

MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI N° 35 INTITULÉ

«Loi modifiant la Loi sur la justice administrative et d'autres dispositions législatives»

Présenté à la Commission des institutions

Par le

CONSEIL DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE
575, rue Saint-Amable, bureau RC-01
Québec (Québec) G1R 2G4
(418) 644-6279

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
1 — PRÉSENTATION DU CONSEIL DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE	4
1.1 MISSION DU CONSEIL	5
1.2 HISTORIQUE	5
1.3 CRÉATION DU CONSEIL DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE	6
1.4 COMPOSITION DU CONSEIL	7
2 — PROJET DE LOI N° 35	8
2.1 NOUVELLES RÈGLES DE DÉONTOLOGIE	9
2.2 ABOLITION DU CONSEIL DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE ET NOUVEAU MÉCANISME DE RÉCEPTION ET D'EXAMEN DES PLAINTES DÉONTOLOGIQUES	10
2.3 DISPOSITIONS CONCERNANT LA COMMISSION DES RELATIONS DU TRAVAIL ET LA RÉGIE DU LOGEMENT	10
3 — PRINCIPES JURIDIQUES APPLICABLES	11
3.1 DÉFINITION ET FINALITÉ DE LA DÉONTOLOGIE JUDICIAIRE	11
3.2 DÉONTOLOGIE ET INDÉPENDANCE JUDICIAIRE	11

4 — OBJECTIF DE MAINTIEN DE LA CONFIANCE DU PUBLIC	12
4.1 NÉCESSITÉ D'UN ORGANISME DE TRAITEMENT DES PLAINTES INDÉPENDANT ET IMPARTIAL ET APPARAISSANT COMME TEL POUR LE PUBLIC	13
4.2 REPRÉSENTATION SIGNIFICATIVE DES PAIRS	14
4.3 REPRÉSENTATION SIGNIFICATIVE DU PUBLIC	14
4.4 NÉCESSITÉ D'UN ORGANISME PERMANENT POUVANT DÉVELOPPER ET MAINTENIR UNE EXPERTISE EN MATIÈRE DE DÉONTOLOGIE	15
4.5 NÉCESSITÉ D'UN ORGANISME PERMANENT POUVANT INFORMER LES CITOYENS ET LES ASSISTER	16
4.6 UNIFORMITÉ DES EXIGENCES DE CONDUITE AU SEIN DES DIFFÉRENTS TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS	16
5 — NÉCESSITÉ D'OBTENIR L'ADHÉSION DES MEMBRES DU TRIBUNAL	17
6 — ADOPTION DES CODES DE DÉONTOLOGIE	18
7 — LISTES DES MINISTÈRES ET ORGANISMES	19
8 — COMMENTAIRES SUR LE PROCESSUS DE TRAITEMENT DES PLAINTES PROPOSÉ PAR LE PROJET DE LOI N° 35	19
8.1 CUMUL DES RÔLES PAR LE PRÉSIDENT	20
8.2 ENCLenchement DU MÉCANISME DE TRAITEMENT DES PLAINTES	21
8.3 AFFECTATION DES RESSOURCES	22
8.4 PLAINTES LOGÉES PAR LE PRÉSIDENT	22
9 — CONCLUSION	22

1 — PRÉSENTATION DU CONSEIL DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

Le Conseil de la justice administrative a été institué en 1998 avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur la justice administrative* (la Loi)¹.

Le principal mandat du Conseil est de recevoir et d'examiner les plaintes déontologiques formulées par un citoyen, le président d'un tribunal ou le ministre responsable du tribunal à l'encontre d'un membre du Tribunal administratif du Québec (TAQ) ou de la Commission des lésions professionnelles (CLP), d'un commissaire de la Commission des relations du travail (CRT) ou d'un régisseur de la Régie du logement (RDL)².

Ces tribunaux comptent ensemble 296 *juges administratifs*, répartis de la façon suivante :

- 87 membres à temps plein, dont le président et trois vice-présidents, et 31 membres exerçant à temps partiel;
- 116 commissaires à la commission des lésions professionnelles, incluant la présidente et deux vice-présidentes;
- 32 commissaires à la Commission des relations du travail, dont le président et deux vice-présidents;
- 30 régisseurs à la Régie du logement.

De plus, 226 membres de la Commission des lésions professionnelles, issus des milieux syndicaux et patronaux³ sont aussi soumis à la juridiction déontologique du Conseil. Au total, le Conseil de la justice administrative a donc compétence sur la déontologie de 522 personnes.

Le Conseil est un organisme autonome et indépendant des tribunaux administratifs sur lesquels il a juridiction. À titre d'illustration, on peut dire que le Conseil est à la justice administrative ce que le Conseil de la magistrature est aux tribunaux judiciaires. Il a un rôle de gardien de la conduite des membres des tribunaux administratifs, contribuant ainsi au respect de l'indépendance judiciaire et au maintien de la confiance du public dans la justice administrative.

Le législateur a donné pour mandat au Conseil :

- de recevoir et d'examiner les plaintes déontologiques visant un membre du Tribunal administratif du Québec ou de la Commission des lésions professionnelles, un commissaire de la Commission des relations du travail ou un régisseur de la Régie du logement et de recommander la sanction appropriée, le cas échéant;

- d'enquêter relativement à une incapacité permanente à occuper une charge de membre, de commissaire ou de régisseur au sein d'un de ces tribunaux administratifs;
- d'enquêter sur un manquement dans l'exercice d'une charge administrative dans un des quatre tribunaux sur lesquels il a compétence;
- de donner son avis au président du Tribunal administratif du Québec sur l'harmonisation et l'efficacité de la procédure applicable devant ce tribunal;
- de faire rapport au ministre de la Justice sur toute question que ce dernier lui soumet et de lui faire des recommandations quant à l'administration de la justice administrative par les organismes dont les présidents sont membres du Conseil;
- d'édicter un code de déontologie applicable aux membres du Tribunal administratif du Québec;
- de publier annuellement la liste des ministères et des organismes constituant l'Administration gouvernementale et celle des organismes exerçant des fonctions juridictionnelles au sens de la *Loi sur la justice administrative*.

1.1 MISSION DU CONSEIL

S'inspirant de la mission des différents conseils de la magistrature tant québécois que canadiens ainsi que de la jurisprudence, le Conseil a défini sa mission quant à la déontologie des membres des tribunaux administratifs en ces termes :

« Soutenir la confiance du public dans la justice administrative et plus spécifiquement en regard des tribunaux sur lesquels il a juridiction »⁴.

1.2 HISTORIQUE

Le Conseil de la justice administrative a été institué en 1998 par l'entrée en vigueur de la *Loi sur la justice administrative*⁵. L'adoption de cette loi était le fruit de près de 30 années de réflexions, d'études et de rapports réalisés par divers groupes de travail⁶ ayant examiné en profondeur notre système de justice administrative.

La situation prévalant à l'époque précédant l'institution du Conseil était essentiellement caractérisée par l'absence de politique d'ensemble applicable aux membres des tribunaux administratifs en matière de déontologie, ainsi que par l'inexistence de régime disciplinaire clairement établi⁷.

Il n'existait alors pas de mécanisme permettant de sanctionner les manquements observés, comme d'ailleurs rien ne permettait à une personne désirant formuler un grief d'introduire une plainte à l'encontre du comportement d'un membre. Ainsi, on affirmait au rapport Ouellette que *« c'est donc dire que dans l'ensemble des tribunaux, le régime disciplinaire se limite à l'autorité administrative du président, autorité qui est elle-même limitée par la difficulté de tirer la ligne entre ce qui relève du pouvoir de gestion et ce qui participe de l'autonomie du processus décisionnel »* et qu' *« en l'absence de toute procédure de plainte, le justiciable [ayant] un grief à formuler à l'endroit d'un membre se trouve bien dépourvu, son seul forum étant alors réduit à une plainte informelle auprès du président du tribunal. Il n'y a rien là non plus qui soit susceptible d'accroître la confiance du public »*⁸.

