

SYNTHÈSE

Commission d'enquête sur
**LE PROCESSUS
DE NOMINATION DES JUGES**

de la Cour du Québec,
des cours municipales et des membres
du Tribunal administratif du Québec

Commission d'enquête sur
**LE PROCESSUS
DE NOMINATION DES JUGES**

de la Cour du Québec,
des cours municipales et des membres
du Tribunal administratif du Québec

NOTE

Ce sommaire est destiné à permettre au public de prendre connaissance de l'essentiel du rapport et de ses conclusions.

La nature même d'un sommaire implique l'obligation d'en supprimer bien des détails. En cas d'imprécision ou de conflit dans l'interprétation, la version complète du rapport prévaut.

LES PUBLICATIONS DU QUÉBEC

1000, route de l'Église, bureau 500, Québec (Québec) G1V 3V9

Téléphone : 418 643 - 5150, sans frais, 1 800 463 - 2100
Télécopieur : 418 643 - 6177, sans frais, 1 800 561 - 3479
Internet : www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca

**Catalogage avant publication
de Bibliothèque et Archives nationales du Québec
et Bibliothèque et Archives Canada**

Commission d'enquête sur le processus de nomination des juges du Québec

Commission d'enquête sur le processus de nomination des juges
du Québec: synthèse

ISBN 978-2-551-19872-6

1. Juges – Sélection et nomination – Québec (Province). I. Bastarache,
Michel. II. Titre.

KEQ1093.C652 2011

347.714'014

C2011-940163-0

SYNTHÈSE

Commission d'enquête sur
**LE PROCESSUS
DE NOMINATION DES JUGES**

de la Cour du Québec,
des cours municipales et des membres
du Tribunal administratif du Québec

Cette publication a été rédigée à la suite des travaux de la Commission d'enquête sur le processus de nomination des juges de la Cour du Québec, des cours municipales et des membres du Tribunal administratif du Québec.

Coordination avec Les Publications du Québec

Daniel Legault,
Secrétaire et administrateur général

Coordination de la rédaction

M^e Martine Valois

Cette édition a été produite par
Les Publications du Québec
1000, route de l'Église, bureau 500
Québec (Québec) G1V 3V9
www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca

Conception graphique de la page couverture et des intercalaires

Pige communication

Adaptation graphique et soutien technique à l'infographie

Interscript

Mise en pages et adaptation de la grille graphique

Jean Lalonde, graphiste

La couverture et les pages intérieures sont imprimées sur du papier Rolland Enviro^{MC} 100



Dépôt légal – 2011
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada
ISBN 978-2-551-19872-6 (version imprimée)
ISBN 978-2-551-19875-7 (PDF)
© Gouvernement du Québec-2011

Cette publication est également disponible gratuitement, en version PDF, dans le site de la Commission
www.cepnj.gouv.qc.ca

Tous droits réservés pour tous pays. La reproduction par quelque procédé que ce soit et la traduction, même partielles, sont interdites sans l'autorisation des Publications du Québec.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 1

MANDAT ET PARAMÈTRES GÉNÉRAUX DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION

1.1	Le mandat	1
1.2	La portée du mandat	2
1.3	Les <i>Règles de procédure et de fonctionnement</i>	2
1.4	Les participants	2
1.5	Les audiences publiques	3

CHAPITRE 2

ENQUÊTE SUR LES ALLÉGATIONS D'INFLUENCE DE TIERCES PERSONNES DANS LE PROCESSUS DE NOMINATION DES JUGES

2.1	La conclusion générale de l'enquête sur les allégations de M ^e Bellemare	5
2.2	Les paramètres généraux d'analyse	6
	<i>La nature de l'influence exercée</i>	6
	<i>La difficulté liée au caractère lointain des événements</i>	6
	<i>La fiabilité des preuves documentaires</i>	6
	<i>La norme de preuve claire et convaincante</i>	7
2.3	La nomination du juge Marc Bisson	7
	<i>Les allégations</i>	7
	<i>Les faits mis en preuve</i>	8
	<i>Analyse et conclusions</i>	9
2.4	La promotion du juge Michel Simard au poste de juge en chef adjoint	10
	<i>Les allégations</i>	10
	<i>Les faits mis en preuve</i>	10
	<i>Analyse et conclusions</i>	11
2.5	La nomination de la juge Line Gosselin-Després	11
	<i>Les allégations</i>	11
	<i>Les faits mis en preuve</i>	12
	<i>Analyse et conclusions</i>	13
2.6	Les allégations de M ^e Marc Bellemare à l'égard des propos tenus par le premier ministre le 2 septembre 2003 et le 8 janvier 2004	13
	<i>Les allégations relatives au 2 septembre 2003</i>	13
	<i>La version de M. Jean Charest</i>	14
	<i>La preuve recueillie en audience publique relativement au 2 septembre 2003</i>	14
	<i>Les allégations relatives au 8 janvier 2004</i>	15
	<i>La version de M. Jean Charest</i>	15
	<i>La preuve documentaire concernant le 8 janvier 2004</i>	15
	<i>Analyse et conclusions</i>	16

CHAPITRE 3	
EXAMEN DU PROCESSUS DE NOMINATION DES JUGES	
ET DES MEMBRES DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC...	19
3.1 Le cadre juridique entourant la nomination des juges et des membres du Tribunal administratif du Québec	19
3.2 Le processus de nomination des juges au Québec	19
3.3 Le Tribunal administratif du Québec	20
3.4 Les améliorations possibles au processus de nomination des juges et des membres du TAQ	21
3.4.1 Les études des experts	21
3.4.2 Les mémoires	22
3.4.3 Les panels d'experts et de représentants institutionnels	22
CHAPITRE 4	
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	25
4.1 Les principes et valeurs	25
<i>Le mérite et les critères de qualification</i>	<i>25</i>
<i>L'imputabilité politique de la nomination</i>	<i>26</i>
<i>L'encadrement de la discrétion de l'exécutif</i>	<i>26</i>
<i>La transparence</i>	<i>27</i>
<i>Une magistrature plus diversifiée</i>	<i>27</i>
4.2 Les améliorations recommandées	28
4.2.1 Le processus de sélection des juges de la Cour du Québec et des cours municipales	28
• Constitution d'un secrétariat à la sélection et à la nomination des juges	28
• Constitution d'un comité de nomination des membres du public ..	29
• Constitution du comité permanent de sélection	29
• Composition du comité permanent de sélection	29
• Mandat des membres du comité permanent de sélection	30
• Composition des formations pour le processus de sélection	30
• Formation des membres du comité permanent de sélection	31
• Présentation d'une candidature	31
• Mécanisme de présélection des candidatures	31
• Critères à considérer par le comité permanent de sélection	32
• Rapport du comité de sélection	32
• Publicité des travaux du comité permanent de sélection	33
4.2.2 Le processus de nomination des juges de la Cour du Québec et des cours municipales	33
Discrétion ministérielle : deux approches possibles	33
• Procédure de nomination	33
• Choix de la personne à nommer	33
• Consultations permises	34
• Représentations auprès du ministre de la Justice	34
• Code de conduite des candidats	34
• Motivation du choix du candidat nommé juge	34
• Délai pour la nomination	34
• Promotion aux postes administratifs	34
4.2.3 Le processus de sélection des personnes aptes à être nommées membres du Tribunal administratif du Québec ...	35
• Mesures d'évaluation dans le cadre du processus de sélection ...	35
• Commentaires quant aux caractéristiques ou compétences des candidats	35
• Circulation du rapport du comité de sélection et du registre des déclarations d'aptitudes	35
4.2.4 Le processus de nomination des membres du Tribunal administratif du Québec et les questions liées	36
• Registre des déclarations d'aptitudes et discrétion ministérielle ..	36
• Nomination des membres du TAQ et contraintes budgétaires ...	36
• Nomination de membres bilingues	36
• Nomination de membres à temps partiel	36
• Durée des nominations	37
• Renouvellement des mandats	37

MANDAT ET PARAMÈTRES GÉNÉRAUX DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION

M^e Marc Bellemare a été ministre de la Justice du 29 avril 2003 au 27 avril 2004. Entre le 10 et le 13 avril 2010, il a déclaré publiquement à plusieurs journalistes de Québec et de Montréal que de tierces personnes auraient exercé une influence sur la nomination par le gouvernement de trois juges à la Cour du Québec. Selon lui, des personnes liées au financement du Parti libéral du Québec auraient influencé le choix des personnes nommées à la Cour du Québec pendant la période où il était ministre au sein du gouvernement du Québec. C'est à la suite de ces déclarations publiques que le premier ministre du Québec a annoncé la création d'une commission pour enquêter sur les allégations de M^e Bellemare. Le même jour, il intentait une action civile en diffamation contre M^e Bellemare.

