

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-105950-185

DATE : Le 29 avril 2026

SOUS LA PRÉSIDENTICE DE L'HONORABLE LUKASZ GRANOSIK, j.c.s.

TAMARA THERMITUS

Demanderesse

c.

PROTECTEUR DU CITOYEN

Défendeur

et

CBC / SOCIÉTÉ RADIO CANADA

Intervenante

JUGEMENT

(contrôle judiciaire, ordonnance de confidentialité)

Table des matières

CONTEXTE	2
Le premier acte.....	2
Le deuxième acte	2
Le troisième acte	4
Le quatrième acte	6
Le cinquième acte.....	11

ANALYSE	12
Questions en litige	12
La norme de contrôle.....	14
Le contrôle judiciaire du Rapport final et le délai raisonnable	17
Respect de l'équité procédurale	20
Raisonnabilité	28
Confidentialité	30
CONCLUSION	42
DISPOSITIF	43

[1] Me Tamara Thermitus recherche la nullité d'un rapport du Protecteur du citoyen (PC), essentiellement au motif que les principes d'équité procédurale ont été transgressés au cours de l'enquête menée à son sujet, alors qu'elle occupait le poste de présidente de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) et que le rapport est déraisonnable. De manière accessoire, se pose la question de la confidentialité des renseignements relatifs au processus judiciaire et au rapport d'enquête.

CONTEXTE

Le premier acte

[2] Me Thermitus est membre du Barreau du Québec depuis 1988. Elle a travaillé comme avocate de litige au sein du ministère de la Justice fédéral pendant près de 25 ans, notamment en matière de responsabilité civile de l'État, en droit administratif, en matière de droits de la personne et en discrimination. En 2011, le Barreau du Québec lui décerne le Mérite du Barreau du Québec et le titre d'avocate émérite (Ad.E.). En 2013, elle obtient une maîtrise en droit de l'Université McGill, avec un mémoire intitulé « *La justice reste à venir* » portant sur la race et ses conséquences, particulièrement dans le contexte judiciaire.

[3] En 2016, le gouvernement du Québec s'intéresse à elle pour occuper le poste de présidente de la CDPDJ. Le 8 février 2017, sur proposition du premier ministre Couillard, elle est nommée par l'Assemblée nationale du Québec à la présidence de cet organisme pour un mandat de cinq ans à compter du 20 février 2017.

Le deuxième acte

[4] Dès son arrivée à la CDPDJ, Me Thermitus constate ce qu'elle estime constituer des irrégularités majeures et notamment l'existence de postes injustifiés. Elle est d'avis que certains employés, en particulier les titulaires du poste de cadre-conseil ainsi que

trois postes de cadre juridique, bénéficient d'avantages qui ne s'expliquent pas. Selon Me Thermitus, l'existence de ces postes n'est pas légitime, alors qu'ils présentent une incidence significative sur le budget de la CDPDJ et créent de l'iniquité entre les directeurs qui, pour les mêmes fonctions, se voient traités différemment sur le plan salarial.

[5] Surtout, Me Thermitus est choquée de constater qu'il pouvait s'écouler entre 5 et 10 ans avant qu'une décision soit prise sur la recevabilité d'une plainte. Cette lenteur équivaut, selon elle, à un déni de justice pour les plaignants. De plus, moins de cinquante dossiers sont transmis chaque année au Tribunal des droits de la personne pour tous les motifs de discrimination à travers le Québec, alors que des centaines de plaintes sont reçues annuellement par la CDPDJ. Aussi, elle remarque que le fonctionnement général de l'organisation ne respecte pas les normes habituelles de la fonction publique moderne, puisque la CDPDJ n'utilise pas de règles d'imputabilité et d'éthique ou d'indicateurs de performance. Elle note un climat de travail toxique, un manque d'outils stratégiques et l'absence de mémoire corporative. Enfin, elle constate des problèmes au niveau des demandes d'accès à l'information et le manque de diversité au sein de la CDPDJ alors que, ironiquement, celle-ci est responsable de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics*¹ et, enfin, le manque d'indépendance du Comité de plaintes, car les directrices impliquées sont présentes lors des délibérations².

[6] Dès la semaine du 27 février 2017, Me Thermitus exprime son scepticisme quant à la pertinence de certaines postes de cadres juridiques et deux employés, personnellement visés par ces réflexions, manifestent alors un malaise. Elle estime également que certains employés cadres présentent un rendement insatisfaisant dans l'exécution de leur prestation de travail et démontrent même de l'insubordination et un manque de loyauté. La situation se détériore davantage lorsque Me Thermitus propose de tenir dans les locaux de la CDPDJ un « *smudging* », perçu par le personnel comme une cérémonie religieuse, ainsi qu'à l'occasion d'une fête de départ d'une employée et lors de l'embauche d'un étudiant, alors que certains propos et actions sont de toute évidence mal vus ou mal compris de part et d'autre. Ces difficultés s'accumulent et feront en sorte que l'employée occupant le poste de « cadre conseil au bureau de la présidence » quitte le 7 avril 2017 pour changer de direction au sein de la CDPDJ et

¹ RLRQ, c. A-2.01.

² Me Thermitus décrira tous ces éléments dans le memorandum remis aux autorités concernées, daté du 6 décembre 2017 et intitulé « *Constats de la présidente* ».

qu'au moins deux autres employés cadres quittent en congé maladie en raison — disent-ils — du climat de travail difficile.

[7] Confrontée à tous ces problèmes, le 6 avril 2017, Me Thermitus engage un consultant externe, Jean-Pierre Hotte, pour porter un diagnostic organisationnel sur la CDPDJ. Le 1er mai 2017, une version préliminaire du rapport, dans lequel le consultant valide plusieurs observations formulées par Me Thermitus, notamment celle concernant l'absence de pertinence du poste de cadre-conseil au sein du bureau de la présidence, est transmise à Me Thermitus, qui la communique à certains employés. Le 8 mai 2017, les principaux cadres de la CDPDJ tiennent une réunion secrète au sujet de la situation et certains expriment l'idée que Me Thermitus comprendrait mal son rôle de présidente. Le 24 mai 2017, le consultant Hotte finalise son rapport. La situation demeure tendue.

Le troisième acte

[8] Les 28 juin et 6 juillet 2017, le PC reçoit deux plaintes ou dénonciations, appelées « divulgations », faisant état d'actes répréhensibles qu'aurait commis Me Thermitus dans le cadre de ses fonctions de présidente de la CDPDJ, soit plus particulièrement :

- d'avoir des comportements inadéquats, irrespectueux et harcelants à l'égard de membres du personnel de la CDPDJ;
- d'instaurer un environnement de travail dysfonctionnel et malsain;
- de compromettre la capacité de l'organisme à s'acquitter de sa mission.

[9] Le PC est un organisme public qui intervient lorsqu'il possède des motifs raisonnables de croire qu'une personne ou un groupe de personnes a été lésé ou peut vraisemblablement l'être, par l'acte ou l'omission d'un organisme public, de son dirigeant, de ses membres ou du titulaire d'une fonction, d'un emploi ou d'un office qui relèvent de ce dirigeant³. Il intervient de sa propre initiative ou à la demande de toute personne ou groupe de personnes qui agit pour son compte ou pour autrui. À titre d'ombudsman vis-à-vis l'administration publique provinciale, le PC agit de manière indépendante et impartiale auprès des ministères, organismes publics et différentes instances du réseau de la santé et des services sociaux afin de recommander des corrections à des situations portant préjudice à une personne ou à un groupe de personnes.

[10] Depuis le 1er mai 2017, le PC détient aussi le mandat d'exercer les fonctions attribuées en vertu de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des*

³ Article 13 de la *Loi sur le protecteur du citoyen*, RLRQ, c. P-32.

*organismes publics*⁴ (LFDAROP) et de la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles*⁵ et notamment de recevoir et de traiter les divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics et les plaintes en cas de représailles liées à ces divulgations. Ces lois visent la création d'un régime de dénonciation ou de lancement d'alerte (« *whistleblowing* »), par les personnes physiques, au sujet de tout acte répréhensible au sens de la LFDAROP et notamment un crime, un délit, un manquement à l'éthique, un usage abusif de fonds, un cas de mauvaise gestion, etc., au sein de leur organisation⁶. Les dénonciateurs sont protégés contre les représailles lorsque certaines conditions sont remplies⁷.

[11] En vertu de la LFDAROP, le PC a la mission de traiter les divulgations et de prendre action lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être, selon la procédure qu'il établit. Il peut notamment procéder à une enquête, qui est conduite privément⁸. Cependant, le PC peut informer la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein de l'organisme public concerné ou encore le ministre responsable de cet organisme de la tenue de l'enquête et de l'objet de celle-ci. Enfin, au terme de l'enquête, le PC fait rapport de ses conclusions à la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein de l'organisme public concerné ou, si les circonstances le justifient, au ministre responsable de cet organisme et formule des recommandations, le cas échéant.

[12] En l'occurrence, le 13 juillet 2017, après analyse des divulgations reçues au sujet de Me Thermius, le PC les considère formulées dans l'intérêt public et conclut à leur recevabilité. Il décide d'entreprendre une enquête en lien avec les actes répréhensibles allégués, et ce, plus spécifiquement au sujet des motifs suivants :

- un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie;
- un cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public, y compris un abus d'autorité.

[13] Cette enquête sera la première du PC en application des nouvelles fonctions dont il a été doté depuis peu. Il la confie à ses ressources internes⁹.

⁴ RLRQ, c. D-11.1.

⁵ RLRQ, c. P-33.01.

⁶ Art. 4 LFDAROP.

⁷ Art. 3 LPDREAR, et aussi l'absence de contrepartie, la bonne foi, etc.

⁸ Art. 24 LPC.

⁹ Les enquêteurs Jean-Philippe Drapeau et Line Girard.

Le quatrième acte

[14] Au cours de l'été 2017, Me Thermitus fait face à des problèmes de santé. Le 24 juillet 2017, alors qu'elle quitte l'hôpital après une intervention, elle est informée par téléphone que le PC avait reçu des plaintes déposées par des employés de la CDPDJ à son endroit et qu'elle faisait l'objet d'une enquête.

[15] Entre le 24 juillet 2017 et le 7 novembre 2017, les enquêteurs du PC rencontrent 27 témoins, qui signent tous un engagement à maintenir la confidentialité de la démarche. Entre le 25 août et le 16 novembre 2017, ils procèdent à des entretiens téléphoniques avec les témoins. Me Thermitus apprend à cette époque, tant de la part d'employés de la CDPDJ que des tiers, la nature des plaintes à son endroit.

[16] Le 9 août 2017, Me Thermitus reçoit une lettre du PC, l'informant officiellement que l'enquête est menée privément et lui transmettant sa *Procédure d'enquête*. Malgré le caractère confidentiel de la démarche, le 30 août 2017, le journal La Presse publie un article faisant état de l'enquête du PC, intitulé « *La Commission des droits de la personne : la présidente au centre d'une crise* ».

[17] Le 20 septembre 2017, l'avocat de Me Thermitus fixe une rencontre avec les enquêteurs au 3 octobre 2017. En prévision de cet entretien, le 26 septembre 2017, le PC lui achemine un document préparatoire qui résume la version des faits des témoins rencontrés. Le 29 septembre 2017, le procureur de Me Thermitus avise les enquêteurs que l'état de santé de sa cliente ne permet pas de tenir l'entrevue et la rencontre est reportée, initialement au 12 octobre et ensuite au 31 octobre 2017.

[18] Le 24 octobre 2017, le médecin traitant de Me Thermitus lui impose un congé médical. Le même jour, l'avocat de Me Thermitus confirme au PC que celle-ci tient à être entendue dans le cadre de l'enquête et à répondre aux accusations portées à son endroit. Il ajoute que sa cliente s'attend à ce que le PC ne formule aucune recommandation ni ne prenne aucune décision tant et aussi longtemps qu'elle n'aura pas été rencontrée et n'aura pu faire valoir ses moyens et sa version des faits. Le PC suggère à Me Thermitus de procéder par écrit, mais cette dernière n'y consent pas.

[19] Les positions des parties diffèrent au sujet des activités de Me Thermitus pendant son congé médical. Les témoins rencontrés par le PC avancent qu'en dépit de son arrêt de travail, elle est en communication constante avec ses subalternes, réclame des milliers de pages de photocopies et donne des instructions diverses. Les enquêteurs du PC sont informés aussi que non seulement elle sollicite et intervient auprès du personnel de la CDPDJ à des fins professionnelles, mais tente aussi de

discuter de l'enquête¹⁰. Me Thermitus indique en revanche qu'elle limite ses communications avec les employés de la CDPDJ à ce qui est strictement nécessaire au niveau de son travail et indispensable aux fins de l'enquête.

[20] Le 14 novembre 2017, le congé médical est prolongé jusqu'au 30 novembre 2017, date à laquelle le médecin traitant autorise un retour progressif à compter du 4 décembre 2017. Les parties s'affairent à fixer les dates d'entrevue de Me Thermitus et prévoient que deux jours suffiront pour cet exercice: les 11 et 13 décembre sont retenus.

[21] En parallèle, le 25 octobre 2017, la ministre de la Justice mandate la consultante Lise Verreault pour établir un diagnostic organisationnel au niveau de la CDPDJ, visant notamment la gouvernance, la gestion des délais, la mobilisation du personnel et les communications. Me Thermitus est interviewée le 1^{er} décembre 2017 dans le cadre de ce rapport, lequel sera produit le 29 avril 2018¹¹ et ayant été précédé d'un rapport préliminaire le 15 décembre 2017.

[22] En ce qui concerne la démarche du PC, avant même d'être rencontrée, Me Thermitus est invitée à commenter la première version du rapport d'enquête datée du 29 novembre 2017 (Rapport 1), lequel contient les versions des faits des 16 témoins rencontrés et conclut déjà que Me Thermitus a commis des actes répréhensibles suivant l'article 4 de la LFDAROP.