C'est suite à ce constat que la création d'un « Conseil des tribunaux administratifs » fut proposée. Ce conseil devait adopter le code de déontologie des membres des tribunaux administratifs, en assurer le respect et être la pierre angulaire du régime de destitution pour cause en cours de mandat, comme c'était déjà le cas pour le Conseil de la magistrature à l'égard des juges de nomination provinciale.

Selon les auteurs⁹, il s'agissait là de matières pour lesquelles il paraissait indiqué de s'inspirer du modèle judiciaire. Le régime disciplinaire préconisé devrait aussi s'inspirer de celui déjà en vigueur à l'égard des juges et favoriser le traitement des plaintes formulées par toute personne intéressée.

1.3 CRÉATION DU CONSEIL DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

Bien que s'étant vu attribuer des responsabilités moindres que celles proposées initialement par les auteurs des rapports¹⁰, le Conseil de la justice administrative institué lors de la réforme de 1998 s'est vu confier par la loi une importante responsabilité à l'égard de la déontologie des *juges administratifs*. On constate aussi que le régime déontologique et la procédure de traitement des plaintes prévus à la *Loi sur la justice administrative*¹¹ sont très semblables à ceux établis par la *Loi sur les tribunaux judiciaires*¹² à l'égard des juges de la Cour du Québec et des cours municipales.

Plus précisément, le mandat principal du Conseil était et est toujours de recevoir et d'examiner les plaintes déontologiques formulées par un citoyen, le président d'un tribunal ou le ministre responsable à l'encontre d'un membre du TAQ ou de

la CLP ou d'un régisseur de la RDL. Une juridiction additionnelle à l'égard des commissaires de la CRT a été octroyée au Conseil en 2002¹³.

Au surplus, dès 1998, le Conseil s'est aussi vu confier un rôle plus général en matière d'administration de la justice administrative.

La compétence du Conseil lui est d'abord conférée par sa loi constitutive, soit la *Loi sur la justice administrative*¹⁴. Toutefois, à l'égard de la Commission des lésions professionnelles et de la Régie du logement, ses pouvoirs lui viennent respectivement de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*¹⁵ et de la *Loi sur la Régie du logement*¹⁶.

Quant à la nouvelle juridiction du Conseil à l'égard des commissaires de la Commission des relations du travail, elle lui a été attribuée lors de la création de ce tribunal¹⁷. Les dispositions octroyant compétence au Conseil à l'égard de la Commission se retrouvent donc au *Code du travail*¹⁸.

1.4 COMPOSITION DU CONSEIL

Lors de sa création, le Conseil était formé de onze membres, soit du président et d'un vice-président du TAQ, de deux membres de ce tribunal, de cinq représentants des citoyens, d'un représentant du Barreau du Québec et d'un autre de la Chambre des notaires.

La composition du Conseil répondait alors aux règles suivantes :

- représentation de la direction du Tribunal administratif du Québec, par son président et un vice-président;
- représentation des pairs;
- représentation du milieu juridique (Barreau et Chambre des notaires);
- représentation majoritaire de juristes;
- représentation significative du public.

Bien qu'exerçant une juridiction sur la Régie du logement et sur la Commission des lésions professionnelles, ces tribunaux n'étaient pas représentés au Conseil de la justice administrative.

Afin d'assurer une représentation des membres de tous les tribunaux sur lesquels il a juridiction, le Conseil avait proposé une modification à sa composition¹⁹. Le 13 juin 2002, la *Loi modifiant la Loi sur la justice administrative et d'autres dispositions législatives*²⁰ a modifié de façon importante la composition du Conseil. Le nombre de membres est alors passé de onze à dix-sept, toujours selon une répartition obéissant aux mêmes règles de composition que lors de la création du Conseil.

La Loi prévoit désormais que le Conseil est composé des présidents de chacun des quatre organismes sur lesquels il a compétence²¹ ainsi que d'un représentant de leurs membres respectifs. Afin de conserver la même représentation du public, le nombre de citoyens membres du Conseil a été augmenté en conséquence²².

Ainsi, l'article 167 de la *Loi sur la justice administrative* prévoit désormais que le Conseil est formé des dix-sept personnes suivantes, aucune d'elles n'occupant toutefois une charge à temps plein :

- le président du Tribunal administratif du Québec;
- un membre du Tribunal administratif du Québec choisi après consultation de l'ensemble de ses membres et qui n'en est pas vice-président;
- le président de la Commission des lésions professionnelles;
- un membre de la Commission des lésions professionnelles choisi après consultation de l'ensemble de ses commissaires et qui n'en est pas vice-président;
- le président de la Commission des relations du travail;
- un membre de la Commission des relations du travail choisi après consultation de l'ensemble de ses commissaires et qui n'en est pas vice-président;
- le président de la Régie du logement;
- un membre de la Régie du logement choisi après consultation de l'ensemble de ses régisseurs et qui n'en est pas vice-président;
- neuf autres personnes qui ne sont pas membres de l'un de ces organismes, dont deux seulement sont avocats ou notaires et sont choisis après consultation de leur ordre professionnel.

La nouvelle composition du Conseil a mené à la nomination par le gouvernement de quatre nouveaux membres, soit les représentants des quatre tribunaux²³. Trois postes de membres représentant les citoyens sont toujours vacants.

2 — PROJET DE LOI N° 35

Le Projet de loi n° 35 modifie la *Loi sur la justice administrative* pour instituer le Tribunal des recours administratifs du Québec (TRAQ), regroupant les actuels Tribunal administratif du Québec et Commission des lésions professionnelles. Il suggère aussi d'autres modifications d'importance à la justice administrative, dont des modifications fondamentales au statut des membres du Tribunal, aux règles déontologiques leur étant applicables, aux motifs pour lesquels ils peuvent être sanctionnés et au mécanisme de réception et d'examen des plaintes. Le Projet de loi propose également l'abolition du Conseil de la justice administrative.

Le Projet de loi abroge la section de la Loi relative à la durée et au renouvellement des mandats des membres du Tribunal²⁴ pour prévoir que ceux-ci seront « *nommés durant bonne conduite* », utilisant ici la même expression que celle applicable à la nomination des juges de juridiction provinciale²⁵.

Aux termes du Projet de loi, la fonction d'un membre ne pourra prendre fin que par son admission à la retraite ou sa démission « *ou s'il est démis dans les conditions visées par la présente section* »²⁶. Par la référence qui est faite à une plainte portée en application de l'article 182 de la Loi, on comprend que la destitution ou la suspension d'un membre ne sera possible que suite à un manquement au code de déontologie ou à un des devoirs imposés par la Loi, incluant la destitution pour cause de manquement à l'obligation de bonne conduite ou aux prescriptions relatives aux conflits d'intérêts ou aux fonctions incompatibles.

Par ailleurs, la fonction « *d'évaluer périodiquement, selon les règles établies par règlement du gouvernement, les connaissances, habiletés, attitudes et comportements des membres dans l'exercice de leurs fonctions et leur contribution dans le traitement des dossiers du Tribunal* » est ajoutée à celles déjà attribuées au président du Tribunal²⁷.

Compte tenu de sa mission, l'intervention du Conseil devant la Commission des institutions se limitera aux questions relatives à la déontologie.

2.1 NOUVELLES RÈGLES DE DÉONTOLOGIE

Les dispositions du chapitre intitulé « DEVOIRS ET POUVOIRS DES MEMBRES »²⁸, traitant notamment des conflits d'intérêts, de l'incompatibilité de fonctions et de l'exercice exclusif des fonctions, demeurent inchangées.

