

[1989] R.J.Q. 2432 à 2451

Cour supérieure

**ANDRÉE RUFFO c.
LE CONSEIL DE LA
MAGISTRATURE et autres,
et MIVILLE LAPOINTE et un autre,
mis en cause***

CONSTITUTIONNEL (DROIT) — droit administratif — droits et libertés — Conseil de la magistrature — comité d'enquête — déontologie judiciaire — justice naturelle — liberté d'expression — contrôle par la Cour supérieure.

Requête en évocation d'une décision d'un comité du Conseil de la magistrature du Québec. Rejetée.

Le mis en cause a déposé une plainte auprès du Conseil de la magistrature (le Conseil), reprochant à la requérante 58 manquements au Code de déontologie de la magistrature. Le 11 juillet 1988, le Conseil décida de confier à un juge la réception et l'examen de la plainte. Ce dernier a reçu le 13 juillet la déposition du plaignant et, le 21 juillet, celle de la requérante. Le 11 août 1989, le Conseil a entériné 55 des 58 recommandations contenues au rapport du juge et a décidé de la composition du comité chargé de mener l'enquête. Le Conseil a transmis, le 15 août, une copie du rapport du juge à la requérante, ainsi qu'une lettre mentionnant l'essentiel des décisions prises le 11 août. Le 20 décembre, la requérante a présenté ses objections préliminaires au comité du Conseil, qui les a rejetées le 30 janvier 1989. La requérante attaque cette décision par sa requête.

Juge Jacques Philippon — C.S. Montréal 500-05-002290-896, 1989-08-14 — Robert, Dansereau et associés, *M^e Michel Robert*, pour la requérante — Clarkson, Tétrault, *M^e Louis Crête*, pour les intimés — Cardinal, Paquet, *M^e Robert Cardinal*, pour le mis en cause Miville Lapointe — *M^e Jean-Yves Bernard*, pour le Procureur général.

*Jugement porté en appel n° 500-09-001238-898.

89-02-1350

J.E. 89-1312

Quant à la communication de la plainte, la requérante prétend que le comité n'a pas satisfait aux exigences de l'article 271 de la Loi sur les tribunaux judiciaires. Il appert que la lettre du 15 août 1988, que le comité a jugée suffisante, et le rapport annexé du juge permettaient à la requérante de comprendre au moins l'essentiel des manquements reprochés. Le fait que cette lettre émanait du Conseil, et non du comité, et qu'elle était transmise par le secrétaire du Conseil, qui n'est pas membre de ce dernier, ne peut justifier l'annulation de la décision, car il ne s'agit que d'un vice de forme technique sans conséquence. L'argument relatif au non-respect du délai de convocation de 30 jours (art. 271) est rejeté, le retard ayant été causé par la difficulté de fixer des dates d'audition convenant aux procureurs de la requérante. Selon la requérante, la décision du 11 juillet de confier la réception et l'examen de la plainte à un juge constituait une délégation illégale des pouvoirs du Conseil à l'un de ses membres. Si le juge avait examiné la plainte seul, l'argument serait fondé. Or, il appert que le Conseil a examiné la plainte en assemblée. Le Conseil, qui n'était pas tenu de vérifier les faits, pouvait les faire vérifier par un juge sans qu'il s'agisse de sous-délégation. D'ailleurs, le juge n'a rien décidé, n'ayant fait que des recommandations. C'est le Conseil qui, en fait, a décidé, même s'il l'a fait en suivant la plupart des recommandations. La requérante prétend avoir eu droit à la protection de la règle audi alteram partem dès le stade de l'examen de la plainte. Elle prétend aussi être en état de suspension provisoire puisqu'elle est libérée des rôles à Saint-Jérôme. Cette suspension a été décidée d'un commun accord entre elle et le juge en chef, en juillet 1988, et n'est pas une conséquence de la réception et de l'examen de la plainte. La suspension que le Conseil peut décréter (art. 276) n'a pas eu lieu, et la requérante peut donc agir ailleurs qu'à Saint-Jérôme sans enfreindre l'entente et la directive du juge en chef. Il n'y a pas lieu, pour le Conseil, de voir à l'application du principe voulant que celui qui décide entende l'affaire, puisque le comité soumet son rapport d'enquête au Conseil (art. 277). Il découle de l'article 269 que la première étape de l'enquête est la formation du comité, ce qui a eu lieu le 11 août. Les mandats des cinq membres du comité sont prolongés jusqu'à la remise de leur rapport au Conseil, en conséquence de l'article 163 de la Loi

modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires et d'autres dispositions législatives en vue d'instituer la Cour du Québec. Un des juges du comité s'étant retrouvé disqualifié, le quorum de trois (art. 269) a quand même été respecté et la requérante ne peut revendiquer le droit d'être entendue par cinq juges. L'argument relatif à une appréhension de partialité est rejeté. Le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire est invoqué pour attaquer les articles 261 et 262 et le code de déontologie, à cause de la participation du pouvoir exécutif à l'approbation de la déontologie du pouvoir judiciaire. L'article 262 est inattaquable parce qu'il constitue la manifestation de l'autorité du parlement à laquelle, en cette matière, les tribunaux sont soumis. On constate que l'article 261 ne permet à l'exécutif que de mettre en vigueur le code adopté par le Conseil, sans qu'il puisse le modifier. Les articles 279 et 280 sont attaqués parce qu'ils confèreraient au gouvernement le pouvoir ultime de contrôler les magistrats. Cet argument est rejeté. La requérante prétend que le code de déontologie accorde au gouvernement ou au Conseil un pouvoir de surveillance et de contrôle exclusif à la Cour supérieure en vertu de l'article 96 de la Loi constitutionnelle de 1867. Or, il n'est pas établi que la surveillance des cours inférieures relevait, en 1867, des cours supérieures. La compétence du Conseil, limitée, reste sujette au contrôle de la Cour supérieure et n'entre pas en conflit avec la compétence de celle-ci. De plus, la fonction disciplinaire est complémentaire à l'ensemble de la mission du Conseil. L'argument selon lequel les règles édictées sont imprécises est rejeté. Quant à l'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés relatif au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité, il n'est pas violé en l'espèce, les dispositions législatives et réglementaires ne souffrant pas d'être trop largement exprimées si elles fournissent les éléments et les guides nécessaires. La requérante n'étant pas susceptible d'être sanctionnée pour un acte acceptable, il faut conclure qu'elle est soumise à des règles conformes aux principes de la justice fondamentale. La requérante prétend que l'article 8 du code de déontologie (réserve, courtoisie et sérénité) est incompatible avec la liberté d'opinion, d'expression et de presse. Cet argument est rejeté, le droit des juges de s'exprimer se restreignant nécessairement par la réserve, la courtoisie et la sérénité.

Charte canadienne des droits et libertés dans Loi de 1982 sur le Canada (R.U.), (1982, c. 11, annexe B, partie I), art. 1, 2 b), 7 — *Constitutionnelle de 1867* (Loi), (S.R.C. 1970, app. II, n° 5), art. 96 — C.P., art. 846, 846 paragr. 1, 846 paragr. 3 — *Code des professions*, (L.R.Q., c. C-26), art. 95 — *Juges* (Loi sur les), (S.R.C. 1970, c. J-1) — *Charte des droits et libertés de la personne*, (L.R.Q., c. C-12), art. 3 — *Tribunaux judiciaires* (Loi sur les), (L.R.Q., c. T-16), art. 85 (1977), 113 (1978), 248, 248 e), 249 al. 3, 256, 261, 262, 263, 263 à 268, 263 al. 1, 265, 266, 268, 269, 269 à 281, 271, 272, 273, 276, 277, 278, 279, 280 — *Tribunaux judiciaires et d'autres dispositions législatives en vue d'instituer la Cour du Québec* (Loi modifiant la Loi sur les), (L.Q. 1988, c. 21), art. 163 — *Magistrature* (Code de déontologie de la), Décret 643-82 du 17/3/82, (1982) 114 G.O. II 1648, art. 8.

Jurisprudence citée

Association catholique des institutrices rurales du district n° 60 Inc. c. Commissaires d'écoles de la municipalité scolaire de St-Pascal, [1948] R.L. 97 (B.R.); *Beauregard c. Canada*, (1986) 2 R.C.S. 56; *Bécharde c. Roy*, [1975] C.A. 509; *Belhumeur c. Savard*, [1988] R.J.Q. 1526 (C.A.); *Commission de la Fonction publique c. Desbiens*, [1970] C.A. 727; *Crevier c. P.G. du Québec*, (1981) 2 R.C.S. 220; *Doyle c. Commission sur les pratiques restrictives du commerce du Canada*, (1985) 1 C.F. 362 (C.A.); *Dumesnil c. St-Sulpice (Corp. mun. de la paroisse de)*, [1984] C.S. 139; *Farrell c. Workmen's Compensation Board*, [1962] R.C.S. 48; *Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique du Canada*, (1985) 2 R.C.S. 455, (1986) 63 N.R. 161 (S.C.C.) et (1986) 23 D.L.R. 122 (S.C.C.); *Fraternité inter-provinciale des ouvriers en électricité c. Office de la construction du Québec*, [1983] C.A. 7; *Irvine c. Canada* (Commission sur les pratiques restrictives du commerce), (1987) 1 R.C.S. 181 et (1987) 74 N.R. 33 (S.C.C.); *Location résidentielle* (Re Loi de 1979 sur la), (1981) 1 R.C.S. 714; *Luscher c. Sous-ministre, Revenu Canada, Douanes et Accise*, (1985) 1 C.F. 85 (C.A.); *Maroist c. Barreau du Québec*, [1987] R.J.Q. 2322 (C.A.); *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, (1980) 1 R.C.S. 602, (1980) 106 D.L.R. 385 (S.C.C.), (1980) 50 C.C.C. 353 (S.C.C.),

(1980) 13 C.R. 1 (S.C.C.) et (1980) 30 N.R. 119 (S.C.C.); *Mehr c. Law Society of Upper Canada*, [1955] R.C.S. 344; *Metropolitan Toronto Board of Police Commissioners c. Metropolitan Toronto Police Association (Unit B)*, (1973) 3 O.R. 563 (C.A.); *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, (1979) 1 R.C.S. 495 et (1979) 92 D.L.R. 1 (S.C.C.); *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, (1979) 1 R.C.S. 311, (1979) 88 D.L.R. 671 (S.C.C.) et (1978) 23 N.R. 410 (S.C.C.); *P.G. du Québec c. Farrah*, (1978) 2 R.C.S. 638; *P.G. du Québec c. Vachon*, [1979] C.A. 470; *Phaneuf c. St-Hugues*, (Corp. du village de); *R. c. Morgentaler*, (1988) 1 R.C.S. 30, (1988) 37 C.C.C. 499 (S.C.C.) et (1988) 62 C.R. 1 (S.C.C.); *R. c. Oakes*, (1986) 1 R.C.S. 103, [1986] D.L.Q. 270 (C.S.C.), (1986) 26 D.L.R. 200 (S.C.C.), (1986) 24 C.C.C. 321 (S.C.C.), (1986) 65 N.R. 87 (S.C.C.) et (1986) 19 C.R.R. 308 (S.C.C.); *Rivard c. Commission de police du Québec*, [1987] R.J.Q. 2157 (C.S.); *Saulnier c. Commission de police du Québec*, (1976) 1 R.C.S. 572; *Selvarajan c. Race Relations Board*, (1976) 1 All E.R. 12; *St-Hilaire c. Bégin*, [1982] C.A. 25; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail*, (1984) 2 R.C.S. 412 et (1985) 14 D.L.R. 457 (S.C.C.); *T.A. Miller Ltd. c. Minister of Housing and Local Government*, (1968) 1 W.L.R. 992; *Thérault c. Brosseau*, C.S. Montréal 500-05-011913-801, le 3 mars 1981; *Tomko c. Labour Relations Board (Nouvelle-Écosse)*, (1977) 1 R.C.S. 112; *Tremblay c. Séguin*, [1980] C.A. 15; *Vachon c. P.G. du Québec*, (1979) 1 R.C.S. 555; *Valente c. R.*, (1985) 2 R.C.S. 673, (1985) 23 C.C.C. 193 (S.C.C.) et (1986) 49 C.R. 97 (S.C.C.); *Wilson c. British Columbia (Medical Services Commission)*, (1989) 53 D.L.R. 171 (B.C.C.A.); *Wilson c. Law Society of British Columbia*, (1987) 33 D.L.R. 572 (B.C.C.A.).

