

COUR SUPRÊME DU CANADA

(EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE)

ENTRE :

PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

Appelant (appellant)

et

PROVINCIAL COURT JUDGES' ASSOCIATION OF BRITISH COLUMBIA

Intimée (intimée)

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA, PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ONTARIO, PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC, PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA SASKATCHEWAN, PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ALBERTA, ASSOCIATION CANADIENNE DES JUGES DES COURS SUPÉRIEURES, ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN, ASSOCIATION CANADIENNE DES JUGES DES COURS PROVINCIALES, FÉDÉRATION CANADIENNE DES CONTRIBUABLES, ASSOCIATION CANADIENNE DES LIBERTÉS CIVILES

Intervenants

Dossier n° 38459

COUR SUPRÊME DU CANADA

[Voir, à la page suivante, les intitulés complets]

**MÉMOIRE DE L'INTERVENANTE
PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC**
(Règle 42 des Règles de la Cour suprême du Canada)

Brigitte Bussières
Robert Desroches
Stéphane Rochette
Ministère de la Justice du Québec
1200, route de l'Église, 4^e étage
Québec, QC G1V 4M1
T. (418) 643-1477 Ext. 20759
F. (418) 644-7030
robert.desroches@justice.gouv.qc.ca

Procureurs de l'intervenante
Procureure générale du Québec

Sylvie Labbé
Noël et Associés
111, rue Champlain
Gatineau, QC J8X 3R1
T. (819) 771-7393
F. (819) 771-5397
s.labbe@noelassocies.com

Correspondante

Dossier n° 38381

COUR SUPRÊME DU CANADA

(EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE)

ENTRE :

PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

Appelant (appellant)

et

PROVINCIAL COURT JUDGES' ASSOCIATION OF BRITISH COLUMBIA

Intimée (intimée)

et

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA, PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ONTARIO,
PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC, PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA
SASKATCHEWAN, PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ALBERTA, ASSOCIATION
CANADIENNE DES JUGES DES COURS SUPÉRIEURES, ASSOCIATION DU
BARREAU CANADIEN, ASSOCIATION CANADIENNE DES JUGES DES COURS
PROVINCIALES, FÉDÉRATION CANADIENNE DES CONTRIBUABLES,
ASSOCIATION CANADIENNE DES LIBERTÉS CIVILES**

Intervenants

Dossier n° 38459

COUR SUPRÊME DU CANADA

(EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE)

ENTRE :

**PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE REPRÉSENTANT
SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DE LA PROVINCE DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE
ET LE GOUVERNEUR EN CONSEIL**

Appelants (appelants)

et

**JUDGES OF THE PROVINCIAL COURT AND FAMILY COURT OF NOVA SCOTIA,
REPRÉSENTÉS PAR LA NOVA SCOTIA PROVINCIAL JUDGES' ASSOCIATION**

Intimés (intimés)

Mémoire de la Procureure générale du Québec, INTERVENANTE
Liste des intitulés et des procureurs

et

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA, PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ONTARIO,
PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC, PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA
SASKATCHEWAN, PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ALBERTA, ASSOCIATION
CANADIENNE DES JUGES DES COURS SUPÉRIEURES, ASSOCIATION DU
BARREAU CANADIEN, ASSOCIATION CANADIENNE DES JUGES DES COURS
PROVINCIALES, FÉDÉRATION CANADIENNE DES CONTRIBUABLES,
ASSOCIATION CANADIENNE DES LIBERTÉS CIVILES**

Intervenants

MÉMOIRE DE L'INTERVENANTE
PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC
(Règle 42 des *Règles de la Cour suprême du Canada*)

Brigitte Bussièrès
Robert Desroches
Stéphane Rochette
Ministère de la Justice du Québec
1200, route de l'Église, 4^e étage
Québec, QC G1V 4M1
T. (418) 643-1477 Ext. 20759
F. (418) 644-7030
robert.desroches@justice.gouv.qc.ca

Sylvie Labbé
Noël & Associés
111, rue Champlain
Gatineau, QC J8X 3R1
T. (819) 771-7393
F. (819) 771-5397
s.labbe@noelassociés.com

Procureurs de l'intervenante
Procureure générale du Québec

Correspondante

ORIGINAL : AU REGISTRAIRE

Mémoire de la Procureure générale du Québec, INTERVENANTE
Liste des intitulés et des procureurs

COPIE :

Stein K. Gudmundseth, Q.C.
Andrew D. Gay, Q.C.
Clayton J. Gallant
Gudmundseth Mickelson LLP
2525-1075 West Georgia Street
Vancouver, BC V6E 3C9
T. (604) 685-6272
F. (604) 685-8434
skg@lawgm.com

Jeffrey W. Beedell
Gowling WLG (Canada) LLP
2600-160 Elgin Street
Ottawa, ON K1P 1C3
T. (613) 786-0171
F. (613) 788-3587
jeff.beedell@gowlingwlg.com