Trois modifications concernant les règles déontologiques sont toutefois apportées par le Projet de loi, soit :

- l'ajout de l'article 179.1 énonçant que les « *membres du Tribunal doivent exercer utilement leurs fonctions, maintenir leur compétence et agir avec diligence; ils doivent éviter de se placer dans une situation qui porte atteinte à cet exercice et avoir un comportement pleinement compatible avec les exigences d'honneur, de dignité et d'intégrité qui s'attachent à l'exercice des fonctions juridictionnelles* »;
- l'attribution au gouvernement de la responsabilité d'édicter le code de déontologie applicable aux membres du Tribunal²⁹, fonction qui était antérieurement dévolue au Conseil de la justice administrative, après consultation des membres;

- l'ajout d'un paragraphe à l'article 181, prévoyant que le code de déontologie devra en outre énoncer « *des règles concernant le maintien des connaissances des membres dans l'exercice de leurs fonctions* »³⁰.

2.2 ABOLITION DU CONSEIL DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE ET NOUVEAU MÉCANISME DE RÉCEPTION ET D'EXAMEN DES PLAINTES DÉONTOLOGIQUES

Le Projet de loi abroge toutes les dispositions de la Loi concernant le Conseil de la justice administrative³¹.

Avec l'abolition du Conseil, un nouveau mécanisme de réception et d'examen des plaintes déontologiques est proposé. Les citoyens pourront porter plainte au président du Tribunal, qui verra à constituer un comité chargé de statuer sur la recevabilité des plaintes.

Lorsqu'une plainte sera jugée recevable par ce comité ou si la plainte a été portée par le ministre, un second comité constitué également par le président fera enquête sur celle-ci et statuera sur son bien-fondé.

Ce comité rendra compte au président du Tribunal.

Si la plainte est fondée, selon la sanction recommandée par le second comité, le président adressera une réprimande au membre ou transmettra au ministre de la Justice la recommandation de suspension ou de destitution.

2.3 DISPOSITIONS CONCERNANT LA COMMISSION DES RELATIONS DU TRAVAIL ET LA RÉGIE DU LOGEMENT

Par ailleurs, les dispositions concernant la nomination des commissaires de la Commission des relations du travail et des régisseurs de la Régie du logement ne sont pas modifiées par le Projet de loi n° 35. Les membres de ces tribunaux continueront donc d'être nommés pour des mandats à durée déterminée de cinq ans³².

Cependant, le traitement des plaintes déontologiques concernant les *juges administratifs* de ces tribunaux sera soumis à des mécanismes similaires à celui institué pour le nouveau Tribunal des recours administratifs du Québec. Les plaintes concernant un commissaire ou un régisseur devront être adressées aux présidents respectifs de ces tribunaux, qui verront à la formation de comités pour statuer sur leur recevabilité, puis sur leur bien-fondé.

3 — PRINCIPES JURIDIQUES APPLICABLES

3.1 DÉFINITION ET FINALITÉ DE LA DÉONTOLOGIE JUDICIAIRE

La déontologie se définit d'une façon générale comme étant l' « ensemble des principes juridiques et moraux qui régissent l'exercice d'une profession ou d'une fonction »³³. Le concept de déontologie a une portée comparable à l'égard des membres des tribunaux administratifs : il concerne les valeurs, les règles de conduite et les devoirs des *juges administratifs*.

On doit toutefois retenir des enseignements de la Cour suprême du Canada³⁴ que la règle de déontologie applicable aux personnes siégeant au sein de tribunaux doit proposer des normes orientées vers la recherche de l'excellence plutôt que sur la discipline :

« En effet, [la règle de déontologie] se veut une ouverture vers la perfection. Elle est un appel à mieux faire, non par la sujétion à des sanctions diverses mais par l'observation de contraintes personnellement imposées. »

La finalité de la déontologie, tant pour les membres des tribunaux administratifs que pour les juges siégeant au sein des tribunaux judiciaires, est le maintien de la confiance du public. Le juge Gonthier l'affirmait en ces termes dans l'arrêt *Ruffo*³⁵ :

« [Il est nécessaire] qu'il existe au sein de la magistrature des normes de conduite conçues pour soutenir la confiance que place le justiciable en cette dernière [...] L'objet premier de la déontologie [...] est de prévenir toute atteinte et de maintenir la confiance du public dans les institutions judiciaires [...] »

La déontologie réalise sa finalité par l'élaboration de normes de conduite appropriées et par l'établissement d'une procédure d'examen de la conduite de nature à renforcer la confiance que le public témoigne aux adjudicateurs³⁶.

3.2 DÉONTOLOGIE ET INDÉPENDANCE JUDICIAIRE

Comme l'exprimait l'ancien juge en Chef du Québec, l'honorable Pierre Michaud :

« Le vrai pouvoir judiciaire repose sur la confiance du public dans les tribunaux et cette confiance prend sa source dans l'indépendance dont jouissent les juges qui peuvent décider en toute impartialité. »

Le principe d'indépendance du pouvoir judiciaire n'est pas un privilège octroyé aux juges, mais un droit garanti aux justiciables qu'ils seront jugés par un tribunal impartial. »³⁷

L'indépendance et la déontologie sont interdépendantes : « sans déontologie, les garanties fournies par l'indépendance judiciaire peuvent devenir disproportionnées par rapport à l'objectif qu'elles poursuivent; sans indépendance, la déontologie seule ne suffit pas à atteindre ces objectifs [d'impartialité et de maintien de la confiance du public] »³⁸.

4 — OBJECTIF DE MAINTIEN DE LA CONFIANCE DU PUBLIC

La déontologie des *juges administratifs* contribue à soutenir la confiance du public dans la justice administrative et pour ce faire, elle exerce une fonction préventive plutôt que disciplinaire.

Nous ne sommes pas sans savoir qu'il est fréquent que devant un tribunal administratif, le justiciable se représente seul, sans procureur³⁹; que les matières en litige touchent de près les administrés et que les justiciables se présentant devant le tribunal ont souvent un important bagage de frustration accumulée.

Par ailleurs, si on en croit un récent sondage sur l'éthique et la responsabilité sociale, les attentes du public en général en matière d'honnêteté, d'intégrité et de transparence ont augmenté de façon significative au cours des dernières années⁴⁰ et il semble que la transparence des activités soit l'un des principaux aspects de la confiance des citoyens face à l'Administration⁴¹.

Ces attentes grandissantes du public appellent des standards de conduite, de transparence et d'imputabilité plus élevés. Il importe donc d'inscrire ces valeurs au cœur des priorités en matière de justice administrative.

En ce sens, soulignons les éléments suivants, lesquels semblent susceptibles de soutenir la confiance du public dans la procédure déontologique relative à la conduite des *juges administratifs* :

- l'existence d'un organisme de traitement des plaintes indépendant et impartial et apparaissant comme tel aux yeux du public (4.1);
- l'accessibilité pour la population aux mécanismes permettant de porter plainte contre la conduite jugée inacceptable (sous-section 4.1);
- une représentation significative des pairs au sein de l'instance compétente pour disposer des plaintes (4.2);

- une représentation significative du public au sein de cet organisme (4.3);
- l'existence d'un organisme permanent capable de développer et de maintenir une expertise en matière de déontologie (4.4);
- l'assurance d'une uniformité dans les exigences de conduite entre les différents tribunaux administratifs (4.6);
- la mise en vigueur d'un code de déontologie dont les valeurs correspondent à celles attendues de la population (section 6).