Doctrine citée

Benyekhlef, Karim. *Les garanties constitutionnelles relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire au Canada*. Cowansville : Y. Blais, 1988. 198 p.; Borgeat, Louis. « La faute disciplinaire sous le Code des professions », (1978) 38 R. du B. 3-12; Brun, Henri et Tremblay, Guy. *Droit constitutionnel*. Cowansville : Y. Blais, 1982, 798 p.; Ga-

rant, Patrice. *Droit administratif*. 2^e éd. Montréal : Y. Blais, 1985. 1032 p.; Glenn, H. Patrick. « La responsabilité des juges », (1982) 28 R.D. McGill 228-283; Lederman, W.R. « The Independence of the Judiciary », dans Allen M. Linden. *Conference on the Canadian Judiciary* : Toronto, 1976. Toronto : Osgoode Hall Law School, 1976. Pp. 1-12; Lemieux, Denis. *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*. Farnham : C.C.H./F.M. Mis à jour; Maxwell, Peter Benson. *On the Interpretation of Statutes*. 4th ed. by J. Anwyll Theobald. Toronto : Carswell, 1905. 670 p.; Ouellette, Yves. « Chroniques régulières. L'imprécision des codes de déontologie professionnelle », (1977) 37 R. du B. 669-671; Pépin, Gilles et Ouellette, Yves. *Principes de contentieux administratif*. 2^e éd. Cowansville : Y. Blais, 1982. 666 p.; Shetreet, Shimon. « The Emerging Transnational Jurisprudence on Judicial Independence : The IBA Standards and Montreal Declaration », dans *Judicial Independence : the Contemporary Debate*. Ed. by Shimon Shetreet and Jules Deschênes. Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 1985. Pp. 393-402

TEXTE INTÉGRAL DU JUGEMENT

La requérante est juge à la Cour du Québec (avant la réforme à la *Loi sur les tribunaux judiciaires*⁽¹⁾, entrée en vigueur le 31 août 1988, elle était juge au Tribunal de la jeunesse), Chambre de la jeunesse, avec juridiction dans tout le Québec, particulièrement dans le district judiciaire de Terrebonne.

Elle se pourvoit en évocation contre une décision du comité formé par le Conseil de la magistrature du Québec pour étudier et faire des recommandations sur certains (10) des 55 manquements au code de déontologie⁽²⁾ invoqués par le mis en cause Miville Lapointe.

Le 28 juin 1988, le mis en cause Miville Lapointe, en sa qualité de directeur général du Centre des services sociaux Laurentides-Lanaudière, a déposé une plainte auprès du Conseil de la magistrature du Qué-

(1) L.R.Q., c. T-16.

(2) Code de déontologie de la magistrature, Décret 643-82 du 17/3/82, (1982) 114 G.O. II 1648.

bec reprochant à la requérante 58 manquements au *Code de déontologie de la magistrature* et instituée en vertu du régime de déontologie prévu à la *Loi sur les tribunaux judiciaires* du Québec.

Le 11 juillet 1988, à une réunion du Conseil, il fut décidé de confier la réception et l'examen de la plainte au juge André Desjardins (aujourd'hui décédé) qui :

– le 13 juillet 1988, a reçu la déposition du plaignant (R-32). À ce sujet, la requérante se plaint de ne pas avoir été informée de cette action et de n'avoir pu y assister ; et

– le 21 juillet 1988, a reçu la version de la requérante (R-33), qui se plaint de s'être vu refuser le droit de donner des explications relativement à l'une des plaintes, le juge Desjardins considérant que la plainte ne justifiait pas une enquête alors que le Conseil l'a ultérieurement retenue, en conséquence sans explication de la part de la requérante.

Le juge Desjardins déposa son rapport du 28 juillet 1988 (R-6), où il fait des recommandations sous chacun des manquements reprochés.

Le 11 août 1988, le Conseil, entre autres décisions :

– adopte l'interprétation de l'article 1 du Code de déontologie que le juge Desjardins s'est fixée dans son rapport. À ce sujet, la requérante soutient que le Conseil s'est alors interdit de recevoir les moyens de la requérante à l'encontre de cette interprétation, préjugant des droits de la requérante et portant atteinte à leur impartialité.

– entérine 55 des 58 recommandations du rapport Desjardins et décide qu'il y aura enquête dans 3 cas non retenus par le juge Desjardins (dont l'un, comme on l'a vu, n'a pas reçu d'explication de la part de la requérante) ;

– décide de la composition du comité chargé de mener l'enquête : les honorables Yvon Mercier, Guy Guérin, Rémi Bouchard et Paul Mailloux et M^e Vincent O'Donnell.

Le 15 août 1988, le Conseil transmet aux avocats de la requérante une copie intégrale du rapport de l'honorable Desjardins (R-6), accompagnée de la lettre produite sous la cote R-9 qui mentionne l'essentiel des décisions prises par le Conseil le 11 août.

Par la suite, le comité fixe la date d'audition pour entendre les objections préliminaires annoncées, d'abord au 13 octobre 1988 (R-10), puis au 20 et au 21 décembre 1988 (R-12).

Les objections de la requérante, soulevées dès le 20 décembre devant le comité du Conseil, apparaissent à la transcription (R-13) des audiences. Elles soutenaient :

– la non-communication de la plainte à la requérante ;

– la délégation illégale des pouvoirs du Conseil au juge Desjardins et, subsidiairement, que le Conseil ne s'était pas conformé aux recommandations du juge Desjardins ;

– le non-respect de la règle « *audi alteram partem* » ;

– la composition irrégulière du Conseil et du comité et l'absence d'un quorum éventuel.

Toutes les objections ont été rejetées par le comité (R-15) par décision écrite du 30 janvier 1989 et cette décision est attaquée par la requête sous étude qui en recherche l'évocation, la révision et l'annulation.

De plus, la requérante demande de déclarer le comité et le Conseil sans compétence pour poursuivre l'enquête et disposer des plaintes ; d'annuler certains articles de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* qui seraient contraires au principe de l'indépendance judiciaire ; et d'annuler tous les articles du Code de déontologie pour cause d'*ultra vires* ou, subsidiairement, certains d'entre eux, ou encore en déclarer inopérants, pour le même motif ou parce que incompatibles avec les articles 7 et 2 b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁽³⁾ et 3 de la *Charte québécoise des droits et libertés*⁽⁴⁾.

Les questions soulevées sont donc de deux ordres. Il convient de s'interroger sur le procédé ou la procédure, avant de passer à l'ordre législatif et réglementaire.

De toute façon, c'est bien le pouvoir de révision de notre Cour qui est ici invoqué et même d'évocation pour la suite des actions possibles, si des disposi-

(3) Dans *Loi de 1982 sur le Canada*, (R.U.), (1982, c. 11, annexe B, partie I).

(4) *Charte des droits et libertés de la personne*, (L.R.Q., c. C-12), art. 3.

tions étaient déclarées nulles. L'article 846 C.P. est ici invoqué, en ses paragraphes 1 et 3, en l'absence, dans la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, de clause privative.

Communication suffisante de la plainte

La *Loi sur les tribunaux judiciaires* prévoit qu'une plainte est considérée en deux étapes :

– l'étape de l'examen (chap. III ⁽⁵⁾, section III ⁽⁶⁾).

Au sujet de la communication de la plainte, l'article 266 stipule :

266. Le conseil communique au juge une copie de la plainte ; il peut requérir de ce juge des explications.

– l'étape de l'enquête (section IV ⁽⁷⁾ du même chapitre).

Au sujet de la communication de la plainte, l'article 271 stipule :

271. Le comité communique au juge une copie de la plainte ou de la demande du ministre de la justice faite conformément aux articles 103.1 ou 230.

Dans les trente jours qui suivent la communication de la plainte, le comité convoque le juge concerné et le plaignant pour procéder à l'enquête et à l'audition ; il avise également le ministre de la justice, et celui-ci ou son représentant peut intervenir lors de l'enquête ou de l'audition.

La requérante a soutenu devant le comité que le comité n'avait pas satisfait aux exigences de l'article 271. Dans sa décision, le comité a rejeté l'objection, considérant que la lettre du 15 août (R-9) avait constitué une communication suffisante de la plainte au sens de l'article précité.

Il faut d'abord préciser les faits d'après le dossier. Malgré le paragraphe 25 a) de la requête, l'avocat de la requérante a mentionné à l'audience que le Conseil avait satisfait à l'article 266, mais que le comité n'avait pas satisfait à l'article 271. C'est d'ailleurs cette dernière partie que la requérante a soutenue devant le comité et sur laquelle celui-ci s'est prononcé.

Il n'est pas contesté que le comité ou le Conseil constituent une autorité administrative compétente pour interpréter la loi qu'on lui demande d'appliquer. Ce faisant, le comité ne peut cependant excéder sa juridiction en adoptant, par exemple, une in-

terprétation dite manifestement déraisonnable :

La simple erreur de droit est l'erreur commise de bonne foi par un tribunal administratif dans l'interprétation ou l'application d'une disposition de sa loi constitutive, d'une autre loi, d'une convention ou d'un autre document qu'il est chargé d'interpréter et d'appliquer dans les cadres de sa compétence ⁽⁸⁾.

Ou encore une erreur évidente et significative que les juges ne peuvent s'empêcher de contrôler selon l'expression des professeurs Pépin et Ouellette :

La notion d'erreur de droit à la lecture du dossier est souple et largement extensible ; son contenu peut varier selon l'interprétation et la discrétion des juges. Il se pourrait même que des arrêts de cours de première instance l'aient étendu démesurément à des erreurs de procédure ou à des erreurs de fait. Aussi est-il prudent de s'en remettre aux arrêts de la Cour suprême du Canada sur le sujet : il s'agira d'une erreur « *prima facie* » qui est plus qu'une simple divergence d'opinion sur l'interprétation d'un texte législatif ou d'une convention collective, mais moins qu'une erreur portant atteinte à la juridiction. Elle s'analyserait en quelque sorte comme un affront au droit, une erreur évidente et significative, que les juges ne peuvent s'empêcher de contrôler, en l'absence de clause privative, sans quoi les administrations pourraient se moquer du droit. Il pourra s'agir, par exemple, d'une sentence arbitrale qui contrevient à une disposition de la loi, ou d'une décision prononcée sans tenir compte d'un arrêt rendu par la Cour suprême du Canada. Souvent il s'agira d'une erreur qui n'est pas susceptible d'être corrigée par voie d'appel ou de procédure déclaratoire, et qui, à défaut d'utiliser un recours en annulation, devrait être tolérée. En cas de doute ou d'irrégularité mineure, la discrétion judiciaire lors d'un recours en certiorari ou en évocation s'exercera en faveur de l'Administration ou du tribunal inférieur. ⁽⁹⁾

Or, la lettre du 15 août 1988, que le comité a jugée suffisante, mentionne bien, selon le paragraphe 16 de la requête : « l'essence des décisions prises lors de l'assemblée du Conseil de la Magistrature tenue le 11 août et y joint le rapport intégral du juge André Desjardins ». Le rapport Desjardins (R-6) comprend 27 pages (la plainte au Conseil en com-

(5) Art. 260 à 281.