Procureurs de l'appelant (n° 38381)
Procureur général de la Colombie-Britannique

Correspondant

Joseph J. Arvay, Q.C.
Alison Latimer
Arvay Finlay LLP
1512-808 Nelson Street
Vancouver, BC V6Z 2H2
T. (604) 696-9828
F. (888) 575-3281
jarvay@arvayfinlay.ca

Marie-France Major
Supreme Advocacy LLP
100-340 Gilmour Street
Ottawa, ON K2P 0R3
T. (613) 695-8855 Ext. 102
F. (613) 695-8580
mfmajor@supremeadvocacy.ca

Procureurs de l'intimée (n° 38381)
Provincial Court Judges' Association of
British Columbia

Correspondante

Edward A. Gores, Q.C.
Attorney General of Nova Scotia
1690 Hollis Street, 8th Floor
PO Box 7
Halifax, NS B3J 2L6
T. (902) 424-3297
F. (902) 424-1730
edward.gores@novascotia.ca

D. Lynne Watt
Gowling WLG (Canada) LLP
2600-160 Elgin Street
Ottawa, ON K1P 1C3
T. (613) 786-8695
F. (613) 788-3509
lynne.watt@gowlingwlg.com

Procureur des appelants (n° 38459)
Procureur général de la Nouvelle-Écosse et
gouverneur en conseil

Correspondante

Mémoire de la Procureure générale du Québec, INTERVENANTE
Liste des intitulés et des procureurs

Susan Dawes
Kristen Worbanski
Myers LLP
724-240 Graham Avenue
Winnipeg ,MB R3C 0J7
T. (204) 926-1501
F. (204) 956-0625
sdawes@myersfirm.com

Marie-France Major
Supreme Advocacy LLP
100-340 Gilmour Street
Ottawa, ON K2P 0R3
T. (613) 695-8855 Ext. 102
F. (613) 695-8580
mfmajor@supremeadvocacy.ca

Procureures des intimes (n° 38459)
Judges of the Provincial Court and Family
Court of Nova Scotia, représentés par la Nova
Scotia Provincial Judges' Association

Correspondante

Michael H. Morris
Dayna S. Anderson
Attorney General of Canada
Ontario Regional Office
400-120 Adelaide Street West
Toronto, ON M5H 1T1
T. (647) 256-7539
F. (416) 952-4518
michael.morris@justice.gc.ca

Christopher Rupar
Department of Justice
500-50 O'Connor Street
Ottawa, ON K1A 0H8
T. (613) 670-6290
F. (613) 954-1920
christopher.rupar@justice.gc.ca

Procureurs de l'intervenant
Procureur général du Canada

Correspondant

Sarah Kraicer
Andrea Bolieiro
Attorney General of Ontario
720 Bay Street, 4th Floor
Toronto, ON M7A 2S9
T. (416) 894-5276
F. (416) 326-4015
sarah.kraicer@ontario.ca

Maxine Vincelette
Power Law
1103-130 Albert Street
Ottawa, ON K1P 5G4
T. (613) 702-5573
F. (613) 702-5573
mvincelette@juristespower.ca

Procureures de l'intervenant
Procureur général de l'Ontario

Correspondante

Mémoire de la Procureure générale du Québec, INTERVENANTE
Liste des intitulés et des procureurs

Thomson Irvine, Q.C.
Kyle McCreary
Attorney General for Saskatchewan
Legal Services Division
900-1874 Scarth Street
Regina, SK S4P 4B3
T. (306) 787-6307
F. (306) 787-9111
Courriel : tom.irvine@gov.sk.ca

D. Lynne Watt
Gowling WLG (Canada) LLP
2600-160 Elgin Street
Ottawa, ON K1P 1C3
T. (613) 786-8695
F. (613) 788-3509
lynne.watt@gowlingwlg.com

Procureurs de l'intervenant
Procureur général de la Saskatchewan

Correspondante

Doreen Mueller
Attorney General of Alberta
9th Floor Peace Hills Trust Tower
10011-109 Street
Edmonton, AB T5J 3S8
T. (780) 427-1295
F. (780) 427-1230
doreen.mueller@gov.ab.ca

Michael J. Sobkin
331 Somerset Street West
Ottawa, ON K2P 0J8
T. (613) 282-1712
F. (613) 288-2896
msobkin@sympatico.ca

Procureure de l'intervenant
Procureur général de l'Alberta

Correspondant

Pierre Bienvenu
Azim Hussain
Andres C. Garin
Jean-Simon Schoenholz
Norton Rose Fulbright Canada LLP
2500-1, Place Ville Marie
Montréal, QC H3B 1R1
T. (514) 847-4747
F. (514) 286-5474
pierre.bienvenu@nortonrosefulbright.com

Matthew J. Halpin
Norton Rose Fulbright Canada LLP
1500-45 O'Connor Street
Ottawa, ON K1P 1A4
T. (613) 780-8654
F. (613) 230-5459
matthew.halpin@nortonrosefulbright.com

Procureurs de l'intervenante
Association canadienne des juges des cours
supérieures