4.1 NÉCESSITÉ D'UN ORGANISME DE TRAITEMENT DES PLAINTES INDÉPENDANT ET IMPARTIAL ET APPARAISSANT COMME TEL AUX YEUX DU PUBLIC

Selon la Cour suprême et les auteurs⁴², une des exigences pour qu'un décideur soit considéré inamovible est qu'il ne puisse être révoqué qu'après un examen indépendant. À cet égard, Yves-Marie Morissette⁴³, alors qu'il était professeur, écrivait, en se référant à l'important rapport réalisé sur l'indépendance à la demande du Conseil canadien de la magistrature⁴⁴ :

« Friedland avance d'abord l'idée que de nos jours, on ne peut plus parler d'indépendance judiciaire au Canada, Québec compris, sans concevoir en même temps une juridiction déontologique. Les deux vont de pair [...]. »

De même, dès 1969, le professeur Ouellette était d'avis, en parlant de l'organisme de surveillance de la magistrature du Québec dont il suggérait la création⁴⁵, qu' « Il offrirait un forum impartial et compétent à ceux qui ont à se plaindre du comportement d'un juge. »⁴⁶

Effectivement, au-delà des exigences jurisprudentielles en la matière, l'existence d'une institution indépendante, extérieure au tribunal auquel appartient le *juge administratif* visé par la plainte, est de nature à renforcer ou à soutenir la confiance du public dans le traitement des plaintes, tout en assurant le respect de l'indépendance des membres du tribunal.

De même, on ne saurait être en désaccord avec l'affirmation suivant laquelle une procédure d'examen de la conduite des membres visant à soutenir la confiance du public se doit d'être connue de celui-ci⁴⁷, accessible et non secrète⁴⁸.

Enfin, comme le dit le juge Cromwell dans son analyse des procédures disciplinaires relatives à la conduite des juges nommés par les provinces, la procédure doit permettre un traitement exhaustif et ferme des plaintes⁴⁹ :

« Un système non approprié pour traiter avec exhaustivité et fermeté de l'inconduite des juges, quand celle-ci se produit, comporte le risque d'affaiblir la confiance portée à la magistrature et, ultimement, de miner l'indépendance judiciaire. [...] On doit éviter de donner l'impression que les plaintes ne sont pas prises au sérieux. »

4.2 REPRÉSENTATION SIGNIFICATIVE DES PAIRS

Il n'est pas nécessaire d'insister sur la nécessité que les pairs⁵⁰ soient présents et qu'ils participent au processus déontologique qui leur est applicable. La pratique et la jurisprudence sont constantes et unanimes sur cette question.

De même, il est aussi souhaitable que les pairs participent à l'élaboration des règles déontologiques qui leur sont applicables et y adhèrent volontairement. De cette façon, ils pourront en être les premiers gardiens.

En effet, en matière de déontologie judiciaire et professionnelle, la pratique veut que les pairs soient au premier chef ceux qui évaluent les écarts de conduite de leurs collègues. Ainsi, en déontologie judiciaire, c'est donc aux juges appartenant au même ordre judiciaire de protéger la magistrature de tout écart de conduite qui pourrait compromettre la confiance du public envers la justice⁵¹.

Il est toutefois raisonnable de croire que cette règle suppose un certain détachement envers le collègue visé : le public doit avoir confiance en ce que les pairs assignés à l'évaluation de la conduite de l'un des leurs ont suffisamment de recul et de détachement pour garantir l'intégrité du processus.

En ce sens, il semble que plus les ensembles seront grands et le bassin de membres considérable, plus il sera facile d'assigner un collègue à une enquête. En contrepartie, plus le nombre sera restreint, plus il pourra être difficile de former des comités d'enquête offrant l'apparence d'impartialité.

4.3 REPRÉSENTATION SIGNIFICATIVE DU PUBLIC

Un élément indispensable au maintien de la confiance du public est sans conteste la participation de représentants des citoyens au sein du processus déontologique. Cette représentation permet d'en assurer la transparence⁵², puisque :

« Le public doit faire confiance au système judiciaire et être convaincu [...] que les plaintes de manquement à la bonne conduite sont évaluées objectivement et tranchées de façon équitable. »⁵³

Au surplus, comme le mentionnait la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Therrien*⁵⁴, la présence de personnes qui ne sont pas membres d'un tribunal peut apparaître utile en ce qu' « *elle peut alimenter la réflexion [...] et apporter un autre regard sur la perception qu'ont les membres de la profession juridique (dans le cas des avocats) et le public en général (dans le cas des autres membres)* ».

Il est aussi intéressant de constater que l'idée de participation de citoyens au processus de déontologie judiciaire a même été amenée à l'égard du Conseil canadien de la magistrature, lequel a compétence sur les juges des cours supérieures de nomination fédérale⁵⁵ :

« Another approach enhancing public confidence, which has found increasing favour in relation to professional disciplinary bodies, has been the addition of lay persons as members of those bodies. Some provincial judicial councils also have non-judges and non-lawyers to decide judicial conduct matters. [...] Such appointments, at the very least, provide a perception that reduces the suspicion that the judges might not otherwise be available. »

4.4 NÉCESSITÉ D'UN ORGANISME PERMANENT POUVANT DÉVELOPPER ET MAINTENIR UNE EXPERTISE EN MATIÈRE DE DÉONTOLOGIE JUDICIAIRE

La déontologie des *juges administratifs* est un domaine pointu du droit, ayant des incidences sur les fondements mêmes du système de droit administratif. Il est donc essentiel que les personnes appelées à décider des plaintes portées contre les membres des tribunaux aient développé l'expertise nécessaire en matière de déontologie et puissent assurer la cohérence de leurs décisions.

L'expérience du Conseil de la justice administrative a démontré la nécessité d'une formation et du développement des connaissances, lesquelles bénéficiant tant aux membres juristes qu'aux non juristes.

Plus particulièrement, dans le cas des représentants du public n'ayant pas de connaissances juridiques, leur participation aux délibérations et aux décisions ne pourra qu'être limitée et peu significative s'ils sont laissés à eux-mêmes.

Or, le développement d'une expertise n'est possible que dans la continuité, par des échanges et par la formation permanente.

Par ailleurs, il faut se rappeler que la déontologie applicable aux membres des tribunaux administratifs a un rôle préventif plutôt que disciplinaire. Comme l'énonçait le professeur Dussault dans son *Rapport sur les tribunaux administratifs au Québec* de 1971⁵⁶ :

« [...] l'institution d'un régime disciplinaire, par sa seule valeur préventive, améliorerait le rendement des magistrats et profiterait aussi bien à l'ensemble de la population qu'aux magistrats qui seraient assurés de pouvoir s'expliquer devant un forum compétent et impartial. »

4.5 NÉCESSITÉ D'UN ORGANISME PERMANENT POUVANT INFORMER LES CITOYENS ET LES ASSISTER

De plus, un organisme permanent est nécessaire pour assurer l'important rôle d'information et d'assistance au citoyen. En effet, les règles déontologiques et les mécanismes de plaintes doivent être connus du public, qui doit pouvoir compter sur l'assistance nécessaire pour se prévaloir de son droit de porter plainte.

À ce jour, il apparaît que le Conseil de la justice administrative a en tant qu'organisme indépendant et permanent, acquis une expérience et une crédibilité qu'il importe de conserver.

4.6 UNIFORMITÉ DANS LES EXIGENCES DE CONDUITE DES MEMBRES DES DIFFÉRENTS TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Ce serait une perte importante pour les régisseurs de la Régie du logement, pour les commissaires de la Commission des relations du travail et pour les justiciables ayant à se présenter devant eux que les membres de ces tribunaux soient isolés des autres *juges administratifs*.

D'abord, on peut imaginer que les citoyens, les citoyennes et leurs représentants s'attendent à une conduite similaire des membres des tribunaux administratifs ayant à décider des litiges les concernant, indépendamment du tribunal auquel il s'adresse. Or, avec le système proposé par le Projet de loi, on peut prévoir entre autres une perte de la cohérence dans le traitement des plaintes déontologiques et des décisions s'y rattachant d'un tribunal administratif à l'autre.

Dans un autre ordre d'idées, le président et un membre du TAQ, de la CLP, de la RDL et de la CRT siègent actuellement au Conseil de la justice administrative, ce qui leur offre des occasions régulières d'échange ainsi qu'un lieu de réflexion et de concertation.