(6) Art. 263 à 268.

(7) Art. 269 à 281.

(8) *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail*, (1984) 2 R.C.S. 412, 420 et (1985) 14 D.L.R. 457 (S.C.C.).

(9) Gilles Pépin et Yves Ouellette, *Principes de contentieux administratif*, 2^e éd. Cowansville : Y. Blais, 1982. P. 276.

portait 6, plus 5 pages de précisions). Il comportait aussi l'explication suivante, constituant en quelque sorte un mode d'emploi :

Le numéro que porte chacune des plaintes ci-après énumérées, est le numéro que je lui ai donné, mais le chiffre entre parenthèses qui suit ce numéro réfère au paragraphe de la plainte originale d'où il est tiré, et dans certains cas au paragraphe des précisions apportées par la suite.

Par ailleurs les dossiers de la Cour sont identifiées par leur numéro sans référence au nom des parties. Finalement les articles du Code de déontologie sont identifiés par leur numéro précédé des lettres CD (ex. CD2).

L'usage de tous ces documents permettait de comprendre au moins l'essentiel des manquements reprochés.

Il est vrai que la lettre R-9 émanait du Conseil, et non du comité, et qu'elle était transmise par le secrétaire du Conseil, qui n'est pas membre du comité.

La Cour est d'avis qu'annuler la décision pour ce motif équivaudrait à considérer ce vice de forme comme une formalité essentielle à l'exercice de la compétence. On doit certes constater ici que la communication n'a pas fait défaut, puisque le rapport a été transmis par l'organisme principal au lieu de l'organisme délégué. L'irrégularité n'entraîne pas la violation d'un principe de justice naturelle et ne peut revêtir qu'un caractère purement technique et non substantiel. L'objectif visé pouvait certes être atteint, à savoir : la communication du contenu des manquements reprochés. Ne peut-on pas affirmer qu'une disposition comme l'article 271 n'est pas impérative sur la qualité de l'expéditeur, surtout si, comme en l'espèce, le Conseil a fait la communication au lieu du comité ? Plusieurs décisions de nos tribunaux et plusieurs ouvrages de doctrine invitent à ne considérer une carence d'ordre procédural comme fatale que s'il en résulte une atteinte à des droits ou un préjudice quelconque suffisamment sérieux : Gilles Pépin et Yves Ouellette, *Principes de contentieux administratif*⁽¹⁰⁾ ; Denis Lemieux, *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*⁽¹¹⁾ ; Vachon c. P.G. du Québec⁽¹²⁾.

(10) *Id.*, p. 229.

(11) Denis Lemieux, *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*. Farnham : C.C.H./F.M. Pp. 3705 et 3709.

(12) (1979) 1 R.C.S. 555, 561.

Puisqu'il faut s'appliquer à donner plutôt effet à l'intention du législateur, le caractère même impératif (ce qui n'est pas nécessairement le cas ici) d'une règle de procédure doit être interprété dans le sens de cette intention. Ici, nous ne pouvons conclure que le défaut reproché équivaut à une formalité essentielle, et on ne trouve pas exprimé à l'article 271 ni ailleurs qu'un manquement entraîne une nullité.

Déjà en 1948, M. le juge Pratte, dans *Association catholique des institutrices rurales du district n° 60 Inc. v. Commissaires d'écoles de la municipalité scolaire de St-Pascal*⁽¹³⁾, citait avec approbation Maxwell⁽¹⁴⁾ :

But when a public duty is imposed, and the statute requires that it shall be performed in a certain manner, or within a certain time, or under other specified conditions, such prescriptions may well be regarded as intended to be directory only, when injustice or inconvenience to others who have no control over those exercising the duty would result, if such requirements were essential and imperative.⁽¹⁵⁾

Dans les circonstances, la Cour est d'avis que la décision attaquée par la requérante au titre de l'insuffisance de la communication par le comité au sens de l'article 271 n'est pas susceptible de révision et qu'elle est bien fondée.

Le délai de convocation

L'article 271 traite aussi du délai de convocation, le paragraphe 2 se lit comme suit :

Dans les trente jours qui suivent la communication de la plainte, le comité convoque le juge concerné et le plaignant pour procéder à l'enquête et à l'audition ; il avise également le ministre de la justice, et celui-ci ou son représentant peut intervenir lors de l'enquête ou de l'audition.

La requête établit qu'un avis d'enquête du 13 octobre 1988 fut transmis (R-10), annulé le 24 (R-11) et remplacé le 21 novembre (R-12). La preuve établit aussi que, entre le 15 et le 31 août 1988, le président du comité a reconnu l'absence de l'avocat du

(13) [1948] R.L. 97 (B.R.).

(14) Peter Benson Maxwell, *On the Interpretation of Statutes*. 4th ed. by J. Anwyl Theobald. Toronto : Carswell, 1905. P. 557.

(15) Voir *supra*, note 13, 104.

mis en cause de la mi-septembre au début d'octobre comme motif pour fixer une date en octobre (voir la pièce M-1). De plus, à des dates imprécisées, en octobre, les avocats de la requérante furent joints pour tenter de fixer des dates qui convenaient. Ceux-ci n'étaient pas disponibles en tout temps.

Tenir que le Conseil ou le comité, dans de telles circonstances, s'est écarté de son devoir de convocation dans les 30 jours et que le retard constituerait un écart à la règle du délai raisonnable paraîtrait éminemment injuste pour le comité en l'absence de préjudice quant aux droits à une enquête dans les meilleurs délais. Il convient de souligner deux paragraphes de l'*affidavit* du président du comité :

5° J'ai pris connaissance de la lettre de M^e Michel Robert datée du 6 avril 1989 dans laquelle celui-ci semble indiquer que je n'aurais aucunement communiqué avec lui ou avec son bureau avant les 6, 7 ou 11 octobre 1988 ;

6° Je ne puis malheureusement me souvenir des dates exactes où j'ai communiqué avec M^e Robert ou M^e Marchessault de son bureau. Je me souviens cependant qu'à l'automne 1988, il était difficile de fixer des dates d'audition rapprochées vu l'horaire très chargé de M^e Robert en raison de ses occupations politiques au niveau fédéral avant l'élection de novembre 1988.

La requérante ne peut se plaindre du délai pendant lequel son avocat n'était pas disponible. N'est-elle pas alors présumée avoir consenti au délai ? Il est clair, à notre avis, que le temps consacré à la recherche d'une date convenable était utile à la convocation et que, en l'absence d'une disposition impérative, ce que n'est pas l'article 271, le comité pouvait ne pas fixer d'autorité une date quelconque et agir plutôt selon ce qui paraissait alors convenable. Ce faisant, le comité n'a pas manqué de diligence. Ajoutons qu'il ne s'agit pas d'une formalité essentielle, puisqu'il ne peut s'agir que de la manière selon laquelle une chose doit être faite, sans sanction prescrite au cas de non-conformité stricte.

Pour ajouter à la jurisprudence sur cette question, il y a lieu de citer ce passage de *Metropolitan Toronto Board of Police Commissioners c. Metropolitan Toronto Police Association (Unit B)* ⁽¹⁶⁾, où la Cour d'Appel d'Ontario appliquait à une sentence arbitrale rendu après délai un principe qui avait servi

dans un autre arrêt où les exigences statutaires n'avaient pas été suivies concernant la constitution d'un jury :

In the present case I have already referred to the purpose or scheme of the Act. The duties that were to be performed were public and could not be controlled by the parties. There are no consequences prescribed for non-performance, and to hold that s.33 was imperative in the sense that failure to comply made an award a nullity, would be manifestly inconvenient and unjust to the parties affected, among whom I include not only the parties to these proceedings but also the public. No prejudice has been shown and we are therefore of opinion that the 60-day provision in s.33 is directory and not imperative ⁽¹⁷⁾.

Délégation à l'un des membres du Conseil

On peut lire à l'extrait du procès-verbal de la réunion du Conseil, tenue le 11 juillet 1988 (R-4) :

Après discussion, il est décidé unanimement sur proposition dûment secondée, qu'il y a lieu de suivre la procédure habituelle dans cette affaire et confier la réception et l'examen de cette plainte à l'hon. J. André Desjardins.

La requérante soutient qu'il s'agissait d'une délégation illégale des pouvoirs du Conseil à l'un de ses membres au stade de la réception et de l'examen de la plainte ou que, subsidiairement, si la délégation est possible, alors le Conseil était lié par les recommandations et ne pouvait faire enquête sur un manquement invoqué par le plaignant, non retenu par l'honorable Desjardins.

Voici comment le Conseil s'est exprimé au sujet de cette objection :

Il est bien reconnu en droit administratif, que l'organisme détenteur d'un pouvoir discrétionnaire doit exercer lui-même ce pouvoir et qu'il ne peut le transmettre à une autre autorité ou à un ou une minorité de ses membres.

[Voir : Denis Lemieux, *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*, Publications CCH/FM, n° 35-140.]

Le processus d'investigation de la plainte utilisé par le conseil démontre que celui-ci n'a pas délégué ses pouvoirs au juge Desjardins. Ce dernier a agi seul pour recueillir les informations nécessaires concernant la plainte selon l'article 265 mais c'est collégia-

(16) (1973) 3 O.R. 563 (C.A.).

(17) *Id.*, 569.

lement que la plainte a été examinée et que la décision de faire enquête a été prise lors de la réunion tenue le 11 août 1988.

La Cour est d'avis que cette décision est correcte, en appliquant le droit aux faits de l'affaire. En effet, avant comme après le 31 août 1988 (date d'entrée en vigueur des amendements à la *Loi sur les tribunaux judiciaires*), l'article 263 de cette loi contenait le paragraphe suivant :

Le conseil reçoit et examine une plainte portée par toute personne contre un juge et lui reprochant un manquement au code de déontologie.

La partie pertinente de l'article 265 avec, entre parenthèses, les trois mots supprimés par les amendements de 1988 :

Le conseil examine la plainte ; il peut [à cette fin,] requérir de toute personne les informations qu'il estime nécessaires et [...]

La partie pertinente de l'article 268 se lit :

Le conseil peut, après l'examen d'une plainte, décider de faire enquête. Il est tenu cependant de faire enquête si la plainte est portée par le ministre de la justice [...]

Ce qui est en litige ici, c'est l'examen de la plainte. Si le juge Desjardins avait seul examiné la plainte, il y aurait certes eu délégation illégale. Le Conseil ne pouvait, sans examiner lui-même la plainte, décider sur les seules recommandations du juge Desjardins (R-6).

C'est en assemblée du Conseil que l'examen a été fait, tel fait foi l'extrait du procès-verbal produit comme pièce R-8. Il faut reproduire quelques paragraphes de ce procès-verbal (les italiques sont du soussigné) :

Les membres du Conseil prennent connaissance du rapport sur la recevabilité et l'examen de cette plainte, préparé par l'hon. J. André Desjardins en date du 28 juillet 1988.