Correspondant

Mémoire de la Procureure générale du Québec, INTERVENANTE
Liste des intitulés et des procureurs

Guy J. Pratte
Nadia Effendi
Ewa Krajewska
Neil Abraham
Borden Ladner Gervais LLP
Bay Adelaide Centre, East Tower
3400-22 Adelaide Street West
Toronto, ON M5H 4E3
T. (416) 367-6000
F. (416) 367-6749
gpratte@blgcanada.com

Karen Perron
Borden Ladner Gervais LLP
1300-100 Queen Street
Ottawa, ON K1P 1J9
T. (613) 369-4795
F. (613) 230-8842
kperron@blg.com

Procureurs de l'intervenante
Association du Barreau canadien

Correspondante

Steven Barrett
Colleen Bauman
Goldblatt Partners LLP
500-30 Metcalfe Street
Ottawa, ON K1P 5L4
T. (613) 235-5327
F. (613) 235-3041
sbarrett@goldblattpartners.com

Procureurs de l'intervenante
Association canadienne des juges des cours
provinciales

Adam Goldenberg
Amanda D. Iarusso
McCarthy Tétrault LLP
Suite 5300, Toronto Dominion Bank Tower
Toronto, ON M5K 1E6
T. (416) 601-8200
F. (416) 868-0673
agoldenberg@mccarthy.ca

Darius Bossé
Power Law
1103-130 Albert Street
Ottawa, ON K1P 5G4
T. (613) 706-1091
F. (613) 706-1091
dbosse@juristespower.ca

Procureurs de l'intervenante
Fédération canadienne des contribuables

Correspondant

Mémoire de la Procureure générale du Québec, INTERVENANTE
Liste des intitulés et des procureurs

Andrew Lokan

Paliare Roland Rosenberg Rothstein, LLP
155 Wellington Street West, 35th Floor
Toronto, ON M5V 3H1
T. (416) 646-4324
F. (416) 646-4301
andrew.lokan@paliareroland.com

David R. Elliott

Dentons Canada LLP
1420-99 Bank Street
Ottawa, ON K1P 1H4
T. (613) 783-9638
F. (613) 783-9690
david.elliott@dentons.com

Procureur de l'intervenante

Association Canadienne des Libertés Civiles

Correspondant

TABLE DES MATIÈRES

Page

PARTIE I. EXPOSÉ DES FAITS	1
PARTIE II. EXPOSÉ DES QUESTIONS EN LITIGE	1
PARTIE III. EXPOSÉ DES ARGUMENTS	2
1. L'EXAMEN DES DOCUMENTS PRÉPARÉS EN VUE DES DÉLIBÉRATIONS MINISTÉRIELLES N'EST PAS PERTINENT AUX FINS DU CONTRÔLE JUDICIAIRE DE LA RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	2
1.1 La décision d'ordonner la divulgation de ces documents se fonde sur une interprétation erronée des trois étapes de l'arrêt <i>Bodner</i>	2
1.2 La divulgation des documents confidentiels constitue un empiètement injustifié sur la compétence constitutionnelle des autorités politiques en matière de gestion des finances publiques	4
1.3 La divulgation des documents confidentiels dans le cadre du contrôle judiciaire de la réponse est contraire à l'objectif du processus qui est d'assurer le maintien de la confiance du public dans l'indépendance des tribunaux	6
2. LE SECRET DES DÉLIBÉRATIONS MINISTÉRIELLES	7
2.1 L'intérêt public de protéger ce secret	7
2.2 La situation au Québec	9
PARTIE IV. ORDONNANCE DEMANDÉE AU SUJET DES DÉPENS.....	10
PARTIE V. ORDONNANCE DEMANDÉE	10
PARTIE VI. TABLE DES SOURCES.....	11

PARTIE I. EXPOSÉ DES FAITS

1. La PGQ s'en remet à l'exposé des faits qui se retrouve aux mémoires des Appelants, le Procureur général de la Colombie-Britannique et le Procureur général de la Nouvelle-Écosse.

PARTIE II. EXPOSÉ DES QUESTIONS EN LITIGE

2. Les présents pourvois soulèvent la question de savoir si les « documents préparés en vue d'une délibération ministérielle sur la rémunération des juges » (ci-après documents ministériels) sont pertinents aux fins du contrôle judiciaire de la réponse du gouvernement aux recommandations du comité chargé d'examiner cette question.

3. Au Québec, le « mémoire au Conseil des ministres » est l'équivalent du «*Cabinet submission*» en Colombie-Britannique et du «*Report and Recommendation*» en Nouvelle-Écosse. À l'instar de ces derniers documents, le mémoire est préparé en vue de saisir le Conseil des ministres de la question de la rémunération des juges. Il est en général entièrement confidentiel et est signé par le ministre de la Justice et le ministre qui est président du Conseil du trésor.