[23] Le PC communique le Rapport 1, à l'insu de Me Thermitus et rédigé sans recueillir sa version, à la ministre et à la sous-ministre de la Justice. Dans la lettre de transmission, le PC indique que son enquête est « *à toute fin pratique terminée* ». Toutefois, le Rapport 1 comporte la note suivante¹² : « *Par ailleurs, les analyses et conclusions du Protecteur du citoyen ont été réalisées et rédigées en tout temps sous réserve des commentaires que la mise en cause pourrait soumettre. En conséquence, il est requis de les lire et de les considérer de façon générale et en tout temps sous la*

¹⁰ Dans la lettre de transmission du Rapport 1, le PC écrit à Me Thermitus : « Par ailleurs, le Protecteur du citoyen a reçu des informations à l'effet, que, malgré votre arrêt de travail justifié par des billets médicaux, vous avez sollicité et êtes intervenu fréquemment auprès de plusieurs membres du personnel de la CDPDJ pour obtenir des renseignements variés. L'une de ces personnes a reçu jusqu'à une vingtaine d'appels entre le 24 octobre 2017 et le 14 novembre 2017. Une autre a reçu une quarantaine de communications, par messages texte ou par téléphone. Ces différentes communications concernent la gestion de la CDPDJ. Vous avez notamment demandé la production de documents en lien avec vos fonctions à la CDPDJ et avez souhaité discuter de la situation faisant l'objet de l'enquête du Protecteur du citoyen avec différentes personnes. »

¹¹ Pièce D-5, sous objection.

¹² Page 7.

forme conditionnelle, même si les contraintes rédactionnelles n'ont parfois pas permis de le faire. »

[24] Lorsque le 8 décembre 2017, Me Thermitus apprend, par hasard, la communication du Rapport 1 à la ministre de la Justice, elle annule les entretiens déjà prévus et introduit un pourvoi en contrôle judiciaire à l'encontre de ce rapport. Elle reproche au PC d'avoir transgressé les règles élémentaires de justice naturelle et d'avoir un parti pris. Le PC répond par une demande en irrecevabilité et en abus. En mars 2018, le journal La Presse publie des révélations troublantes au sujet d'un vice-président de la CDPDJ, lesquelles mèneront à la démission de ce dernier. À l'occasion de cet événement, les parties parviennent à un accord selon lequel Me Thermitus se désiste de son pourvoi¹³ en échange de quoi le PC s'engage à reprendre l'enquête en recueillant la version des faits de Me Thermitus.

[25] Me Thermitus est interviewée pendant cinq jours : les 24 et 30 avril et les 1, 7 et 8 mai 2018. Elle fournit sa version des faits ainsi que les documents pertinents à son témoignage. Elle présente de nombreux résumés et tableaux, qu'elle acheminera aux enquêteurs jusqu'au 4 juin 2018, et surtout explique les intérêts personnels des témoins, pour qui les intentions et les actions de Me Thermitus constituent un danger sur le plan professionnel (leurs postes et salaires étant en jeu) et dont les témoignages risquent, de ce fait, d'être non crédibles. Elle rapporte des propos discriminatoires entendus et prononcés à son endroit à la CDPDJ. Elle répond à chacun des 254 paragraphes du Rapport 1. Me Thermitus fournit sa chronologie des événements et remet aux enquêteurs deux cartables de pièces qu'elle passe en revue lors de la dernière journée d'entrevue. Elle insiste pour que les enquêteurs revoient un témoin particulier pour corroborer ses déclarations et invite le PC à enquêter sur les fuites survenues dans les médias. Le PC menace plutôt Me Thermitus des poursuites si elle contrevient à la confidentialité de l'enquête. Un échange nourri de correspondance s'ensuit, sans arriver à une issue satisfaisante pour Me Thermitus.

[26] Le 9 octobre 2018, le PC achemine à Me Thermitus un nouveau rapport préliminaire (Rapport 2) et sollicite ses commentaires en vue du rapport final. Ce rapport conclut, tout comme le Rapport 1, que Me Thermitus a commis les mêmes actes répréhensibles.

[27] Le 23 octobre 2018, Me Thermitus transmet sa position détaillée - elle répondra aux 453 paragraphes de ce rapport sur 34 pages - soulignant entre autres que son

¹³ Ce désistement sera formalisé le 9 avril 2018.

témoignage n'a pas du tout été pris en considération et que plusieurs éléments qu'elle avait indiqués n'ont été ni traités ni même mentionnés par les enquêteurs. Elle exprime son souhait de revoir le projet de Rapport final. Le PC refusera de le lui transmettre, tout comme il l'informerait qu'il ne communiquera pas la position de Me Thermitus directement à la ministre de la Justice. Au total, Me Thermitus déposera auprès du PC un document de 117 pages relatant la chronologie des événements, appuyée de 79 pièces, un document de 60 pages faisant état des intérêts personnels de certains témoins appuyé de 62 pièces, et, enfin, un document de 152 pages répondant au projet de rapport d'enquête avec 434 pièces.

[28] Le 13 novembre 2018, le PC produit le Rapport final dans lequel il conclut que Me Thermitus a commis les trois actes répréhensibles suivants, en transgression de l'article 4 de la LFDAROP :

- un cas grave de mauvaise gestion;
- un abus d'autorité;
- un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie.

[29] Cette disposition de la LFDAROP se lit ainsi:

4. Au sens de la présente loi, est considéré comme répréhensible tout acte qui constitue, selon le cas:

(...)

2° un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie;(...)

4° un cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public, y compris un abus d'autorité;

[30] Enfin, dans ce Rapport final, le PC émet également les deux recommandations suivantes :

- Que la ministre de la Justice prenne les mesures appropriées à l'égard de la mise en cause considérant les actes répréhensibles constatés dans le rapport, notamment afin d'éviter leur répétition.
- De modifier la *Charte des droits et libertés de la personne* afin d'y inclure une procédure en cas de manquement grave avéré ou présumé des membres de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, incluant le président ou les vice-présidents, dans l'exécution de leur mandat.

[31] Me Thermitus est informée que ce rapport sera déposé de manière imminente à l'Assemblée nationale et qu'elle sera destituée par cette dernière. Afin d'éviter

l'embarras, le 29 novembre 2018, elle démissionne de son poste de présidente de la CDPDJ.

[32] Toujours le 29 novembre 2018, le PC tient une conférence de presse usuelle à la suite du dépôt de son rapport annuel d'activités. Lorsque des questions sont posées au sujet de la démission de Me Thermitus et du Rapport final déposé le matin même à l'Assemblée nationale, le PC souligne que son enquête a été menée d'une manière « *très rigoureuse* », qu'il a identifié des actes répréhensibles de la part de Me Thermitus et qu'il a recommandé des mesures à mettre en œuvre par la ministre. La transcription de l'extrait pertinent indique ce qui suit :

Q : J'ai une dernière question. La démission de Mme Thermitus, est-ce que c'était la seule chose à faire, d'après l'enquête que vous avez faite?

PC : Écoutez, pour ma part, je vais revenir, puis ça me donne l'occasion de rappeler le rôle du Protecteur du citoyen dans le cadre des divulgations que l'on reçoit. D'abord, de faire une enquête rigoureuse, de protéger — et vous allez m'entendre dire ça souvent — de protéger jalousement l'identité de la personne qui a déposé ou des personnes qui ont déposé des divulgations auprès de nous, et de même que celles qui ont collaboré à l'enquête. Alors, à cet égard-là, moi, mon rôle, à partir du moment où mon enquête est faite sur la base de faits et conduite d'une manière très rigoureuse, en respectant tous les concepts d'équité procédurale, parce que, là, on a des enjeux de réputation, hein, on a des enjeux qui sont très larges, donc, ce que je fais, c'est que je fais rapport à la plus haute autorité administrative du ministère ou de l'organisme, ou encore à la ou le ministre responsable de cette organisation, je constate s'il y a des manquements, donc, s'il y a des actes répréhensibles, et je propose des mesures. Et, en l'espèce, je prends acte de la démission de Mme Thermitus, qui a été déposée ce matin à l'Assemblée nationale. Et pour le reste, je suis en attente du suivi des mesures auprès de la ministre.

Q : Donc, oui, en clair, Mme Rinfret, vous avez identifié des manquements et vous avez proposé des correctifs au ministre responsable?

PC : En clair, nous avons constaté des manquements à la loi et nous avons demandé à la ministre de nous soumettre les mesures qui seront prises pour faire en sorte que les manquements soient corrigés.

Q : Comment pouvez-vous qualifier ces manquements-là? Quel niveau de gravité ces manquements-là représentent pour vous?

PC : La loi prévoit que les manquements doivent être graves. En l'espèce, il y a eu des manquements graves — puis là je vais reprendre mon texte parce que je ne veux pas vous dire n'importe quoi — des manquements graves aux normes d'éthique et déontologiques, donc l'article 4, paragraphe 3° de la loi, ainsi qu'un cas grave de mauvaise gestion, y compris un abus d'autorité, à savoir, l'article 4, paragraphe 4° de la loi. Et je n'irai pas plus loin.

[33] Me Thermitus soutient que, depuis cette date, elle n'a pu trouver d'emploi et qu'elle a perdu plusieurs opportunités professionnelles en raison de l'image négative générée par la situation vécue en 2018.

Le cinquième acte

[34] Le 13 décembre 2018, Me Thermitus introduit le présent pourvoi en contrôle judiciaire visant l'annulation du Rapport final, mais aussi un recours en dommages et en abus de procédure contre le PC. Cette action sera modifiée à plusieurs reprises avec la dernière itération datant du 13 mai 2022.

[35] Le 27 juin 2019, le juge Prévost rejette le moyen de non-recevabilité du PC pour absence de fondement juridique, ainsi que la demande de déclaration d'acte abusif¹⁴. Le 9 décembre 2019, la juge Courchesne accueille en partie une demande de Me Thermitus et ordonne au PC de fournir une copie des correspondances concernant celle-ci, provenant du PC et adressées au vice-président Jeunesse de la CDPDJ entre le 29 novembre 2017 et le 9 décembre 2017¹⁵. Le 20 janvier 2020, la juge Courchesne prononce plusieurs ordonnances portant sur la confidentialité des documents¹⁶ en attendant le jugement au fond. Le 13 mars 2020, la juge Savard rejette la permission d'appeler de ce dernier jugement¹⁷.

[36] Le 22 juillet 2021, la juge en chef adjointe Petras ordonne la gestion particulière de l'instance. Le 3 décembre 2021, il est convenu de scinder ce recours en procédant d'abord au contrôle judiciaire et ensuite au recours en dommages. Alors que le pourvoi vise à faire casser le Rapport final, le second volet de l'action cherche à obtenir les dommages moraux, les dommages punitifs, à sanctionner l'abus de procédure et à obtenir les excuses publiques de la part du PC.

[37] Le 4 janvier 2023, je rejette la demande d'interroger Me Hélène Vallières, qui occupe à l'époque le poste de vice-présidente au sein du PC, sauf quant à un aspect portant uniquement sur l'organigramme de son organisation¹⁸. Le 26 juillet 2023, je rejette la demande de communication de documents visant des projets de rapports et

¹⁴ *Thermitus c. Protecteur du citoyen*, 2019 QCCS 2594.

¹⁵ *Thermitus c. Protecteur du citoyen*, 2019 QCCS 5205.

¹⁶ *Thermitus c. Protecteur du citoyen*, 2020 QCCS 83.

¹⁷ *Thermitus c. Protecteur du citoyen*, 2020 QCCA 443.

¹⁸ *Thermitus c. Protecteur du citoyen*, 2023 QCCS 3.

des commentaires sur ceux-ci, détenus par le PC¹⁹. Le 21 septembre 2023, le juge Sansfaçon accorde la permission d'en appeler²⁰, mais la Cour d'appel rejette l'appel²¹.

[38] En mai 2022, Me Thermitus introduit une action en dommages de près de deux millions de dollars contre le gouvernement du Québec dans laquelle elle réclame le salaire perdu, les dommages liés à la perte de pension, des dommages punitifs et les honoraires extrajudiciaires²². Ce dossier est actuellement suspendu en attendant le dénouement du présent recours.

ANALYSE

Questions en litige

[39] Les parties proposent plusieurs questions en litige, chacune avec une norme de contrôle qui lui serait propre. Me Thermitus suggère ce qui suit²³ :

- L'enquête du PC à l'endroit de la Demanderesse et le Rapport Final qui en découle peuvent-ils faire l'objet d'un pourvoi en contrôle judiciaire aux termes des arts. 34 et 529(2) CPC et être cassés ?
- Le recours de la Demanderesse a-t-il été intenté dans un délai raisonnable conformément à l'art. 529(3) CPC ?
- L'enquête du PC était-elle équitable à l'endroit de la Demanderesse ? dont les sous-questions suivantes :
 - o Quelle est la norme de contrôle applicable aux questions d'équité procédurale ?
 - o Quelle était la nature et l'étendue de l'obligation d'équité du PC ?
 - o Le PC a-t-il manqué à son obligation d'équité ?
 - o Quels sont les effets juridiques des manquements du PC ?

[40] Et subsidiairement :

- Est-ce que les conclusions du Rapport Final sont justifiées ? dont les sous-questions suivantes :
 - o Quelle est la norme de contrôle applicable ?
 - o Qu'est-ce qui constitue une décision administrative déraisonnable?

¹⁹ *Thermitus c. Protecteur du citoyen*, 2023 QCCS 2888.

²⁰ *Thermitus c. Protecteur du citoyen*, 2023 QCCA 1195.

²¹ *Thermitus c. Protecteur du citoyen*, 2024 QCCA 389.

²² Dossier No. 500-17-121027-224.

²³ *Mémoire de la Demanderesse*. Me Thermitus a abandonné les moyens basés sur l'absence potentielle de compétence du PC tant au niveau de l'article 5 de la LFDAROP que des paragraphes 18(1) et 18(5) de la LPC. Cette position est confirmée à l'audience du 6 novembre 2025 et ces moyens ne sont pas plaidés.

- Est-ce que le PC a compétence pour intervenir en matière de relations de travail ou d'emploi et/ou pour mener une enquête en matière de harcèlement psychologique?
- Vu la preuve au dossier et la compétence du PC, les conclusions du Rapport Final sont-elles justifiées?

