi sur l'accès à l'information, sont toujours d'actualité, à titre d'exemple :

- ❖ la contrainte du président du Conseil (aussi juge en chef de la Cour du Québec) à témoigner devant la Commission d'accès à l'information, à l'encontre de l'immunité accordée aux juges de témoigner devant un organisme gouvernemental à propos de l'exercice de fonctions judiciaires³⁴;
- ❖ l'appel de la décision de la Commission d'accès à l'information devant un juge de la Cour du Québec qui serait alors appelé à donner tort ou raison à un organisme (le Conseil) présidé par son propre juge en chef³⁵;
- ❖ une prise de connaissance par la Commission de documents relatifs aux délibérations du Conseil, aux notes du juge et à son délibéré, brisant ainsi la confidentialité qui doit entourer le processus décisionnel tant pour le Conseil comme forum judiciaire que pour un juge en particulier³⁶;
- ❖ la constitution de fichiers contenant des renseignements personnels, accès de tiers accordé à ceux-ci et exercice de pouvoirs de surveillance et de contrôle par la Commission d'accès à l'information, autant de possibilités difficilement compatibles avec la préservation de l'indépendance judiciaire³⁷.

Ces enjeux tiennent peut-être au fait que la Loi sur l'accès à l'information a été conçue pour les organismes publics et non les institutions judiciaires ou celles qui peuvent y être assimilées, comme le Conseil de la magistrature.

Il importe d'ailleurs de souligner avec emphase le fait que le Conseil exerce l'ensemble de ses compétences sur des juges qui siègent à des tribunaux judiciaires expressément exclus de l'application de la Loi sur l'accès à l'information³⁸.

³⁴ *Conseil de la magistrature du Québec c. Commission d'accès à l'information*, précité, par. 99 à 101.

³⁵ *Id.* En d'autres termes, le risque serait de se retrouver dans la situation inusitée et contraire à la séparation des pouvoirs suivante : un organisme (le Conseil) exerçant une fonction de contrôle sur les membres du pouvoir judiciaire (les juges) assujetti au contrôle d'un organe de l'Exécutif (la Commission) lui-même contrôlé par le pouvoir judiciaire (un juge siégeant en appel de la décision de la Commission).

³⁶ *Conseil de la magistrature du Québec c. Commission d'accès à l'information*, précité, par. 104.

³⁷ *Conseil de la magistrature du Québec c. Commission d'accès à l'information*, précité, par. 105-106.

³⁸ Article 3 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, précitée.

- **En lien avec les activités de perfectionnement**

Outre l'incertitude liée à l'étendue de l'exception comme formulée dans le projet de loi, on comprend que les demandes d'accès pourraient viser les activités de perfectionnement organisées par le Conseil.

On peut déjà imaginer la variété des demandes s'inscrivant dans ce contexte, par exemple : les titres des ouvrages commandés par un juge et la date de ces achats³⁹; la liste des formations suivies par un juge, etc. Sur ce dernier aspect, imaginons qu'une partie à un litige s'adresse au Conseil pour lui demander si le juge désigné pour entendre le procès a reçu une formation spécifique sur tel ou tel sujet et, le cas échéant, quel en était le contenu. On entrevoit aussi déjà le risque qu'une partie allègue la partialité du juge en raison des activités de perfectionnement auxquelles il a ou n'a pas participé. Le danger que certains débats judiciaires s'écartent des questions véritables du litige opposant les parties semble ainsi bien réel.

Bien que la Cour d'appel du Québec ne se soit pas prononcée sur la portée de la Loi sur l'accès à l'information en regard de ces fonctions, soulignons qu'il existe un lien étroit entre les activités de perfectionnement et celles de nature déontologique du Conseil, dans la mesure où l'un des devoirs déontologiques du juge est de maintenir sa compétence professionnelle⁴⁰. Le Conseil intervient ainsi sur deux plans à l'égard des juges, d'abord sur le plan préventif, dans l'exercice de ses responsabilités liées au perfectionnement, puis sur le plan curatif, lorsque ses pouvoirs en matière de déontologie entrent en jeu.