1.1 Le mandat

Le mandat de la Commission était le suivant :

- 1. enquêter sur les allégations formulées par M^e Marc Bellemare concernant le processus de nomination des juges de la Cour du Québec, notamment au regard de l'influence qu'auraient exercée de tierces personnes dans ce processus, ainsi que sur le processus de nomination des juges des cours municipales et des membres du Tribunal administratif du Québec;*
- 2. formuler, le cas échéant, des recommandations au gouvernement sur d'éventuelles modifications à apporter au processus de nomination de ces juges et de ces membres;*

Le décret constituant la Commission prévoyait qu'un rapport devait être remis au gouvernement au plus tard le 15 octobre 2010. Un deuxième décret prolongeant le délai pour déposer le rapport de la Commission a été adopté le 22 septembre 2010. Le nouveau délai a été fixé au 31 janvier 2011.

Les commissions d'enquête sont des organismes créés par les gouvernements pour revoir, de manière structurée et indépendante, les faits et événements résultant de tragédies, désastres ou scandales qui sont d'intérêt public et qui peuvent affecter la confiance du public dans ses institutions.

Il n'existe aucun litige devant la Commission. La procédure suivie dans le cadre de l'enquête n'est donc pas contradictoire, contrairement à celle d'un procès. Cette Commission n'a pas pour mandat de se prononcer sur la responsabilité civile ou criminelle d'une personne et elle ne pouvait légalement le faire. La Cour suprême du Canada enseigne d'ailleurs que le commissaire présidant une commission d'enquête ne doit pas exprimer ses conclusions factuelles selon un libellé semblant conclure à une responsabilité civile ou criminelle, dans le but d'éviter que le public n'interprète celles-ci comme étant des déclarations de responsabilité légale.

Vu l'existence d'une action judiciaire en diffamation basée en partie sur des faits allégués par M^e Bellemare qui font l'objet de l'enquête de la Commission, cette mise au point est particulièrement importante. La Commission et l'action judiciaire intentée par Jean Charest sont deux instances distinctes. Il importe de bien faire la différence entre le mandat du juge qui sera appelé à trancher le litige opposant M. Charest et M^e Bellemare, et mon rôle en tant que commissaire.

1.2 La portée du mandat

L'objet du premier volet de l'enquête était de déterminer si des démarches ont effectivement été entreprises par les tierces personnes identifiées par M^e Bellemare (MM. Franco Fava, Charles Rondeau et Guy Bisson) pour la nomination de deux juges (Marc Bisson et Line Gosselin-Després) et la promotion d'un troisième (Michel Simard). Il fallait aussi déterminer si ces démarches ont exercé une influence telle que le ministre a été amené à faire les recommandations demandées contre son gré. Ce sont là les allégations qui ont donné lieu à la création de cette commission d'enquête.

L'objet du deuxième volet était d'examiner le processus de sélection et de nomination des juges de la Cour du Québec et des cours municipales, et des membres du TAQ, afin de déterminer si des recommandations s'imposent.

Dans le cadre de ce deuxième volet, la question qui se posait était celle de l'intégrité du système. Pour y répondre, il fallait couvrir une période de temps suffisamment longue afin, d'une part, de pouvoir analyser la réglementation en vigueur, son application, ainsi que les pratiques qui ont pu se développer et, d'autre part, de déterminer si des distinctions pouvaient être observées selon le gouvernement en place. J'ai décidé que l'examen de la Commission couvrirait une période de dix ans, soit de 2000 à 2010. J'ai par ailleurs précisé dans mon allocution d'ouverture du 24 août 2010 qu'il ne s'agissait aucunement d'enquêter sur des interventions inappropriées de tierces personnes, mais bien de vérifier, dans les faits, comment le processus de sélection et de nomination des juges a été conçu et suivi avant, pendant et après la période concernée par les allégations de M^e Bellemare.

1.3 Les Règles de procédure et de fonctionnement

Les *Règles de procédure et de fonctionnement* édictées par la Commission, après consultation des participants, établissent les principes applicables concernant le statut de participant, les entrevues préalables, les règles de preuve, la manière et l'ordre dans lequel les témoins sont interrogés et contre-interrogés, la preuve documentaire, ainsi que la couverture médiatique. Ces *Règles* ont été élaborées suivant les principes établis en matière de justice fondamentale et d'équité procédurale. Elles sont analogues à celles adoptées par d'autres commissions d'enquête récentes.

Au-delà de ces *Règles* formelles, les procureurs de la Commission ont également eu le souci constant d'agir avec équité tout au long des travaux. Entre autres, ils ont tenu plusieurs rencontres avec les avocats des participants ou des témoins, tant individuellement que collectivement, afin de tenir compte de leurs préoccupations. Chacune de leurs demandes a été évaluée et traitée avec le souci de préserver, en tout temps et pour tous, l'intégrité et l'équité du processus.

1.4 Les participants

Comme dans toute commission d'enquête, la personne ou l'entité désirant obtenir le statut de participant devait me convaincre qu'elle avait un intérêt important et direct à l'égard de l'un des sujets de l'enquête. Plus précisément, elle devait me convaincre que ses droits, ses obligations, sa réputation ou un autre intérêt légal étaient mis en cause, ou qu'elle était interpellée directement. Quant au statut d'intervenant, je devais être convaincu que la personne ou l'entité avait un intérêt réel à l'égard de questions particulières soulevées par l'enquête, ainsi qu'une perspective, expérience ou expertise particulière pouvant m'aider dans l'accomplissement de mon mandat.

La Commission a reçu onze demandes de statut de participant ou d'intervenant. Le statut de participant a été accordé aux personnes et entités suivantes :

- Le gouvernement du Québec;
- Le premier ministre du Québec, M. Jean Charest;
- La Conférence des juges du Québec;
- Le Tribunal administratif du Québec;
- Le Barreau du Québec;
- Le Parti libéral du Québec;
- M^e Marc Bellemare.

Les demandes de statut des personnes et entités suivantes ont été rejetées :

- L'Opposition officielle à l'Assemblée nationale du Québec;
- Le docteur C.W. Herten-Greaven;
- Monsieur André Krysiwski;
- Monsieur Jean-Claude Valfer.

1.5 Les audiences publiques

La Commission n'a négligé aucun effort pour assurer la transparence et le caractère public de ses travaux. Les audiences ont toutes été diffusées en temps réel sur le site Web de la Commission. L'enregistrement vidéo de chaque audience était disponible dès le lendemain. De la même façon, on pouvait consulter la transcription de chaque audience sur le site Web de la Commission le jour suivant. Les pièces déposées devant la Commission, sauf celles faisant l'objet d'une interdiction de publication ou qui furent mises sous scellés, ont été rendues publiques dans leur intégralité dès leur dépôt. Tous ces contenus demeureront disponibles sur le site Web de la Commission pour les deux prochaines années au minimum. Il faut aussi mentionner qu'une très grande partie des audiences ont été télédiffusées sur deux grandes chaînes de télévision de la province, soit LCN et RDI.

La Commission a siégé une première fois le 14 juin 2010, puis de manière régulière durant la période comprise entre le 24 août et le 22 octobre 2010. Elle a entendu 39 témoins dans le cadre des audiences portant sur le premier volet de ses travaux (les allégations de M^e Marc Bellemare) et 19 experts et représentants institutionnels sur le second volet (examen du processus de sélection et de nomination).