[41] Le PC reformule les questions en litige de la manière suivante²⁴ :

- L'enquête et le Rapport final peuvent-ils faire l'objet d'un pourvoi en contrôle judiciaire?
- Le pourvoi a-t-il été entrepris en temps opportun?
- L'interprétation par le PC de sa loi constitutive et de la LFDAROP en cours d'enquête est-elle raisonnable?
- Le droit à l'équité procédurale de Me Thermitus a-t-il été respecté?
- Les conclusions et recommandations du Rapport final sont-elles raisonnables?
- Me Thermitus a-t-elle renoncé à invoquer la compétence du PC et le PC avait-il compétence en l'espèce?

[42] Je retiens en conclusion les questions suivantes qui doivent être tranchées au niveau du pourvoi en contrôle judiciaire :

- Quelle est la norme de contrôle applicable?
- Le Rapport final peut-il faire l'objet d'un pourvoi en contrôle judiciaire et le pourvoi a-t-il été introduit dans un délai raisonnable?
- Le PC a-t-il transgressé l'équité procédurale dans ce dossier et si oui, quelles en sont les conséquences?
- Le Rapport final est-il déraisonnable?

[43] Au-delà de ces questions concernant le fond de l'affaire, les parties ne s'entendent pas sur les modalités de confidentialité qui devraient être appliquées en l'espèce. Le PC exige la reconduction des diverses ordonnances rendues tout au long de ce dossier, incluant la mise sous scellés de plusieurs procédures et pièces alors que Me Thermitus et l'intervenante contestent ces demandes.

[44] De manière accessoire, se pose la question de la production du Rapport Verreault²⁵ que le PC souhaite ajouter au dossier. Ce document n'est pas admissible à cette étape du recours. Tout d'abord, dans la logique d'un pourvoi en contrôle judiciaire,

²⁴ *Notes et autorités du Défendeur le Protecteur du citoyen.*

²⁵ Pièce D-5.

seul le dossier d'enquête menant au Rapport final peut être produit. Or, le rapport Verreault n'en fait pas partie. Ensuite, même s'il existe une certaine preuve sur les communications ayant eu lieu entre les enquêteurs du PC et Lise Verreault, le rapport de cette dernière n'est pas cité dans le Rapport final du PC et cette preuve n'est pas pertinente à la lumière des questions en litige.

La norme de contrôle

[45] La Cour suprême du Canada a fixé le cadre d'analyse dans l'arrêt *Vavilov*²⁶ et a établi une présomption d'application de la norme de la décision raisonnable, mais Me Thermitus avance que cette présomption est réfutée en ce qui concerne l'équité procédurale et l'impartialité, lesquels aspects doivent être examinés en fonction de la norme de la décision correcte. Plus précisément, elle plaide que cette norme doit donc s'appliquer au processus d'enquête du PC, mais concède que les autres questions sont soumises à la norme de la décision raisonnable. Il convient de préciser d'emblée que, lorsque les questions en cause peuvent être facilement individualisées, comme en l'occurrence, il est possible d'appliquer distinctement la norme de contrôle adéquate à chacune d'entre elles²⁷.

[46] En ce qui concerne maintenant les paramètres de la norme de contrôle de la décision raisonnable, la Cour suprême du Canada a rappelé ses contours dans l'arrêt *Pepa*²⁸:

[46] Les décideurs administratifs jouissent « [d'un privilège] en matière d'interprétation ». Une méthode raisonnée de contrôle selon la norme de la décision raisonnable commence par un examen des motifs donnés et « cherch[e] à comprendre le fil du raisonnement suivi par le décideur pour en arriver à sa conclusion ». Les motifs sont examinés pour établir s'ils ont mené à une décision qui était fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle et qui est justifiée au regard des contraintes factuelles et juridiques auxquelles le décideur est assujéti.

[47] Suivant cette méthode qui « s'intéresse avant tout aux motifs de la décision », les cours de révision devraient se rappeler que « les motifs écrits fournis par un organisme administratif ne doivent pas être jugés au regard d'une norme de perfection » et qu'il n'est pas nécessaire que ceux-ci « fassent [. . .] référence à tous les arguments, dispositions législatives, précédents ou autres détails que le juge siégeant en révision aurait voulu y lire ». Ce qui est requis dépendra du contexte. Le juge siégeant en révision doit interpréter les motifs du décideur « de

²⁶ *Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65.

²⁷ *Société des casinos du Québec inc. c. Association des cadres de la Société des casinos du Québec*, 2024 CSC 13.

²⁸ *Pepa c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2025 CSC 21. Voir au même effet, quelques mois plus tôt : *Ontario (Procureur général) c. Ontario (Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée)*, 2024 CSC 4.

façon globale et contextuelle », « en fonction de l'historique et du contexte de l'instance dans laquelle ils ont été rendus », y compris « la preuve dont disposait le décideur, les observations des parties, les politiques ou lignes directrices accessibles au public dont a tenu compte le décideur et les décisions antérieures de l'organisme administratif en question ».

[48] Les cours de révision ne devraient pas se demander comment elles auraient elles-mêmes tranché une question, mais elles devraient plutôt se concentrer sur la question de savoir si la décision rendue par le décideur administratif — ce qui inclut à la fois le raisonnement suivi et le résultat obtenu — était déraisonnable. Une cour de révision ne devrait pas établir son « propre critère pour ensuite jauger ce qu'a fait [le décideur administratif] ». Une cour de révision ne devrait pas non plus se demander « quelle décision elle aurait rendue à la place du décideur administratif, [. . .] tente[r] [. . .] de prendre en compte l'“éventail” des conclusions qu'aurait pu tirer le décideur, [. . .] se livre[r] [. . .] à une analyse de novo, [ni] cherche[r] [. . .] à déterminer la solution “correcte” au problème ».

[49] La lacune qu'invoque la partie contestant la décision doit être « suffisamment capitale ou importante pour rendre cette dernière déraisonnable ». L'arrêt Vavilov a fait état de deux types de « lacunes fondamentales » qui indiquent qu'une décision administrative est déraisonnable : (1) le manque de logique interne du raisonnement; et (2) le manque de justification compte tenu des contraintes juridiques et factuelles qui ont une incidence sur la décision. Une cour de révision n'est pas tenue de classer le caractère déraisonnable dans l'une de ces catégories, car ces dernières constituent simplement des descriptions utiles permettant de comprendre comment une décision pourrait être déraisonnable.

[50] Premièrement, il y a un manque de logique interne du raisonnement si la décision n'est ni rationnelle ni logique, ou, pour utiliser des termes plus courants, il s'agit de déterminer si le raisonnement « se tient » ou non.

[51] Deuxièmement, il peut y avoir un manque de justification compte tenu des contraintes juridiques et factuelles si une décision est indéfendable sous certains rapports en raison : « . . . du régime législatif applicable et de tout autre principe législatif ou principe de common law pertinent, des principes d'interprétation des lois, de la preuve portée à la connaissance du décideur et des faits dont le décideur peut prendre connaissance d'office, des observations des parties, des pratiques et décisions antérieures de l'organisme administratif et, enfin, de l'impact potentiel de la décision sur l'individu qui en fait l'objet ». Ces éléments ne servent pas de liste de vérification et l'importance de chacun d'eux peut varier selon les circonstances. L'objectif est « simplement d'insister sur certains éléments du contexte pouvant amener la cour de révision à perdre confiance dans le résultat obtenu ».

(Références omises)

[47] Quant à l'équité procédurale, la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Vavilov*, reprend les facteurs de l'arrêt *Baker*²⁹ pour en déterminer le contenu de la manière suivante :

[77] (...) L'obligation d'équité procédurale en droit administratif est « éminemment variable », intrinsèquement souple et tributaire du contexte. Dans le cas d'un contexte décisionnel administratif qui donne lieu à une obligation d'équité procédurale, les exigences procédurales applicables sont déterminées eu égard à l'ensemble des circonstances. Dans l'arrêt *Baker*, la Cour a dressé une liste non exhaustive de facteurs qui servent à définir le contenu de l'obligation d'équité procédurale dans un cas donné, notamment la nécessité de fournir des motifs écrits. Parmi ces facteurs, mentionnons (1) la nature de la décision recherchée et le processus suivi pour y parvenir; (2) la nature du régime législatif; (3) l'importance de la décision pour l'individu ou les individus visés; (4) les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision; et (5) les choix de procédure faits par le décideur administratif lui-même. Parmi les cas où des motifs écrits sont généralement nécessaires, on compte les situations où le processus décisionnel accorde aux parties le droit de participer, où une décision défavorable aurait une incidence considérable sur l'intéressé, ou encore celles où il existe un droit d'appel.

(Références omises)

[48] Il est ainsi manifeste que l'équité procédurale est une notion à géométrie variable et dépend de plusieurs facteurs, dont les cinq, invariablement mentionnés. L'obligation d'équité procédurale est souple et repose sur une appréciation du contexte de la loi et des droits visés. Dans l'analyse de ce moyen, il faut se demander si la procédure était équitable eu égard à l'ensemble des circonstances, y compris à l'égard des facteurs énoncés dans l'arrêt *Baker*.

[49] Le tribunal peut ainsi intervenir sans qu'une norme de contrôle ne soit appliquée³⁰, ou alors, selon certains arrêts pré-*Vavilov*, qui n'ont pas été écartés ni critiqués dans cette dernière décision, en fonction de la norme de la décision correcte³¹, comme le souhaite Me Thermitus. Dans les deux cas, on conclut qu'un manquement à l'équité procédurale invalide l'ensemble du processus administratif ou décisionnel, de sorte que si le décideur sous contrôle transgresse cette obligation, il n'y a pas lieu de faire preuve de déférence³² :

²⁹ *Baker c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817.

³⁰ *Moreau-Bérubé c Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, par. 74; *Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 69.

³¹ *Établissement de Mission c. Khela*, 2014 CSC 24, par. 79; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, par. 43. Voir aussi *Société québécoise des infrastructures c. Ville de Montréal*, 2021 QCCA 1713.

³² *Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c Canada (Procureur général)*, préc., note 14, par. 54.

La cour qui apprécie un argument relatif à l'équité procédurale doit se demander si la procédure était équitable eu égard à l'ensemble des circonstances, y compris à l'égard des facteurs énoncés dans l'arrêt *Baker*. [...] à proprement parler, aucune norme de contrôle n'est appliquée.

[50] Il existe cependant des précédents où la Cour d'appel a appliqué dans ce domaine la norme de la décision raisonnable, notamment lorsque le tribunal administratif a mis en œuvre des garanties procédurales et a suivi un processus particulier énoncé dans sa loi constitutive³³. Il n'est pas clair si ces autorités sont tributaires d'un régime législatif singulier ou de circonstances particulières et, le cas échéant, de quelles circonstances. Il semble que c'est notamment le cas lorsque le tribunal administratif se prononce sur l'instruction d'un dossier, incluant la pertinence de la preuve, la production de documents ou la gestion de témoins.

[51] En conclusion, j'estime que le processus d'enquête et de confection du rapport devant répondre aux prescriptions d'équité procédurale exigent l'application de la norme de la décision correcte. Autrement dit, il faut se poser la question si l'équité procédurale, dont l'étendue ou les paramètres sont à fixer dans chaque cas, a été respectée ou non par le décideur. En revanche, le contenu et les conclusions du rapport d'enquête sont soumis à la norme de la décision raisonnable.

Le contrôle judiciaire du Rapport final et le délai raisonnable

[52] Ces questions sont résolues facilement. Bien qu'un rapport d'enquête du PC ne détermine pas formellement les droits et obligations des parties et ne peut donner lieu à des condamnations pécuniaires ou à des sanctions pénales, il exerce un impact considérable sur les personnes visées. C'est une évidence en l'occurrence, alors que les conclusions et les recommandations du rapport du PC constituaient la seule et unique raison de la destitution potentielle de Me Thermitus par l'Assemblée nationale.

[53] L'existence de l'immunité et d'une clause privative à la *Loi sur le Protecteur du citoyen* n'empêche pas le contrôle judiciaire :

30. Le Protecteur du citoyen, les vice-protecteurs de même que les fonctionnaires et employés du Protecteur du citoyen ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'actes officiels accomplis de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

³³ Tant avant *Vavilov : Syndicat des travailleuses et travailleurs de ADF — CSN c. Syndicat des employés d'Au Dragon forgé inc.*, 2013 QCCA 793; *Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, local 503 c. Systèmes Techno-pompes inc.*, 2017 QCCA 997, qu'après *Vavilov : Gibeault c. Coopérative d'habitation sur l'île (Hull)*, 2024 QCCA 772; *Robert c. PF Résolu du Canada inc.*, 2022 QCCA 735.

31. Aucun pourvoi en contrôle judiciaire prévu au Code de procédure civile (chapitre C-25.01) ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre le Protecteur du citoyen, les vice-protecteurs ou les fonctionnaires et employés du Protecteur du citoyen agissant en leur qualité officielle.

[54] Une clause analogue se retrouve à la LFDAROP :

28. Sauf sur une question de compétence, aucun pourvoi en contrôle judiciaire prévu au Code de procédure civile (chapitre C-25.01) ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée contre un responsable du suivi des divulgations dans l'exercice de ses fonctions. Tout juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement toute décision rendue, ordonnance ou injonction prononcée à l'encontre du premier alinéa.

[55] En effet, ce type de clauses passablement fréquentes dans les lois constitutives des tribunaux administratifs vise en réalité la norme de contrôle et non l'immunité absolue contre l'exercice du pouvoir de contrôle et de surveillance par la Cour supérieure, laquelle est protégée par notre ordre constitutionnel³⁴, tel qu'exprimée à l'article 34 du *Code de procédure civile*³⁵. Le législateur ne peut soustraire le processus décisionnel administratif à l'examen judiciaire³⁶. Enfin, depuis plusieurs décennies déjà, il est accepté qu'une décision déraisonnable³⁷ équivaut à un défaut de compétence et justifie le contrôle judiciaire³⁸.

[56] De plus, selon une jurisprudence constante, les rapports d'enquête sont soumis au pouvoir de contrôle et de surveillance des cours supérieures³⁹. Ceux émis par le Conseil canadien de la magistrature (CCM) offrent un parallèle intéressant. Dans de tels dossiers, le CCM ne fait que recommander la sanction et c'est le Parlement qui décide de révoquer ou non un juge de nomination fédérale. Toutefois, tout comme en l'occurrence, le rapport mène à la décision et la décision ne peut être fondée que sur le

³⁴ *Crevier c. Procureur général du Québec*, [1981] 2 R.C.S. 220; *Blanchard c. Control Data Canada Ltée*, [1984] 2 R.C.S. 476; *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048.