Une somme considérable d'expertises provenant des milieux respectifs des membres est partagée lors des séances du Conseil, tant en matière de déontologie que dans des matières aussi variées que le service à la clientèle et la formation des membres.

À titre d'illustration, le 1^{er} mai 2003, un colloque sur la déontologie a été tenu par le Conseil, en collaboration avec les tribunaux sur lesquels il a compétence, permettant alors aux membres des quatre tribunaux de partager et de bénéficier de leurs expériences respectives.

5 — NÉCESSITÉ D'OBTENIR L'ADHÉSION DES MEMBRES

L'honorable juge Gonthier dans l'arrêt *Ruffo*⁵⁷ énonçait le principe voulant que l'efficacité de la déontologie judiciaire repose fondamentalement sur une adhésion volontaire et permanente de la part de chaque juge aux impératifs de la fonction qu'il exerce. Plus encore, la déontologie requiert un engagement collectif des membres à corriger les contraventions à un système de valeurs auxquelles ils adhèrent.

La confiance du public envers la justice administrative repose également sur la perception du citoyen quant à l'adhésion du *juge administratif* aux mécanismes entourant sa nomination, son évaluation et l'application des règles déontologiques le concernant.

Il semble donc essentiel d'offrir aux membres des tribunaux administratifs des mécanismes d'évaluation de leur conduite auxquels ils souscriront sans réserve et envers lesquels ils auront une entière confiance quant à l'impartialité et l'indépendance des décideurs.

Les présidents des tribunaux concernés jouent déjà un rôle de premier ordre dans la mise en oeuvre de la déontologie au sein du tribunal qu'ils président : en effet, de par leurs fonctions ils veillent au respect de la déontologie⁵⁸, ce qui implique la mise en place de moyens pour ce faire. Dans ce contexte, le président aura alors un rôle de personne ressource, de conseil à l'égard des membres.

Le Projet de loi attribue de nouvelles fonctions au président du Tribunal, notamment en introduisant l'évaluation périodique des membres relativement à leurs « *connaissances, habiletés, attitudes et comportement [...] dans l'exercice de leurs fonctions et leur contribution dans le traitement des dossiers du Tribunal* »⁵⁹.

Cette évaluation du président du Tribunal portera entre autres sur les aspects déontologiques que sont l'attitude et le comportement. Telle évaluation traduira donc la satisfaction ou le mécontentement du président, supérieur hiérarchique⁶⁰ du membre, à l'égard de la conduite de celui-ci.

On peut s'interroger sur ce cumul des fonctions de supérieur des membres et le rôle de premier plan prévu pour le président au chapitre du traitement des plaintes déontologiques et sur la façon dont il sera perçu par les membres.

6 — ADOPTION DES CODES DE DÉONTOLOGIE

Tel que mentionné plus haut, la Loi prévoit que le Conseil de la justice administrative est responsable d'édicter le code de déontologie des membres du TAQ⁶¹.

Ainsi, après la prépublication du texte à la Gazette officielle du Québec⁶² et les consultations requises par la Loi, le Conseil a adopté la version finale du *Code de déontologie applicable aux membres du Tribunal administratif du Québec* à sa séance du 30 janvier 2003. Ce règlement a par la suite été acheminé au ministre de la Justice afin d'obtenir l'approbation du gouvernement. Le Code n'est toutefois pas en vigueur à ce jour.

Quant aux autres tribunaux à l'égard desquels le Conseil reçoit et examine les plaintes déontologiques, il appartient au ministre responsable de chacun de ceux-ci de recommander au gouvernement l'approbation ou l'édiction de code de déontologie leur étant applicable⁶³. Ainsi :

- le *Code de déontologie des régisseurs de la Régie du logement* est entré en vigueur le 7 novembre 2002⁶⁴;
- le Code de déontologie des commissaires de la Commission des lésions professionnelles a été prépublié à la Gazette officielle le 28 mars 2001⁶⁵ mais n'est pas en vigueur à ce jour;
- le Code de déontologie des commissaires de la Commission des relations du travail n'a pas été prépublié ni adopté.

Mentionnons que l'absence de codes de déontologie ne signifie pas l'absence de règles déontologiques applicables. En effet, chacune des lois constitutives des tribunaux concernés énonce déjà certaines obligations déontologiques et des dispositions transitoires s'appliquent jusqu'à ce que les codes soient adoptés. De même, le *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*⁶⁶ est applicable aux membres et aux commissaires, à titre transitoire.

Le Projet de loi prévoit que le code de déontologie des membres du Tribunal des recours administratifs du Québec sera édicté par le gouvernement.

Encore une fois, rappelons qu'il est essentiel pour que les membres adhèrent au code de déontologie et en soient les premiers gardiens que ceux-ci soient associés à son processus d'adoption.

En ce sens, il apparaît que l'organisme indépendant responsable de l'application de la déontologie devrait aussi être responsable de l'adoption de ce code⁶⁷. Ainsi, le Code déjà adopté par le Conseil résulte du partage des préoccupations

de tous les membres de celui-ci. Il reprend essentiellement la proposition de *juges administratifs* du Tribunal administratif du Québec, en y intégrant les valeurs des représentants des citoyens et de ceux du Barreau du Québec et de la Chambre des notaires.

7 — LISTES DES MINISTÈRES ET ORGANISMES

L'article 178 attribue au Conseil de la justice administrative la responsabilité de publier la liste des ministères et organismes qui constituent l'Administration gouvernementale au sens de l'article 3 de la Loi de même que les organismes et autorités décentralisées visées par l'article 9.

À son article premier, la *Loi sur la justice administrative* énonce qu'elle a pour but d'établir les règles générales de procédures applicables aux décisions individuelles prises à l'égard d'un administré. Ces règles diffèrent selon que les décisions sont prises dans l'exercice d'une fonction administrative ou d'une fonction juridictionnelle, tel que prévu aux articles 3 et 9 de la Loi.

Les listes dressées par le Conseil ont pour but d'inventorier les ministères et organismes devant répondre aux exigences des articles 3 et 9 de la Loi.

Au sujet de la publication de ces listes, le vérificateur général du Québec écrivait à son rapport pour l'année 2000-2001 que « *Cette importante tâche confiée au Conseil par le législateur vise à informer les citoyens des rôles et des responsabilités des nombreux acteurs de la justice administrative* », en accord avec l'objectif d'accessibilité visé par la loi⁶⁸.

Cette fonction est abolie par le projet de Loi et aucune mesure de remplacement n'y est prévue.

8 — COMMENTAIRES SUR LE PROCESSUS DE TRAITEMENT DES PLAINTES PROPOSÉ PAR LE PROJET DE LOI N° 35

On doit se demander si les dispositions et mécanismes proposés au Projet de loi sont de nature à soutenir la confiance du public et à répondre aux préoccupations que pourraient avoir les citoyens à l'égard de la justice administrative.

Ainsi, il importe de rappeler que l'indépendance, comme l'impartialité, est d'abord une question de perception. Avant même qu'on ait à examiner s'il y a indépendance ou impartialité réelle, il doit y avoir apparence d'indépendance et d'impartialité aux yeux d'une « *personne raisonnable, qui connaît la nature du Tribunal, les intérêts qui y sont en jeu et les autres signes distinctifs de l'indépendance* ». Il s'agit là du test ayant été appliqué par la Cour d'appel du

Québec⁶⁹ lorsqu'elle a déclaré que la procédure de renouvellement des membres du TAQ telle que prévue initialement à la Loi ne présentait pas les garanties d'indépendance requises par la *Charte*.

Comme on le sait, le Projet de loi n° 35 propose d'abolir le Conseil de la justice administrative et de donner au président du Tribunal la responsabilité première en matière de traitement d'une plainte contre un membre de son tribunal.

On peut déjà croire qu'aux yeux du citoyen, le simple fait que sa plainte contre un membre du Tribunal devra être adressée au président de celui-ci⁷⁰ et transmise au siège du Tribunal⁷¹ lui laissera croire que la procédure d'examen de la conduite des membres est interne au Tribunal, voir même offerte par le Tribunal lui-même.