ENQUÊTE SUR LES ALLÉGATIONS D'INFLUENCE DE TIERCES PERSONNES DANS LE PROCESSUS DE NOMINATION DES JUGES

2.1 La conclusion générale de l'enquête sur les allégations de M^e Bellemare

Après un examen exhaustif et minutieux de tous les éléments de preuve, j'ai conclu que les faits ne démontrent pas que M^e Bellemare a agi sous la pression ou la dictée de tierces personnes, sans égard à sa propre conscience ou à ses propres opinions, lorsqu'il a recommandé la nomination des juges Marc Bisson et Line Gosselin-Després et la promotion du juge Michel Simard au poste de juge en chef adjoint.

La prépondérance de la preuve m'amène à conclure que M^e Bellemare n'a pas été contraint d'agir contre son gré lorsqu'il a recommandé les nominations des juges Bisson et Gosselin-Després, et la promotion du juge Simard. Les faits appuyés par les éléments de preuve objectifs démontrent que M^e Marc Bellemare a agi de façon volontaire et indépendante.

Les témoignages des participants au processus de sélection et de nomination des juges ont aussi permis de constater de nombreuses insuffisances dans ce processus. La preuve a ainsi révélé que le fonctionnement du comité de sélection n'est soumis à aucune norme. Le choix des représentants du public devant siéger aux comités de sélection n'est pas encadré et rien n'est prévu pour assurer leur formation. L'information demandée aux candidats n'est pas normalisée. Des préoccupations liées à la confidentialité du rapport du comité de sélection ont également été soulevées.

La preuve démontre aussi l'existence de plusieurs sources d'inefficacité dans le fonctionnement actuel des comités de sélection. À titre d'exemple, le fait qu'un comité doive recevoir en entrevue plusieurs dizaines, voire plus d'une centaine de candidats pour un seul poste de juge, comme cela a parfois été le cas, soulève des questions du point de vue des meilleures pratiques en matière de recrutement. Ces lacunes doivent être corrigées.

De manière générale, le processus manque de transparence, tant à l'étape de la sélection par le comité qu'entre le moment où les candidats sont déclarés aptes par le comité et la prise de décision par le Conseil des ministres.

De plus, la preuve a révélé qu'à cette deuxième étape du processus, il est perméable aux interventions et influences de toute sorte, notamment celles de députés, de ministres, de membres de partis politiques, d'avocats ou des candidats eux-mêmes. L'allégeance politique des candidats ou le fait de connaître des représentants du parti politique au pouvoir peut entrer en ligne de compte. Il n'existe aucune norme quant au cheminement du dossier ni quant à la conduite que doivent avoir le ministre de la Justice, le premier ministre, les membres de leur personnel politique ou les autres intervenants, notamment à l'égard des personnes qui peuvent être consultées aux fins d'une recommandation de nomination. Il n'existe aucun critère pour guider le ministre en ce qui concerne ses recommandations. Sur ces aspects, chaque ministre de la Justice peut adopter ses propres lignes directrices.

Il faut tenir compte de ces lacunes importantes afin que l'exercice relatif au deuxième volet de la Commission ne soit pas purement théorique. Mon objectif est de proposer des modifications qui auront pour effet de répondre aux attentes du public et de renforcer la confiance de celui-ci dans l'administration de la justice au Québec.

2.2 Les paramètres généraux d'analyse

La nature de l'influence exercée

M^e Bellemare a déclaré que les nominations des juges Bisson et Gosselin-Després, ainsi que la promotion du juge Simard au rang de juge en chef adjoint de la Cour du Québec, avaient été faites à la suite des pressions de MM. Franco Fava, Charles Rondeau et Guy Bisson, solliciteurs de fonds du Parti libéral du Québec. L'influence exercée par MM. Fava et Rondeau était considérée induite par le ministre Bellemare en raison de l'importance de ces personnes au sein du Parti libéral, des liens d'amitié qu'elles auraient entretenus avec le premier ministre, et de l'aspect insistant de leurs approches.

M^e Bellemare a parlé de « pressions colossales ». Selon lui, les pressions de MM. Fava et Rondeau étaient de nature à le contraindre à prendre une décision qu'il n'aurait pas prise autrement.

Je dois décider si l'influence alléguée par M^e Marc Bellemare l'a empêché de décider selon sa propre conscience et ses opinions au sujet des recommandations qu'il devait faire au Conseil des ministres pour la nomination de deux juges et la promotion d'un troisième.

La difficulté liée au caractère lointain des événements

Des incohérences et des contradictions ont été constatées dans plus d'un témoignage relativement aux mêmes faits. Vu le temps écoulé depuis les événements, ceci n'est pas étonnant. Parfois, les explications permettent de conclure que c'est un problème de perception ou d'interprétation qui est en cause. Dans d'autres cas, il s'agit d'un problème de mémoire. Il y a aussi la possibilité que certains témoins se trompent, tout simplement. Enfin, j'ajoute que l'analyse d'un fait particulier permet rarement d'en arriver à une conclusion juste et qu'il serait pour le moins hasardeux d'attacher une importance trop grande à un seul incident ou une seule déclaration.

Compte tenu de tout ceci, il n'est ni souhaitable ni équitable de tirer des conclusions de manière absolue sur la seule base de l'impression que l'on peut avoir de la capacité des témoins de se remémorer les faits de manière exacte. Il serait pour le moins imprudent de conclure que tout repose sur une détermination de la crédibilité de chacun des témoins. Ainsi, malgré les attentes que certaines personnes ont énoncées au sujet du contenu de ce rapport, j'estime que mon mandat n'est pas de décider quels témoignages sont véridiques. À mon avis, le portrait général des événements fournira le meilleur indice pour établir les faits.

La fiabilité des preuves documentaires

J'ai accordé une grande valeur probante aux notes prises par les fonctionnaires, sous-ministres et autres employés des ministères. Il s'agit de notes prises dans le cours usuel et ordinaire des fonctions de ces employés et autres fonctionnaires de l'État. Elles sont essentielles à l'exercice de leurs fonctions, puisqu'elles tiennent lieu d'aide-mémoire pour l'accomplissement des tâches qui leur sont dévolues. Ces notes sont concomitantes aux événements qu'elles décrivent, et elles sont pour l'essentiel confirmées par des mémos internes ou d'autres documents aussi rédigés de façon concomitante. Il découle de ces faits que ces documents ont un haut degré de fiabilité. Il s'agit d'ailleurs d'écrits qui sont admissibles en preuve devant les cours de justice pour ces raisons.

Par contre, le carton produit par M^e Bellemare est d'une tout autre nature et ne satisfait pas au critère de fiabilité requis selon les règles générales de preuve. Le document lui-même est d'une facture inhabituelle, incompatible avec l'importance des informations qu'on y a inscrites. Il n'a pas été créé de façon contemporaine aux événements dont il fait état. J'ai pris connaissance du document dans sa version non caviardée. La presque totalité des

notes y est écrite au long et est facilement lisible par quiconque, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir des explications pour les comprendre. Les seules notes qui soient faites de manière abrégée concernent le mandat de la Commission; celles-ci sont pratiquement impossibles à comprendre sans les explications de leur auteur, si bien qu'elles ne peuvent aucunement constituer une preuve indépendante du témoignage de ce dernier. De plus, ces notes abrégées sont écrites dans une encre différente de celle utilisée pour le reste du document et disposées dans le texte d'une manière tout à fait non usuelle.

Les autocollants rédigés par M^e Georges Lalande soulèvent également plusieurs interrogations. Certains ont été créés après les événements; il s'agit, selon le témoignage de M^e Lalande, de retranscriptions d'autres autocollants plus petits dont on ne connaît pas le contenu et qui, dans au moins un cas, auraient été écrits devant M. Fava, qui nie la chose. Il est aussi difficile de comprendre pourquoi M^e Lalande aurait épuré ses agendas en 2004 en ne gardant principalement que les autocollants portant sur les questions qui relèvent du mandat de la Commission.