Relisant par la suite chacune des plaintes, les membres du Conseil entérinent cinquante-cinq (55) des cinquante-huit (58) recommandations du rapport détaillées comme suit :

[...]

Trois (3) autres recommandations du rapport précité ne sont pas suivies par les membres du Conseil qui concluent qu'il y a matière à enquête dans les plaintes 3.1 (10) et 6.3 (16) sous les articles 1 et 2 du Code de déontologie seulement, rejetant la prétention d'une infraction à l'article 5 dudit Code

dans le cas de la plainte 3.1 ; le Conseil également conclut qu'il y a matière à enquête dans le cas de la plainte 9.0 (19) sous les articles 4 et 8 du Code de déontologie.

Dans tous ces cas, sauf un, il s'agit de conclusion unanime des membres du Conseil ; dans la plainte 9.0, les membres sont unanimes à conclure qu'il y a matière à enquête sous l'article 8 du code de déontologie alors que c'est sur vote majoritaire (1 contre et 1 abstention), qu'il conclut qu'il y a matière à enquête en vertu de l'article 4 du code.

Les membres décident également unanimement qu'il y a lieu de faire parvenir au juge et au plaignant le rapport intégral de l'hon. J. André Desjardins accompagné d'une lettre détaillant les cinquante-cinq (55) recommandations entérinées par le Conseil et les trois (3) autres où le Conseil a décrété qu'il y avait matière à enquête.

Il faut constater que le Conseil a exercé lui-même le pouvoir discrétionnaire qui lui a été confié, et ce, à l'occasion d'une réunion qu'il faut bien qualifier de séance d'étude. Il aurait pu à cette occasion ou avant, requérir des informations de toute personne, dont le plaignant et la requérante, comme le juge Desjardins l'avait fait (les dépositions sont traduites et déposées sous les cotes R-32 et R-33), il n'y était pas tenu. L'examen sérieux d'une plainte peut se faire au moyen d'une vérification sommaire des faits. Ici la vérification n'a pas été sommaire. Le Conseil, qui n'était pas tenu de vérifier les faits, pouvait les faire vérifier par le juge Desjardins sans contrevenir au principe interdisant la sous-délégation. Il évitait ainsi un processus plus lourd, au stade préliminaire de l'examen, que celui que le législateur a voulu lui-même éviter pour l'enquête elle-même qui, elle, se fait par un comité de cinq membres, et non par le Conseil au complet.

À mon sens, il faut lire le mandat confié au juge Desjardins comme si celui-ci était chargé d'agir à une certaine étape, sans pouvoir décisionnel. D'ailleurs, il n'a rien décidé mais il a fait des recommandations. C'est le Conseil qui a conservé le pouvoir de décision et qui a, en fait, décidé, même s'il l'a fait en suivant la plupart des recommandations. Il ne les a pas toutes suivies. Cette façon de voir va dans le sens de la position prise par plusieurs (18).

(18) Denis Lemieux. *Contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*. Farnham : C.C.H./F.M. Mis à jour ; Tomko c. *Labour Relations Board* (Nouvelle-Écosse), (1977) 1 R.C.S. 112, 126-129 ; *Commission de la Fonction publique c. Desbiens*, [1970] C.A. 727.

Le Conseil n'ayant été aucunement lié par le rôle rempli par l'honorable Desjardins et ne s'étant pas départi de son pouvoir de décision, on doit considérer qu'il a été disposé de l'argument subsidiaire que le Conseil aurait été en défaut de se conformer aux recommandations du juge Desjardins.

À notre avis, le comité a correctement décidé de rejeter l'objection en concluant :

Le processus d'investigation de la plainte utilisé par le conseil démontre que celui-ci n'a pas délégué ses pouvoirs au juge Desjardins. Ce dernier a agi seul pour recueillir les informations nécessaires concernant la plainte selon l'article 265 mais c'est collégialement que la plainte a été examinée et que la décision de faire enquête a été prise lors de la réunion tenue le 11 août 1988.

La règle « *audi alteram partem* » au stade de l'examen

On a vu que la *Loi sur les tribunaux judiciaires* règle en deux sections le sort des plaintes : l'une correspond au stade de l'examen, l'autre au stade de l'enquête.

La requérante avait-elle droit à la protection de la règle « *audi alteram partem* » au stade de l'examen ?

Elle soutient que oui parce que ses droits sont affectés et invoque à l'appui des jugements dans les affaires où il pouvait y avoir dégradation d'un directeur de police, comme dans l'affaire *Saulnier c. Commission de police du Québec* (19) ; blâme sur l'administration de la ville de Rimouski, avec un effet dommageable sur les administrateurs, *St-Hilaire c. Bégin* (20), ou encore de la procédure d'enquête elle-même comme dans *Fraternité inter-provinciale des ouvriers en électricité c. Office de la construction du Québec* (21) et *Rivard c. Commission de police du Québec* (22).

Elle cite aussi *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, où le juge Dickson a proposé des

critères, précisant que la liste n'en est pas exhaustive :

(1) Les termes utilisés pour conférer la fonction ou le contexte général dans lequel cette fonction est exercée donnent-ils à entendre que l'on envisage la tenue d'une audience avant qu'une décision soit prise ?

(2) La décision ou l'ordonnance porte-t-elle directement ou indirectement atteinte aux droits et obligations de quelqu'un ?

(3) S'agit-il d'une procédure contradictoire ?

(4) S'agit-il d'une obligation d'appliquer les règles de fond à plusieurs cas individuels plutôt que, par exemple, de l'obligation d'appliquer une politique sociale et économique au sens large ? (23)

Le passage qui suit est important :

Tous ces facteurs doivent être soupesés et évalués et aucun d'entre eux n'est nécessairement déterminant. Ainsi, au paragr. (1), l'absence de terme exprès prescrivant la tenue d'une audience n'exclut pas nécessairement l'obligation en *common law* d'en tenir une. Quant au paragr. (2), la nature et la gravité, le cas échéant, de l'atteinte aux droits individuels, et la question de savoir si la décision ou ordonnance est finale sont importantes, mais le fait que des droits soient touchés n'entraîne pas nécessairement l'obligation d'agir judiciairement. (24)

Avec la requérante, il faut reconnaître que la situation n'est pas la même selon que les plaintes ou manquements sont retenus comme susceptibles d'enquête ou non. Elle souligne qu'elle est en quelque sorte en suspension provisoire puisque, en vertu des termes de la lettre M-4 du juge en chef du Tribunal de la jeunesse (selon le titre qui était alors en vigueur), l'honorable Ruffo est libérée des rôles à Saint-Jérôme jusqu'à nouvel ordre. Replacée dans le contexte que permet la preuve, on comprend que cette lettre du 5 juillet 1988, antérieure aux événements qui nous intéressent au sujet de la règle « *audi alteram partem* », vient après la requête en récusation générale que le mis en cause avait fait signifier à la fin de juin 1988 et que c'est d'un commun accord que la requérante et son juge en chef ont décidé que celle-ci ne siégerait pas en attendant le sort des plaintes.

(19) (1976) 1 R.C.S. 572.

(20) [1982] C.A. 25.

(21) [1983] C.A. 7.

(22) [1987] R.J.Q. 2157 (C.S.).

(23) (1979) 1 R.C.S. 495, 504 et (1979) 92 D.L.R. 1 (S.C.C.).

(24) *Ibid.*

La suspension, s'il en est, n'est donc pas une conséquence de la réception et de l'examen des plaintes. De plus, ce n'est pas une situation prévue à la loi, puisque seul le Conseil peut suspendre un juge pendant la durée d'une enquête (art. 276). Puisque cette suspension n'a pas eu lieu, la requérante peut toujours, selon ce qui a été mentionné à l'audience, agir dans ses fonctions ailleurs qu'à Saint-Jérôme, sans enfreindre ni l'entente ni la directive du juge en chef.

On ne doit certes pas minimiser l'importance de la rétention de la plainte et, dans la mesure où la plainte est retenue, que les droits d'un juge peuvent être affectés. Mais cette situation dépend de l'enquête sur la plainte retenue, issue d'un processus administratif soumis à l'obligation générale d'agir équitablement, ce qui n'impose pas l'application de la règle « *audi alteram partem* » comme dans le cas où le processus quasi judiciaire serait soumis aux règles de la justice naturelle.

Il n'est pas allégué, en l'espèce, que les manquements retenus l'ont été parce que le juge Desjardins ou le comité n'avait pas procédé de façon équitable ni que la rétention peut résulter d'un abus du pouvoir discrétionnaire.

Il faut donc, à notre avis, être d'accord avec la décision du comité (R-15) relativement à l'objection sur l'application de la règle « *audi alteram partem* » et il y a lieu de considérer Patrice Garant. *Droit administratif*⁽²⁵⁾ et les affaires *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional of Commissioners of Police*⁽²⁶⁾ et *Tremblay c. Séguin*⁽²⁷⁾, qu'a citées le comité dans sa décision de rejeter l'objection ; les affaires *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*⁽²⁸⁾, *Irvine c. Canada (Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*⁽²⁹⁾, *Selvarajan c. Race Relations Board*, dont il y a lieu de reproduire cet extrait :

In all these cases it has been held that the investigating body is under a duty to act fairly : but that

which fairness requires depends on the nature of the investigation and the consequences which it may have on persons affected by it. The fundamental rule is that, if a person may be subjected to pains or penalties, or be exposed to prosecution or proceedings, or deprived of remedies or redress, or in some such way adversely affected by the investigation and report, then he should be told the case made against him and be afforded a fair opportunity of answering it. The investigating body is, however, the master of its own procedure. It need not hold a hearing. It can do everything in writing. It need not allow lawyers. It need not put every detail of the case against a man. Suffice it if the broad grounds are given. It need not name its informants. It can give the substance only. Moreover it need not do everything itself. It can employ secretaries and assistants to do all the preliminary work and leave much to them. But, in the end, the investigating body itself must come to its own decision and make its own report.⁽³⁰⁾

et l'affaire *T.A. Miller Ltd. c. Minister of Housing and Local Government*⁽³¹⁾, au même effet que la précédente affaire *Selvarajan*.

La composition du Conseil et du comité

Celui qui n'a pas participé à toute l'audition d'une affaire ne peut pas participer à la décision qui s'ensuit. « *He who decides must hear.* » Ce principe a été établi par la Cour suprême dans *Mehr c. Law Society of Upper Canada*⁽³²⁾.

La composition de l'organisme appelé à rendre une décision doit donc se limiter à ceux qui ont entendu l'affaire. Autrement, la décision peut être déclarée *ultra vires*. Encore faut-il que le Conseil, dans sa composition que la requérante prétend irrégulière, soit l'organisme qui décide et, pour le déterminer, comme l'a fait la Cour d'Appel fédérale dans *Doyle c. Commission sur les pratiques restrictives du commerce du Canada*⁽³³⁾ où il fallait prendre en considération l'ensemble des dispositions qui régissaient la commission, constater que le Conseil reçoit

(25) Patrice Garant. *Droit administratif*. 2^e éd. Montréal : Y. Blais, 1985. P. 714.

(26) (1979) 1 R.C.S. 311, 324-325; (1979) 88 D.L.R. 671 (S.C.C.); (1978) 23 N.R. 410 (S.C.C.).

(27) [1980] C.A. 15, 17.