4. À cet égard, la PGQ plaide que les jugements dont appel interprètent erronément les trois étapes de l'arrêt *Bodner*¹ et que la divulgation des documents ministériels entraîne un empiètement injustifié dans la sphère propre aux pouvoirs exécutif et législatif en matière de gestion des finances publiques. De plus, cette divulgation va à l'encontre de l'objectif même du processus établi par la Cour qui est d'assurer le maintien de la confiance du public dans l'indépendance des tribunaux.

5. Les présents pourvois soulèvent également la question du secret des délibérations ministérielles. À cet égard, la PGQ souligne que l'intérêt indissociable du public et de l'État commande de protéger le secret de ces délibérations, y compris le secret de tout document préparé pour saisir les ministres d'une question à délibérer. De façon générale, les ministres auront souvent à discuter de questions sensibles, voire litigieuses. Sauf en des circonstances très exceptionnelles, un tribunal doit refuser de contraindre un ministre ou autre fonctionnaire de l'État à divulguer un renseignement couvert par le secret des délibérations ministérielles.

¹ *Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice); Assoc. des juges de l'Ontario c. Ontario (Conseil de gestion); Bodner c. Alberta; Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général); Minc c. Québec (Procureur général)*, [2005] 2 R.C.S. 286 (ci-après *Bodner*).

PARTIE III. EXPOSÉ DES ARGUMENTS

1. L'EXAMEN DES DOCUMENTS PRÉPARÉS EN VUE DES DÉLIBÉRATIONS MINISTÉRIELLES N'EST PAS PERTINENT AUX FINS DU CONTRÔLE JUDICIAIRE DE LA RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

1.1 La décision d'ordonner la divulgation de ces documents se fonde sur une interprétation erronée des trois étapes de l'arrêt *Bodner*

6. La divulgation des documents ministériels vise à aller au-delà du contrôle de la réponse du gouvernement dans laquelle il explique publiquement sa décision à l'égard des recommandations et de l'examen de sa participation au processus du comité de la rémunération des juges. Quels sont les différents éléments que le gouvernement est susceptible d'avoir analysés et soupesés préalablement à sa décision? Est-ce que les informations communiquées au gouvernement étaient pertinentes? Quels sont les faits soumis à son attention? Sont-ils incompatibles avec les motifs exprimés dans la réponse du gouvernement ou font-ils partie du fondement factuel qui y est énoncé? Voilà les questions qui motivent en l'espèce les demandes de divulgation des documents².

7. Selon la PGQ, les réponses à ces questions sont sans pertinence pour juger de la rationalité de la décision formulée publiquement dans la réponse du gouvernement. Cela ressort clairement des trois étapes de *Bodner*.

8. À la première étape de l'arrêt *Bodner*, la Cour affirme que la réponse du gouvernement doit énoncer clairement et complètement les motifs qui l'amènent à s'écarter des recommandations³.

9. Il en est de même à la deuxième étape : la réponse doit énoncer clairement et complètement le fondement factuel de ses motifs⁴. La Cour répète que le critère applicable est celui de la retenue⁵. À cette étape, « les seules questions à se poser sont les suivantes : (1) Le gouvernement a-t-il indiqué le fondement factuel qu'il avait l'intention d'invoquer ? (2) Compte tenu de la preuve, était-il rationnel de s'appuyer sur ce fondement factuel? »⁶ (Nous soulignons.)

10. Les première et deuxième étapes de l'arrêt *Bodner* obligent donc le gouvernement à prendre position publiquement. Il doit énoncer dans la réponse tous les motifs de sa décision et tous les

² Mémoire intimés N.É., par. 50 et 55; mémoire intimés C.-B., par. 59 et 74.

³ *Bodner, supra*, note 1, par. 27.

⁴ *Id.*, par. 27.

⁵ *Id.*, par. 35, 98 et 127.

⁶ *Id.*, par. 127; voir également les par. 36-37, 69 et 98.

faits sur lesquels il souhaite fonder ses motifs. Dans le cadre du contrôle judiciaire, il ne peut bonifier la position qu'il a adoptée dans sa réponse, à moins de circonstances nouvelles⁷. Il est donc erroné de prétendre que le « dossier » du gouvernement est incomplet en l'absence des informations portées à l'attention du cabinet⁸.

11. Ainsi, pour les fins du contrôle judiciaire, la réponse du gouvernement est complète en soi, puisque c'est dans ce document qu'il justifie publiquement sa prise de position à l'égard des recommandations. Les informations contenues aux documents ministériels soumis préalablement à cette prise de position n'émanent pas du conseil des ministres et ne peuvent lui être attribuées.

12. À la troisième étape du contrôle judiciaire, le tribunal doit évaluer le mécanisme et la réponse globalement pour déterminer s'ils démontrent que le gouvernement s'est engagé concrètement dans le recours à un comité indépendant, objectif et efficace et a opposé une réponse rationnelle aux recommandations⁹.