Il faut aussi souligner que M^e Lalande a témoigné en utilisant des notes qu'il a préparées en août et septembre 2010, pendant et après le témoignage de M^e Bellemare, en se servant de ses agendas, des autocollants, et de faits non consignés par écrit. Certains de ses souvenirs font problème. Il affirme, comme on le verra plus loin, que M. Fava aurait fait allusion à la résistance de M^e Bellemare à ses avances avant même que celui-ci ait reconnu avoir fait l'objet de pressions. M^e Lalande affirme aussi que M. Fava aurait mentionné la possibilité que le juge Guy Gagnon soit nommé juge en chef de la Cour du Québec avant même que le nom de ce dernier n'ait été considéré par M^e Bellemare.

Compte tenu de l'ensemble de ces facteurs, je conclus que ces autocollants ne satisfont pas aux règles de fiabilité applicables.

La norme de preuve claire et convaincante

Mon mandat n'est pas de tirer des conclusions sur la responsabilité civile ou criminelle des personnes en cause ou des témoins devant la Commission. Il s'agit plutôt de déterminer si les faits à l'appui des allégations de M^e Bellemare ont été prouvés.

Devant la Commission, M^e Bellemare a fait des allégations très sérieuses relativement au comportement de plusieurs personnes, notamment du premier ministre du Québec. En toute équité pour ces personnes, et compte tenu des degrés de preuve qui font partie intégrante de la norme de la prépondérance des probabilités, je conclus que pour déterminer si les faits allégués par M^e Bellemare ont été établis, la Commission doit se fonder sur une preuve claire et convaincante.

2.3 La nomination du juge Marc Bisson

Les allégations

M^e Bellemare a témoigné qu'entre le 7 juillet et le 24 août 2003, à l'occasion de plusieurs rencontres et de communications téléphoniques à son bureau et à son domicile, M. Fava aurait exercé sur lui des pressions de plus en plus intenses, au point qu'il les qualifie de « colossales » à la fin de l'été, pour qu'il nomme Marc Bisson à un poste de juge. Il s'en serait ouvert à son chef de cabinet et à son attaché de presse. Le 24 août, il aurait appelé le premier ministre pour obtenir un rendez-vous afin de discuter de ces pressions, rendez-vous qui aurait eu lieu le 2 septembre 2003. Lors de cette rencontre, le premier ministre lui aurait dit : « s'il [Franco] t'a dit de nommer Bisson et Simard, nomme-les ». Le premier ministre nie qu'une telle demande de rendez-vous ait été faite. Le premier ministre affirme aussi que ce rendez-vous n'a pas eu lieu. Enfin, il nie les propos que lui attribue M^e Bellemare.

Les faits mis en preuve

M. Fava nie les allégations de M^e Bellemare. Le chef de cabinet de M^e Bellemare et son attaché de presse nient aussi que le ministre leur aurait fait part de pressions qu'il subissait concernant la nomination de juges.

M^e Georges Lalande, qui était à l'époque sous-ministre associé responsable de la réforme des tribunaux administratifs au ministère de la Justice, a témoigné avoir rencontré M. Fava le 8 juillet 2003. À cette occasion, ce dernier lui aurait parlé, sans le nommer, d'un procureur de la Couronne de l'Outaouais, fils d'un « percepteur », qu'il (M. Fava) souhaitait voir nommé à la Cour du Québec à Longueuil. M. Fava se serait étonné de l'attitude du ministre Bellemare qui « s'entête à jouer au pur » et fait fi de ses demandes. M^e Lalande aurait tenté à plusieurs reprises de parler au ministre Bellemare des approches de M. Fava, mais le ministre aurait évité toute discussion à ce sujet. Ce n'est qu'en mars 2004 que le ministre Bellemare se serait finalement ouvert à M^e Lalande au sujet des pressions de MM. Fava et Rondeau, et de l'attitude du premier ministre. Toutefois, son témoignage sur ce dernier point ne correspond pas à ses propres notes, prises le jour de cette rencontre. De plus, dans son propre témoignage, M^e Bellemare n'a jamais fait état de cette rencontre de mars 2004.

Marc Bisson a été déclaré apte à être nommé juge dans le cadre d'un processus de sélection pour un poste de juge dans le district judiciaire de Hull en 2002. C'est un autre candidat qui a été nommé à ce poste, mais en vertu des règles en vigueur, le nom de M. Bisson demeurait sur la liste des candidats aptes.

Le 1^{er} novembre 2002, un avis de sélection est publié pour un autre poste de juge, à Longueuil cette fois, à la chambre criminelle et pénale de la Cour du Québec. Le rapport du comité de sélection est remis au ministre de la Justice Normand Jutras le 13 mars 2003; ce rapport identifie trois candidats déclarés aptes. Le poste sera finalement attribué à une autre personne que ces trois candidats, soit Marc Bisson, le 26 novembre 2003. Dans l'intervalle :

1. La juge en chef St-Louis a fait de multiples rappels concernant l'urgence de pourvoir à ce poste de juge vacant;
2. En septembre 2003, le ministre Bellemare a demandé un examen des besoins de la Cour du Québec dans certains districts, dont Montréal et Longueuil (chambre criminelle et pénale);
3. Également en septembre, le ministre Bellemare a exprimé le souhait que soit publié un nouveau processus de sélection, afin de pouvoir choisir parmi un plus grand nombre de candidats. Un avis juridique a été demandé à cet égard;
4. Le 23 octobre, le chef de cabinet du ministre Bellemare transmet à la coordonnatrice à la sélection des juges le nom de l'un des candidats déclarés aptes par le comité de sélection pour le poste de Longueuil, aux fins d'une habilitation sécuritaire. Il est établi que ces demandes de vérifications sont faites en vue d'une recommandation au Conseil des ministres. La SQ remet son rapport le 27 octobre : le rapport indique que ce candidat a été reconnu coupable d'une infraction;
5. Le 3 novembre, toujours à la demande du chef de cabinet du ministre Bellemare, une nouvelle demande est présentée à la SQ afin de vérifier les deux autres candidats déclarés aptes par le comité de sélection pour le poste de Longueuil. Le rapport de la SQ revient le lendemain; l'un des deux candidats a été « déclaré coupable » d'une infraction, par contre le rapport ne révèle rien de particulier pour le troisième candidat;
6. Le 6 novembre, le député Norman MacMillan rencontre Marc Bisson, à la demande de ce dernier, au restaurant « Le parlementaire » de l'Assemblée nationale. Marc Bisson informe alors M. MacMillan qu'il croit être apte à être nommé juge et lui demande de

l'aider dans sa démarche. Quelques instants plus tard, M. MacMillan croise le ministre Bellemare et lui fait part du désir de M. Bisson de devenir juge;

7. Le 7 novembre, une nouvelle demande de vérification est faite auprès de la SQ, cette fois pour Marc Bisson. Ce rapport est reçu le même jour et n'indique rien de particulier.
8. Le 14 novembre, le décret concernant la nomination de Marc Bisson comme juge à la Cour du Québec est transmis au Conseil exécutif.

Analyse et conclusions

Les documents mis en preuve devant la Commission m'ont permis de tracer un portrait des circonstances de temps et de lieu beaucoup plus précis que celui fait par M^e Bellemare relativement à la nomination du juge Bisson. Le long délai précédant la nomination du juge Bisson, fin novembre 2003, au poste de juge à la chambre criminelle et pénale de la Cour du Québec à Longueuil n'appuie pas la prétention du ministre Bellemare selon laquelle il aurait été forcé de céder aux pressions indues qu'aurait exercées M. Fava en juillet et août 2003.

La preuve établit que tout au long des mois de septembre et d'octobre, le ministre Bellemare poursuivait ses propres objectifs en matière de nomination des juges. Il a demandé une révision des besoins de la Cour du Québec dans divers districts, dont celui de Longueuil, et il a vérifié la possibilité de tenir un nouveau processus de sélection afin de pouvoir choisir parmi un plus grand nombre de candidats.