³⁵ **34.** La Cour supérieure est investie d'un pouvoir général de contrôle judiciaire sur les tribunaux du Québec autres que la Cour d'appel, sur les organismes publics, sur les personnes morales de droit public ou de droit privé, les sociétés et les associations et les autres groupements sans personnalité juridique.

Ce pouvoir ne peut s'exercer dans les cas que la loi exclut ou qu'elle déclare être du ressort exclusif de ces tribunaux, personnes, organismes ou groupements, sauf s'il y a défaut ou excès de compétence.

La cour est saisie au moyen d'un pourvoi en contrôle judiciaire.

³⁶ *Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'immigration) c. Vavilov*, préc., note 26, par. 24.

³⁷ Ou déraisonnable *simpliciter* ou manifestement déraisonnable, selon les époques...

³⁸ Le juge Prévost le note également dans son jugement rapporté à *Thermitus c. Protecteur du citoyen*, 2019 QCCS 2594.

³⁹ Voir notamment la série de jugements découlant de la Commission Gomery : *Gagliano c. Canada*, 2011 CAF 217; *Chrétien c. Canada*, 2010 CAF 283; *Pelletier c. Canada*, 2010 CAF 189.

rapport du CCM, de sorte que ce dernier est soumis au pouvoir de contrôle et de surveillance⁴⁰. Le juge Noël l'explique bien dans l'affaire *Girouard*⁴¹:

[165] Le CCM soutient que le rapport et la recommandation de révocation ne sont pas des décisions telles que le requiert l'article 18.1 de la LCF, mais que de simples recommandations n'ayant « aucun impact direct sur les droits et intérêts de l'honorable juge Girouard », la décision ultime de révoquer appartenant au Parlement. Inversement, le juge Girouard et la PGC expliquent que l'enquête en soi a un impact majeur sur le juge enquêté, et que les rapports ainsi que les conclusions qui s'y trouvent ont de sérieuses conséquences sur la carrière du juge. Les rapports et recommandations seraient donc des décisions pouvant être révisées par la Cour.

[166] D'emblée, je suis surpris que le CCM tente de faire valoir une telle thèse. Il a lui-même expliqué qu'une conclusion du CCM voulant qu'un juge soit inapte à remplir utilement ses fonctions équivalait à une « peine capitale » pour sa carrière. Mot pour mot dans le Rapport du CCM de 2014 on lit que, « [b]ien qu'un comité d'enquête ou l'ensemble du CCM ne puisse pas aller plus loin que faire une recommandation fondée sur une conclusion qu'un juge est inapte à remplir utilement ses fonctions, une telle conclusion équivaut essentiellement à une 'peine capitale' pour la carrière du juge » (Rapport du CCM à la p 51). On ajoute que les conséquences d'un rapport d'enquête sur la réputation d'une personne sont « considérable[s] », et que ceci nécessite l'application d'un degré élevé d'équité procédurale (Rapport du CCM à la p 14).

[57] Ici, le Rapport final énonce au sujet de Me Thermitus :

Que la ministre de la Justice prenne les mesures appropriées à l'égard de la mise en cause considérant les actes répréhensibles constatés dans le présent rapport, notamment afin d'éviter leur répétition.

[58] Le lien entre une telle recommandation et les décisions portant sur la fonction, voire la carrière de Me Thermitus, est indéniable et le raisonnement du juge Noël s'applique en l'instance. En conclusion, le Rapport final du PC peut être contrôlé par la Cour supérieure. De plus, il s'agit en réalité d'un faux débat dans la mesure où Me Thermitus pourrait sans aucun doute attaquer une décision défavorable de la ministre à son endroit. Or, une telle décision découlerait inévitablement du rapport d'enquête, ce qui permettrait de soulever alors la légalité de ce dernier.

[59] Il est vrai par ailleurs qu'en participant à l'enquête, Me Thermitus aurait en principe renoncé à invoquer la partialité du PC, dans la mesure où un tel argument doit nécessairement être présenté à la première occasion. Plaider la crainte de partialité plus d'un an après les premiers éléments contestés ne répond pas à l'impératif de

⁴⁰ *Conseil Canadien de la Magistrature c. Girouard*, 2019 CAF 148.

⁴¹ *Girouard c. PGC*, 2018 CF 865.

diligence selon les principes énoncés depuis longtemps⁴². En effet, il va de soi que si une partie redoute une éventuelle partialité du décideur, elle doit présenter cette préoccupation dès que possible. On ne peut garder en réserve un tel motif et y recourir seulement si on échoue au terme de l'enquête. Les allégations de partialité ont de graves répercussions sur la réputation de l'organisme enquêteur et sur l'administration de la justice; elles devraient être formulées sans délai et ne pas servir de « tactique de réserve » dans un litige⁴³. Par ailleurs, la crédibilité de ce type d'argument peut être remise en question, voire totalement compromise, si elle n'est pas soulevée avec diligence.

[60] En revanche, ce moyen peut être présenté si c'est uniquement à la lecture du rapport que Me Thermitus découvre que le PC aurait fait preuve de partialité institutionnelle, soit au niveau du résultat de son enquête. Un tel argument est admissible, car il n'est pas alors invoqué hors délai. Dans une telle éventualité, le pourvoi en contrôle judiciaire constitue en réalité la première occasion de soulever la partialité institutionnelle.

[61] Enfin, le pourvoi en contrôle judiciaire a été notifié le 13 décembre 2018, soit dans un délai raisonnable, habituellement évalué à 30 jours, de la communication du Rapport final, lequel date du 13 novembre 2018. En conclusion, le pourvoi de Me Thermitus à l'égard du Rapport final du PC est recevable.

Respect de l'équité procédurale

[62] Me Thermitus formule essentiellement trois reproches au PC à ce sujet : la communication du Rapport 1 à la ministre de la Justice, le refus de revoir un témoin (le témoin 12) et le refus de tenir compte adéquatement de ses commentaires, pièces et explications. Je souligne que l'argument portant sur la « partialité institutionnelle » et sur la promiscuité organisationnelle ne semble soutenu par aucune preuve convaincante, mais repose plutôt sur des conjectures et des hypothèses, et vu la conclusion à laquelle j'arrive sur le fond du pourvoi, n'exige pas de réponse judiciaire.

[63] L'obligation de respecter l'équité incombe à tout organisme public qui rend des décisions administratives qui ne sont pas de nature législative et qui touchent les droits, privilèges ou biens d'une personne⁴⁴. Le PC était donc tenu de se conformer aux

⁴² *Bérubé c. Loto-Québec*, 2012 QCCA 1289; *Canada (Commission des droits de la personne) c. Taylor*, [1990] 3 R.C.S. 892; *Houle c. Vermette*, 1997 CanLII 10662 (QC CA).

⁴³ *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Office des transports)*, 2021 CAF 173; *Eckervogt v. British Columbia (Minister of Employment and Investment)*, 2004 BCCA 398, 241 D.L.R. (4th) 685.

⁴⁴ Selon une jurisprudence bien établie, voir entre autres : *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, préc., note 26; *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la*

principes de l'équité procédurale dans le contexte de son rapport d'enquête pouvant avoir une incidence sur les droits de Me Thermitus. D'ailleurs, il n'est pas réellement contesté que l'enquête du PC devait répondre aux prescriptions d'équité procédurale. Ce sont plutôt ses paramètres ou son étendue qui sont en litige. D'une manière générale, l'équité exige qu'une partie ait une possibilité suffisante de connaître la preuve contre laquelle elle doit se défendre, de la réfuter et de présenter sa propre preuve⁴⁵.

[64] En l'espèce, l'application de chacun des cinq facteurs de l'arrêt *Baker* milite en faveur de l'application la plus stricte de l'équité procédurale et en faveur des garanties et protections pour Me Thermitus. En effet, en ce qui concerne la nature de la décision, il s'agit d'un rapport ayant une incidence considérable sur l'emploi, mais aussi sur la réputation de Me Thermitus, car porte un jugement sur le comportement de celle-ci dans le cadre de sa fonction⁴⁶. Quant au régime législatif, la LFDAROP prescrit un processus impartial et protégeant les droits des parties⁴⁷. D'ailleurs, le PC a déclaré d'emblée que l'enquête en l'occurrence serait menée de manière rigoureuse dans le plus grand respect des droits des personnes concernées⁴⁸. L'importance de la décision pour la personne visée rejoint l'analyse du premier facteur. En ce qui concerne les attentes légitimes, Me Thermitus pouvait raisonnablement espérer un processus impartial, transparent, tenant compte de sa preuve et de ses arguments, justifiant les constats et motivant les conclusions. Enfin, le PC reconnaît lui-même devoir suivre les principes d'équité procédurale et ses propres processus.

[65] Dès le début de l'enquête, dans sa lettre du 9 août 2017 à Me Thermitus, le PC s'engage à respecter l'équité procédurale dans le cadre de l'enquête. Il réitère cet engagement dans son courrier du 21 août 2017. De surcroît, en mai 2017, le PC se dote d'une procédure en matière de divulgation d'actes répréhensibles⁴⁹, laquelle prévoit essentiellement que la personne concernée doit pouvoir donner sa version des faits et que c'est uniquement au terme de l'enquête que le rapport est transmis au destinataire désigné:

4.3.3 Droits de la personne mise-en-cause

Dans le cadre d'une enquête, la personne mise-en-cause par la divulgation comme étant l'auteur présumé de l'acte répréhensible doit avoir l'occasion de

magistrature), 2002 CSC 11; *Thomson c. Canada (Sous-ministre de l'Agriculture)*, [1992] 1 R.C.S. 385; *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643.

⁴⁵ *Thomson c. Canada (Sous-ministre de l'Agriculture)*, *id.*

⁴⁶ *Chapman c. Canada (PGC)*, 2019 CF 975.

⁴⁷ Article 10 et suivants de la LFDAROP.

⁴⁸ Voir la lettre de transmission du Rapport 1 et la conférence de presse du PC.

⁴⁹ Conformément à l'article 10 de la LFDAROP.

donner sa version des faits, soit dans le cadre d'une entrevue en personne ou par tout autre mode de communication approprié.

Dans le cas d'une entrevue, la personne mise-en-cause est, sauf en cas de circonstances exceptionnelles ou urgentes, convoquée par un avis écrit, précisant la date et l'heure de l'entrevue, son droit d'être accompagnée par la personne de son choix et les spécificités de l'entrevue.

Le Protecteur du citoyen informe au préalable la personne mise-en-cause des thèmes de discussions qui seront abordés dans le cadre de l'entrevue ou de tout autre mode de communication.

4.3.4 Fin de l'enquête

Au terme de l'enquête, le Protecteur du citoyen détermine si un acte répréhensible a été commis ou était sur le point de l'être, sur la base des informations recueillies et après avoir permis à la personne mise-en-cause de donner sa version des faits.

La détermination d'un acte répréhensible se fait notamment sur la base des principes établis dans le Guide d'interprétation, à l'annexe I de la présente procédure. Cette décision est prise selon la prépondérance de preuve ou de probabilités.

Au terme de l'enquête, le Protecteur du citoyen fait rapport de ses conclusions à la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein de l'organisme public concerné ou, si les circonstances le justifient, au ministre responsable de cet organisme.

Le Protecteur du citoyen avise la personne ayant effectué la divulgation que son traitement est complété et s'il l'estime à propos, l'informe des suites qui y ont été données.

Le Protecteur du citoyen avise également la personne mise-en-cause par la divulgation de ses conclusions au terme de l'enquête. (...)

Dans tous les cas où le Protecteur du citoyen conclut, au terme d'une enquête, qu'un acte répréhensible a été commis ou était sur le point de l'être, il transmet son projet de conclusions aux personnes concernées par l'enquête pour commentaires. Ceux-ci doivent être transmis au Protecteur du citoyen dans le délai qu'il aura déterminé.

(Je souligne)

[66] Le Rapport 1 s'articule sur 51 pages et comporte 254 paragraphes. Les enquêteurs rapportent tous les faits pertinents, énoncent les principes qui les guident dans l'analyse de la situation et concluent qu'il y a eu transgression de la LFDAROP.

[67] En l'occurrence, le PC a acheminé le Rapport 1 à la ministre de la Justice en contravention flagrante de sa propre procédure, mais aussi en transgression de ce que je comprends être le processus usuel en cette matière. Une telle communication ne doit se faire qu'« *au terme de l'enquête* ». De surcroît, la lettre de transmission de ce rapport indique ce qui suit :

Cette enquête est à toute fin pratique terminée, mais le Protecteur du citoyen – malgré des tentatives répétées – n'a pu, à ce jour, rencontrer la présidente.

(Je souligne)

[68] Dire que l'enquête est « *à toute fin pratique terminée* » alors que la personne concernée n'avait pas eu encore l'occasion de se faire entendre et de présenter sa position et sa version des faits est inexact et trompeur. Certes, plusieurs témoins avaient déjà été entendus et on peut comprendre l'impatience du PC de faire rapport à la ministre de la Justice. Cependant, Me Thermitus n'était pas disponible pour des raisons de santé et personne n'a contesté la légitimité de son congé maladie. Même si elle continuait d'être en communication avec les employés de la CDPDJ, notamment au sujet de l'enquête, alors qu'elle n'aurait pas dû l'être en principe, ce constat ne permet pas de contredire l'avis de son médecin traitant. Il n'y avait aucune date de prescription ni aucun délai de rigueur à respecter et rien dans le climat de travail à la CDPDJ n'exigeait qu'une partie du rapport soit communiquée immédiatement à la ministre et à la sous-ministre.

[69] Je note que le PC n'invoque aucun précédent où un projet d'un rapport d'enquête qui fait totalement abstraction de la position de la personne enquêtée aurait été soumis au destinataire final du rapport, titulaire du pouvoir décisionnel. D'ailleurs, je doute qu'un tel précédent existe, tellement cela apparaît hors norme⁵⁰.