13. Il y a engagement concret dans le recours à un comité objectif, si celui-ci examine tous les arguments de toutes les parties et tient compte des facteurs pertinents énoncés dans la loi¹⁰. Selon la PGQ, on peut mesurer la participation du gouvernement au processus d'un comité objectif par la nature et l'étendue des observations qu'il fournit à ce dernier : des représentations complètes, fiables et pertinentes permettront au comité de formuler « une série de recommandations objectives et équitables dictées par l'intérêt public »¹¹.

14. Il y a engagement concret dans le recours à un comité efficace si les travaux de ce dernier ont un « effet concret » sur la détermination de la rémunération des juges par le gouvernement¹². L'exigence de l'« effet concret » ne signifie pas que les recommandations doivent avoir un effet obligatoire¹³. L'effet concret réside plutôt dans la transparence et la justification publique qu'elle

⁷ *Bodner, supra*, note 1, par. 36.

⁸ Mémoire intimes N.-É., par. 37, 66; Mémoire intimes C.-B., par. 37.

⁹ *Bodner, supra*, note 1, par. 38.

¹⁰ *Id.*, par. 17.

¹¹ *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard; Renvoi relatif à l'indépendance et à l'impartialité des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3, par. 173 (Ci-après *Renvoi*).

¹² *Id.*, par. 175.

¹³ *Bodner, supra*, note 1, par. 19.

exige des interventions gouvernementales en matière de rémunération des juges afin d'assurer la confiance du public dans le système judiciaire. Ainsi, le processus du comité aura un effet concret sur la confiance du public si les recommandations et la réponse sont faites dans le cadre d'un mécanisme public et transparent¹⁴.

15. Le tribunal saisi du contrôle judiciaire doit donc s'assurer que le gouvernement explique et justifie publiquement par des motifs légitimes et fondés sur des faits raisonnables sa décision de ne pas suivre les recommandations, et ce, après avoir participé de manière concrète au processus du comité.

1.2 La divulgation des documents confidentiels constitue un empiètement injustifié sur la compétence constitutionnelle des autorités politiques en matière de gestion des finances publiques

16. Dans le *Renvoi*, la Cour s'est donné pour tâche de voir à ce que la fixation de la rémunération des juges, qui relève de la compétence constitutionnelle de l'exécutif ou de la législature, reste conciliable avec la dépolitisation des rapports entre le judiciaire et les autres pouvoirs. Le juge en chef Lamer écrit : « Autrement dit, notre tâche est de veiller au respect des exigences structurelles de la Constitution canadienne »¹⁵.

17. La Cour a donc établi le compromis suivant : les autorités gouvernementales conservent le pouvoir politique de déterminer la rémunération des juges, mais sont à cet égard assujetties à un contrôle public en ce qu'elles doivent expliquer et justifier publiquement pourquoi, le cas échéant, elles dérogent à des recommandations décrites comme « objectives et équitables, dictées par l'intérêt public »¹⁶. Ce compromis a été réitéré dans l'arrêt *Bodner*.

18. La norme de contrôle de la simple rationalité a été élaborée dans cette optique de maintien d'un équilibre respectueux des pouvoirs des institutions politiques et judiciaires. Aussi, elle tient compte de la nature « intrinsèquement politique »¹⁷ de la décision gouvernementale en cause. À cet égard, la professeure Danielle Pinard écrit :

[...] toute mesure gouvernementale de dépense publique demeure une décision, un choix, certes fait à la lumière d'un contexte factuel particulier, mais nullement dicté par

¹⁴ *Bodner, supra*, note 1, par. 19.

¹⁵ *Renvoi, supra*, note 11, par. 146.

¹⁶ *Id.*, par. 173.

¹⁷ *Id.*, par. 176.

ce dernier. Il ne s'agit pas d'un fait brut; on pourrait à la rigueur parler d'un «fait évaluatif». Il s'agit d'un exercice de pondération de valeurs et d'intérêts, de priorisation des uns par rapport aux autres, qui ne peut être réduit à une forme quelconque de raisonnement scientifique. La justesse ou l'exactitude d'une telle décision ne peut être scientifiquement démontrée. Il ne s'agit pas d'une question empirique.¹⁸

19. Ainsi, la décision relative à la rémunération des juges ne sera pas bonne ou mauvaise, exacte ou erronée ; elle sera rationnelle ou non, à la lumière d'un certain contexte factuel¹⁹. En ce domaine, il peut y avoir plusieurs décisions ou choix rationnels.

20. Le gouvernement peut choisir de prioriser d'autres intérêts ou valeurs que ceux priorisés par le comité et ainsi pondérer différemment les facteurs pertinents énoncés à la loi²⁰. Ce choix du gouvernement doit être respecté dans la mesure où ses motifs pour le faire sont légitimes et qu'il s'appuie rationnellement sur des faits²¹.