(28) (1980) 1 R.C.S. 602, 628-629; (1980) 106 D.L.R. 385 (S.C.C.); (1980) 50 C.C.C. 353 (S.C.C.); (1980) 13 C.R. 1 (S.C.C.); (1980) 30 N.R. 119 (S.C.C.).

(29) (1987) 1 R.C.S. 181, 231 et (1987) 74 N.R. 33 (S.C.C.).

(30) (1976) 1 All E.R. 12, 19.

(31) (1968) 1 W.L.R. 992, 995.

(32) [1955] R.C.S. 344.

(33) (1985) 1 C.F. 362 (C.A.).

et examine une plainte ou un manquement mais qu'il n'entend pas.

272. Le Comité entend les parties, leur procureur ainsi que leurs témoins.

Il peut s'enquérir des faits pertinents et convoquer toute personne apte à témoigner sur ces faits.

Les témoins peuvent être interrogés ou contre-interrogés par les parties.

273. Les membres du comité sont investis, aux fins d'une enquête, des pouvoirs et immunités des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37).

Le sort du rapport d'enquête est déterminé par les articles 277, 278 et 279. Notamment à l'article 277, on lit que : « Le comité soumet son rapport d'enquête [...] au conseil. » Il n'y a donc pas lieu, en ce qui concerne le Conseil, de voir à l'application de la règle qui exige que celui qui décide entende l'affaire. Le comité, quant à lui, a été désigné par le Conseil le 11 août 1988 (R-8), et ses cinq membres sont encore en fonction pour cette enquête, si l'article 163 des dispositions transitoires de la réforme de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* est interprété comme prolongeant les mandats des membres du comité :

163. A compter du 31 août 1988, les mandats en cours des membres du Conseil de la magistrature visés aux paragraphes a, b et c de l'article 248 de la Loi sur les tribunaux judiciaires, tel que cet article se lisait avant d'être remplacé par la présente loi, prennent fin, sauf en ce qui concerne les enquêtes au sujet d'une plainte qui ne sont pas terminées. (34)

Il faut distinguer entre l'enquête prise dans son sens global correspondant au titre de la section IV du chapitre sur la déontologie judiciaire (art. 269 à 281).

Si, comme nous le croyons, c'est de cette enquête qu'il s'agit, plutôt que de l'enquête prise dans son sens plus restreint qui fait partie de l'audition, la première séance tenue par le comité a eu lieu le 20 décembre 1988. Il faut donc fixer le début de l'enquête dans son sens global et, pour ce faire, interpréter l'article 269 :

269. Pour mener l'enquête sur une plainte, le conseil établit un comité formé de cinq personnes choisies

parmi ses membres et il désigne parmi elles un président.

Le quorum du comité est de trois personnes.

Il semble découler de cet article que la première étape de l'enquête est la formation du comité qui, dans notre cas, eut lieu le 11 août, à la séance du Conseil.

Nous croyons aussi que, en conséquence de l'article 163 précité, les mandats des cinq membres du comité sont continués jusqu'à la remise de leur rapport et de leurs recommandations au Conseil. Cette prolongation de statut à fin spécifique était nécessaire en raison de l'article 269, qui oblige à former de membres du Conseil le comité chargé de mener l'enquête.

La composition du Conseil après le 11 août 1988 a changé en raison notamment des modifications apportées à l'article 248 de la Loi entrée en vigueur le 31 août 1988 : certains titres ou fonctions attributifs de postes ont changé et certains membres ont été remplacés. Le comité a rejeté l'objection que la requérante lui avait formulée à ce sujet et a élaboré des motifs à l'appui de sa décision. Encore ici, les règles du quorum ont été respectées et la Cour est d'accord avec les motifs du comité, sauf en ce qui concerne les mandats continués en vertu de l'article 163 pour tout membre du Conseil non membre du comité, comme M. le juge Rondeau. D'après la décision du comité, ce mandat continuerait après le rapport du comité d'enquête, de telle sorte que son titulaire siégerait au Conseil au moment de considérer le rapport seulement parce qu'il était membre du Conseil quand la décision a été prise de faire enquête. Le mis en cause adopte aussi cette prise de position.

À l'audience, l'avocat des intimés a soutenu que la décision de faire enquête était ponctuelle et que les membres qui étaient au Conseil n'avaient pas à y être encore au moment de la considération du rapport. De l'avis de la Cour, cette dernière prise de position apparaît plus compatible avec les dispositions de la loi auxquelles il faut donner effet. En effet, ayant été d'avis que le Conseil n'entendait pas l'affaire et qu'il n'y avait pas lieu de lui appliquer la règle « *He who decides must hear* », il n'importe plus que ceux qui ont décidé de l'enquête soient les mêmes que ceux qui étudient le rapport du comité. D'autant plus que le maintien du mandat des membres du Conseil qui ne sont pas membres du comité risque de poser un problème de surnombre de membres du Conseil sus-

(34) *Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires et d'autres dispositions législatives en vue d'instituer la Cour du Québec*, (L.Q. 1988, c. 21).

ceptibles alors de siéger, au moins en théorie, portant ce nombre à 15 ou 16 au lieu de 14. Sans compter qu'alors il y aurait peut-être deux présidents.

La Cour partage aussi l'avis du comité (voir la décision du 30 janvier 1989, R-15) quant à la composition du Conseil avant le 31 août 1988. Le quorum a été maintenu, notamment par l'effet du dernier paragraphe de l'article 249 qui prolonge jusqu'à nouvelle nomination les mandats expirés.

La composition du comité est aussi mise en question à cause de l'absence de M. le juge Mailloux à toutes les séances du comité (voir les pièces R-13, R-14 et R-15). Cette absence s'explique parce que cette nomination, au titre de la Conférence des juges du Québec (voir décret R-16), était sous l'autorité du paragraphe 248 e) et n'a pas été prolongée par l'effet de l'article 163. Il y avait donc disqualification.

La requérante revendique son droit d'être entendue par cinq personnes en vertu de l'article 269. La Cour ne retient pas cet argument, le quorum de l'article 269 ayant été respecté : *Théroux c. Brosseau* (35).

Partialité appréhendée

La preuve à ce sujet se trouve d'abord à l'un des *affidavits* de la requérante (p. 22), où on lit :

1. L'Honorable Juge Albert Gobeil, juge en chef de la Cour du Québec, chambre de la jeunesse, et membre du conseil de la magistrature m'a fait part verbalement de son intention de ne pas prendre part aux discussions qui auront lieu et aux décisions qui auront à être prises par le Conseil de la magistrature dans l'affaire me concernant.

et à la requête qui fait état de la directive que l'honorable Gobeil a émise en sa qualité de juge en chef de la Cour du Québec, le 21 mars 1989 (R-24), objet d'une demande d'ordonnance d'injonction dans un autre dossier de cette Cour (500-05-005033-897).

Il est aussi en preuve que, aux séances des 11 juillet et 11 août 1988, l'honorable Gobeil siégeait mais n'a pris part à aucune discussion ou délibération concernant l'honorable Ruffo.

Dans les circonstances, la Cour ne peut retenir comme fondée la crainte exprimée à la requête, d'autant plus que les faits mentionnés dans la plainte (R-2) ne sont pas ceux qui sont mentionnés dans la directive (R-24).

Invoquant à la fois la partialité appréhendée et l'application de la règle « *audi alteram partem* », la requérante conteste aussi le Conseil et le comité à la suite de l'interprétation adoptée relativement à l'article 1 du code de déontologie.

À cette séance du 11 août, le Conseil a décidé que « pour les fins de la décision à être rendue, unanimement, les membres acceptent l'interprétation donnée par l'hon. J. André Desjardins à l'article 1 du code de déontologie ». La requérante soutient que, ce faisant, le Conseil a violé son droit de se faire entendre sur la question et s'est éloigné de l'impartialité requise.

La requérante cite autorités et décisions, à l'appui du principe, qui consacrent le droit d'être entendu.

Le code de déontologie en son article 1 se lit comme suit :

1. Le rôle du juge est de rendre justice dans le cadre du droit.

L'interprétation que le juge Desjardins a décidé d'accepter pour lui-même se trouve à son rapport R-6, à la page 3 :

Qu'un juge commet un manquement au Code lorsque, sachant qu'une disposition légale s'applique au cas dont il dispose, ne l'applique pas de propos délibéré pour un motif autre que l'interprétation qu'il y donne.

Que le Conseil de la magistrature ait décidé d'adopter cette interprétation pour la fin spécifique bien limitée de décider de tenir une enquête ou non sur les manquements allégués n'entraîne pas la conclusion que le comité était lié par cette interprétation ni que, en toute autre occasion, soit le comité soit le Conseil ne pourront accepter une autre interprétation. Il est clair que le Conseil n'a pas le pouvoir de lier le comité sur l'interprétation à donner à un texte réglementaire et que le comité reste libre d'adopter toute autre interprétation après avoir entendu les parties. On ne peut, au stade actuel, présumer de la décision que prendra le comité à ce sujet et il est clair que la requérante devra pouvoir exercer son droit d'être entendue sur cette question devant le comité.

(35) C.S. Montréal 500-05-011913-801, le 13 mars 1981, M. le juge Lamb.

En appliquant l'idée émise par le professeur Lemieux⁽³⁶⁾, rien n'indique que le comité ne demeure pas ouvert à toute argumentation pouvant supporter l'une ou l'autre des interprétations possibles pour permettre d'appliquer correctement l'article 1 du code de déontologie.

Les moyens d'ordre constitutionnel

Les autres moyens de la requérante invoquent le principe de l'indépendance judiciaire, la *Loi constitutionnelle de 1867*⁽³⁷⁾ (art. 96), la *Charte canadienne des droits et libertés* (art. 2 b) et 7) et la *Charte des droits et libertés de la personne* (art. 3).

Le procureur général a reçu l'avis conformément au *Code de procédure civile*.

Les règles de déontologie

Les dispositions législatives

La requête attaque les articles 261 et 262 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* et le *Code de déontologie de la magistrature* à cause de la participation du pouvoir exécutif à l'approbation de la déontologie applicable au judiciaire, ce qui constituerait une ingérence incompatible avec le principe de l'indépendance.

Reconnaissons d'abord avec la requérante le statut et l'importance du principe de l'indépendance judiciaire, fondamental en droit canadien. Sans en revoir le fondement historique, puisque ce n'est pas l'objet de contestation en l'espèce, la séparation des pouvoirs, solidement ancrée dans nos sources constitutionnelles, entraîne clairement l'indépendance du pouvoir judiciaire, nécessaire à l'application correcte de la règle de droit dans une démocratie comme la nôtre. Le pouvoir judiciaire doit donc être complètement protégé de l'influence ou de l'ingérence du gouvernement. Bien sûr, l'honorable Ruffo fait partie de ce pouvoir judiciaire qui doit bénéficier des protections de l'indépendance.

L'article 262 détermine le contenu du *Code de déontologie de la magistrature*. À notre avis, cet article est inattaquable, d'abord parce qu'il exprime des exigences généralement admissibles (sauf peut-être pour les activités hors fonctions non fixées que le

Conseil peut approuver ; mais comme il s'agit d'une discrétion en faveur des juges, ce ne peut être un accroissement à l'indépendance) à un point tel qu'elles emportent d'emblée l'adhésion de l'esprit et surtout parce qu'il s'agit là de la manifestation de l'autorité du parlement à laquelle, en cette matière pour le moins, même les tribunaux sont soumis⁽³⁸⁾.