[70] Aussi, la déclaration sous serment modifiée de l'enquêteur Drapeau ne permet pas de comprendre davantage les motifs de cette curieuse décision du PC:

8. Ainsi, à la fin du mois de novembre 2017, il était en ma connaissance que :

- Nous (les enquêteurs) avons complété nos rencontres avec les témoins et tentions de rencontrer la Requérante depuis le 26 septembre;

⁵⁰ Même si comparaison n'est pas raison, car une enquête n'est pas un procès, il serait inimaginable par exemple qu'un juge, après avoir entendu la preuve de la partie demanderesse, rédige et publie un projet de décision condamnant la partie défenderesse et invite ensuite celle-ci à apporter la contradiction et à infirmer ses conclusions.

- La Requérante posait des gestes de nature professionnelle malgré les raisons invoquées pour reporter puis annuler nos rencontres;

- L'enquête était dans une impasse, puisque la requérante reportait nos rencontres et ne donnait pas sa version, au moins par écrit. Nous (les enquêteurs), ainsi que la directrice des enquêtes (Sylvie Tousignant), avons informé la protectrice du citoyen (Marie Rinfret) de la situation où l'enquête se trouvait.

9. La protectrice du citoyen a transmis le projet de rapport à la ministre de la Justice et à la Requérante le 29 novembre 2017 dans le but de poursuivre le processus permettant de terminer l'enquête (...).

[71] Bref, il n'y avait aucune urgence justifiant la transmission du Rapport 1 à la ministre de la Justice avant d'entendre Me Thermitus.

[72] Surtout, il n'y avait aucune raison de procéder avec précipitation dans un cas aussi singulier, touchant la titulaire d'une fonction si importante qu'elle requiert une nomination par l'Assemblée nationale du Québec. Il n'est tout de même pas banal de mener une enquête sur des manquements graves de la présidente d'une organisation comme la CDPDJ. Ce contexte exige un travail de qualité, effectué avec toute la sérénité et toute la rigueur qu'une telle situation impose. Il faut noter d'ailleurs que la confection du Rapport 2 a exigé tout de même quatre mois de rédaction et d'analyse de la part du PC (en comptant la période entre la fin de l'interview de Me Thermitus et la communication du rapport préliminaire), ce qui confirme que l'enquête ne pouvait de toute manière être finalisée rapidement et qu'il n'y avait aucune économie d'échelle ni aucun gain véritable à se dépêcher et à communiquer des rapports partiels, voire potentiellement partiels.

[73] Or, cette transmission est cruciale dans les circonstances de ce dossier, car le décideur ultime ne voit qu'une facette de la situation. De plus, le 6 avril 2018, le PC confirme même à Me Thermitus qu'il ne peut demander à la ministre de la Justice d'ignorer ou de ne pas tenir compte du Rapport 1, ce qui ne fait qu'aggraver l'incidence de cette communication étonnante.

[74] J'estime que l'équité procédurale exige non seulement de respecter le droit d'une partie de se faire entendre, mais aussi de ne pas émettre des rapports inachevés et risquant d'être partiels. Sinon, le droit de réfuter les allégations et de présenter sa propre preuve perd beaucoup de son sens. Même si le Rapport 1 n'est pas final et, même si les enquêteurs mentionnent que les conclusions sont conditionnelles à la rencontre avec Me Thermitus, il reste que l'impact de cette communication au décideur

ultime, sans que la version de Me Thermitus n'ait été obtenue et analysée, constitue une transgression irréparable à l'équité procédurale.

[75] Quant au deuxième motif, Me Thermitus avance que les enquêteurs ont eu tort de refuser de revoir un témoin crucial (témoin no 12) qui aurait pu corroborer sa position et contredire les allégations que Me Thermitus estimait fausses. L'enquêteur Drapeau explique ce qui suit :

22. Le Témoin 12 n'a jamais communiqué avec nous (les enquêteurs) pour solliciter une deuxième rencontre.

23. Après avoir rencontré la Requérante pendant cinq (5) jours, obtenu ses commentaires sur chaque paragraphe du projet de rapport et pris connaissance de l'ensemble des documents ayant été remis aux enquêteurs par cette dernière, et après discussion avec la directrice des enquêtes (Sylvie Tousignant), nous (les enquêteurs) n'avons pas jugé nécessaire de rencontrer de nouveaux témoins ou de rencontrer des témoins une seconde fois.

24. Lors des rencontres entre la Requérante et les enquêteurs, nous (les enquêteurs) avons indiqué que nous évaluerions s'il était nécessaire de rencontrer à nouveau des témoins, mais ne nous sommes jamais engagés à rencontrer quiconque à nouveau.

25. D'ailleurs, nous (les enquêteurs) n'avons pas jugé nécessaire de rencontrer à nouveau le Témoin 12. Ce témoin avait déjà été rencontré et avait répondu à l'ensemble des questions des enquêteurs lors de notre rencontre. À ce sujet, voir les explications plus complètes fournies au rapport final, pièce R-53, sous scellés, à la page 64.

[76] La différence entre le Rapport 1 et le Rapport 2 consiste presque exclusivement en l'ajout de la version de Me Thermitus au texte à l'endroit pertinent au niveau de la narration, mais pas réellement aux motifs. C'est ainsi que par exemple, l'analyse du premier reproche commence à la section 5.1.5 et au paragraphe 282. Sur plus de 50 paragraphes, les enquêteurs expliquent leur compréhension de la preuve et décident qu'ils retiennent la version de nombreux témoins, ayant dans la quasi-totalité, rapporté les faits relatés dans le Rapport 1. Les conclusions initiales demeurent donc essentiellement telles quelles.

[77] La seule différence entre le Rapport 2 et le Rapport final, lesquels sont identiques jusqu'à la page 63, c'est de rapporter, de nouveau, la version et les commentaires de Me Thermitus quant au Rapport 2 et de mentionner que la ministre de la Justice a aussi fourni ses commentaires. À l'exception de ces ajouts et des recommandations, les conclusions générales sont identiques :

462. Les informations recueillies au cours de l'enquête révèlent que la mise en cause a commis un acte répréhensible au sens du paragraphe (4) de l'article 4 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, à savoir un cas grave de mauvaise gestion.

463. Les informations recueillies au cours de l'enquête révèlent que la mise en cause a commis un acte répréhensible au sens du paragraphe (4) de l'article 4 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, à savoir un abus d'autorité.

464. Les informations recueillies au cours de l'enquête révèlent que la mise en cause a commis un acte répréhensible au sens du paragraphe (2) de l'article 4 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* à savoir un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie.

[78] Quant au Rapport final, les enquêteurs traitent chacune des explications de Me Thermitus sur le Rapport 2 et concluent : « 459. *En regard de ce qui précède, l'analyse et les conclusions du Protecteur du citoyen demeurent inchangées.* ». Ils écrivent que réinterroger le témoin no 12 ne servirait à rien, que de voir une autre personne qui n'a jamais travaillé avec Me Thermitus ne serait pas davantage utile et que le droit de gérance revendiqué par Me Thermitus ne prive pas le PC de sa compétence d'enquêter justement sur des cas de « mauvaise gestion ».

[79] Les enquêteurs ne nient pas l'existence de problèmes au sein de la CDPDJ⁵¹ et reconnaissent que Me Thermitus a tenté d'y répondre, mais sont d'avis que c'est la manière d'agir et les propos de cette dernière qui constituent un manquement grave. Ils écrivent surtout ce qui suit et qui semble résumer leurs constats :

345. Le Protecteur du citoyen ne met pas en doute la version de la mise en cause à l'effet qu'elle a également posé de bonnes actions dans le cadre de son travail à la CDPDJ, mais il considère que ces dernières ne peuvent justifier l'ensemble des propos et comportements inappropriés mentionnés précédemment.

[80] Toute explication proposée par Me Thermitus est ainsi rejetée et les enquêteurs n'y accordent aucun poids. Or, la preuve est éminemment contradictoire. Il aurait été sans doute été utile de revoir certains témoins, dont le témoin no 12, une fois la version de Me Thermitus fournie, mais cela n'apparaît ni indispensable ni en transgression des règles d'équité procédurale. Les enquêteurs expliquent bien pourquoi ils n'ont pas jugé opportun de le réentendre et il ne revient pas à la Cour supérieure au niveau du contrôle judiciaire de faire une « chasse au trésor »⁵² et de relever chaque détail que les enquêteurs auraient omis ou chaque geste que les enquêteurs auraient dû poser ou

⁵¹ Et citent même le Rapport Hotte.

⁵² *Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier, section locale 30 c. Pâtes & Papier Irving, Ltée*, 2013 CSC 34.

dont ils auraient dû s'abstenir. De plus, revoir ce témoin n'aurait sans doute pas eu de réelle incidence au vu du rapport, tel que rédigé⁵³. En effet, même s'il avait corroboré en tout point la version de Me Thermitus, les constats et les conclusions des enquêteurs seraient tout aussi tenables, considérant la preuve et le nombre de témoins présentant la position contraire et surtout le cadre d'analyse adopté. Bref, ce motif ne peut constituer, dans ces circonstances et en soi, un accroc à l'équité procédurale.

[81] Il reste le moyen fondé sur l'évaluation de la preuve. Les enquêteurs exposent bien comment ils arrivent à leurs constats. Leurs conclusions ne sont pas désincarnées, mais trouvent appui dans les témoignages reçus et dans la documentation fournie. Toutefois, ils ne répondent pas du tout à l'argument voulant qu'une dizaine de témoins possédaient un intérêt personnel indéniable à voir les actions de Me Thermitus stoppées et qu'ils ne pouvaient pas, de ce fait, être crus sans réserve. On ne retrouve dans le Rapport final (ou d'ailleurs dans le Rapport 2) aucune analyse ni aucun motif portant sur la crédibilité des témoins, ni sur la vraisemblance de leur récit. Ainsi, même s'il apparaît que le PC tient compte de la version des faits de Me Thermitus, car il la cite et y réfère, jamais les enquêteurs n'expliquent pourquoi ils ne la retiennent pas.

[82] Autrement dit, on ne sait pas véritablement pourquoi le PC fait fi de toute la preuve testimoniale et documentaire administrée par Me Thermitus. Or, si le décideur n'explique pas ou ne motive pas pourquoi une version est prépondérante par rapport à une autre, il y a atteinte à l'équité procédurale, car en réalité, il fait abstraction du principe de la contradiction. Minimale, le PC aurait dû justifier pourquoi il écarte le témoignage de Me Thermitus et ignore l'abondante preuve soumise par cette dernière. Cette absence de motivation est tellement cruciale ici qu'elle équivaut à une transgression de l'équité procédurale. Peu importe la norme de contrôle⁵⁴, il y a lieu d'intervenir.

[83] En effet, les allégations rapportées par les témoins font état des attitudes et paroles troublantes de la part de Me Thermitus. Il est question des propos franchement vulgaires, des comportements curieux et des décisions douteuses. Si tout cela est vrai, il pourrait effectivement s'agir d'incompétence ou de manquement grave ou encore de gestes rendant indigne à occuper la fonction.

⁵³ C'est aussi la différence entre le dossier en l'occurrence et le jugement *Sanderson c. Canada (Procureur général)*, 2006 CF 447, plaidé par Me Thermitus. Dans ce cas précis, les enquêteurs n'ont pas interviewé du tout les témoins directs d'événements cruciaux pour l'enquête.

⁵⁴ Voir la discussion aux paragraphes 47 à 50, *supra*.

[84] Pourtant, le lecteur n'arrive pas à comprendre pourquoi une version est préférée à une autre et pourquoi le PC n'aborde pas du tout la crédibilité des témoignages. De plus, l'utilisation par Me Thermitus des gros mots que plusieurs lui attribuent mérite au moins une analyse sur la vraisemblance de cette allégation voulant qu'une avocate, avec une carrière remarquable, serait tout à coup devenue un aussi grossier personnage. Finalement, une motivation adéquate s'impose, vu la gravité de la situation et dans la mesure où le Rapport final jette un blâme sur Me Thermitus et constitue le premier jalon du processus décisionnel du gouvernement du Québec quant à la sanction à imposer éventuellement à la présidente de la CDPDJ.

[85] La Cour suprême du Canada insiste sur la qualité des motifs, lorsqu'ils sont requis, comme faisant partie de l'équité procédurale. Faut-il rappeler que dans l'arrêt phare *Baker*, la décision sous étude a été annulée justement parce que l'obligation d'équité procédurale requerrait une explication écrite par un décideur impartial. En l'occurrence aussi, tout comme dans cette affaire, des motifs écrits de qualité étaient nécessaires, étant donné l'importance capitale du rapport d'enquête pour Me Thermitus.

[86] En conclusion, le PC a contrevenu à l'équité procédurale, d'abord en acheminant le Rapport 1 à la ministre de la Justice, et ensuite en omettant de se prononcer sur la question de la crédibilité des témoins de sorte qu'on ne peut comprendre pourquoi la version de Me Thermitus et ses explications n'ont pas été acceptées. Le Rapport final doit être cassé tant pour l'une que l'autre de ces raisons.

Raisonnabilité

[87] Le contrôle judiciaire selon la norme de la décision raisonnable est un contrôle qui doit demeurer rigoureux. La motivation d'une décision se situe au cœur de cette analyse car, en fonction du contexte, les motifs doivent tenir compte des questions et des préoccupations centrales soulevées par les parties⁵⁵. Ils doivent être suffisants, à défaut de quoi la décision pourra être qualifiée de déraisonnable. À ce sujet, il y a lieu d'appliquer en l'espèce les enseignements de la juge Bich dans l'affaire *Niobec*⁵⁶ :

[80] Et que sont des motifs insuffisants?

[81] En principe, la réponse des tribunaux judiciaires ou des tribunaux administratifs exerçant une fonction juridictionnelle (quasijudiciaire, donc) aux questions litigieuses qui leur sont soumises doit relever de la démonstration plutôt que de l'assertion. Il ne suffit donc pas d'affirmer, mais il faut expliquer.

⁵⁵ *Pepa*, préc., note 28, par. 47 et suivants; *Vavilov*, préc., note 26, par. 127.

⁵⁶ *Ville de Saguenay c. Niobec inc.*, 2023 QCCA 1219.