8.1 CUMUL DES RÔLES PAR LE PRÉSIDENT

Le Projet de loi propose un élargissement des fonctions dévolues au président du Tribunal. Ainsi, selon l'article 75 de la Loi, tel que modifié, le président est chargé de l'administration et de la direction générale du tribunal. Il est aussi notamment responsable de :

- favoriser la cohérence des décisions;
- coordonner et de répartir le travail des membres du Tribunal qui, à cet égard, doivent se soumettre à ses ordres et directives;
- veiller au respect de la déontologie;
- évaluer les connaissances, habiletés, attitudes et comportements des membres dans l'exercice de leurs fonctions et leur contribution dans le traitement des dossiers du Tribunal.

De plus, les nouveaux articles 182 et suivants attribuent au président de nouvelles responsabilités en matière de déontologie, ainsi :

- il reçoit les plaintes;
- il forme un comité pour statuer sur la recevabilité des plaintes;
- il forme un comité d'enquête pour faire enquête et statuer sur la plainte, s'il y a lieu;
- il suspend le membre de ses fonctions durant l'enquête, s'il y a lieu;
- il reçoit le rapport du comité d'enquête;
- il adresse une réprimande au membre, s'il y a lieu.

De ce cumul de fonctions, on note que le président du Tribunal est responsable de l'administration de celui-ci. À ce titre, il doit rendre compte de son administration au ministre de la Justice et au gouvernement, devant lesquels il est imputable⁷².

Ainsi, le président du Tribunal est le responsable du budget du Tribunal, celui qui décidera, en dernier ressort, des ressources humaines et financières qui seront attribuées aux différents secteurs d'activités du Tribunal, dont celui relatif à la prévention et au traitement des plaintes déontologiques. Puisqu'il est chargé de l'application de la procédure de traitement des plaintes, il devra, à sa discrétion, mettre à la disposition des comités sur la recevabilité et des comités d'enquête les ressources humaines, matérielles et financières requises pour l'exercice de leurs attributions.

8.2 ENCLENCHEMENT DU MÉCANISME DE TRAITEMENT DES PLAINTES

Selon les termes du Projet de Loi, *toute personne peut porter plainte au président du Tribunal contre un membre du Tribunal [...]*⁷³. Dans les faits, le Projet de loi propose un mécanisme de réception et d'examen des plaintes déontologiques dont l'enclenchement relève de l'entière responsabilité du président du Tribunal.

En effet, on peut aisément concevoir l'importance de la correspondance acheminée à la direction du Tribunal, telles les plaintes contre les procédés administratifs, celles pour insatisfaction de la décision rendue par un membre, celles contre la conduite d'un membre, etc.

Lorsque le président décidera si le mécanisme prévu aux articles 183.1 et suivants de la Loi doit être enclenché ou non, il lui reviendra, à lui ou aux personnes agissant sous ses directives, de décider si la correspondance portée à sa connaissance entre ou non dans le cadre des articles 182 et 183.

Pour ce faire, le président devra préalablement déterminer s'il s'agit d'une plainte ou non⁷⁴, de la suffisance des motifs exposés et surtout qualifier la nature des reproches formulés, soit le caractère déontologique ou non de la plainte.

Le président du Tribunal, supérieur des membres et responsable de l'administration, deviendra ainsi le « premier filtre » à l'égard de toute plainte et il exercera son propre jugement sur la portée et sur la connotation déontologique des gestes reprochés.

Actuellement, ce rôle de qualification du caractère déontologique des motifs de plainte est exercé par le Conseil lui-même : lorsque celui-ci examine une plainte pour décider de sa recevabilité en vertu de l'article 185 de la Loi, il doit décider de son caractère manifestement non fondé ou pas. Le premier critère appliqué pour ce faire vise à se prononcer sur le fondement déontologique ou non de la plainte. Le Conseil statue alors sur la question de savoir si les faits reprochés se rapportent ou pas à un manquement prévu au code de déontologie ou aux dispositions transitoires applicables, selon le cas, aux autres obligations prévues

par la loi constitutive du tribunal dont fait partie la personne visée par la plainte ou au *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*⁷⁵.

Par ailleurs, soulignons que nombre d'éventuelles plaintes sont réglées par de l'information et des explications fournies au citoyen. Il faut savoir que la majorité des plaintes et des demandes des citoyens concernent le bien-fondé de la décision rendue plutôt qu'une question de nature déontologique, puisqu'il n'est pas aisé pour les citoyens de distinguer les éléments relatifs à la conduite de ceux du fond d'une décision.

8.3 L'AFFECTATION DE RESSOURCES

À l'étape suivante, si le président enclenche le processus d'enquête prévu par la Loi, il devra former les comités et leur affecter les ressources nécessaires.

L'affectation des ressources humaines nécessaires au support des comités *ad hoc* proviendra du Tribunal et les coûts seront imputés au budget du Tribunal sous la responsabilité du président. La totalité des frais de représentation seront aussi imputés au Tribunal, soit ceux du procureur du membre, ceux du procureur du tribunal s'il y a lieu et enfin du comité d'enquête. Le président sera l'arbitre des contraintes budgétaires.

8.4 PLAINTES LOGÉES PAR LE PRÉSIDENT

Le président au premier chef, est susceptible de porter plainte contre l'un de ses membres pour manquement à la déontologie. Le processus proposé selon lequel le président se porterait plainte à lui-même questionne de nouveau la compatibilité du cumul des rôles déjà énumérés avec celui de plaignant.

9 — CONCLUSION

Le Conseil de la justice administrative compte sur une courte expérience de cinq ans et a vécu les difficultés inhérentes à la mise sur pied d'un nouvel organisme public.

De plus, depuis sa création, le Conseil a été réformé de façon importante afin d'assurer une représentation des quatre tribunaux sur lesquels il a juridiction, réforme fondée sur les mêmes principes de représentation que ceux ayant été retenus par le législateur lors de sa création.

On peut maintenant affirmer que le Conseil est arrivé à maturité et qu'il a acquis une crédibilité et la confiance de ses interlocuteurs. Comme le déclarait la Conférence des juges administratifs à l'ouverture des présents travaux de la Commission des institutions :

« Depuis la réforme, le Conseil s'est mérité respect et crédibilité de la part des juges administratifs qui y sont soumis. Rien ne permet de croire qu'il ne dispose pas de la confiance du public. »

À cet égard, on peut aussi se référer au Rapport du vérificateur général du Québec de 2000-2001⁷⁶ et au *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la justice administrative*⁷⁷.

Actuellement, tant pour les citoyens que pour les *juges administratifs*, le Conseil de la justice administrative est à la justice administrative ce qu'est le Conseil de la magistrature aux tribunaux judiciaires, avec une adaptation quant à sa composition.

Par ailleurs, la raison d'être de la déontologie consistant à soutenir la confiance du public et la nécessité d'assurer l'adhésion des membres dictent l'application de certains principes déjà exposés au présent mémoire. De plus, si la nomination des membres selon bonne conduite est de nature à favoriser leur indépendance, elle suppose du même coup que les mécanismes d'évaluation de leur conduite offrent des garanties d'indépendance suffisantes, l'indépendance et la déontologie étant interdépendantes.

Ainsi, si le Conseil de la justice administrative devait être aboli, il devrait être remplacé par une institution permanente, indépendante des tribunaux sur lesquels elle aurait juridiction et ayant sa propre personnalité juridique.

Un organisme responsable de la déontologie des membres des tribunaux administratifs devrait pouvoir développer une expertise en matière de déontologie et assurer la compétence des membres invités à siéger sur les comités d'enquête.

Quant à sa composition, l'organisme devrait compter sur :

- une représentation de la direction des tribunaux sur lesquels il a juridiction;
- une représentation significative des pairs;
- une représentation significative de citoyens;
- une représentation du milieu juridique.