Autrement dit, il n'existe aucune « étanchéité » entre les fonctions du Conseil liées à la déontologie et celles à propos du perfectionnement qui justifierait que les premières sont exclues de la Loi sur l'accès à l'information et non les secondes.

- **Les objectifs de transparence et de reddition de comptes sont atteints par d'autres moyens que la Loi sur l'accès à l'information**

On l'a vu, l'article 36 du projet de loi n° 8 propose l'ajout de dispositions à la *Loi sur les tribunaux judiciaires* qui obligeront le Conseil de la magistrature à publier annuellement différentes informations relatives à son fonctionnement (activités de formation, traitement des plaintes, utilisation des sommes requises pour la conclusion de contrats de service ou le paiement d'autres charges, etc.). Ces amendements s'inscrivent dans la foulée d'une pratique déjà établie au Conseil sur une base volontaire, tout en ajoutant quelques nouveautés.

³⁹ Le Conseil de la magistrature est en effet responsable de recevoir et traiter les commandes de documentation juridique de l'ensemble des quelque 450 juges sous sa compétence juridictionnelle.

⁴⁰ Article 3 du *Code de déontologie de la magistrature*, RLRQ, c. T-16, r. 1 et du *Code de déontologie des juges municipaux du Québec*, RLRQ, c. T-16, r. 2.

Les livres et comptes du Conseil seront également vérifiés par le vérificateur général.

Le Conseil se conformera à ces obligations étant entendu, comme exposé précédemment, qu'il dispose des ressources humaines et matérielles nécessaires à cette fin.

Cette reddition de comptes permet déjà, à notre avis, d'atteindre les objectifs de transparence et de reddition de comptes recherchés, sans qu'il soit nécessaire de soumettre le Conseil à la Loi sur l'accès à l'information.

Le Conseil de la magistrature sera aussi disposé à entreprendre des travaux, conjointement avec le ministère de la Justice, pour identifier les autres moyens, s'il y a lieu, de rendre compte au public des activités du Conseil tout en préservant l'indépendance judiciaire qui existe aussi au bénéfice des citoyens.

- **Conclusion**

On l'a vu par les quelques exemples fournis ci-dessus, les impacts de l'assujettissement du Conseil de la magistrature à la Loi sur l'accès à l'information peuvent être considérables et peut-être même insoupçonnés pour l'heure faite – au moins au Conseil – d'avoir eu le temps d'en dresser la liste et d'imaginer d'autres moyens de rendre compte au public de nos activités. Des principes complexes et fondamentaux dans notre société démocratique sont en jeu et valent la peine que l'on y réfléchisse sous tous les angles.

Ainsi, à ce stade, sans le bénéfice de consultations préalables et dans le court laps de temps imparti afin de formuler des observations à cette Commission, il est prématuré, voire contre-productif, avec respect, de soumettre le Conseil de la magistrature à la Loi sur l'accès à l'information. Nous estimons que les nouvelles obligations introduites par l'article 36 du projet de loi permettront d'atteindre les objectifs de transparence et de reddition de comptes. Le Conseil sera tout aussi ouvert à engager un dialogue avec le ministère de la Justice afin de s'assurer que ses publications répondent bien aux besoins sous-jacents aux amendements.

De tels travaux nécessitent un certain temps, certes, mais cette avenue semble préférable à une décision précipitée de laquelle émergeront nécessairement des débats quant à la portée de la Loi sur l'accès à l'information à l'égard de telle ou telle fonction du Conseil, avec en toile de fond le risque bien réel d'une atteinte au principe de l'indépendance judiciaire.

en avise le plaignant et le juge. Le Conseil spécifie alors les motifs qui justifient cette décision.