De plus, il ressort de l'analyse de l'ensemble de la preuve que le premier choix du ministre Bellemare pour le poste de Longueuil, tel que communiqué à son chef de cabinet le 23 octobre 2003, était l'un des trois candidats jugés aptes par le comité de sélection, et non Marc Bisson. Ce jour-là, le ministre devait pourvoir à un poste de juge à Montréal et à un autre à Longueuil. Il devait aussi choisir un juge en chef adjoint à la Cour du Québec. Ses candidats étaient le juge Michel Simard pour le poste de juge en chef adjoint, M^e Suzanne Vadboncoeur pour le poste à Montréal, et un des candidats retenus par le comité de sélection pour le poste à Longueuil. Il a donné à la coordonnatrice les noms de Suzanne Vadboncoeur et du candidat choisi pour le poste de Longueuil pour obtenir une habilitation sécuritaire. Ultimement, le juge Michel Simard a été nommé juge en chef adjoint et M^e Suzanne Vadboncoeur a été nommée au poste de juge à Montréal. Il est logique de conclure que le candidat choisi par le ministre Bellemare pour le poste de Longueuil aurait aussi été nommé si l'habilitation sécuritaire n'avait rien indiqué de particulier concernant ce candidat.

Le 3 novembre 2003, une nouvelle demande d'habilitation sécuritaire est faite pour les deux autres candidats jugés aptes par le comité de sélection pour le poste de juge à Longueuil. À la suite de cette vérification, l'un des deux noms est éliminé. Il ne reste qu'un nom sur les trois qu'avait proposés le comité de sélection lorsque le ministre Bellemare rencontre M. MacMillan, le 6 novembre 2003, qui lui parle de Marc Bisson. Le lendemain, 7 novembre, c'est le nom de Marc Bisson qui fait l'objet d'une demande d'habilitation sécuritaire. Le décret nommant Marc Bisson juge à Longueuil est transmis au Conseil exécutif le 14 novembre 2003.

En résumé, ce n'est qu'après que le premier choix du ministre Bellemare, de même qu'un deuxième, aient été rejetés à la suite de l'enquête de sécurité que le nom de Marc Bisson est apparu dans les notes de la coordonnatrice à la sélection des juges, immédiatement après l'intervention de M. MacMillan. Selon les propos mêmes de M^e Bellemare, les interventions de M. MacMillan en faveur de Marc Bisson ont été courtoises; il ne peut donc s'agir d'influences de nature à le contraindre à décider contre son gré.

Compte tenu de ce qui précède, la prétention selon laquelle la nomination par le gouvernement du Québec du juge Marc Bisson est le résultat de l'influence exercée par des tiers, en l'occurrence les solliciteurs de fonds du Parti libéral du Québec que sont MM. Fava et Rondeau, n'est pas étayée par une preuve claire et convaincante. Les faits relatés plus haut et

qui sont appuyés par des éléments de preuve objectifs démontrent que M^e Bellemare a agi de façon volontaire et indépendante; la recommandation de nommer Marc Bisson était la sienne.

2.4 La promotion du juge Michel Simard au poste de juge en chef adjoint

Les allégations

M^e Bellemare a témoigné que MM. Fava et Rondeau ont aussi fait pression sur lui, à l'été 2003, pour qu'il nomme le juge Michel Simard au poste de juge en chef adjoint de la Cour du Québec. Son propre choix pour ce poste, affirme-t-il, était l'honorable Claude Chicoine. Les premières approches de M. Rondeau n'auraient pas été de nature à le forcer à agir contre son gré. Toutefois, lorsque M. Fava s'est joint à M. Rondeau, les pressions seraient devenues insistantes.

Lors de la rencontre du 2 septembre 2003, le premier ministre aurait dit au ministre Bellemare de nommer Michel Simard.

Les faits mis en preuve

M. Charest ne se souvient pas que la rencontre du 2 septembre 2003 ait eu lieu et il nie avoir tenu les propos que lui attribue M^e Bellemare.

M^e Lalande a témoigné que lors de sa rencontre du 8 juillet 2003 avec M. Fava, ce dernier lui aurait dit qu'« ils » laisseraient le ministre Bellemare nommer le juge Guy Gagnon au poste de juge en chef, mais qu'il devait nommer le juge Michel Simard au poste de juge en chef adjoint. Pourtant, le 3 juillet 2003, le ministre Bellemare écrit une lettre au premier ministre, dans laquelle il lui recommande pour le poste de juge en chef un candidat qui n'est ni le juge Gagnon, ni le juge Chicoine, ni le juge Simard. M^e Lalande a aussi témoigné que le 8 mars 2004, le ministre Bellemare lui aurait dit que le choix du juge Simard au poste de juge en chef adjoint lui avait été imposé.

Dans une autre lettre au premier ministre, datée du 12 août 2003, le ministre Bellemare maintient sa recommandation du 3 juillet pour ce qui est du poste de juge en chef. Le nom de ce juge apparaît en premier sur une liste de six candidats qu'il dit avoir identifiés après avoir consulté des juges, tandis que le nom du juge Michel Simard est le 2^e et celui du juge Chicoine 4^e (M^e Bellemare soutient que l'ordre de présentation n'était pas représentatif de ses préférences). Le choix du nouveau juge en chef est aussi discuté lors d'une rencontre tenue le 18 août 2003 entre le ministre Bellemare et le premier ministre, selon le témoignage de ce dernier.

M. Rondeau a reconnu avoir approché le ministre Bellemare à la fin juillet ou au début août et lui avoir dit que le juge Simard était intéressé par le poste de juge en chef, et non par celui de juge en chef adjoint comme le soutient M^e Bellemare.

Le 24 septembre 2003, l'honorable Guy Gagnon est nommé juge en chef de la Cour du Québec. La première rencontre entre le ministre Bellemare et le nouveau juge en chef a lieu le 17 octobre 2003. La nomination d'un juge en chef adjoint pour la chambre civile est inscrite à l'ordre du jour. M^e Bellemare a témoigné que lors de cette rencontre, il a informé le juge en chef Gagnon de son intention de nommer Michel Simard au poste de juge en chef adjoint. Le sous-ministre, M^e Louis Dionne, qui assistait à la rencontre, ne se souvient pas que M^e Bellemare ait transmis cette information au juge en chef Gagnon en sa présence. M^e Dionne affirme cependant que lors de cette réunion, le juge en chef Gagnon a remis à M^e Bellemare une liste de noms visant à pourvoir le poste de juge en chef adjoint à la chambre civile. Ceci est confirmé par une note signée par M^e Dionne à la suite de la réunion. Le 29 octobre 2003, Michel Simard est nommé juge en chef adjoint de la Cour du Québec, à la chambre civile.

Analyse et conclusions

À mon avis, l'ensemble de la preuve relative à la promotion du juge Simard ne concorde pas avec la prétention du ministre Bellemare qu'il a été contraint de recommander le juge Simard au poste de juge en chef adjoint en raison des pressions faites par MM. Fava et Rondeau et avalisées par le premier ministre le 2 septembre 2003.

La preuve révèle plutôt que le juge Simard a été présenté initialement comme un candidat potentiel au poste de juge en chef de la Cour du Québec et que c'est uniquement après la rencontre avec le juge en chef Gagnon, le 17 octobre 2003, que le ministre Bellemare a choisi de le recommander au poste de juge en chef adjoint.

Ceci est confirmé par une lettre de l'adjoint du juge en chef Gagnon, datée du 8 octobre 2003, indiquant que l'un des sujets prévus à la rencontre du 17 octobre était la nomination du juge en chef adjoint à la chambre civile, ainsi que par un échange de notes de service entre M^e Dionne et la coordonnatrice à la sélection des juges, M^e Nicole Breton, le 20 octobre 2003, confirmant que le juge en chef a remis au ministre une liste de noms pour le poste de juge en chef adjoint à la chambre civile lors de cette rencontre. Cette conclusion est compatible avec l'ensemble de la preuve, y compris le décret signé par le greffier du Conseil exécutif le 29 octobre 2003 qui indique que le juge en chef a été consulté, tel que la *Loi sur les tribunaux judiciaires* le prévoit.