L'article 261 détermine que le code est adopté par le Conseil après consultation du juge. Il doit être approuvé par le gouvernement. C'est cette approbation qui constituerait une ingérence du gouvernement.

Comme le soulignent les intimés, le pouvoir exécutif n'intervient qu'à la mise en vigueur. Le gouvernement ne peut rien déterminer quant au contenu ni modifier le code une fois adopté par le Conseil.

On peut donc, théoriquement, se trouver dans la situation où aucun code de déontologie applicable au juge n'est en vigueur. L'article 263, acte du législateur, venait jusqu'à l'entrée en vigueur du code de déontologie combler le vide, s'il en était, en imposant des règles aussi généralement admissibles que la vertu qui s'impose d'elle-même.

On ne peut donc, à notre avis, faire aucun reproche à l'article 261, ce qui ne serait pas le cas, sans doute, si on y retrouvait, comme par exemple à l'article 95 du *Code des professions*⁽³⁹⁾, le pouvoir pour le gouvernement de le modifier avant de l'approuver et même, comme il a déjà été possible, de le mettre en vigueur par parties.

Il n'est pas inutile d'observer que, pour les juges de nomination fédérale, en vertu de la *Loi sur les juges*⁽⁴⁰⁾, il n'y a pas de code obligatoire, le Conseil canadien de la magistrature étant investi de l'application de règles de déontologie appropriées.

La requête vise maintenant les articles 85, 113, 279 et 280 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* parce que ces dispositions conféreraient au gouvernement du Québec la discrétion et le pouvoir ultime de contrôler les magistrats visés par la loi.

L'argument de la requérante repose essentiellement sur la proposition que l'indépendance dépend

(36) *Op. cit. supra*, note 11, p. 3134.

(37) S.R.C. 1970, app. II, n° 5.

(38) Henri Brun et Guy Tremblay. *Droit constitutionnel*. Cowansville : Y. Blais, 1982. Pp. 513-514.

(39) L.R.Q., c. C-26.

(40) S.R.C. 1970, c. J-1.

dans une très large mesure de l'inamovibilité, ce qui entraînerait que la destitution d'un juge, décision majeure, devrait impliquer le pouvoir législatif.

Les auteurs Shimon Shetreet et Jules Deschênes, *Judicial Independence : The Contemporary Debate* ⁽⁴¹⁾, cités par la requérante, soulignent effectivement les prises de position en ce sens et même l'adoption d'un tel principe dans les organismes internationaux où est reconnue l'émergence d'une certaine jurisprudence approuvant la solution idéale qui veut que :

The protection of judicial terms of service from Executive interference is attained by the Standards in many ways. Executive participation in disciplinary procedures for judges is limited to referring or initiating complaints. The Executive is excluded from adjudication of such complaints. (Standard 4). The IBA Standards call for judicial removal by judicial tribunal or by the legislation upon a recommendation of a judicial tribunal. ⁽⁴²⁾

Voici les autres références de la requérante à ce sujet : *Rapport du comité spécial de l'Association du Barreau Canadien sur l'indépendance de la magistrature au Canada* ⁽⁴³⁾, *The International Protection of the independence of the Judiciary*, adresse du juge Jules Deschênes à la conférence de la Commission internationale des juristes tenue à Caracas le 19 janvier 1989, et *Les garanties constitutionnelles relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire au Canada*, par Karim Benyekhlef, dont il y a lieu de reproduire le passage suivant, que le procureur général a aussi souligné et qui contient des nuances :

Une étude sur l'indépendance judiciaire serait nettement incomplète si elle ne traitait pas du mode de révocation des juges. La révocation constitue la sanction ultime dont dispose le Parlement à l'égard d'un juge. Elle doit donc obéir à des règles strictes, puisqu'il s'agit là de la menace la plus grave à l'en-

droit de la magistrature, et cet aspect de l'indépendance institutionnelle mérite notre attention. Nous traiterons principalement dans cette sous-section des juges des cours supérieures, ces derniers voyant leur méthode de révocation constitutionnalisée à l'article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Pour ce qui est des juges nommés par les provinces ou par le fédéral en vertu de l'article 101, le législateur compétent a toute autorité, comme nous l'avons étudié, pour prévoir le mode de destitution qu'il désire. La révocation ne pose donc pas dans ce cas-ci de problème constitutionnel particulier. De plus, quant au principe de l'indépendance judiciaire, on peut prétendre que les méthodes en vigueur respectent celle-ci. Ainsi, au niveau provincial, la *Loi sur les tribunaux judiciaires* porte à son article 85 que le gouvernement peut démettre un juge sur un rapport de la Cour d'appel fait après enquête. Cette enquête aura été conduite par le Conseil de la magistrature conformément aux articles 269 à 281 de la même loi. L'article 280 stipule que le juge, faisant l'objet de la requête près la Cour d'appel, est suspendu jusqu'au rapport de cette dernière. Quant aux principales cours de 101, soit la Cour suprême, la Cour fédérale et la Cour canadienne de l'impôt, il est prévu qu'un juge d'une de ces cours est révocable par le gouverneur général sur une adresse du Sénat et de la Chambre des communes. Les juges de nomination provinciale ne bénéficient pas d'une protection de même nature que leurs homologues fédéraux, la législature ayant décidé de libérer l'Assemblée nationale de l'exécution de cette tâche délicate. Ce mode de destitution ne semble pas néanmoins violer d'une quelconque manière, du moins pour les tribunaux touchés, le libellé de l'article 11d) si l'on s'en réfère aux propos du juge Le Dain dans l'arrêt *Valente* : « que le juge ne puisse être révoqué que pour un motif déterminé, et que ce motif fasse l'objet d'un examen indépendant et d'une décision selon une procédure qui offre au juge visé toute possibilité de se faire entendre ». En l'espèce, les prescriptions énoncées par le juge Le Dain sont respectées puisque l'enquête, sur la conduite du magistrat, est menée par un organe indépendant, du moins il semble, de l'exécutif et, de plus, le magistrat a certes l'occasion de se faire entendre si on s'en reporte aux articles 271 et 272 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* qui consacrent la règle *audi alteram partem*. Il s'agit d'un choix législatif posé par le Québec. Il nous semble cependant que cette tâche devrait être exercée par la législature, et ce en vertu du principe de la séparation des pouvoirs. Le judiciaire ne devrait pouvoir être censuré que par le Parlement et non par lui-même. Cette autodiscipline se veut sans doute le signe d'une grande

(41) Shimon Shetreet. « The Emerging Transnational Jurisprudence on Judicial Independence : The IBA Standards and Montreal Declaration » dans *Judicial Independence : The Contemporary Debate*. Ed. by Shimon Shetreet and Jules Deschênes. Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 1985. Pp. 393-402.

(42) *Id.*, 399-400.

(43) 20 août 1985. P. 17.

maturité mais elle ne respecte pas la maxime voulant que le pouvoir limite le pouvoir. ⁽⁴⁴⁾

Nous ne croyons pas pouvoir affirmer ici que l'immovibilité des juges doit être protégée par la nécessité d'une action législative directe dans le cas de révocation.

Le professeur Lederman, « The Independence of the Judiciary », écrit :

Adequate due process leading to removal for cause may take several forms ⁽⁴⁵⁾.

M. le juge Le Dain, dans *Valente c. R.* ⁽⁴⁶⁾, fait bien la distinction entre ce qui est souhaitable et ce qui est essentiel à l'immovibilité, entre ce qui est la meilleure garantie et celle qui reste acceptable :

Il se peut que la nécessité d'une adresse du corps législatif rende la révocation d'un juge plus difficile en pratique à cause de la solennité, de la lourdeur et de la visibilité de la procédure, mais qu'un motif soit nécessaire, comme le définit la loi, et qu'une enquête judiciaire soit prévue au cours de laquelle le juge visé a pleinement l'occasion de se faire entendre constituant à mon avis une restriction suffisante du pouvoir de révocation pour les fins de l'al. 11d). ⁽⁴⁷⁾

La Cour est d'avis que les dispositions suivantes sont acceptables :

279. Si le rapport d'enquête établit que la plainte est fondée, le conseil, suivant les recommandations du rapport d'enquête,

a) réprimande le juge ; ou

b) recommande au ministre de la Justice et procureur général de présenter une requête à la Cour d'appel conformément à l'article 95 ou, s'il s'agit d'un juge d'une cour municipale autre que celle de Laval, Montréal ou Québec, lui recommande sa destitution.

S'il fait la recommandation prévue par le paragraphe b), le conseil suspend le juge pour une période de trente jours.

280. Si le ministre de la Justice et procureur général présente, conformément à l'article 95, une requête à

la Cour d'appel, le juge est suspendu de sa charge jusqu'au rapport de la cour.

Les règles du Code de déontologie

Vu ce qui précède concernant le code de déontologie dans son ensemble, la requérante demande subsidiairement de déclarer ou constater certains articles de ce code. Reproduisons le code de déontologie adopté en vertu de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* :

1. Le rôle du juge est de rendre justice dans le cadre du droit.
2. Le juge doit remplir son rôle avec intégrité, dignité et honneur.
3. Le juge a l'obligation de maintenir sa compétence professionnelle.
4. Le juge doit prévenir tout conflit d'intérêt et éviter de se placer dans une situation telle qu'il ne peut remplir utilement ses fonctions.
5. Le juge doit de façon manifeste être impartial et objectif.
6. Le juge doit remplir utilement et avec diligence ses devoirs judiciaires et s'y consacrer entièrement.
7. Le juge doit s'abstenir de toute activité incompatible avec l'exercice du pouvoir judiciaire.
8. Dans son comportement public le juge doit faire preuve de réserve, de courtoisie et de sérénité.
9. Le juge est soumis aux directives administratives de son juge en chef dans l'accomplissement de son travail.
10. Le juge doit préserver l'intégrité et défendre l'indépendance de la magistrature, dans l'intérêt supérieur de la justice et de la société.

Les articles 1, 4 et 5 accorderaient au Conseil ou au gouvernement un pouvoir de surveillance et de contrôle exclusif à la Cour supérieure selon l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

La requérante cite les autorités et décisions pertinentes pour démontrer que la Cour supérieure ne peut être privée de son pouvoir de contrôle sur la légalité et la juridiction : *P.G. du Québec c. Farrah* ⁽⁴⁸⁾, *Crevier c. P.G. du Québec* ⁽⁴⁹⁾ et *Farrell c. Workmen's Compensation Board* ⁽⁵⁰⁾.

La démonstration n'est pas faite pour autant que la fonction disciplinaire confiée au Conseil ou au gouvernement sur le comportement d'un juge était,

(44) Karim Benykhlef. *Les garanties constitutionnelles relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire au Canada*. Cowansville : Y. Blais, 1988. Pp. 111-112.

(45) W.R. Lederman. « The Independence of the Judiciary » dans Allen M. Linden. *Conference on the Canadian Judiciary* : Toronto, 1976. Toronto : Osgoode Hall Law School, 1976. P. 6.

(46) (1985) 2 R.C.S. 673, 694 et sqq. ; (1985) 23 C.C.C. 193 (S.C.C.) ; (1986) 49 C.R. 97 (S.C.C.).

(47) *Id.*, (1985) 2 R.C.S. 673, 697.

(48) (1978) 2 R.C.S. 638, 654, M. le juge Pratte.

(49) (1981) 2 R.C.S. 220, 234, M. le juge Laskin.

(50) [1962] R.C.S. 48, 52, M. le juge Fauteux.

en 1867, un domaine réservé, surtout en ce qui concerne les juges de nomination provinciale.