21. Même si le cabinet avait à sa disposition d'autres informations que celles dévoilées dans la réponse et qui auraient pu justifier une décision différente, cela est sans pertinence quant au contrôle de la rationalité de la décision que le gouvernement a ultimement décidé de prendre. Ces informations pourraient peut-être s'avérer pertinentes au regard d'un exercice de comparaison des différents choix ou options qui ont pu s'offrir au conseil des ministres pour répondre légitimement aux recommandations et aux fins d'examiner si le gouvernement a pris la « bonne » ou la « meilleure » décision. Or, le tribunal n'a pas pour rôle de faire un tel exercice²².

22. La norme de la simple rationalité n'en demeure pas moins efficace²³. En effet, des motifs qui sont incomplets²⁴ ou qui ne répondent pas de manière légitime aux préoccupations qui étayent

¹⁸ Danielle Pinard, « Le contrôle de rationalité mis en place dans le Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard : réel, efficace et souple », dans Commission du droit du Canada : *Établir la rémunération des juges : perspectives multidisciplinaires*. Ottawa : La Commission, 1999, pp. 47-48.

¹⁹ *Id.*, pp. 48-49.

²⁰ *Bodner, supra*, note 1, par. 26, 39 et 165.

²¹ *Id.*, par. 26 et 39.

²² *Renvoi, supra*, note 11, par. 182-183.

²³ *Id.*, par. 183.

²⁴ *Bodner, supra*, note 1, par. 27.

les principales recommandations du comité²⁵ ou un fondement factuel déraisonnable ou déficient²⁶, ressortiront toujours d'une réponse publique qui est examinée dans le contexte global de l'engagement réel ou non du gouvernement dans le processus, et ce, peu importe la façon dont la réponse est formulée.

23. Par leur demande de divulgation, les intimés soutiennent en fait que la norme de la simple rationalité édictée dans le *Renvoi* et réitérée dans *Bodner* est inefficace et demandent à la Cour de permettre un contrôle judiciaire de la réponse qui soit plus rigoureux. La PGQ soutient que cette prétention est non fondée et que la demande des intimés entraînerait un empiètement injustifié sur la compétence constitutionnelle des autorités politiques en matière de gestion des deniers publics.

1.3 La divulgation des documents confidentiels dans le cadre du contrôle judiciaire de la réponse est contraire à l'objectif du processus qui est d'assurer le maintien de la confiance du public dans l'indépendance des tribunaux

24. L'objectif fondamental du processus de détermination de la rémunération des juges est de dépolitiser les rapports entre le judiciaire et les autres pouvoirs en vue d'assurer la confiance du public dans l'indépendance des tribunaux²⁷. À cet égard, ce processus offre, au moyen d'un cadre bien défini indiquant clairement l'étendue des obligations du gouvernement, une garantie objective contre les interventions arbitraires dans la rémunération des juges.

25. Or, les demandes de divulgation des documents ministériels ont pour prémisse que le processus public et transparent n'est pas, en lui-même, suffisant pour assurer la confiance du public dans l'indépendance des tribunaux. Ces demandes s'appuient en effet sur la présomption que la réponse du gouvernement peut être incomplète, qu'il n'y a peut-être pas énoncé publiquement toutes les raisons qui ont motivé le rejet de recommandations. En somme, ces demandes supposent que le gouvernement pourrait avoir agi de mauvaise foi dans son exercice de justification publique,

²⁵ *Bodner*, *supra*, note 1, par. 25, 164; *Judges of the Provincial Court of Manitoba et al. v. Her Majesty the Queen*, 2012 MBQB 79 (ci-après *Judges of the Provincial Court of Manitoba*); *Provincial Court Judges' Association of British Columbia v. British Columbia (Attorney General)*, 2012 BCSC 1022, par. 72-74.

²⁶ *Judges of the Provincial Court of Manitoba*, *supra*, note 25.

²⁷ *Renvoi*, *supra*, note 11, par. 140 et 141; *Bodner*, *supra*, note 1, par. 14.

alors que dans le cadre du contrôle de sa réponse il faut, au contraire, s'en remettre à sa bonne foi²⁸.

26. Selon la PGQ, conclure à la pertinence des documents ministériels ouvre la porte à la suspicion à l'égard du processus et suscite inévitablement dans l'esprit de la personne raisonnable et bien informée la crainte que la rémunération des juges ait pu faire l'objet d'interventions arbitraires, et ce, malgré que la réponse publique contienne des motifs légitimes rationnellement fondés sur des faits raisonnables. De plus, dans un tel scénario, la « transparence » et le caractère « public » du processus, au sens où l'entendent les intimés, ne peuvent être assurés que si la réponse du gouvernement fait l'objet d'une demande de contrôle judiciaire, puisque les documents ministériels ne seront divulgués qu'à l'occasion d'un tel recours.

2. LE SECRET DES DÉLIBÉRATIONS MINISTÉRIELLES

27. Les documents dont les intimés veulent obtenir la divulgation n'ayant aucune pertinence aux fins du contrôle judiciaire de la réponse du gouvernement, l'intérêt public de protéger le secret des délibérations ministérielles doit forcément prévaloir sur l'intérêt de l'administration de la justice à découvrir la vérité.