Toutefois, de manière à alléger la procédure de réception des plaintes, un sous-comité formé de membres de l'organisme pourrait être chargé de statuer sur la recevabilité des plaintes.

Cet organisme devrait avoir pour mandat de :

- donner les orientations, édicter le code de déontologie et être le gardien de ces règles déontologiques, tout en garantissant l'intégrité du processus et en favorisant la cohérence des décisions;
- former les comités habilités à statuer sur la recevabilité des plaintes, fixer les règles de formation des comités d'enquête et recevoir les rapports d'enquête;
- diffuser de l'information au public et lui prêter assistance lorsque nécessaire;
- favoriser la concertation et les échanges entre les représentants des tribunaux.

Enfin, les tribunaux administratifs que sont la Régie du logement et la Commission des relations du travail devraient eux aussi être assujettis à la compétence de l'organisme gardien de la déontologie.

- 1 L.R.Q., chapitre J-3.
- 2 *Loi sur la justice administrative*, L.R.Q., ch. J-3, art. 182; *Loi sur les accidents du travail et les*
3 *maladies professionnelles*, L.R.Q. ch. A-3.001, art. 400; *Code du travail*, L.R.Q., ch. C-27,
4 art. 137.24 et *Loi sur la Régie du logement*, L.R.Q., ch. R-8.1, art. 8.2.
- 5 149 de ces membres sont issus des milieux syndicaux alors que 77 sont issus du milieu patronal.
- 6 Conseil de la justice administrative, *Rapport d'implantation du Conseil de la justice administrative*
7 *1998-2001*, p. 3.
- 8 L.R.Q., chapitre J-3.
- 9 Voir notamment les rapports suivants : *Les tribunaux administratifs au Québec* : Rapport du groupe
10 de travail sur les tribunaux administratifs (rapport Dussault), Ministère de la Justice, 1971, p. 146-
11 147, 150 et 290; *L'heure est aux décisions*, Rapport du groupe de travail sur les tribunaux
12 administratifs (rapport Ouellette), Ministère de la Justice, 1987, p. 200 à 202 et 311-312;
13 *Une justice administrative pour le citoyen* : Rapport du groupe de travail sur certaines questions
14 relatives à la réforme de la justice administrative (rapport Garant), Ministère de la Justice, 1994.
- 15 Tel qu'exposé par le professeur Ouellette dans *L'heure est aux décisions*, Rapport du groupe de
16 travail sur les tribunaux administratifs (rapport Ouellette), Ministère de la Justice, 1987, p. 200.
- 17 *L'heure est aux décisions*, Rapport du groupe de travail sur les tribunaux administratifs (rapport
18 Ouellette), Ministère de la Justice, 1987, p. 200-202.
- 19 *L'heure est aux décisions*, Rapport du groupe de travail sur les tribunaux administratifs (rapport
20 Ouellette), Ministère de la Justice, 1987, p. 202.
- 21 Les rapports Ouellette et Dussault proposaient que le Conseil des tribunaux administratifs ait entre
22 autres fonctions celle d'« administrer le processus de recrutement et de sélection des membres
23 des tribunaux administratifs, présenter au gouvernement une liste des candidats déclarés aptes à
24 être nommés et donner son avis sur le renouvellement des mandats des membres » : *L'heure est*
25 *aux décisions*, Rapport du groupe de travail sur les tribunaux administratifs (rapport Ouellette),
26 Ministère de la Justice, 1987, p. 311.
- 27 Les articles 182 et suivants de la *Loi sur la justice administrative* prévoient une procédure de
28 traitement des plaintes par étapes largement inspirée de celle établie par les articles 263 et
29 suivants de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q., ch. T-16.
- 30 L.R.Q., ch. T-16.
- 31 *Loi modifiant le Code du travail, instituant la Commission des relations du travail et modifiant*
32 *d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2001, ch. 26.
- 33 Art. 177 et suiv., tels que modifiés le 13 juin 2002 par la *Loi modifiant la Loi sur la justice*
administrative et d'autres dispositions législatives, L.Q. 2002, ch. 22, art. 20 et suiv.
- L.R.Q., ch. A-3.001, art. 399, 400 et 411.
- L.R.Q., ch. R-8.1, art. 7.11, 7.12, 8.2, 8.3, 8.4 et 9.5.
- Par la *Loi modifiant le Code du travail, instituant la Commission des relations du travail et modifiant*
d'autres dispositions législatives, L.Q. 2001, ch. 26.
- L.R.Q., ch. C-27, art. 137.24 et 137.25.
- Conseil de la justice administrative, *Rapport d'implantation du Conseil de la justice administrative*
1998-2001, p. 3 et 4.
- L.Q. 2002, ch. 22, art. 17.
- Les présidents des tribunaux sont membres d'office du Conseil.
- Ces membres sont nommés par le gouvernement pour un mandat de trois ans, qui ne peut être
renouvelé consécutivement qu'une fois : art. 168 de la Loi.
- Décret 1512-2002 du 18 décembre 2002 et décret 56-2003 du 22 janvier 2003.
- Section III du Chapitre III du Titre II de la Loi, soit les art. 46 à 50.
- Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q., ch. T-16, art. 86.
- Art. 51 de la Loi, tel que modifié par l'art. 21 du Projet de loi n° 35.
- Art. 75 al. 2 par. 3.1, tel qu'introduit par l'art. 28 (1) du Projet de loi n° 35.
- Art. 68 à 74 de la Loi.
- Art. 180 de la Loi, tel que modifié par l'art. 55 du Projet de loi n° 35.
- Art. 181 al. 2 de la Loi, tel que modifié par l'art. 56 du Projet de loi n° 35.
- Chapitres I et II du Titre III de la Loi, soit les art. 165 à 179.
- Art. 137.17 du *Code du travail*, L.R.Q., ch. C-27 et art. 7.4 de la *Loi sur la Régie du logement*,
L.R.Q., ch. R-8.1.
- Hubert REID, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, Montréal, Wilson et Lafleur, 2001,
2^e édition, p. 173.

