

**MÉMOIRE À L'INTENTION DES MEMBRES DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
(COMPLÉMENT)**

*Projet de loi n° 26, Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires afin
notamment de donner suite à l'entente entre la juge en chef de la Cour du
Québec et le ministre de la Justice*

5 juin 2023

Remarques préliminaires

Le Conseil de la magistrature remercie à nouveau les membres de la Commission des institutions de l'attention qu'ils porteront à ses observations additionnelles qu'il est de son devoir de formuler à la suite des audiences de la semaine dernière sur le projet de loi n° 26.

Ces commentaires sont formulés dans le plus grand respect des intervenants qui ont eu le bénéfice d'être entendus par la Commission. Ils apparaissent nécessaires pour compléter, voire rectifier certains éléments évoqués lors des audiences. Cela dit, le temps manque pour apporter l'ensemble des nuances qui s'imposeraient à d'autres égards, le Conseil ayant par exemple été comparé à d'autres organismes et institutions dont la mission est différente, faussant ainsi, avec égard, l'analyse et les inférences à tirer.

Aucune urgence ne justifie la précipitation actuelle qui comporte des risques d'atteinte à des principes fondamentaux de notre société

Le Conseil de la magistrature insiste tout d'abord sur la nécessité d'adopter le plus rapidement possible la seule disposition du projet de loi 26 (article 1) qui matérialise l'entente entre le ministre de la Justice et la juge en chef de la Cour du Québec à propos de l'organisation du travail des juges en matière criminelle. L'ajout de 14 postes de juge de la Cour du Québec est une mesure pour améliorer l'accès à la justice au bénéfice des citoyens et doit se concrétiser afin que le processus de sélection des candidats puisse être entrepris dans les meilleurs délais.

Comme il a déjà été mentionné, les autres articles du projet de loi, dont l'entrée en vigueur serait fixée au 1^{er} avril 2024, n'ont rien à voir avec cette entente. Aucune urgence ne justifie l'empressement actuel qui prive le Conseil, notamment, d'une réflexion adéquate à propos des conséquences importantes que ces articles sont susceptibles d'avoir sur son fonctionnement et la façon dont il assume la mission.

Plusieurs intervenants entendus, dont le Barreau du Québec et M^e Martine Valois, ont d'ailleurs soulevé les risques sérieux qu'ils posent à l'égard de l'indépendance judiciaire¹, comme le Conseil l'avait exposé dans son mémoire du 18 mai.

Lors des audiences de la semaine dernière, d'autres modèles ont certes été évoqués, sans toutefois qu'aucun intervenant n'ait eu l'occasion de pousser la réflexion à leur égard. Le Conseil de la magistrature est ouvert à entreprendre l'examen de tels modèles et d'autres, par exemple ceux appliqués à certains organismes ayant, à l'instar du Conseil, un statut particulier et la responsabilité d'assumer leur mission en toute indépendance (ex. : Protecteur du citoyen, Vérificateur général, Directeur général des élections, Commissaire au lobbyisme, Commissaire à l'éthique et à la déontologie, etc.).

Malheureusement, dans l'état actuel des choses, alors qu'il y a trois semaines à peine, jamais le Conseil n'avait eu vent de l'intention du ministre de la Justice de modifier fondamentalement son mode de financement, le temps manque pour formuler des propositions étoffées et réfléchies.

Pour l'heure, le Conseil de la magistrature se concentre plutôt sur la mise en œuvre des dispositions, entrées en vigueur il y a quelques semaines à peine, qui découlent du projet de loi 8 à propos duquel, dans ce cas aussi, aucune consultation n'avait été menée auprès du Conseil. Le personnel – restreint – du Conseil est déjà à l'œuvre pour remplir les nouvelles obligations imposées, sur les plans de la reddition de comptes et de l'accès à l'information notamment. Encore une fois, pourquoi ne pas se donner le temps d'évaluer les retombées de la loi adoptée par l'Assemblée nationale il y a moins de trois mois avant d'envisager d'autres avenues?

La distinction entre le Conseil et d'autres institutions et organismes

Le Conseil rappelle d'emblée que, contrairement à ce que certaines interventions ont pu laisser croire, il ne relève pas du ministre de la Justice.

De plus, certains propos entendus ont laissé voir, avec respect, une confusion entre le Conseil de la magistrature, la Conférence des juges de la Cour du Québec, la Cour du Québec, la Cour supérieure, la Cour d'appel et le Conseil de la justice administrative. Ce mélange apparent a teinté les inférences tirées et les commentaires formulés sur le financement de chacun.

¹ Le concept de l'indépendance judiciaire peut paraître abstrait, bien qu'il existe strictement au bénéfice des citoyens et entraîne des conséquences tangibles pour eux. L'Association du Barreau du Québec a produit une courte vidéo fort instructive pour l'illustrer : [Canadian Bar Association - Vous avez des questions sur l'indépendance de la magistrature? \(cba.org\)](http://cbs.org).

Compte tenu, encore une fois, du court délai imparti, il suffit ici d'indiquer que le Conseil n'est jamais intervenu dans aucune procédure relative à la rémunération des juges mettant en cause l'une ou l'autre des Conférences, dont les responsabilités sont d'ailleurs différentes de celles du Conseil.

De même, il importe de distinguer la mission des tribunaux judiciaires (pour l'essentiel, l'organisation et la planification des audiences pour trancher des litiges relevant de leur compétence juridictionnelle) de celle du Conseil décrite dans la *Loi sur les tribunaux judiciaires*.