2.1 L'intérêt public de protéger ce secret

28. L'intérêt indissociable du public et de l'État commande de garantir aux ministres que leurs délibérations demeurent secrètes le temps nécessaire pour ne présenter désormais qu'un intérêt historique. Un tribunal ne devrait déroger à ce principe qu'en des circonstances exceptionnelles.

29. Ce secret couvre les délibérations des organes de l'État composés exclusivement de ministres : au premier chef le Conseil des ministres, mais aussi le Conseil du trésor et les divers comités ministériels. Ce secret couvre non seulement la délibération elle-même, mais aussi tous documents préparés en vue d'une délibération²⁹. Sans oublier que le secret devra couvrir les communications au sein de l'État qui se rapportent à une délibération et qui impliquent des ministres ou les fonctionnaires ayant à les conseiller³⁰.

²⁸ *Bodner, supra*, note 1, par. 39.

²⁹ *Babcock c. Canada (Procureur général)*, [2002] 3 R.C.S. 3, par. 18 (ci-après *Babcock*).

³⁰ Voir, par analogie : *Untel c. Ontario (Finances)*, [2014] 2 R.C.S. 3, par. 44 et 45.

30. Il est donc manifeste que les documents dont les intimés veulent obtenir la divulgation, en l'espèce, sont couverts par le secret des délibérations ministérielles. Le tribunal n'a pas à déterminer dans quelle mesure des fonctionnaires ont pu participer à leur préparation.

31. La Cour rattache ce secret à la « tradition démocratique britannique, dont s'inspire la tradition canadienne³¹ », plus spécifiquement au principe constitutionnel de la « responsabilité gouvernementale » (*responsible government*)³². Depuis le XVIII^e siècle, les ministres sont exonérés d'avoir à rendre compte de leurs délibérations, mais ils doivent répondre collectivement des décisions qui en résultent devant les élus et le public³³.

32. À ce fondement historique s'ajoute l'intérêt indissociable du public et de l'État à ce que des délibérations ministérielles franches et sans réserve puissent amener le gouvernement à prendre des décisions plus éclairées et à conduire plus efficacement ses politiques.

33. Ainsi, dans l'arrêt *Babcock*, la Cour reconnaît clairement que le secret de ces délibérations est « [essentiel] au bon gouvernement³⁴ ». Selon la Cour, les ministres « doivent se sentir libres de discuter de tous les aspects des problèmes dont [ils] sont [saisis] et d'exprimer toutes les opinions possibles, sans crainte de voir les documents qu'[ils] ont lus, les propos qu'[ils] ont tenus et les éléments sur lesquels [ils] ont fondé leur décision faire ultérieurement l'objet d'un examen public³⁵. » De façon générale, les ministres auront souvent à discuter de questions sensibles, voire litigieuses.

34. Le tribunal devra d'abord s'assurer que la partie qui demande l'ordre de divulguer le renseignement démontre que sa démarche est sérieuse, que la preuve à obtenir paraît *prima facie* pertinente au litige et qu'il serait impossible de l'obtenir autrement.

³¹ *Babcock, supra*, note 29, par. 18.

³² *Id.*, par. 56.

³³ Voir : André ÉMOND, *Constitution du Royaume-Uni des origines à nos jours*, Montréal, Wilson et Lafleur, 2009, pp. 376-377, 379-380, 389-397, 425 et 428, Recueil de sources de la PGQ, onglet 1.

³⁴ *Babcock, supra*, note 29, par. 15.

³⁵ *Id.*, par. 18.

35. Selon l'arrêt *Carey* il revient au tribunal, en dernière analyse, de mettre en balance l'intérêt de l'administration de la justice avec l'intérêt public de protéger le secret des délibérations ministérielles³⁶.

36. Dans cet exercice de mise en balance, le tribunal devra toutefois accorder un poids considérable à l'intérêt public de protéger le secret des délibérations ministérielles, dont l'arrêt *Babcock* reconnaît l'importance sans ambiguïté³⁷. Malgré la pertinence au litige *prima facie* d'un renseignement couvert par ce secret, un tribunal doit en principe refuser d'en ordonner la divulgation. Il ne doit y consentir qu'en des circonstances exceptionnelles.

2.2 La situation au Québec

37. Au Québec, comme ailleurs au Canada, les ministres prêtent un serment d'office et un serment de discrétion. Ils se réunissent à huis clos et leurs délibérations sont secrètes³⁸.

38. Au Québec, un document préparé en vue de saisir les ministres d'une question à délibérer prend la forme d'un mémoire ou d'une note explicative³⁹. La loi protège sa confidentialité pendant 25 ans, au même titre que les autres renseignements couverts par le secret des délibérations ministérielles. Cette disposition n'est pas de nature à lier un tribunal, certes, mais elle constitue pour lui une bonne indication des exigences de l'intérêt public lorsqu'on lui demande d'ordonner aux fins de preuve la divulgation d'un renseignement couvert par le secret des délibérations ministérielles⁴⁰.