Comme l'écrit le juge Chamberland, dans le contexte du contrôle judiciaire d'un jugement de la Cour du Québec, division des petites créances, statuant sur un appel sommaire en matière fiscale :

[41] Pour reprendre les motifs des juges de la majorité dans l'arrêt Vavilov, il ne suffit pas que la décision sous examen soit « justifiable », il faut également que le décideur, au moyen des motifs qu'il exprime, « justifie » sa décision auprès des personnes auxquelles elle s'applique [renvoi omis]. Ces motifs constituent le mécanisme principal, et souvent unique, par lequel le décideur explique sa décision, tant aux parties qu'aux cours de révision [renvoi omis].

[...]

[43] En l'espèce, la L.a.f. exige du tribunal que le jugement soit consigné par écrit et qu'il contienne « outre le dispositif, un bref énoncé des motifs de la décision » (art. 93.30 L.a.f.). Cette exigence d'« un bref énoncé des motifs » est assurément conforme aux préoccupations de célérité qui sous-tendent l'ensemble de la procédure applicable aux appels sommaires en matière fiscale, mais, selon moi, elle ne saurait occulter la nécessité d'un raisonnement suffisamment intelligible pour en permettre la compréhension et l'examen. En somme, la concision de l'énoncé des motifs ne doit pas se faire au détriment de l'intelligence du raisonnement et de la nécessité qu'il soit intelligible.

[Je souligne]

[82] Le tribunal qui, dans ce cadre, ne se justifie pas, c'est-à-dire ne s'explique pas (ou si peu que pas), ne répond pas aux questions essentielles du litige, ne départage pas les faits ou n'exprime pas le raisonnement qui le mène à ses conclusions manque à son obligation de motivation, faisant obstacle à un examen fonctionnel en appel. Ce faisant, il commet une erreur justifiant une intervention soit en appel, soit en contrôle judiciaire, selon le cas.

[83] Bien sûr, un tribunal, qu'il soit judiciaire ou administratif, n'est pas tenu à un standard (utopique) de perfection. Il n'a pas à faire un traité de chaque décision ou d'y étaler ses connaissances juridiques. Il est d'ailleurs présumé connaître le droit. Il n'a pas non plus à relater par le menu l'ensemble de la preuve qui lui a été soumise, s'attarder à tous les détails d'une affaire ou épilucher tous les arguments, sans égard à leur importance. L'implicite a aussi sa place dans le raisonnement et ce « qui ne ressort pas à l'évidence des motifs eux-mêmes » peut devenir clair à la lumière de la preuve. Tant en droit qu'en fait, le tribunal peut donc s'en tenir à l'essentiel. Mais encore faut-il qu'il en traite et aborde les questions litigieuses principales, c'est-à-dire celles qui déterminent l'issue du litige, qu'il s'agisse de questions de droit, de questions de fait ou de questions mixtes. Il faut que les motifs, considérés dans le contexte du dossier tout entier, répondent à ces questions, autant sur le plan factuel que juridique.

(Références omises)

[88] Bien entendu, on ne doit pas s'attendre de la part des enquêteurs du PC au même niveau de motivation que celle qui incombe à une cour de justice ou à un tribunal administratif. On doit tout de même comprendre pourquoi ils ont écarté la position de Me Thermitus. Or, le Rapport final rapporte fidèlement la version de cette dernière, mais la rejette en entier sans expliquer pourquoi. Les enquêteurs ne traitent pas des arguments voulant que l'emploi et les conditions de travail de certains témoins étaient en péril par la réflexion entamée par la nouvelle présidente, que certains étaient en période de probation ou encore affichaient un rendement insuffisant et des comportements inadéquats, que d'autres encore détenaient des postes cadres difficilement justifiables dans une si petite organisation et que le rapport Hotte confirmait les impressions managériales de Me Thermitus. Pourtant, toutes ces allégations jettent un doute sur la crédibilité des plaignants et de plusieurs témoins. Il revenait aux enquêteurs de tester le sérieux de ces prétentions et d'expliquer pourquoi elles ne valent pas. Il ne s'agit pas de reprocher aux enquêteurs qu'ils tirent erronément des conclusions de fait⁵⁷, mais plutôt qu'ils ne justifient pas pourquoi ils arrivent à ces conclusions.

[89] Bref, ces éléments, présentés avec insistance par Me Thermitus tant vis-à-vis le Rapport 1 que le Rapport 2⁵⁸, n'ont pas fait réellement l'objet d'une motivation par les enquêteurs du PC. Au risque de se répéter, l'importance de ces arguments exigeait, dans le contexte de cette enquête, une explication adéquate. À défaut, le Rapport final est déraisonnable et doit aussi être cassé pour cette raison.

Confidentialité

Principes applicables

[90] L'article 23 de la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne* édicte le principe du caractère public des débats judiciaires :

23. Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle. Le tribunal peut toutefois ordonner le huis clos dans l'intérêt de la morale ou de l'ordre public. En outre, lorsqu'elles concernent des procédures en matière familiale, les audiences en première instance se tiennent à huis clos, à moins que le tribunal, à la demande d'une personne et s'il l'estime utile dans l'intérêt de la justice, n'en décide autrement.

⁵⁷ *Haynes c. Canada*, 2023 CAF 158.

⁵⁸ Et, avec toujours autant de vigueur, en contrôle judiciaire.

[91] La demande de confidentialité met donc en cause ce principe fondamental du caractère public des procédures et fait intervenir notamment les articles 11 et 12 du *Code de procédure civile* (C.p.c.):

11. La justice civile administrée par les tribunaux de l'ordre judiciaire est publique. Tous peuvent assister aux audiences des tribunaux où qu'elles se tiennent et prendre connaissance des dossiers et des inscriptions aux registres des tribunaux.

Il est fait exception à ce principe lorsque la loi prévoit le huis clos ou restreint l'accès aux dossiers ou à certains documents versés à un dossier.

Les exceptions à la règle de la publicité prévues au présent chapitre s'appliquent malgré l'article 23 de la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12).

12. Le tribunal peut faire exception au principe de la publicité s'il considère que l'ordre public, notamment la protection de la dignité des personnes concernées par une demande, ou la protection d'intérêts légitimes importants exige que l'audience se tienne à huis clos, que soit interdit ou restreint l'accès à un document ou la divulgation ou la diffusion des renseignements et des documents qu'il indique ou que soit assuré l'anonymat des personnes concernées.

[92] La publicité des procédures et des débats judiciaires est un des fondements de notre démocratie et de notre système de justice⁵⁹. La publicité est la règle et le secret, l'exception. Ce principe a une finalité multiple : il sert à assurer l'égalité de traitement devant la loi, à responsabiliser tous les intervenants, incluant les avocats et les juges et à encourager les témoins à dire la vérité, sachant que le public pourra les contredire. Enfin, il renforce la confiance du public dans l'équité et dans le bon fonctionnement du processus judiciaire.

[93] C'est le résultat de la réflexion visant à contrer l'absolutisme et l'arbitraire et qui s'est concrétisée dans notre civilisation occidentale lors du siècle des Lumières⁶⁰. Cette idée est exprimée avec conviction par le juriste et philosophe anglais Jeremy Bentham, que la Cour suprême du Canada cite avec approbation dans *A.G. (Nova Scotia) c. MacIntyre*⁶¹:

In the darkness of secrecy, sinister interest and evil in every shape have full swing. Only in proportion as publicity has place can any of the checks applicable to judicial injustice operate. Where there is no publicity there is no justice. (...) Publicity is the very soul of justice. It is the keenest spur to exertion and the surest of all guards against improbity. It keeps the judge himself while trying under trial.

(Référence omise)

⁵⁹ *Société Radio-Canada c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 2; *Vancouver Sun (Re)*, 2004 CSC 43.

⁶⁰ Voir notamment Chrétien Guillaume de Lamoignon de Malesherbes, « Remontrances relatives aux impôts », dans *Mémoires pour servir à l'histoire du droit public de la France en matières d'impôts*, Bruxelles, Éd. Auger Avocat, 1779, p. 652.

⁶¹ [1982] 1 R.C.S. 175, 183, par. 17.

[94] Enfin, dans l'arrêt *Sherman*, la Cour suprême du Canada résume l'état du droit à ce sujet et notamment le rôle des médias ⁶² :

[30] La publicité des débats judiciaires, qui est protégée par la garantie constitutionnelle de la liberté d'expression, est essentielle au bon fonctionnement de notre démocratie. On dit souvent de la liberté de la presse de rendre compte des procédures judiciaires qu'elle est indissociable du principe de publicité. [traduction] « En rendant compte de ce qui a été dit et fait dans un procès public, les médias sont les yeux et les oreilles d'un public plus large qui aurait parfaitement le droit d'y assister, mais qui, pour des raisons purement pratiques, ne peut le faire ». Le pouvoir d'imposer des limites à la publicité des débats judiciaires afin de servir d'autres intérêts publics est reconnu, mais il doit être exercé avec modération et en veillant toujours à maintenir la forte présomption selon laquelle la justice doit être rendue au vu et au su du public. Le test des limites discrétionnaires à la publicité des débats judiciaires vise à maintenir cette présomption tout en offrant suffisamment de souplesse aux tribunaux pour leur permettre de protéger ces autres intérêts publics lorsqu'ils entrent en jeu.

(Références omises)

[95] Ce rappel des principes étant effectué, en exerçant le pouvoir discrétionnaire de prononcer ou non une ordonnance de confidentialité, quelle qu'en soit la portée, il faut suivre la méthode énoncée par la Cour suprême du Canada dans les arrêts *Dagenais*⁶³ et *Mentuck*⁶⁴, précisée dans l'arrêt *Sierra Club*⁶⁵ et finalisée dans l'affaire *Sherman*⁶⁶ :

[38] Le test des limites discrétionnaires à la publicité présumée des débats judiciaires a été décrit comme une analyse en deux étapes, soit l'étape de la nécessité et celle de la proportionnalité de l'ordonnance proposée. Après un examen, cependant, je constate que ce test repose sur trois conditions préalables fondamentales dont une personne cherchant à faire établir une telle limite doit démontrer le respect. La reformulation du test autour de ces trois conditions préalables, sans en modifier l'essence, aide à clarifier le fardeau auquel doit satisfaire la personne qui sollicite une exception au principe de la publicité des débats judiciaires. Pour obtenir gain de cause, la personne qui demande au tribunal d'exercer son pouvoir discrétionnaire de façon à limiter la présomption de publicité doit établir que :

(1) la publicité des débats judiciaires pose un risque sérieux pour un intérêt public important;

(2) l'ordonnance sollicitée est nécessaire pour écarter ce risque sérieux pour l'intérêt mis en évidence, car d'autres mesures raisonnables ne permettront pas d'écarter ce risque; et

⁶² *Sherman (Succession de) c. Donovan*, 2021 CSC 25.

⁶³ *Dagenais c. Société Radio-Canada*, [1994] 3 R.C.S. 835.

⁶⁴ *R. c. Mentuck*, 2001 CSC 76.

⁶⁵ *Sierra Club du Canada c. Canada (Ministre des Finances)*, 2002 CSC 41.

⁶⁶ *Sherman (Succession de) c. Donovan*, préc., note 62.

(3) du point de vue de la proportionnalité, les avantages de l'ordonnance l'emportent sur ses effets négatifs.

Ce n'est que lorsque ces trois conditions préalables sont remplies qu'une ordonnance discrétionnaire ayant pour effet de limiter la publicité des débats judiciaires — par exemple une ordonnance de mise sous scellés, une interdiction de publication, une ordonnance excluant le public d'une audience ou une ordonnance de caviardage — pourra dûment être rendue. Ce test s'applique à toutes les limites discrétionnaires à la publicité des débats judiciaires, sous réserve uniquement d'une loi valide.

(Références omises)

[96] Cette méthode prescrit comme point de départ que le fardeau de démontrer une exception au caractère public de la procédure judiciaire repose sur la personne qui demande de restreindre l'accès au débat. Ainsi, compte tenu de l'importance de cette caractéristique essentielle de notre système de justice, et vu que la publicité est non seulement la règle⁶⁷, mais de surcroît elle est d'ordre public, il ne saurait être question d'accéder à une demande de non-publication des débats ou de mise sous scellés du dossier au simple motif que la loi prévoit des mesures de confidentialité.

[97] Avant l'arrêt *Sherman*, les professeurs Ducharme et Panaccio ont décrit les principes sous-jacents à ce type de demandes ainsi que l'éventail des ordonnances possibles en cette matière et leurs propos demeurent pertinents⁶⁸:

127. Il est au pouvoir du tribunal de rendre des ordonnances ayant pour objet de restreindre le caractère public d'une instance. Par ordre d'importance, ces ordonnances consistent en l'imposition du huis clos, en l'imposition d'une obligation de confidentialité et en l'imposition d'une ordonnance de non-diffusion et de non-publication. Ce pouvoir du tribunal de rendre ces ordonnances résulte soit d'une disposition expresse de la loi, ou de son pouvoir inhérent. Dans l'un ou l'autre cas, ces ordonnances, comme nous l'avons vu précédemment, doivent respecter l'essence du critère de l'arrêt *R. c. Oakes*.

(...)

137. Le tribunal, en outre de son pouvoir d'ordonner qu'une instance soit entendue à huis clos, peut rendre des ordonnances ayant pour objet de conférer en totalité ou en partie un caractère confidentiel à une procédure judiciaire. Ces ordonnances peuvent être rendues soit à titre accessoire à une ordonnance de huis clos, soit indépendamment d'une telle ordonnance. C'est en vertu de ses pouvoirs inhérents qu'un tribunal peut rendre une ordonnance de confidentialité à titre principal. Font notamment partie des mesures qu'un tribunal peut ordonner afin d'assurer la confidentialité de faits relatifs à une instance : l'autorisation d'exercer un recours de façon anonyme ou sans que la véritable adresse du requérant ne soit indiquée;

⁶⁷ Sauf exceptions prévues par le législateur, comme le droit familial ou le droit pénal des mineurs.

⁶⁸ Léo Ducharme et Charles-Maxime Panaccio, *L'administration de la preuve*, 4e éd., Wilson & Lafleur, 2010.

la mise sous scellés totale ou partielle d'un dossier; la prohibition de divulguer à des personnes non directement impliquées dans un litige des documents ou des faits qui s'y rapportent; l'imposition de conditions à la communication par un avocat à son client de documents faisant l'objet d'un engagement de confidentialité et l'interdiction de diffuser ou de publier une information concernant une instance, telle l'identité d'une partie ou d'un témoin.