Je souligne que M^e Bellemare et M. Rondeau s'entendent pour dire que l'approche de ce dernier au sujet du juge Simard serait survenue à la fin juillet ou au début d'août 2003. M. Rondeau a soutenu qu'il avait proposé le nom du juge Simard pour le poste de juge en chef et non celui de juge en chef adjoint. Il appert de la lettre du 12 août 2003 du ministre Bellemare au premier ministre que celui-ci avait bien inscrit le nom du juge Simard sur la liste des candidats potentiels pour le poste de juge en chef. Ce fait tend à confirmer l'affirmation de M. Rondeau qu'il avait bien approché le ministre Bellemare vers la fin du mois de juillet ou le début du mois d'août 2003 et qu'il avait proposé le nom de Michel Simard à titre de juge en chef. Il appert aussi que même si ce nom se trouvait sur la liste des candidats potentiels pour le poste de juge en chef, ce n'est pas le juge Simard que le ministre Bellemare recommandait au premier ministre, mais un autre juge.

Je conclus donc que la preuve n'établit pas que le ministre Bellemare a été forcé de recommander le juge Simard au poste de juge en chef adjoint de la Cour du Québec pour la chambre civile. La preuve claire et convaincante indique plutôt que ce choix a été fait par le ministre Bellemare après une rencontre avec le juge en chef Guy Gagnon, dont l'objet portait notamment sur la nomination d'un juge en chef adjoint à la chambre civile de la Cour du Québec. Il ne s'agit pas, selon la preuve, d'une décision prise sous la dictée d'un tiers, qu'il s'agisse de MM. Fava ou Rondeau.

2.5 La nomination de la juge Line Gosselin-Després

Les allégations

M^e Bellemare a témoigné qu'il a subi des pressions de M. Fava pour nommer Line Gosselin-Després, à la fin décembre 2003 ou au début du mois de janvier 2004. M^e Bellemare a par la suite précisé que les pressions de M. Fava ont probablement débuté en janvier 2004 et, plus précisément, après le 5 janvier. À cet égard, M^e Bellemare a affirmé que M. Fava l'a appelé une seule fois relativement à la nomination de M^e Gosselin-Després. Lors de cet appel, M. Fava aurait mentionné au ministre Bellemare les liens familiaux unissant M^e Gosselin-Després et le ministre Michel Després. De plus, toujours selon M^e Bellemare, M. Fava lui a mentionné que Line Gosselin-Després « était sur la liste ». M. Fava nie avoir appelé M^e Bellemare pour lui demander de nommer Line Gosselin-Després, qu'il affirme ne pas connaître.

Selon M^e Bellemare, la décision de nommer Line Gosselin-Després a été prise lors d'une réunion tenue au cabinet du premier ministre, le 8 janvier 2004, où ce dernier lui aurait dit

d'accéder à la demande de M. Fava. C'était « le choix de Fava, Franco Fava, et c'était donc le choix du premier ministre ».

Les faits mis en preuve

Le 15 février 2003, un avis de sélection des personnes aptes à être nommées juges a été publié au sujet d'un poste à la chambre de la jeunesse de la Cour du Québec, avec résidence à Québec (CQ-160). La date limite de mise en candidature était le 7 mars 2003.

Le 28 octobre 2003, le ministre Michel Després avait été informé par son cousin que la femme de ce dernier, Line Gosselin-Després, avait posé sa candidature à un poste de juge à la Cour du Québec, chambre de la jeunesse, à Québec. Son cousin lui téléphone en février 2004 pour l'informer que sa femme a passé le « concours ».

M^e Lalande a témoigné que M. Fava, lors d'une rencontre avec lui le 12 décembre 2003, lui aurait mentionné que la cousine de Michel Després devait être nommée juge parce que c'était une « bonne libérale et [qu'elle] est bien connue dans les affaires de la jeunesse ».

Entre le 10 novembre et le 18 décembre 2003, le ministre Marc Bellemare signe plusieurs lettres au sujet du remplacement des membres du comité de sélection initialement formé. Pour ces raisons, le comité de sélection pour le processus de sélection CQ-160 ne sera finalement formé qu'à la fin du mois de décembre 2003. Le 6 janvier 2004, les membres du comité de sélection signent leur serment et les entrevues des candidats auront lieu du 12 au 19 janvier 2004.

Le 21 janvier 2004, le rapport du comité de sélection est transmis au ministère de la Justice. Le nom de Line Gosselin y est inscrit comme personne ayant été déclarée apte à être nommée juge. Ce rapport est transmis au chef de cabinet du ministre Bellemare le 26 janvier 2004.

M^e Marc Bellemare a témoigné que le ministre Després l'a approché avant le Conseil des ministres du 15 ou du 22 janvier 2004 afin de savoir si Line Gosselin-Després allait être nommée juge pour le poste à la chambre de la jeunesse. M. Després a quant à lui indiqué que le 18 février ou le 3 mars 2004 (« probablement le 18 février »), il a approché le ministre Bellemare entre une rencontre du Comité de développement social du 18 février ou du Comité de législation du 3 mars, et la rencontre du Conseil des ministres. C'est à ce moment qu'il aurait demandé au ministre Bellemare si le gouvernement allait statuer prochainement sur le poste de juge à la Cour du Québec, chambre de la jeunesse, à Québec, sans mentionner de noms de candidats. Lors de cette discussion, le ministre Bellemare aurait indiqué au ministre Després : « Je pense qu'il y a quelqu'un de ta famille qui est sur le concours ». À la suite de ce commentaire, le ministre Després aurait répondu au ministre Bellemare : « oui, c'est la femme d'un cousin, elle s'appelle Line Gosselin-Després ». Lors de cette même conversation, le ministre Bellemare aurait informé le ministre Després que la candidature de M^e Gosselin-Després était recommandée par la magistrature.

Le 17 mars 2004, le Conseil des ministres devait procéder à la nomination de Line Gosselin-Després à titre de juge de la Cour du Québec. À la demande du premier ministre, la nomination a été reportée à la semaine suivante, soit le 24 mars 2004.

Le 24 mars 2004, le Conseil des ministres nomme Line Gosselin-Després juge à la Cour du Québec. Le mémoire des délibérations du Conseil exécutif de cette séance indique que le ministre Després s'est retiré de la salle avant que le Conseil des ministres ne procède à la nomination.

Analyse et conclusions

À mon avis, la preuve claire et convaincante n'établit pas que le ministre Bellemare a été contraint de nommer Line Gosselin-Després au poste de juge à la chambre de la jeunesse, Cour du Québec, district de Québec. Je conclus ceci principalement sur la base de la date où, selon l'allégation de M^e Bellemare, le premier ministre lui aurait confirmé la décision de nommer M^e Gosselin-Després, soit le 8 janvier 2004.

La preuve faite devant moi révèle que le 8 janvier 2004, les entrevues du comité de sélection n'avaient pas encore débuté. Elles ont été faites entre le 12 et le 19 janvier 2004. De plus, le rapport du comité de sélection n'a été remis au ministre que le 21 janvier 2004.

Selon la preuve, il n'est donc pas possible que M. Fava ait pu dire au ministre Bellemare, en connaissance de cause, que ce soit à la fin décembre 2003 ou au début de janvier 2004, que la cousine de Michel Després avait « passé le concours » et qu'il devait la nommer. Il en est de même pour le témoignage de M^e Lalande selon lequel M. Fava lui aurait dit le 12 décembre 2003 que le ministre Bellemare devait nommer la cousine de Michel Després à Québec. Aux dates mentionnées par M^e Bellemare et M^e Lalande, Line Gosselin-Després n'avait pas encore été reçue en entrevue par le comité de sélection.

Au moment où M. Fava aurait fait des pressions auprès de M^e Bellemare, selon le témoignage de ce dernier, Line Gosselin-Després n'était qu'une candidate parmi d'autres en attente d'une rencontre avec le comité de sélection. M^e Bellemare ne pouvait donc penser qu'il était forcé de recommander une personne qui n'avait pas encore été déclarée apte par le comité de sélection, sachant très bien que l'issue du processus de sélection ne relevait aucunement de lui.

Malgré la prétendue « commande » de nommer Line Gosselin-Després faite le 8 janvier 2004 selon M^e Bellemare, il s'est écoulé deux mois entre la remise du rapport de sélection, le 21 janvier 2004, et la date à laquelle cette nomination est pour la première fois soumise au conseil des ministres, le 17 mars 2004.