Au Québec, l'article 283 du *Code de procédure civile*⁴¹ prévoit qu'un ministre ou autre fonctionnaire de l'État ne pourra être contraint, au moyen d'une citation à comparaître, à divulguer tout renseignement confidentiel « dont la divulgation serait contraire à l'intérêt public ». La même

³⁶ *Carey c. Ontario*, [1986] 2 R.C.S. 637, p. 653 et 654.

³⁷ Voir aussi : Guy TREMBLAY, « Les fondements du secret des délibérations du Conseil exécutif », dans Conférence des juristes de l'État 2009, Cowansville (QC), Yvon Blais, 2009, p. 325-338.

³⁸ Décret n° 1166-2017 du 6 décembre 2017, *Décret concernant les modalités d'organisation et de fonctionnement du Conseil exécutif*, (2018) 150 G.O.Q. 2, 31 (codification administrative), art. 7 et 8.

³⁹ *Id.*, art. 34-37, 40-42 et 53.

⁴⁰ *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ, c. A-2.1, art. 33 et 171(3°).

⁴¹ *Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25.01.

disposition précise toutefois que les motifs d'intérêt public invoqués pour s'opposer à cette divulgation « sont soumis à l'appréciation du tribunal ». Cette disposition est donc analogue à l'immunité relative à l'intérêt public. Cette immunité issue de la *common law* est d'ailleurs applicable au Québec, s'agissant à l'évidence d'une règle de droit public⁴².

PARTIE IV. ORDONNANCE DEMANDÉE AU SUJET DES DÉPENS

39. La Procureure générale du Québec ne demande aucune ordonnance au titre des dépens.

PARTIE V. ORDONNANCE DEMANDÉE

40. La procureure générale du Québec ne demande aucune ordonnance.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

FAIT à Québec, le 21 octobre 2019.

Brigitte Bussièrès
Robert Desroches
Stéphane Rochette

Procureurs de l'intervenante
Procureure générale du Québec

⁴² Jean-Claude ROYER, *La preuve civile*, 5^e éd. par Catherine PICHÉ, Cowansville (QC), Yvon Blais, 2016, pp. 978-979, 995-997, 1004, 1006-1007, 1009 et 1016-1021, Recueil de sources de la PGQ, onglet 2; voir aussi : *Prud'homme c. Prud'homme*, [2002] 4 R.C.S. 663, par. 46.

PARTIE VI. TABLE DES SOURCES

JURISPRUDENCE

Paragraphe(s)

[Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick \(Ministre de la Justice\); Assoc. des juges de l'Ontario c. Ontario \(Conseil de gestion\); Bodner c. Alberta; Conférence des juges du Québec c. Québec \(Procureur général\); Minc c. Québec \(Procureur général\)](#), [2005] 2 R.C.S. 286.....4, 7, 8, 9, 12,13, 14, 17, 20,22, 23, 24, 25

[Babcock c. Canada \(Procureur général\)](#), [2002] 3 R.C.S. 329, 31, 33, 36

[Carey c. Ontario](#), [1986] 2 R.C.S. 63735

[Judges of the Provincial Court of Manitoba et al. v. Her Majesty the Queen](#), 2012 MBQB 7922

[Provincial Court Judges' Association of British Columbia v. British Columbia \(Attorney General\)](#), 2012 BCSC 102222

[Prud'homme c. Prud'homme](#), [2002] 4 R.C.S. 66338

[Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard; Renvoi relatif à l'indépendance et à l'impartialité des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard](#), [1997] 3 R.C.S. 313, 14, 16, 17,18, 21, 22, 23, 24

[Untel c. Ontario \(Finances\)](#), [2014] 2 R.C.S. 329

DOCTRINE

André ÉMOND, *Constitution du Royaume-Uni des origines à nos jours*, Montréal, Wilson et Lafleur, 200931

Danielle PINARD, « Le contrôle de rationalité mis en place dans le Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard : réel, efficace et souple », dans Commission du droit du Canada : [Établir la rémunération des juges : perspectives multidisciplinaires \[English version\]](#). Ottawa : La Commission, 199918, 19

Jean-Claude ROYER, *La preuve civile*, 5^e éd. par Catherine PICHÉ, Cowansville (QC), Yvon Blais, 201638

Mémoire de la Procureure générale du Québec, INTERVENANTE
Table des sources

Guy TREMBLAY, « [Les fondements du secret des délibérations du Conseil exécutif](#) », dans Conférence des juristes de l'État 2009, Cowansville (QC), Yvon Blais, 200936

LOIS

Code de procédure civile, RLRQ, c. C-25.01, art. [283](#) [English version, s. [283](#)]38

Décret no 1166 2017 du 6 décembre 2017, [Décret concernant les modalités d'organisation et de fonctionnement du Conseil exécutif](#), (2018) 150 G.O.Q. 2, 31 (codification administrative), art. 7 et 837, 38

Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, RLRQ, c. A-2.1, art. [33](#), [171](#)(3°) [English version, s. [33](#), [171](#)(3°)]38