Demande de confidentialité du PC

[98] Le PC présente, lors de l'instruction au fond du pourvoi, une *Demande modifiée pour l'émission d'ordonnances de caviardage, de mise sous scellés, de confidentialité et de non-publication* visant notamment à reconduire et à rendre permanentes les ordonnances de confidentialité prononcées tout au long de ce dossier⁶⁹. Cette demande est fondée sur le caractère confidentiel des enquêtes du PC, établi par les dispositions législatives suivantes de la LPC:

24. L'intervention du Protecteur du citoyen est conduite privément.

Elle peut comporter une enquête s'il le juge à propos.

34. Malgré toute loi au contraire, nul ne peut être contraint de faire une déposition portant sur un renseignement qu'il a obtenu dans l'exercice de la fonction de Protecteur du citoyen, de vice-protecteur ou de fonctionnaire ou d'employé du Protecteur du citoyen, ni de produire un document contenant un tel renseignement.

Malgré les articles 9, 83 et 89 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), nul n'a droit d'accès ou de rectification à l'égard d'un tel renseignement.

Ainsi que de la LFDAROP⁷⁰ :

10. La divulgation d'un acte répréhensible au Protecteur du citoyen et le traitement diligent de cette divulgation s'effectuent conformément à la procédure qu'il établit. Cette procédure doit notamment:

- 1° prévoir l'envoi par écrit d'un avis de réception des renseignements divulgués à la personne ayant effectué la divulgation, lorsque son identité est connue;
- 2° préciser les modalités relatives au dépôt d'une divulgation;
- 3° déterminer les délais de traitement d'une divulgation;
- 4° prévoir, sous réserve des articles 12.1 et 14, toutes les mesures nécessaires pour que l'identité de la personne qui divulgue des

⁶⁹ Et il y a en a eu plusieurs, qu'il n'est pas opportun de répertorier.

⁷⁰ Cette loi a été modifiée en 2024 par la *Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives*, LQ 2024, c. 21, notamment en ce qui concerne ces questions.

renseignements ou qui collabore à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation demeure confidentielle;

5° prévoir des mesures pour que les droits des personnes mises en cause par une divulgation soient respectés, notamment lors d'une enquête;

6° indiquer les droits et les recours prévus par la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles (chapitre P-33.01) et les délais pour les exercer.

Aux fins du paragraphe 3° du premier alinéa, la procédure doit prévoir que la personne ayant effectué la divulgation, si son identité est connue, est avisée dès que le traitement de sa divulgation est complété. Si son traitement doit se poursuivre plus de 60 jours après la date de sa réception, le Protecteur du citoyen en avise cette personne. Il doit par la suite l'aviser, tous les 90 jours, que le traitement de sa divulgation se poursuit, et ce, jusqu'à ce qu'il y ait mis fin. Le Protecteur du citoyen transmet ces avis par écrit.

Le Protecteur du citoyen s'assure de la diffusion de cette procédure.

[99] De manière générale, le PC souhaite faire reconnaître un nouveau régime de confidentialité applicable à ses enquêtes menées dans le cadre du processus de divulgation prévu par le LFDAROP et de façon plus particulière, il vise à protéger l'identité des 16 témoins mentionnés dans ses trois rapports. Il avance que ses activités d'enquête doivent bénéficier d'un privilège « générique » entraînant une présomption de non-divulgation, une fois les conditions d'application remplies⁷¹, et non d'un traitement au cas par cas, selon les conditions du test de Wigmore. Il soutient qu'il s'agirait d'un privilège comparable à celui relatif au litige ou à celui de l'indicateur de police.

[100] Enfin, peu importe la qualification du régime applicable, le PC réclame le caviardage de certains documents ou la mise sous scellés, lorsque le caviardage ne peut garantir la confidentialité. Il articule cette demande en une douzaine de conclusions diverses. Me Thermitus ainsi que l'intervenant contestent.

[101] Il est acquis qu'en matière de *whistleblowing*, les lanceurs d'alerte bénéficient d'une protection contre toute forme de représailles et d'une confidentialité stricte de leur identité. Ces mêmes protections peuvent s'appliquer aussi aux témoins rencontrés lors des enquêtes. Le PC agit en qualité d'ombudsman et la confidentialité de ses interventions et notamment de ses enquêtes, doit être garantie. La doctrine est éloquente à ce sujet. Levine écrit⁷² :

⁷¹ *Lizotte c. Aviva, Compagnie d'assurance du Canada*, 2016 CSC 52; *R. c. National Post*, 2010 CSC 16.

⁷² Levine, Gregory, *Ombudsman Legislation in Canada: an Annotation and Appraisal*, Toronto, Carswell, 2012, p. 80.

Confidentiality is critical to ombudsman work and protects ombudsman independence and helps to ensure cooperation in the investigative process. Complainants, witnesses and those about whom allegations have been made need to have the assurance that information will be kept secure and apart from public view. The ombudsman process is inquisitorial. The ombudsman institution is not a court. The ombudsman forms opinions and makes reports (see Chapter 6) but does not, in the classical form, make decisions or exercise statutory powers of decision. The ombudsman tries to resolve problems and effect change through persuasion and report and a covering of confidentiality allows space to do this. Hence rules about confidentiality both in the investigative process and in the whole of ombudsman work are found in Canadian legislation.

Ombudsmen who divulge information may run afoul of their own legislation and commit an offence. Ombudsman cannot be compelled to give information such that they would commit an offence.

Ombudsman confidentiality is not absolute. The imperatives of obtaining information by other authorities such as those which may have jurisdiction over the ombudsman or which may operate under laws which supersede ombudsman authority may take precedence.

(Références omises)

[102] C'est aussi l'avis de Me Jean-Claude Paquet⁷³ :

La confidentialité de l'intervention de l'ombudsman est l'une des caractéristiques essentielles et intrinsèques de la fonction, qui le distingue d'autres personnes ou instances qui peuvent recevoir des plaintes, comme le personnel des ressources humaines de l'entité, etc. Elle comporte deux aspects, soit celui de la confidentialité qu'assure l'ombudsman à toute personne qui s'adresse à lui, ainsi que, pour préserver cette confidentialité, une protection contre la contraignabilité de l'ombudsman, qui fait en sorte qu'il ne devrait pas être obligé de témoigner à l'égard d'une plainte dont il est saisi, ou de fournir des renseignements ou documents s'y rapportant. (...)

La confidentialité (...) permet à un plaignant réticent, parce que sa démarche met en cause des questions délicates ou controversées, de s'adresser en confiance à l'ombudsman et de lui fournir toute l'information et l'ensemble des documents nécessaires à l'examen de la plainte. Elle le protège de possible représailles (...).

[103] La confidentialité de l'identité du divulgateur a été confirmée notamment par la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse qui énonce ce qui suit⁷⁴ :

[123] Finally, I wish to briefly address two discrete points which arose when questioning counsel at the hearing. First, in the various correspondence between the Minister and the Ombudsman leading up to the within Application, the Minister seemed to imply that he was entitled to require from the Ombudsman details concerning the complaint and the complainant. (...)

⁷³ Paquet, Jean-Claude, *L'ombudsman au Québec : agir selon ce qui est légal, raisonnable, équitable*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, 518 p., p. 69 - 71.

⁷⁴ *Nova Scotia (Office of the Ombudsman) v. Nova Scotia (Attorney General)*, 2019 NSCA 51 (CanLII).

[124] I wish to make it clear that there is no obligation whatsoever upon the Ombudsman to divulge the name of the complainant, or any information which might tend to identify the complainant. To do so, would violate the Ombudsman's own statutory duty to assure privacy and prevent the disclosure of information he is required to keep confidential. In holding government to account one can easily anticipate that an Ombudsman's interest in a matter and eventual decision to pursue it will often be sparked by communications he or she receives from a whistleblower. Such referrals may well include contact from individuals employed by the very departments or municipal units whose actions are impugned. Clearly, such private communications with the Ombudsman are to be encouraged in order to give effect to the Legislature's objectives in enacting the statute. Requiring the Ombudsman to "give up" the name of the complainant would be absurd, which is yet another reason to presume Nova Scotia's lawmakers intended the *Ombudsman Act* to prevail.

[104] Enfin, la confidentialité des enquêtes du PC s'applique autant aux interviews des lanceurs d'alerte et des témoins pertinents qu'à l'occasion de la préparation des rapports d'enquête⁷⁵. Cette protection apparaît essentielle à la divulgation d'actes répréhensibles et favorise un lien de confiance entre les témoins potentiels et les enquêteurs.

[105] Cela dit, je ne vois rien dans la législation ni dans les autorités qui permettrait de conclure, comme le PC le réclame, à l'existence d'un privilège générique. D'ailleurs, la Cour suprême du Canada a bien dit dans l'arrêt *National Post* que le droit reconnaît très peu de privilèges génériques et qu'à l'avenir tout nouveau privilège dit « générique » sera créé par une intervention législative⁷⁶. Aussi, le privilège générique vise en principe l'ensemble de la relation et le contenu des communications, alors qu'en l'occurrence on ne souhaite protéger que l'identité des divulgateurs et des témoins. Si on voulait absolument qualifier le privilège en l'instance, la situation ressemble davantage au régime de protection des sources journalistiques⁷⁷, mais personne ne plaide ces règles particulières.

[106] Subsidiairement, le PC avance que même si le privilège générique ne s'applique pas, le test de l'arrêt *Sherman* justifierait également les ordonnances de confidentialité demandées.

[107] En passant à l'application de ce test, il est manifeste que l'émission des ordonnances de caviardage et de confidentialité permettra de protéger un intérêt public

⁷⁵ Julien, Stéphanie, Ouellet-Morin, Maryse et Moulin, Caroline, « La confidentialité, un volet important des enquêtes du Protecteur du citoyen », dans Barreau du Québec, Service de la formation continue, *Développements récents en enquêtes internes et réglementaires (2022)*, volume 522, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2022 [en ligne], p. 89-94, 101-103.

⁷⁶ *R. c. National Post*, 2010 CSC 16.

⁷⁷ *Denis c. Côté*, 2019 CSC 44.

important, soit le maintien de la protection des témoins et des lanceurs d'alerte. Il s'agit d'une préoccupation explicite du législateur, exprimée tant dans la LFDAROP que dans la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives*⁷⁸, et d'un constat qui s'impose, car sans une telle protection la divulgation d'actes répréhensibles risque d'être en péril. Savoir qu'en cas de judiciarisation d'un dossier, leur identité ou encore leurs renseignements personnels et leurs positions seraient connus ou dévoilés entrainerait un effet paralysant sur tout lanceur d'alerte ou tout témoin éventuel.

[108] Les ordonnances de confidentialité sont nécessaires, car aucune autre mesure raisonnable ne permettrait d'atteindre l'objectif souhaité. Je souligne qu'en l'occurrence, les parties ne distinguent pas entre les lanceurs d'alerte et les témoins et d'ailleurs, à l'exception du PC, personne ne connaît l'identité des auteurs des divulgations à l'origine de l'enquête. Selon le PC, les allégations du pourvoi avec les pièces et les déclarations sous serment communiquées à son soutien posent toutefois un risque réel et sérieux en ce qu'ils révèlent potentiellement les témoins ayant collaboré avec le PC.

[109] L'identité des témoins de l'enquête du PC devant demeurer confidentielle, le caviardage des renseignements personnels, mais aussi des récits lorsqu'ils permettent d'identifier ces témoins s'impose. Toutes les procédures et pièces doivent être traitées en conséquence, à moins qu'un témoin consente à la divulgation de son identité⁷⁹. Il n'existe cependant au dossier aucune preuve d'un tel consentement et donc la confidentialité doit s'étendre à tous les protagonistes. Ni Me Thermitus ni l'intervenante ne relèvent le fardeau qui leur incomberait, s'ils souhaitaient pouvoir divulguer l'identité des témoins, que d'autres mesures, moins attentatoires à la publicité des débats, permettraient d'atteindre le même objectif.

[110] Enfin, à l'étape de la pondération, les avantages d'une ordonnance de confidentialité l'emportent sur les inconvénients. La protection des témoins en l'occurrence n'aura que peu d'incidence sur la publicité des débats et leur couverture médiatique. Sur ce dernier aspect, il importe surtout pour le public, dont les médias – faut-il le rappeler - sont les yeux et les oreilles⁸⁰, de connaître le contexte factuel, les gestes posés et les actions prises et pas tellement les témoins qui les ont rapportés. Autrement dit, ce sont les actes répréhensibles eux-mêmes qui peuvent être divulgués

⁷⁸ RLRQ, c. P-33.01.

⁷⁹ La protection est émise en faveur des lanceurs d'alerte et des témoins et leur appartient, contrairement par exemple à celle de l'indicateur de police, à laquelle ce dernier ne peut renoncer seul, car les responsabilités sont partagées.

⁸⁰ *Sherman (Succession de) c. Donovan*, préc., note 62.

et non l'identité de l'un ou l'autre des collaborateurs à l'enquête. En ce sens, l'application de la dernière condition du test permet de conclure que le récit ou la narration doivent être publicisés, sous réserve de la protection des témoins. Ainsi, il n'est pas possible d'accorder les demandes du PC de mettre sous scellés des procédures ou des pièces entières et à priori les conclusions 3, 5, 6, 8, 9, 14 et 15 de la *Demande modifiée d'ordonnance de confidentialité* ne peuvent être accordées. Il y a plutôt lieu de procéder à un découpage et un caviardage de ce qui est strictement nécessaire dans ces documents.