Les intimés, le procureur général et le mis en cause, se joignent en substance dans leurs arguments et références. Plusieurs des motifs exprimés justifient de considérer comme valides les pouvoirs ainsi confiés au Conseil :

— Il est loin d'être établi que la surveillance de la conduite disciplinaire des juges des cours inférieures était du domaine des cours supérieures ;

— Le Conseil ici visé a, comme on l'a vu, une compétence bien limitée, qui reste sujette au contrôle judiciaire de notre Cour ;

— La compétence du conseil qui lui permet de réprimander un juge n'entre pas en conflit avec la compétence de notre Cour ;

— Si on applique l'affaire du *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*⁽⁵¹⁾, on constate que, replacée dans ses pouvoirs généraux de l'article 256, la fonction disciplinaire, quoique importante, n'en est pas moins complémentaire à l'ensemble de la mission du Conseil.

L'article 1 outrepasserait la disposition habilitante, et les articles 2, 4, 7, 8 et 10 seraient nuls en raison de leur imprécision.

Il est vrai qu'il ne peut être allé outre à l'article 262, quant au contenu, comme le démontre la requérante en citant *Phaneuf c. Corp. du village de St-Hugues*⁽⁵²⁾, *P.G. du Québec c. Vachon*⁽⁵³⁾ et *Dumesnil c. Corp. mun. de la paroisse de St-Sulpice*⁽⁵⁴⁾.

On ne peut affirmer pour autant que l'article 1 du code de déontologie qui fait de la *rule of law* une règle de déontologie va au-delà de l'article 262, où rien n'est énoncé de contraire à cette règle mais, à l'inverse, peut servir à la supporter.

Il est vrai que le caractère disciplinaire n'ajoute pas un moyen direct en faveur du maintien de la règle de droit, mais la déontologie, essentiellement, vise à éviter la répétition d'un acte ou d'un geste qui

doit être considéré comme un manquement à une bonne conduite judiciaire au sens large, c'est-à-dire à la bonne conduite d'un juge comme tel.

Il existe plusieurs décisions et autorités pour supporter la proposition que les règles n'ont pas à être précises, qu'il suffit qu'elles existent en termes généraux et même que, à défaut de précision, des règles universelles s'imposent d'emblée contre lesquelles nul équilibre ne saurait prévaloir. De plus, les pairs sont certes les mieux placés pour appliquer ces règles et pour trouver, en les appliquant, si une conduite en particulier peut ou non équivaloir à une mauvaise conduite.

Le juge Macfarlane écrit, au nom de la Cour d'Appel de Colombie-Britannique, dans *Wilson c. Law Society of British Columbia* :

What is and what is not professional misconduct is a matter for the benchers to determine, and the court must be very careful not to interfere with the decision of the benchers for their decision is, in theory, based on a professional standard which only they, being members of the profession, can properly apply : see *Prescott, supra* ; *Re Imrie and Institute of Chartered Accountants of Ontario* (1972), 28 D.L.R. (3d) 53 at p. 57, [1972] 3 O.R. 275 at p. 279.⁽⁵⁵⁾

Voir aussi *Beauregard c. Canada*⁽⁵⁶⁾, *Valente c. R.*⁽⁵⁷⁾, Louis Borgeat, « La faute disciplinaire sous le Code des professions »⁽⁵⁸⁾ et *Bécharde c. Roy*⁽⁵⁹⁾.

Rappelons que le rapport du juge Desjardins avait retenu 7 manquements au code de déontologie et que le Conseil y a ajouté 3 manquements, pour un total de 10 sur les 55 allégués dans la plainte du mis en cause. Six des manquements sont retenus parce que visés par l'article 1 du code de déontologie, dont trois sont combinés à l'article 2. Les quatre autres sont retenus parce que visés par l'article 4, dont un combiné à l'article 8 et deux à l'article 5.

Les observations précitées s'appliquent tout autant à l'article 1 du code qu'aux articles 2, 4, 5 et 8.

(55) (1987) 33 D.L.R. 572 (B.C.C.A.), 575-576.

(56) (1986) 2 R.C.S. 56.

(57) (1985) 2 R.C.S. 673 ; (1985) 23 C.C.C. 193 (S.C.C.) ; (1986) 49 C.R. 97 (S.C.C.).

(58) (1978) 38 R. du B. 3, 7, 8, 9 et 10.

(59) Résumé à [1975] C.A. 509, C.A. Montréal 500-09-000051-74, le 30 juin 1975, pp. 11-12 du jugement.

(51) (1981) 1 R.C.S. 714.

(52) (1936) 61 B.R. 83, 90.

(53) [1979] C.A. 470, 471.

(54) [1984] C.S. 139, 141.

Le professeur Ouellette écrit, dans la *Revue du Barreau* :

On sait qu'en droit disciplinaire, la faute s'analyse comme la violation de principes de moralité et d'éthique propres à un milieu et issues de l'usage et des traditions. Il est donc difficile de la qualifier avec la même précision qu'exige le droit pénal et s'il est vrai qu'une codification limitative des fautes disciplinaires est probablement souhaitable, elle est rarement réalisable à cause de la diversité, de la complexité et du caractère imprévisible des situations. C'est pourquoi le droit disciplinaire n'applique pas la règle *nullum crimen sine lege*, mais s'en tient plutôt au principe de la liberté de qualification de la faute disciplinaire.

Ce principe déjà reconnu dans d'autres juridictions a reçu une consécration jurisprudentielle au Québec dans l'affaire *Béchaud v. Docteur Augustin Roy*. Dans cette affaire, un médecin ayant été l'objet d'une suspension disciplinaire se pourvoyait en évocation et invoquait, *inter alia*, l'invalidité de la disposition réglementaire en vertu de laquelle des accusations disciplinaires avaient été portées contre lui. L'article en question définissait comme acte dérogatoire le fait de faire des « manœuvres intempestives contraires aux données médicales de la science ». Malgré cette relative imprécision, le texte fut jugé valide, la Cour d'appel ayant approuvé la théorie selon laquelle la faute disciplinaire n'a pas à être définie avec la même précision que l'infraction pénale. Il est donc permis d'affirmer que la règle de la certitude ou de la précision des règlements souffre une exception en faveur des codes de déontologie et de discipline.⁽⁶⁰⁾

L'article 7 de la charte canadienne des droits et libertés et le code de déontologie

La proposition de la requérante est à l'effet qu'une disposition législative qui édicte une norme en des termes trop vagues porte atteinte aux droits et à la liberté, à l'encontre des principes de justice fondamentale garantis par l'article 7, qu'il y a lieu de reproduire :

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne ; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

(60) Yves Ouellette, « Chroniques régulières. L'imprécision des codes de déontologie professionnelle », (1977) 37 *R. du B.* 669, 670 et 671.

Reconnaissons d'abord avec la requérante que la liberté ou la sécurité de la personne va au-delà de la seule intégrité physique⁽⁶¹⁾.

Puisque la révocation, ultime sanction susceptible d'affecter la requérante, est contenue dans les textes pertinents, il s'agit de l'exercice d'une fonction qui s'apparente à l'exercice d'une profession que, dans son sens large, l'on peut inclure dans la liberté protégée par l'article 7, puisque au très profond de l'individu. Réduire l'exercice d'une fonction ou d'une profession à un rôle purement économique nous paraît une restriction que la charte ne nous impose pas de faire. Dans *Wilson c. British Columbia (Medical Services Commission)* :

With respect, we think that puts the appellants' case on too narrow a basis. The trial judge has characterized the issue as "right to work" (a purely economic question), when he should have directed his attention to a more important aspect of liberty, the right to pursue a livelihood or profession (a matter concerning one's dignity and sense of self-worth).⁽⁶²⁾

Ce droit n'est cependant pas absolu. Le juge Rothman, dans *Belhumeur c. Savard* :

But however broadly one may interpret the right to liberty or security of the person under section 7, I do not believe it includes an absolute or unconditional right to practise a profession, unfettered by the professional rules and standards that are applicable to it.⁽⁶³⁾

et encore dans *Wilson* :

Common sense, our history, and our daily experience tell us that liberty is not unrestrained. Regulation of our activities is commonplace. Society could not survive, and chaos would result if we were all at liberty to do as we saw fit. Section 7 recognizes the validity of competing societal interests by providing that a person may be deprived of life, liberty and security in accordance with the principles of fundamental justice. Government may impose an administrative structure which limits or even deprives one of liberty to further its perception of the needs of society "unless the use of such structure is in itself so manifestly unfair, having regard to the decisions it is called upon to make, as to violate the principles of fundamental justice" : *Jones v. The Queen*

(61) *R. c. Morgentaler*, (1988) 1 R.C.S. 30, 54 ; (1988) 37 C.C.C. 449 (S.C.C.) ; (1988) 62 C.R. 1 (S.C.C.).

(62) (1989) 53 D.L.R. 171 (B.C.C.A.), 187.

(63) [1988] R.J.Q. 1526 (C.A.), 1533.

(1986), 31 D.L.R. (4th) 569, 28 C.C.C. (3d) 513, [1986] 2 S.C.R. 284 (per La Forest J.), restated by Dickson C.J.C. in *Morgentaler*, at pp. 414-5 D.L.R., pp. 72-3 S.C.R. (64)

Ayant retenu plus haut que, en pareille matière, les dispositions législatives et réglementaires ne souffrent pas, comme en matière pénale par exemple, d'être trop largement exprimées, si elles fournissent aux pairs appelés à apprécier correctement un geste ou une conduite les éléments et les guides nécessaires à apprécier, il s'ensuit que le principe de justice fondamentale en cause franchit avec succès l'analyse de la conformité.

On n'est pas ici comme dans l'affaire *Wilson* à permettre l'arbitraire de suppléer à un manque de préavis technique, comme pour réglementer la répartition d'une certaine pratique médicale.

Il faut aussi analyser une inquiétude qui persiste si on analyse les textes sous l'angle de l'article 1 de la charte, en vertu duquel il appartient au gouvernement de justifier une limite imposée à une liberté. Comme on l'a souligné dans *Lusher c. sous-ministre, Revenu Canada, Douanes et Accise*⁽⁶⁵⁾, est alors significative l'importance de la zone grise entre ce qui est clairement acceptable et ce qui est clairement inacceptable. Dans cette affaire, le passage suivant de M. le juge Hugessen porte à réfléchir :

À mon avis, l'une des caractéristiques primordiales d'une limite raisonnable imposée par une règle de droit est qu'elle doit être exprimée avec suffisamment de clarté pour qu'on puisse l'identifier et la situer. Le seul fait qu'une limite soit vague, ambiguë, incertaine ou assujettie à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire suffit à en faire une limite déraisonnable. Si un citoyen ne peut déterminer avec un degré de certitude tolérable dans quelle mesure l'exercice d'une liberté garantie peut être restreint, il est probable que cela le dissuadera d'adopter certaines conduites qui, en fait, n'étant pas interdites, sont licites. L'incertitude et l'imprécision sont des vices d'ordre constitutionnel lorsqu'elles servent à restreindre des droits et libertés garantis par la Constitution. Bien qu'il ne puisse jamais y avoir de certitude absolue, une limite imposée à un droit garanti doit être telle qu'il sera très facile d'en prévoir les conséquences sur le plan juridique.⁽⁶⁶⁾

(64) Voir *supra*, note 62, 186.

(65) (1985) 1 C.F. 85 (C.A.).

(66) *Id.*, 89 et 90.