S'il est un point commun sur la structure de financement entre la Cour du Québec et le Conseil, le voici : les activités dont la fréquence et l'ampleur ne sont pas prévisibles et exigeant une latitude totale dans leur exercice sont financées par des crédits non votés.

Par exemple, les frais de déplacement des juges de la Cour du Québec liés à leurs assignations judiciaires sont remboursés à partir de crédits non votés. Cette règle est conforme au principe de l'indépendance judiciaire sur deux plans. Le premier est celui de l'indépendance judiciaire décisionnelle de chaque juge en empêchant, imaginons-le, le pouvoir exécutif de limiter le nombre de déplacements requis pour disposer d'une affaire et, indirectement, d'avoir une incidence sur la façon dont le juge assume sa fonction. Le deuxième concerne l'indépendance judiciaire institutionnelle requise pour que la Cour détermine le nombre de séances judiciaires nécessaires, sur l'ensemble du territoire, afin de répondre aux besoins des justiciables en considérant les ressources limitées.

Les besoins du Conseil de la magistrature ne sont pas différents. Le Conseil doit compter sur un financement, qu'il n'a pas à justifier à la pièce, pour être en mesure de décider en toute indépendance d'entreprendre ou non une enquête déontologique. La déontologie judiciaire est l'une des fonctions du Conseil dont l'exercice doit pouvoir être mené en toute indépendance.

Cette même exigence prévaut dans le cas des fonctions du Conseil relatives aux mesures destinées à améliorer l'administration de la justice et celles portant sur l'efficacité et l'uniformisation de la procédure devant les tribunaux. Un exemple récent de ce besoin provient du recours judiciaire initié par l'un des intervenants entendus par cette Commission (Droits collectifs Québec et M. Étienne-Alexis Boucher) contre le Conseil de la magistrature à propos de la mise en œuvre de la Loi sur la laïcité de l'État. Le Procureur général du Québec est mis en cause dans ce litige; le Conseil ignore pour l'instant quelle sera sa position. Dans le contexte d'une procédure judiciaire que le Conseil ne pouvait prévoir et à propos de laquelle le Procureur général ne s'est pas encore positionné, il est impératif qu'il puisse faire valoir son point de vue au tribunal et exposer, en toute indépendance, la façon dont il estime s'être acquitté adéquatement de sa mission.

Il faut de plus considérer l'imprévisibilité des recours éventuels découlant de l'application de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* à laquelle le Conseil est assujéti depuis le 15 mars dernier, « sauf lorsqu'il exerce ses fonctions judiciaires en matière de déontologie ».

Enfin, il importe de noter que la mission du Conseil de la justice administrative est globalement différente de celle du Conseil de la magistrature; les comparaisons hâtives entre les mécanismes de financement devraient donc, ici aussi, être précédées d'un examen plus attentif des responsabilités de l'un et de l'autre.

La promesse d'un financement adéquat

À quelques occasions, le Conseil a entendu la promesse d'un financement adéquat qui ne compromettrait jamais l'exercice de ses fonctions. Si tel est le cas, où se situe alors la nécessité de modifier les dispositions actuelles qui, comme nous l'avons déjà souligné, n'ont jamais conduit à des dépenses inconsidérées, tandis que des mécanismes de reddition de comptes ont été mis en place voilà moins de trois mois par l'Assemblée nationale ?

Cette réflexion doit avoir lieu en ayant à l'esprit le fait que les dépenses exceptionnelles engagées l'ont été pour entreprendre une procédure judiciaire ayant conduit à une décision entérinant la position du Conseil² ou se défendre à l'égard de deux recours intentés par le Procureur général du Québec qui s'est désisté de l'un, alors que l'autre a conduit à une entente³.

L'instance toujours en cours soulève des questions sérieuses⁴ quant à la validité des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'exigence de la maîtrise de l'anglais pour occuper le poste de juge dans certaines régions. Elle s'inscrit dans le cadre des responsabilités du Conseil de veiller à l'efficacité des tribunaux, préserver l'indépendance judiciaire et améliorer l'accès à la justice. Le Conseil doit, dans le cadre de ce litige qui l'oppose au Procureur général du Québec, aussi ministre de la Justice, pouvoir agir sans que ce dernier puisse, à quelque titre que ce soit, limiter sa capacité financière à le faire.

² Dossier judiciaire 500-17-118915-217 qui s'est terminé le 2 février 2022 par une [décision de la Cour supérieure](#).

³ Dossiers judiciaires 500-09-030125-223 et 500-17-122080-222.

⁴ Dossiers judiciaires 500-09-030397-236 et 500-17-121965-225. Voir la décision de la [Cour supérieure du 23 janvier 2023](#) et celle de la [Cour d'appel du 19 mai 2023](#).

Conclusion

Le Conseil de la magistrature réitère son engagement à collaborer à des travaux visant à identifier la structure de financement la plus appropriée à sa mission et à la nécessité de s'assurer qu'il puisse l'exercer en toute indépendance du conseiller juridique de l'État, le Procureur général du Québec, qui assume aussi la fonction de ministre de la Justice. Le Conseil est ouvert à s'engager dans une telle démarche qui ne peut avoir lieu sans que sa voix soit entendue.

L'absence d'urgence à modifier une structure en place depuis 45 ans pour adopter les dispositions proposées, dont l'entrée en vigueur serait, en tout état de cause, uniquement le 1^{er} avril 2024, permet d'entreprendre cette démarche en analysant, dans le respect des règles qui caractérisent un État de droit, toutes les options possibles.

Lucie Rondeau

Lucie Rondeau, présidente
Conseil de la magistrature

5 juin 2023