[111] Vu qu'il y a plus de mille pages au dossier, cet exercice ne peut être fait ni facilement ni unilatéralement par le Tribunal. Même si les parties soumettent et proposent de part et d'autre certains caviardages, aucun débat précis n'a été tenu sur chacun des passages dont la confidentialité (ou la divulgation) est contestée. Les parties seront donc conviées à une conférence de gestion afin de déterminer comment mettre en œuvre les motifs qui précèdent. Le Tribunal détient ce pouvoir, car même s'il est *functus officio* sur le fond du pourvoi, il demeure compétent pour contrôler son propre dossier à l'égard d'une instance généralement considérée comme étant une question accessoire. La Cour suprême du Canada le confirme dans l'affaire *Société Radio-Canada c. Manitoba*⁸¹:

[38] Le besoin d'établir un juste équilibre entre ces intérêts publics fondamentaux ne disparaît pas du seul fait que l'ordonnance sur le fond est définitive et aurait pu être portée en appel. On peut avoir accès aux dossiers judiciaires même lorsque l'instance est arrivée à terme. De fait, d'importantes décisions au sujet de la publicité du dossier judiciaire peuvent devoir être prises après la fin de l'instance sur le fond. Si la compétence à l'égard de la publicité des débats judiciaires cessait lorsque l'ordonnance officielle sur le fond était inscrite, les tribunaux perdraient la maîtrise de leur propre dossier sans raison valable. Prenez par exemple le cas où aucune ordonnance limitant la publicité des débats judiciaires n'est rendue avant l'inscription du jugement formel sur le fond et où l'on constate par la suite qu'il faut protéger un intérêt public important. À mon humble avis, conclure que ce pouvoir est entièrement perdu une fois l'ordonnance formelle sur le fond inscrite risque de mettre à mal la bonne administration de la justice au service d'une interprétation de la règle du *functus officio* qui est étrangère à son objectif.

(Références omises)

⁸¹ *Société Radio-Canada c. Manitoba*, 2021 CSC 33.

[112] En revanche, dès à présent, il est possible et apparaît opportun de prononcer une ordonnance portant sur le droit de Me Thermitus de s'exprimer. À ce propos, l'ordonnance suivante de la juge Courchesne est actuellement en vigueur⁸² :

[14] La LFDAROP et la Loi sur le Protecteur du Citoyen accordent une protection aux divulgateurs et aux personnes qui collaborent à une vérification ou à une enquête menée en vertu de la LFDAROP et prévoient la confidentialité de leurs divulgations et identité. Les protections prévues à ces lois ne vont pas aussi loin que d'empêcher la personne visée par l'enquête de relater des faits, des constats et des observations dont elle a fait part aux enquêteurs dans le cadre de l'enquête, mais qui ne concernent pas directement les actes répréhensibles qui lui sont reprochés ni la version des témoins à leur égard.

[15] Me Thermitus souhaite pouvoir s'exprimer sur sa propre version et sur les observations et constats qu'elle a faits sur la gouvernance et la gestion de la CDPDJ et dont elle a livré le contenu dans le cadre de l'enquête. Elle n'a souscrit à aucun engagement de confidentialité ou de non divulgation lors de ces rencontres.

[16] Dans la mesure où dans la divulgation du contenu de sa version des faits, elle s'assure de garder confidentiels et s'abstient de révéler :

- l'identité des témoins de l'enquête et le poste qu'ils occupent au moment de celle-ci ou toute autre information permettant de les identifier;
- le contenu de la version de ces témoins, incluant les faits qu'ils relatent et les reproches qu'ils formulent à l'égard de Me Thermitus dans le cadre de l'enquête;
- sa propre version à l'égard de chacun de ces faits et reproches,

Me Thermitus ne contrevient pas aux dispositions législatives qui encadrent l'enquête menée par le Protecteur et le processus de divulgation en vertu de la LFDAROP.

[113] La juge en chef Savard, en rejetant la permission d'appeler de ce jugement, a écrit que la juge Courchesne dans ces paragraphes recherche le point d'équilibre entre les protections de confidentialité prévues à la LFDAROP et la possibilité pour Me Thermitus de relater des faits qui proviennent uniquement de ses propres observations et que cet exercice de pondération lui paraît raisonnable⁸³.

[114] Je suis tout à fait d'accord avec la juge Courchesne, mais ayant entendu le pourvoi au fond, j'estime que le dernier élément du paragraphe 16 de cette décision ne doit plus s'appliquer aujourd'hui. Je ne vois aucun problème de confidentialité si Me Thermitus divulgue son vécu à la CDPDJ, incluant son implication et son appréciation

⁸² *Thermitus c. Protecteur du citoyen*, 2020 QCCS 83.

⁸³ *Thermitus c. Protecteur du citoyen*, 2020 QCCA 443.

de l'enquête du PC, dans la mesure où elle fait abstraction de l'identité de témoins et de tout renseignement pouvant les identifier ou confirmer leur collaboration à l'enquête du PC. Me Thermitus pourra ainsi s'exprimer et rapporter sa propre version à l'égard de chacun des faits et reproches qui ont mené à l'enquête. En effet, les événements de 2017 existent indépendamment de toute divulgation ou de toute enquête, conduite privément ou non. Que Me Thermitus les rapporte n'aura aucune incidence sur la confidentialité des rapports, des témoins et du processus judiciaire. Au surplus, il ne me semble pas qu'il subsiste d'éléments confidentiels ni dans les faits rapportés ni dans les recommandations du PC. Les conclusions du Rapport final ont été rendues publiques notamment par le PC lui-même et par ses procureurs⁸⁴. En revanche, au risque de se répéter, même si elle peut s'exprimer, Me Thermitus devra impérativement protéger dans tous les cas les témoins, incluant le contenu de leur version des faits si cela permet de les identifier.

[115] Un dernier argument présenté a trait à la diffusion de certains renseignements qui seraient déjà publics. Il est vrai que l'identité des témoins est connue de Me Thermitus qui les a aisément repérés. Aussi, certaines informations, incluant les renseignements propres aux témoins, ont fait l'objet d'une couverture médiatique de manière contemporaine aux événements. On pourrait donc plaider que l'information se retrouve déjà dans le domaine public et que les ordonnances de confidentialité seraient académiques.

[116] Cette question peut être comparée à la gestion d'informations relevant du secret professionnel, une fois qu'elles sont connues. Alors que les tribunaux affirmaient jadis que le secret professionnel, une fois divulgué, perdait son caractère confidentiel⁸⁵, la jurisprudence actuelle est plus nuancée. Ainsi, dans l'affaire *Biomérieux*, la Cour d'appel énonce⁸⁶ :

[40] Dans la foulée de la jurisprudence récente sur l'interprétation de l'article 9 de la Charte, il me semble que la portée de l'arrêt *Chevrier c. Guimond* précité doit être modulée, selon les circonstances et suivant le sens commun. Par exemple, si une information sujette au secret professionnel a été dévoilée au grand public, je vois mal comment elle pourrait être protégée par le tribunal ou autrement. Par contre, si sa divulgation a été limitée et que les circonstances ne permettent pas de conclure qu'elle résulte d'une renonciation, il me semble que

⁸⁴ Voir notamment la conférence de presse du PC du 29 novembre 2018.

⁸⁵ *Descôteaux c. Mierzwinski*, [1982] 1 R.C.S. 860, p.871; *Chevrier c. Guimond*, [1984] R.D.J. 240 (CA). Voir aussi *Pfieffer et Pfieffer inc. c. Javicoli*, [1994] R.J.Q. 1; *Société intermunicipale de gestion et d'élimination des déchets (SIGED) inc. c. Société d'énergie Foster Wheeler Itée*, [2001] R.J.Q. 2461; *Réseau de la santé de la Matapédia c. Arseneault*, 2006 QCCA 1444.

⁸⁶ *Biomérieux inc. c. GeneOhm Sciences Canada inc.*, 2007 QCCA 77.

le tribunal doit prendre les mesures nécessaires pour assurer la protection d'un droit fondamental découlant de l'article 9 de la Charte.

(Références omises)

[117] Cette position représente davantage l'état du droit et on retrouve la même idée dans la doctrine portant sur le sujet : s'il n'y a pas eu de renonciation ou divulgation volontaire, ou encore la communication a eu lieu par inadvertance, les ordonnances visant à protéger le secret professionnel sont tout à fait envisageables⁸⁷. J'estime que les mêmes principes sont applicables en l'occurrence. En effet, la Cour suprême du Canada a bien indiqué que le seul fait que des renseignements soient déjà accessibles à un segment de la population ne signifie pas que les rendre connus dans le cadre d'une procédure judiciaire n'exacerbera pas le risque⁸⁸.

[118] En somme, la divulgation antérieure par les médias de certaines informations couvertes ici par le privilège de l'enquête du PC, ne permet pas de passer outre ce dernier. Par conséquent, il y a lieu de maintenir la confidentialité et de protéger l'identité de témoins en l'occurrence, mais dans les strictes limites de ce qui est indispensable et ne transgresse pas la liberté de la presse et la publicité des débats judiciaires.

CONCLUSION

[119] L'arrivée de la nouvelle présidente a bouleversé les opérations de la CDPDJ. Me Thermitus a constaté en 2017 plusieurs anomalies au sein de cet organisme, lesquelles, selon elle, exigeaient de passer à l'action. Les mesures qu'elle envisageait ou a tenté d'appliquer ont provoqué de la résistance de la part des cadres et, ultimement, les plaintes au PC. Alors qu'elle souhaitait réformer la CDPDJ, revoir sa structure et, rendre cette organisation plus agile et plus efficace, après avoir mené une carrière remarquable jusqu'alors, Me Thermitus a été plongée dans un maelstrom aboutissant à un rapport accablant et à sa démission.

[120] La transmission à la ministre de la Justice du rapport initial, lequel omet la version de Me Thermitus, est déroutante. Le processus s'en est trouvé vicié. Aussi, alors que la preuve était totalement contradictoire, le PC n'a pas motivé de façon suffisante pourquoi il juge prépondérante la version des témoins plutôt que celle de Me Thermitus.

⁸⁷ Lepage, Samuel, «Le droit qui s'écrit. Léo Ducharme et Charles-Maxime Panaccio. *L'administration de la preuve*. 4^e éd. Montréal: Wilson & Lafleur, 2011. 696 p.», (2011) 45 n^o 2 *R.J.T.* 371; Sopinka, John, Lederman, Sydney N. and Bryant, Alan W., *The Law of Evidence in Canada*, 6th ed., Toronto, Butterworths, 2022, pages 1113-1115. Voir aussi la doctrine anglaise : Phipson, Sidney Lovell, *Phipson on Evidence*, 20th ed. by Hodge C. Malek et al., London, Sweet & Maxwell, 2022, pages 929 et 933.

⁸⁸ *Sherman (Succession) c. Donovan*, préc., note 62, par. 81.

Sans faire de procès d'intention, la transgression par le PC des principes d'équité procédurale, mais aussi le caractère déraisonnable du Rapport final, tant individuellement que cumulativement, conduisent à l'annulation de ce dernier. Vu cette conclusion, il est inutile de répondre aux autres moyens proposés par Me Thermitus.

[121] Me Thermitus avance que c'est elle qui a été victime du mobbing de la part des employés de la CDPDJ et que les plaintes à son endroit ont été faites de manière malicieuse, pour lui nuire et pour s'en débarrasser. Les enquêteurs du PC concluent plutôt qu'elle a fait preuve de manquements graves dans le cadre de ses fonctions. Le présent pourvoi ne permet pas de trancher cette question. La Cour supérieure ne peut tenir une enquête à la place du PC et faire des recommandations qui auraient dû être émises⁸⁹. Il n'est pas possible en contrôle judiciaire, sur la base des résumés de témoignages uniquement écrits et documents divers, de trancher au vu du dossier, entre ces deux positions irréconciliables. Il est possible que le présent jugement ne soit pas tout à fait satisfaisant, car il ne confirme ni les conclusions de l'enquête du PC ni n'exonère Me Thermitus, mais le contrôle judiciaire en l'occurrence n'admet aucune alternative. Par ailleurs, Me Thermitus ne réclame que la nullité du Rapport final⁹⁰ qui sera prononcée.

[122] Enfin, la confidentialité de certaines informations s'impose, mais non suivant l'étendue réclamée par le PC, car ce dernier ne convainc pas qu'il existe un privilège générique entourant le régime de protection des lanceurs d'alerte au Québec, ni que certaines procédures et pièces doivent être placées intégralement sous scellés. Il y a uniquement lieu de protéger la confidentialité des témoins, en fonction du test établi par la Cour suprême du Canada. Une ordonnance de caviardage suivra lorsque les parties présenteront leur position respective et détaillée sur celle-ci.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL:

[123] **ACCUEILLE** en partie le pourvoi en contrôle judiciaire;

[124] **DÉCLARE** nul le Rapport final du Protecteur du citoyen du 13 novembre 2018;

⁸⁹ Bien entendu, il ne s'agit pas d'un cas où une seule conclusion s'impose de manière manifeste (voir par. 147 de l'arrêt *Vavilov*).

⁹⁰ Ainsi qu'une réserve des droits, mais comme on le sait, une telle conclusion ne peut être prononcée; Voir notamment *Blumenthal c. Di Zazzo*, 2020 QCCA 1032; Voir aussi *Droit de la famille — 231987*, 2023 QCCA 1456; *Govan c. Loblaw Companies Limited*, 2021 QCCA 1914; *Droit de la famille — 21366*, 2021 QCCA 453; *Pièces d'autos Kenny inc. c. Gestion Immelin inc.*, 2012 QCCA 2268.

[125] **CONVIE** les parties à une conférence de gestion afin d'établir le processus permettant de procéder au caviardage du dossier judiciaire en fonction des motifs du présent jugement;

[126] **MAINTIENT** dans l'intervalle toutes les ordonnances de confidentialité en vigueur **SAUF** celle du paragraphe 22 c) iii) du jugement du 20 janvier 2020, laquelle énonce :

c) **INTERDIT** à la demanderesse de révéler à qui que ce soit, sous quelque forme ou support que ce soit, toute information provenant de cette transcription et de ces tableaux, qui révèle : (...)

iii) sa propre version à l'égard de chacun de ces faits et reproches;

[127] **AVEC** frais de justice en faveur de la demanderesse.

LUKASZ GRANOSIK, j.c.s.

Me Emmanuelle Demers
LAROCHELLE AVOCATS
Avocate de la demanderesse

Me Paule Veilleux
Me Ariane-Sophie Blais
Me Rémi-Pierre Fournier
LANGLOIS AVOCATS
Avocats du défendeur

Me Marc-André Nadon
Me Elizabeth Cullen
PRÉVOST FORTIN D'AOUST S.E.N.C.R.L.
Avocats de l'intervenante

Dates d'audience : Du 4 au 6 novembre, le 24 novembre et le
17 décembre 2025
Dernières représentations écrites reçues : Le 23 février 2026