Il faut toutefois s'intéresser à l'ensemble des dispositions applicables à un cas soumis, comme en l'espèce, et alors il faudra, à notre avis, conclure que la requérante n'est pas susceptible d'être sanctionnée pour un acte acceptable selon les normes de notre société.

Elle n'est pas susceptible d'être harassée pour des vétilles (déjà, 45 des 55 manquements allégués par le mis en cause ont été jugés inacceptables) ni réprimandée (ce qui est la moindre sanction) à moins que d'une part le comité (5 membres) et d'autre part le Conseil (14 membres incluant les 5 membres du comité) n'en arrivent à cette conclusion à la majorité (art. 279). Pour la destitution, il faut encore le rapport de la Cour d'Appel sur demande du ministre.

Dans l'ensemble, il nous paraît donc approprié de conclure que le cas de la requérante est soumis à des règles qui sont conformes à des principes de justice fondamentale.

L'article 8 du code de déontologie et les articles 2 b) de la charte canadienne et 3 de la charte québécoise

La requérante soutient que l'article 8 du code de déontologie :

8. Dans son comportement public le juge doit faire preuve de réserve, de courtoisie et de sérénité.

est incompatible avec ses libertés de communication : la liberté d'expression, d'opinion et de presse.

La revue des décisions citées par la requérante sous ce titre spécifique ne permet aucunement d'affirmer qu'il peut s'agir de liberté absolue. Ne sont pas nécessairement pertinents ici tous les moyens que la requérante pouvait invoquer dans son autre recours pour contrer la directive de son juge en chef (R-24).

Nous ne trouvons pas non plus affirmé dans *R. c. Oakes*⁽⁶⁷⁾ et *Maroist c. Barreau du Québec*⁽⁶⁸⁾ que l'article 8 du code de déontologie ne permet pas de faire des constatations publiques sur les lacunes de l'administration. Encore là, s'il s'agissait d'une discussion utile dans l'autre dossier, nous ne pouvons

(67) (1986) 1 R.C.S. 103 ; [1986] D.L.Q. 270 (C.S.C.) ; (1986) 26 D.L.R. 200 (S.C.C.) ; (1986) 24 C.C.C. 321 (S.C.C.) ; (1986) 65 N.R. 87 (S.C.C.) ; (1986) 19 C.R.R. 308 (S.C.C.).

(68) [1987] R.J.Q. 2322 (C.A.).

présumer du sort que le comité ou le Conseil réserverait à cette question. Si l'on croit juste et raisonnable qu'un juge soit assujéti à des règles de conduite et à des devoirs envers le public, il faut plutôt se demander ce qu'il en est du fait que la surveillance de ces règles soit confiée aux juges et aux autres membres qui forment le Conseil et conclure que ces pairs sont les mieux placés pour appliquer les règles de façon adéquate.

Nous croyons que le droit des juges de s'exprimer en toute liberté se restreint nécessairement par la réserve, la courtoisie et la sérénité qu'impose l'article 8 du code de déontologie. L'impartialité et la neutralité en fait et en apparence nécessaires à la fonction ne sont pas moins fondamentales en principe dans notre régime constitutionnel que le droit de s'exprimer, surtout si ce droit n'est limité, pour un juge, que par l'obligation de réserve, de courtoisie et de sérénité. Il ne faut pas oublier que cette obligation de réserve, de courtoisie et de sérénité est elle-même sujette à des limites raisonnables et il n'y a pas lieu de présumer, dans les circonstances, que ces limites seraient dépassées par le comité ou le Conseil.

Dans l'affaire *Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique du Canada*⁽⁶⁹⁾, où il s'agissait de la liberté d'expression à laquelle un fonctionnaire était assujéti alors qu'il avait émis une critique violente et soutenue des politiques du gouvernement fédéral en matière de conversion au système métrique, le juge en chef Dickson écrit, aux pages 466, 467 et 468 :

L'arbitre a reconnu qu'il faut établir un équilibre entre la liberté d'expression de l'employé et le désir du gouvernement de maintenir une fonction publique impartiale et efficace. Il a dit :

[C]'est qu'il incombe au fonctionnaire de faire preuve de modération dans ses déclarations contre la politique du gouvernement. Sous-jacente à cette idée est une préoccupation légitime, soit que la Fonction publique et ses membres administrent et appliquent les politiques et les programmes du gouvernement d'une manière impartiale et efficace. Toute personne qui entre dans la fonction publique est censée savoir qu'elle s'engage par le fait même à modérer ses paroles et ses actes contre la politique du gouvernement. De

plus, il est reconnu qu'une telle modération peut très bien ne pas être exigée de l'employé qui travaille dans un secteur moins en vue de la société canadienne.

En d'autres termes, le fonctionnaire est tenu de faire preuve d'un certain degré de modération dans ses actions relatives aux critiques des politiques du gouvernement, de sorte que la fonction publique soit perçue comme impartiale et efficace dans l'accomplissement de ses fonctions. Il ressort implicitement des motifs de l'arbitre que le degré de modération dont on doit faire preuve dépend du poste et de la visibilité du fonctionnaire.

À mon avis, l'arbitre a correctement identifié les principes applicables et les a bien appliqués aux circonstances de l'espèce. Pour ce qui est de l'équilibre à respecter, il faut tout d'abord tenir compte de la proposition selon laquelle il est permis aux fonctionnaires de s'exprimer dans une certaine limite sur des questions d'intérêt public. Les fonctionnaires ne peuvent être, pour employer l'expression appropriée de M. Fraser [Traduction] « les membres silencieux de la société ». Il y a trois raisons à cela.

Premièrement, notre système démocratique est profondément ancré sur une discussion libre et franche des questions d'intérêt public et profite de cette discussion. En règle générale, tous les membres de la société devraient être autorisés à participer à cette discussion et même encouragés à le faire.

Deuxièmement, il faut tenir compte de la croissance qu'a connue le secteur public – fédéral, provincial, municipal – à titre d'employeur au cours des dernières décennies. Une interdiction générale de toute discussion publique sur toute question d'intérêt public par tous les fonctionnaires aurait tout simplement pour effet de priver beaucoup trop de gens de leurs droits démocratiques fondamentaux.

Troisièmement, à ce stade, le bon sens entre en jeu. Une règle absolue interdisant toute participation et discussion publique par tous les fonctionnaires aurait pour effet d'interdire des activités qu'aucune personne sensée dans une société démocratique ne voudrait interdire. Peut-on sérieusement soutenir qu'une conductrice d'autobus municipal ne devrait pas pouvoir assister à une réunion du conseil municipal pour protester contre une décision en matière de zonage qui a un effet sur la rue où elle habite ? Un commis provincial ne devrait-il pas pouvoir manifester dans une foule un dimanche après-midi pour protester contre une décision du gouvernement provincial réduisant le financement d'une garderie ou d'un refuge pour les mères célibataires ? Et de toute évidence un commissionnaire fédéral pourrait prendre la parole à une réunion de la légion pour protes-

(69) (1985) 2 R.C.S. 455 ; (1986) 63 N.R. 161 (S.C.C.) ; (1986) 23 D.L.R. 122 (S.C.C.).

ter contre ce qu'il perçoit comme un manque d'appui du fédéral à l'égard des anciens combattants. Ces exemples, et de nombreux autres qu'on pourrait imaginer, démontrent qu'une interdiction absolue des critiques des politiques du gouvernement par les fonctionnaires ne serait pas judicieuse.

Toutefois, il est par ailleurs également évident que la liberté de parole ou d'expression n'est pas une valeur absolue et inconditionnelle. Il faut tenir compte de certaines autres valeurs. Quelquefois ces autres valeurs viennent compléter la liberté de parole et ajouter à celle-ci. Toutefois, dans d'autres situations elles sont en conflit. Lorsque cela se produit, la liberté de parole peut être réduite si la valeur qui est en conflit avec elle est puissante. Ainsi, par exemple, nous avons des lois qui traitent de la diffamation écrite et verbale, des propos séditeux et du blaspème. Nous avons également des lois qui imposent des restrictions à la presse afin, par exemple, d'assurer un procès équitable ou de protéger la vie privée des mineurs ou des victimes d'agressions sexuelles.

Dans le présent pourvoi, il est nécessaire d'établir un équilibre de ce genre. Les fonctionnaires jouissent d'une certaine liberté pour critiquer le gouvernement. Toutefois il ne s'agit pas d'une liberté absolue. Si l'on prend un exemple, alors qu'il est évident qu'il ne serait pas « raisonnable » qu'un gouvernement provincial congédie un commis provincial qui a manifesté dans une foule un dimanche après-midi pour protester contre les politiques provinciales en matière de garderie, il est également évident que le même gouvernement aurait un « motif raisonnable » de congédier le sous-ministre des Affaires sociales qui aurait pris la parole vigouusement contre les mêmes politiques au même rassemblement.⁽⁷⁰⁾

Dans cette affaire, où la requérante a cru, au nom des principes importants qu'elle invoque, devoir s'objecter à ce que sa conduite soit scrutée par ses pairs, la Cour ne peut partager l'inquiétude exprimée quant à l'application à son cas des principes de justice adéquate.

Le procureur général, à juste titre, a souligné que le comité ne s'est pas encore penché sur les reproches retenus comme objet de l'enquête. Il faudrait, pour intervenir à ce stade-ci, conclure que les dispositions visées n'ont pas leur raison d'être et alors il faudrait conclure à l'inexistence de toute discipline judiciaire. À l'audience, pourtant, l'avocat de la requérante a reconnu une certaine forme de contrôle. À notre

avis, il est possible de concilier la discipline avec l'inamovibilité et l'exercice des libertés et de faire les nuances entre l'indépendance et l'impartialité.

À ce titre, il faut souligner l'intérêt de l'arrêt *Valente* et d'un article du Dr Glenn, où l'accent est mis sur la nécessité que le pouvoir judiciaire puisse s'exercer de façon libre et irresponsable :

On peut donc conclure que les juges partagent le pouvoir originel de l'État et que dans l'exercice de ce pouvoir, ils ne sont assujettis à aucune obligation. Pourtant, la protection de leur indépendance n'est pas absolue, puisque les actes d'un juge individuel peuvent toujours être l'objet de procédures de contrôle et de surveillance. Ces deux conclusions impliquent que le pouvoir du juge, et l'irresponsabilité qui en découle, sont limités. Le pouvoir décisionnel, qui est libre, serait ainsi démarqué par les obligations qui l'entourent. Nous arrivons intuitivement à la même conclusion en admettant qu'un juge est responsable d'une infraction au Code de la route, ou de l'inexécution d'une obligation d'un contrat civil. La véritable question n'est donc pas de savoir si le juge est responsable ; en tant que juge il ne l'est pas. La véritable question est de savoir quand il cesse d'exercer le pouvoir judiciaire. Il est ainsi erroné de dire (comme on le dit souvent) qu'un accroissement du pouvoir judiciaire implique une plus grande responsabilité ; un accroissement du pouvoir judiciaire implique l'inverse, un champ élargi d'irresponsabilité. Mais l'accroissement du pouvoir attire l'attention à ces limites, et la tâche de démarcation devient plus importante et plus délicate.⁽⁷¹⁾

Vu l'intérêt public de la question, la Cour n'accordera pas de frais.

Par ces motifs, la Cour rejette la requête, sans frais.

(70) *Id.*, (1985) 2 R.C.S. 455, 466 à 468.

(71) H. Patrick Glenn, « La responsabilité des juges », (1982) 28 R.D. McGill 228-283, 275.