En ce qui concerne les interventions de Michel Després, M^e Bellemare a déclaré que celui-ci l'avait approché avec courtoisie et que sa démarche ne pouvait être qualifiée de pression ou d'influence « indue ».

Il se peut que le choix de Line Gosselin-Després ait été influencé par le fait qu'il s'agissait d'un membre de la famille de M. Després ou parce qu'il s'agissait d'une « recommandation de la magistrature », selon ce que rapporte M. Després des propos que lui a tenus M^e Bellemare. Dans l'un et l'autre cas, l'on ne saurait parler d'influence indue de la part de tierces personnes liées au financement du Parti libéral du Québec.

Compte tenu de ce qui précède, je conclus que la preuve claire et convaincante n'établit pas que M^e Bellemare a été contraint d'agir à l'encontre de ses propres conscience et opinions lorsqu'il a recommandé la nomination de Line Gosselin-Després au poste de juge à la Cour du Québec, chambre de la jeunesse.

2.6 Les allégations de M^e Marc Bellemare à l'égard des propos tenus par le premier ministre le 2 septembre 2003 et le 8 janvier 2004

Les allégations relatives au 2 septembre 2003

M^e Bellemare dit avoir appelé M. Charest à son domicile le 24 août 2003 vers 15 h. M^e Bellemare aurait demandé à le voir pour lui parler, entre autres sujets, des pressions exercées par MM. Fava et Rondeau. Le 25 ou le 26 août 2003, M^e Bellemare dit avoir eu la confirmation du « cabinet » de M. Charest qu'il y aurait une rencontre le 2 septembre 2003, au bureau de M. Charest à Québec.

Selon M^e Bellemare, dans la semaine précédant la rencontre, probablement au buffet à la réunion du Conseil des ministres du 27 août 2003, M^e Bellemare et M. Charest se seraient vus brièvement. M. Charest aurait dit à M^e Bellemare : « Comme ça tu as des problèmes avec Franco? » M^e Bellemare lui aurait répondu qu'il allait lui en parler plus amplement le 2 septembre 2003.

Lors de cette rencontre du 2 septembre 2003, M. Charest aurait dit à M^e Bellemare après avoir entendu ses doléances au sujet de Marc Bisson et Michel Simard : « Franco, c'est un ami personnel, c'est un collecteur influent du parti, on a besoin de ces gars-là, il faut les écouter, c'est un professionnel du financement, s'il t'a dit de nommer Bisson et Simard, nomme-les ». M. Charest aurait aussi minimisé l'affaire, en suggérant que de « nommer un juge », ce n'était pas comme « appeler un juge en exercice ». M^e Bellemare lui aurait alors exprimé son dépit, trouvant « inconvenant » que des collecteurs de fonds aient cette autorité. Il lui aurait aussi exprimé sa surprise au fait que M. Fava ait eu accès à une liste confidentielle. M^e Bellemare aurait souhaité que M. Charest lui dise d'« envoyer promener » M. Fava, ce que M. Charest n'a pas fait, privilégiant le « scénario de Franco Fava ».

M^e Bellemare aurait cependant trouvé un certain réconfort à la fin de la réunion, alors que M. Charest lui aurait dit que le gouvernement allait procéder cet automne-là à certaines réformes auxquelles M^e Bellemare tenait : le no-fault et les tribunaux administratifs. M^e Bellemare dit que les sujets de Guy Gagnon et du juge en chef de la Cour du Québec n'ont pas été abordés lors de cette rencontre.

La version de M. Jean Charest

M. Charest dit n'avoir jamais été informé des pressions qu'aurait subies M^e Bellemare pour la nomination de Marc Bisson et la promotion de l'honorable Michel Simard. Il ne se souvient pas avoir reçu un appel de M^e Bellemare le 24 août 2003 ni de l'avoir rencontré le 27 août 2003, appel et rencontre qui avaient pour objectif selon M^e Bellemare de fixer une rencontre avec le premier ministre le 2 septembre 2003.

M. Charest affirme que la rencontre du 2 septembre 2003 alléguée par M^e Bellemare n'a jamais eu lieu.

La preuve recueillie en audience publique relativement au 2 septembre 2003

Sur le carton remis par M^e Bellemare aux avocats de la Commission, il est fait mention de la rencontre du 2 septembre 2003. M^e Bellemare a expliqué que cette note faisait référence à MM. Fava, Rondeau et Denis Roy, ainsi qu'au no-fault et au TAQ; ce sont les sujets dont il aurait été question lors de la rencontre du 2 septembre 2003 avec M. Charest. M^e Bellemare a reconnu que cette note ne faisait pas référence à la nomination des juges.

Le 2 septembre 2003, on retrouve à l'agenda de M^e Bellemare la mention d'une assemblée de l'exécutif de « l'Association libérale » du comté de Vanier, à la permanence du PLQ, située au 1535, chemin Ste-Foy, de 19 h à 20 h 30. M^e Bellemare n'a pas mentionné cette rencontre dans son témoignage principal. Tout juste en dessous, on trouve une seconde mention, indiquant « 19 h 30 - BUREAU DU PM QUÉBEC - Entretien avec M. Charest ». La disquette sur laquelle l'agenda de M^e Bellemare était enregistré a été authentifiée par l'expert Yvon Baril.

Le procès-verbal de la rencontre du 2 septembre 2003 de l'exécutif de l'Association libérale de Vanier indique que la rencontre a débuté à 19 h. Huit points sont inscrits à l'ordre du jour. Dans l'ordre, les trois premiers sont 1) « Adoption de l'ordre du jour », 2) « Adoption du procès-verbal de la dernière réunion » et 3) « Mot du député et du ministre ». Le procès-verbal fait état de l'intervention de M^e Bellemare, qui aurait entre autres souligné « l'appui et le soutien des membres de l'exécutif » et parlé du système de garderies, du dossier des fusions municipales et des projets de loi qui allaient être déposés cet automne-là. Ce procès-verbal ne porte pas de

mention voulant que M^e Bellemare soit parti avant la fin de la réunion pour se rendre à un autre rendez-vous. Pourtant, dans le procès-verbal de la réunion du 26 octobre 2003 de l'Association libérale, on indique que le ministre Bellemare est parti avant que la réunion ne soit terminée.

Il n'y a pas de traces de la rencontre du 2 septembre 2003 dans l'agenda de Jean Charest. Le 2 septembre 2003, la dernière rencontre prévue à cet agenda est celle de 17 h 30 à 19 h 30 avec MM. Dicaire et Bertrand. M. Charest a mentionné qu'il était possible qu'il tienne des rencontres qui ne soient pas inscrites à son agenda, mais que celle du 2 septembre 2003 n'était pas l'une d'elles et qu'elle n'avait jamais eu lieu.

M^e Bellemare a affirmé que le cabinet du premier ministre avait confirmé la rencontre, ce qui fait présumer qu'elle aurait dû normalement être inscrite à l'agenda du premier ministre.

Les allégations relatives au 8 janvier 2004

Le 3 ou le 10 décembre 2003, « plus probablement le 3 », après que M^e Bellemare aurait « découvert fortuitement » un échange d'argent liquide entre M. Fava et un permanent du Parti libéral du Québec, il se serait approché de M. Charest au buffet du Conseil des ministres et lui aurait fait part de la situation. M. Charest aurait répondu : « Ce n'est pas la place pour parler de ça. Garde ça pour toi, on va en reparler. Je vais te faire venir au bureau, puis on va en reparler ». Quelque temps après, M^e Bellemare recevait un appel du bureau de M. Charest lui confirmant que la rencontre aurait lieu le 8 janvier 2004. M^e Bellemare se rappelle que cette date avait été « validée » auprès de M. Charest le 10 décembre 2003, lors du « party » de Noël après un Conseil des ministres.