- 34 Ruffo c. Conseil de la Magistrature, [1995] 4 R.C.S. 952, par. 110.
- 35 Ruffo c. Conseil de la Magistrature, [1995] 4 R.C.S. 952, par. 109 et 110. Voir aussi, au même effet : Luc HUPPÉ, *Le régime juridique du pouvoir judiciaire*, Montréal, Wilson et Lafleur ltée, 2000, p. 203.
- 36 L'honorable Thomas CROMWELL, *Analyse préliminaire de la procédure disciplinaire relative à la conduite des juges nommés par les provinces*, (1998) 22 (1) J.J.P. 39, p. 70.
- 37 L'honorable Pierre MICHAUD, *L'administration de la justice et les tribunaux : quelques réflexions sur la perception du public*, dans *L'administration de la justice : la perception du public*, ICAJ Montréal, Les Éditions Thémis, 1995, p. 27, à la page 32.
- 38 Luc HUPPÉ, *Le régime juridique du pouvoir judiciaire*, Montréal, Wilson et Lafleur ltée, 2000, p. 203.
- 39 Selon une étude réalisée en 2002 par le Groupe d'action sur la représentation par avocat devant les tribunaux administratifs créé par le Barreau, le public n'est représenté par avocat que dans 44,5 % des dossiers plaidés devant un tribunal administratif québécois.
- 40 *Sondage de KPMG sur l'éthique et la responsabilité sociale - 2002 : « le leadership éthique »*, Canada, septembre 2002, p. 4. Les auteurs du sondage attribuent cette attitude notamment à des incidents majeurs liés directement à des comportements manquant d'éthique dans diverses organisations des secteurs privé et public dont nous avons été témoins en Amérique du Nord depuis l'année 2000.
- 41 ERIN RESEARCH INC., pour l'Institut des services axés sur les citoyens et l'Institut d'administration publique du Canada, *Les citoyens d'abord* 3, janvier 2003, p. 8.
- 42 Patrice GARANT, *Droit administratif*, volume 2, 3^e édition, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais inc. p. 278 : « La Cour suprême, dans l'arrêt Valente [Valente c. La Reine, [1985] 2 R.C.S. 673, par. 31], décrète qu'il suffit pour être considéré comme inamovible, qu'un juge soit nommé pour une durée fixe ou une charge ad hoc, et qu'il ne puisse être révoqué que pour un motif déterminé; cette révocation doit en outre faire l'objet d'un examen indépendant et selon une procédure offrant au juge concerné la possibilité de se faire entendre suivant les principes de la justice naturelle. »
- 43 Yves-Marie MORISSETTE, *Comment concilier déontologie et indépendance judiciaire*, Actes du Colloque du Conseil de la magistrature du Québec 2002, p. 82.
- 44 Martin L. FRIEDLAND, « Une place à part : l'indépendance et la responsabilité de la magistrature au Canada », Conseil canadien de la magistrature, mai 1995.
- 45 Le Conseil de la magistrature du Québec a vu le jour en 1978, par l'adoption de la *Loi sur les tribunaux judiciaires et le Code de procédure civile et instituant le Conseil de la magistrature*, L.Q. 1978, ch. 19, art. 33 et faisait suite à la publication du Livre blanc sur la justice de 1975.
- 46 Yves OUELLETTE, *L'éthique judiciaire au Canada et au Québec*, R. jur. Ind. Coop., 23, n° 4, p. 449, Paris, octobre 1969, à la page 1114.
- 47 Nathalie DES ROSIERS, *Repenser l'indépendance des tribunaux administratifs* : « Il importe [...] d'examiner les types [...] de mesures disciplinaires dont les décideurs font l'objet. L'existence d'une procédure connue et, de préférence, relativement objective est un indice très important de la « liberté de prise de décision ».
- 48 L'honorable Thomas CROMWELL, *Analyse préliminaire de la procédure disciplinaire relative à la conduite des juges nommés par les provinces*, (1998) 22 (1) J.J.P. 39, à la page 70 : « Une procédure d'examen de la conduite judiciaire doit renforcer la confiance que le public témoigne à la magistrature. Pour ce faire, elle doit être accessible [...] Le processus d'évaluation peut lui-même faire l'objet de critiques s'il est perçu comme étant trop secret [...] ».
- 49 L'honorable Thomas CROMWELL, *Analyse préliminaire de la procédure disciplinaire relative à la conduite des juges nommés par les provinces*, (1998) 22 (1) J.J.P. 39.
- 50 Le terme « pair » étant défini par Le Petit Robert 2003 comme étant des « personnes semblables quant à la fonction ».
- 51 Voir : H. Patrick GLENN, *Indépendance et déontologie judiciaires*, 55 R. du B. 1995, 295, à la page 308.
- 52 Comme l'affirme le professeur Patrick Glenn dans son texte *Indépendance et déontologie judiciaire*, 55 R. du B. 265, aux pages 308 et 309 : « Tout pouvoir exclusif est cependant, de nos jours, suspect – d'où le besoin de transparence et d'une représentation extérieure [...] [l'absence] de la participation de membres non judiciaires dans le processus [...] ne répond pas à la nécessité de transparence. »
- 53 Martin FRIEDLAND, *Une place à part : l'indépendance et la responsabilité de la magistrature au Canada*, Conseil canadien de la magistrature, 1995, p. 144, passage cité par la Cour suprême du Canada dans l'affaire Moreau-Bérubé, [2002] 1 R.C.S. 249, par. 44.
- 54 Therrien (Re), [2001] 2 R.C.S. 3, par. 101.

- 55 Ed. RATUSHNY, *Openness and Independence in Judicial Discipline*, dans La transparence dans le
56 système judiciaire, ICAJ, 1994, Les Éditions Thémis, p. 329.
- 57 *Les tribunaux administratifs au Québec* : Rapport du groupe de travail sur les tribunaux
58 administratifs, (rapport Dussault) Ministère de la Justice, 1971, p. 150.
- 59 *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 R.C.S. 267, p. 332-332.
- 60 Art. 75 al. 2 (3).
- Art. 75 al. 2 (3.1), tel qu'introduit par l'art. 28 (1) du Projet de loi n° 35.
- Dans l'affaire *Québec (Procureure générale) c. Barreau de Montréal Québec (Procureure générale)*
c. *Barreau de Montréal*, 500-09-009146-002 (C.A.), 5 septembre 2001, (opinion du juge Dussault),
par. 186 et 187, la Cour d'appel du Québec, après avoir examiné la mission législative de direction
et d'administration du Tribunal dont est investi le président et la place importante qu'il occupe dans
la vie quotidienne des membres, avait qualifié le président du TAQ de supérieur des membres.
- 61 Art. 180.
- 62 (2001) 5 G.O. II, 1161 du 31 janvier 2001.
- 63 *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.R.Q., ch A-3.001, art. 413;
Loi sur la Régie du logement, L.R.Q., ch. R-8.1, art. 8; *Code du travail*, L.R.Q., ch. C-27,
art. 137.33.
- 64 Décret 1200-2002 du 9 octobre 2002, (2002) 134 G.O. II, 7350.
- 65 (2001) 13 G.O II, 1829.
- 66 Décret 824-98 du 17 juin 1998, (1998) G.O. II, 3474, adopté en vertu de la *Loi sur le ministère du*
Conseil exécutif, L.R.Q., c. M-30.
- 67 Tel que c'est le cas pour le Conseil de la magistrature, l'article 216 de la Loi sur les tribunaux
judiciaire énonçant que « Le conseil adopte, par règlement, un code de déontologie de la
magistrature. Toutefois, il doit au préalable convoquer une assemblée des juges auxquels le code
de déontologie s'applique afin de les consulter sur le projet de règlement. »
- 68 Rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001,
tome II, chapitre 5, par. 5.27.
- 69 *Québec (Procureure générale) c. Barreau de Montréal et Association des juges administratifs du*
Tribunal administratif du Québec et autres, 500-09-009146-002 (C.A.), 5 septembre 2001, (opinion
du juge Dussault), par. 98 et 187.
- 70 Art. 182 de la Loi, tel que modifié par l'art. 51 du Projet de loi n° 35.
- 71 Art. 183, tel que modifié par l'art. 58 du Projet de loi n° 35.
- 72 En effet, la Loi prévoit que le président doit, à chaque année, présenter au ministre un plan dans
lequel il expose ses objectifs de gestion et doit fournir au ministre les renseignements mensuels
prévus par la Loi ainsi que ceux que lui demande ce dernier (art. 78). De même, le président
soumet chaque année au ministre les prévisions budgétaires du Tribunal pour l'exercice financier
suivant, selon la forme, la teneur et à l'époque déterminées par le ministre. Ces prévisions sont
soumises à l'approbation du gouvernement (art. 94). Enfin, le Tribunal transmet au ministre, au
plus tard le 30 juin de chaque année, un rapport de ses activités pour l'exercice financier
précédent (art. 96).
- 73 Art. 182, tel que modifié par l'article 57 du Projet de loi n° 35.
- 74 Selon les normes actuellement appliquées par le Conseil, pour être qualifiée de plainte, la
correspondance doit identifier le membre visé et exprimer des reproches à l'égard de celui-ci.
- 75 Décret 824-98 (1998) 1340 G.O. 2, 3474, adopté en vertu de la *Loi sur le ministère du Conseil*
exécutif, L.R.Q., ch. M-30, applicable de façon transitoire aux tribunaux à l'égard desquels la loi
attribue compétence au Conseil.
- 76 Rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001,
tome II, chapitre 5.
- 77 Ministère de la Justice, *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la justice administrative*,
Gouvernement du Québec, Québec, 2003.