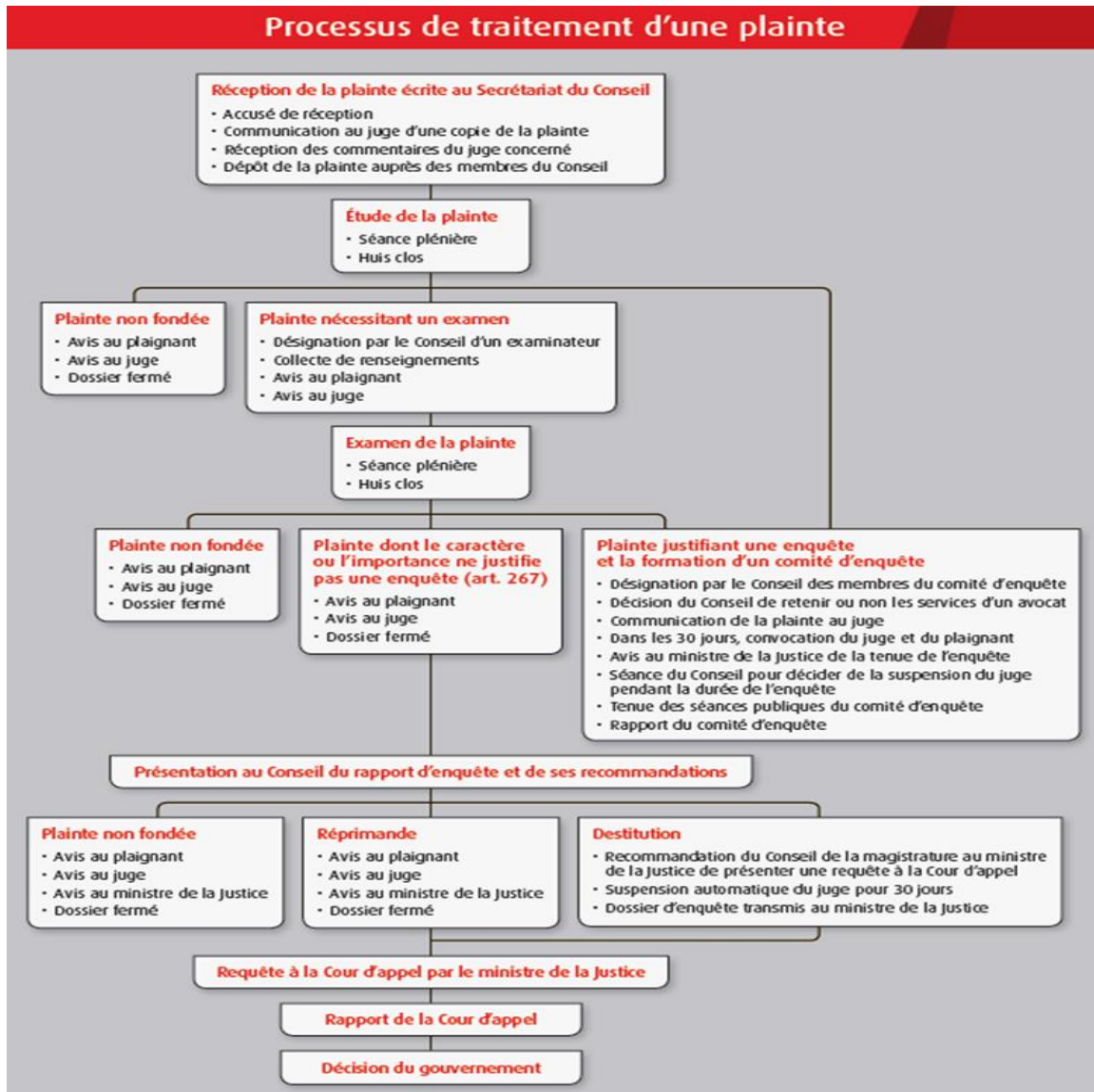
À l'opposé, si le Conseil constate qu'il y a matière à enquête, il met alors en place un comité composé de 5 membres du Conseil habituellement présidé par le juge en chef associé ou un juge en chef adjoint. Les audiences du comité sont publiques.

Le comité soumet son rapport d'enquête et ses recommandations au Conseil. Il transmet au ministre de la Justice ce rapport.

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.

Si le rapport d'enquête établit que la plainte est fondée, le Conseil, suivant les recommandations du rapport d'enquête, réprimande le juge ou recommande au ministre de la Justice et procureur général de présenter une demande à la Cour d'appel visant sa destitution.

III. Processus de traitement d'une plainte



Conseil de la magistrature
14 février 2023