M^e Bellemare et M. Charest se seraient rencontrés le 8 janvier 2004 à Montréal, vers 18 h, dans les « nouveaux bureaux » de M. Charest. De sa propre initiative, M. Charest aurait demandé à son chef de cabinet de se retirer pour le début de la rencontre. Pendant une vingtaine de minutes, M^e Bellemare et M. Charest auraient alors abordé trois sujets, soit a) l'argent liquide, b) Line Gosselin-Després et, c) l'opposition de M. Fava au projet de loi 35. M^e Bellemare aurait dit à M. Charest que M. Fava « voulait faire nommer la belle-sœur ou la cousine du ministre du Travail », M. Michel Després. Selon M^e Bellemare, M. Charest aurait répondu : « On a réglé ça la dernière fois qu'on en a parlé. Si Franco te dit de la nommer, nomme-la. »

La version de M. Jean Charest

M. Charest témoigne qu'il a rencontré le ministre Bellemare le 8 janvier 2004. Toutefois, M. Charest ne se rappelle pas avoir rencontré M^e Bellemare lors du party de Noël du 10 décembre 2003. Il affirme que tout ce que M^e Bellemare allègue avoir eu lieu en décembre 2003 est « faux ». M. Charest croit que la rencontre du 8 janvier 2004 a pu être fixée le 5 janvier 2004, selon son registre d'appels.

M. Charest témoigne qu'il est « complètement faux » d'alléguer qu'il aurait discuté de la nomination de Line Gosselin-Després le 8 janvier 2004; selon lui, le nom de cette personne n'y a jamais même été prononcé. M. Charest pense que cette rencontre avait pour sujet le projet de loi sur la réforme des tribunaux administratifs.

La preuve documentaire concernant le 8 janvier 2004

M^e Bellemare a inscrit la note suivante sur le carton qui a été déposé en preuve devant la Commission :

« Nov-Dec \$ Jan - chef FF ≠ pl 35 = cash = LGD à la CQ SAAQ ↓ et IVAC ».

M^e Bellemare a expliqué cette note comme suit : « Franco Fava n'est pas d'accord avec le projet de loi 35, mais est d'accord avec le cash et avec Line Gosselin-Després à la Cour du Québec ». Cette inscription vaut également selon M^e Bellemare pour la rencontre qu'il a eue avec le premier

ministre le 8 janvier 2004. Il affirme que le signe de dollar (\$) représente un échange d'argent liquide. La SAAQ et l'IVAC ont également été des sujets de discussion lors de cette rencontre avec M. Charest, tout comme la nomination de Line Gosselin-Després à la Cour du Québec.

On ne retrouve pas mention de la rencontre du 8 janvier 2004 dans l'agenda de M^e Bellemare. Toutefois, en après-midi, on note l'inscription « en route vers Montréal », le lieu de la rencontre.

La rencontre du 8 janvier 2004 est inscrite à l'agenda de M. Charest. On n'y retrouve cependant pas d'ordre du jour.

Le registre de certains appels téléphoniques au bureau du premier ministre a été déposé en preuve à la Commission. On y compte un appel par jour les 2, 3 et 4 décembre 2003, de M^e Bellemare à M. Charest. Seul l'un d'eux contient la description d'un sujet, soit « CSN ». M. Charest ne pouvait se souvenir de ces appels, si ce n'est de la mention « CSN » qui, selon lui, serait liée à la réforme des tribunaux administratifs.

Un autre appel de M^e Bellemare à M. Charest est inscrit au registre pour le 5 janvier 2004. M^e Bellemare demande une rencontre d'une durée de 60 à 90 minutes. M. Charest a témoigné que c'était à cette date que M^e Bellemare avait demandé la réunion du 8 janvier suivant, et non en décembre 2003.

Les notes du chef de cabinet de M. Charest ont également été examinées par les avocats de la Commission. Elles n'ont rien révélé quant à la réunion du 8 janvier 2004.

Analyse et conclusions

La preuve est entièrement contradictoire sur la question de savoir si la rencontre du 2 septembre a eu lieu comme le prétend M^e Bellemare. Cette rencontre était à l'agenda de M^e Bellemare, mais pas à celui du premier ministre. L'agenda du ministre Bellemare indique un conflit d'horaire pour le 2 septembre 2003; il a deux rendez-vous en fin de journée. Le calendrier du premier ministre ne pose pas les mêmes problèmes. Par ailleurs, puisque M^e Bellemare affirme que le cabinet du premier ministre a confirmé la rencontre, ceci laisse présumer qu'elle aurait dû être inscrite à l'agenda du premier ministre.

M^e Bellemare a affirmé que cette rencontre du 2 septembre 2003 était la première rencontre qu'il avait eue avec le premier ministre à titre de ministre de la Justice. Selon la preuve faite devant la Commission, il y aurait toutefois eu d'autres rencontres importantes entre M^e Bellemare et le premier ministre Charest avant celle du 2 septembre 2003 dont il n'a pas fait état dans son interrogatoire principal. Deux de ces rencontres portaient sur des sujets d'importance. Ainsi, la rencontre du 3 juillet 2003 portait sur les positions du Québec en matière de justice qui seraient soumises à l'occasion de la Conférence fédérale-provinciale devant se tenir à Charlottetown, et celle du 18 août 2003 portait sur la nomination du juge en chef de la Cour du Québec.

On peut se demander pourquoi M^e Bellemare n'a pas mentionné durant la rencontre du 18 août 2003 qu'il faisait l'objet de pressions de la part de M. Fava, puisque l'objet de la rencontre, selon le témoignage du premier ministre, portait justement sur la Cour du Québec, soit la nomination du juge en chef. La question se pose d'autant plus que les pressions étaient de plus en plus insistantes à cette date, selon M^e Bellemare.

Concernant le 8 janvier 2004, la preuve révèle qu'une rencontre a effectivement eu lieu entre le premier ministre et M^e Marc Bellemare. En ce qui concerne les discussions qui ont eu lieu lors de cette rencontre, et surtout les propos tenus par le premier ministre à l'égard de la nomination des juges, il s'agit d'allégations très sérieuses qui mettent en cause l'intégrité et la réputation du premier ministre.

Je considère qu'il n'est pas nécessaire que je me prononce sur l'existence de la rencontre du 2 septembre 2003 ou sur la nature des propos qui auraient été tenus par le premier ministre le 2 septembre 2003 et le 8 janvier 2004.

La première raison est que l'ensemble de la preuve documentaire et testimoniale n'appuie pas la prétention de M^e Bellemare quant aux pressions qu'il aurait subies de la part de tierces personnes liées au financement du Parti libéral du Québec pour la nomination de certains juges. Le comportement de M^e Bellemare ne démontre aucunement qu'il a agi selon la dictée de tiers dans le cadre de ce processus. Selon la preuve devant moi, que la réunion du 2 septembre 2003 ait eu lieu ou non, je dois conclure que les actes posés par M^e Bellemare, dont j'ai fait état dans la chronologie des événements, démontrent qu'il n'a pas été amené à prendre une décision contre son gré.

En outre, je dois tenir compte du devoir de prudence suggéré par la Cour suprême du Canada au sujet des conclusions de fait qui pourraient être interprétées comme une attribution de responsabilité civile. La teneur des propos du premier ministre lors des rencontres du 2 septembre 2003 et du 8 janvier 2004, selon M^e Bellemare, est l'objet même de la poursuite en diffamation intentée par Jean Charest. Il serait grandement préjudiciable à l'une ou l'autre des parties que je me prononce sur les questions qui feront l'objet d'un débat contradictoire devant la Cour supérieure. Cette tâche reviendra au juge du procès, le cas échéant.

EXAMEN DU PROCESSUS DE NOMINATION DES JUGES ET DES MEMBRES DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC

3.1 Le cadre juridique entourant la nomination des juges et des membres du Tribunal administratif du Québec

En vertu des pouvoirs conférés notamment par les paragraphes 92(4) et 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la législature du Québec a créé la Cour du Québec (autrefois la Cour provinciale), et plus récemment le TAQ. De plus, en vertu de la compétence conférée au paragraphe 92(8) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le législateur québécois a confié aux municipalités le pouvoir de constituer une cour municipale locale pour desservir leur territoire. Les lois qui encadrent l'organisation et le fonctionnement de ces tribunaux, et qui pourvoient au mode de nomination des juges et membres de ces tribunaux, sont respectivement, la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, la *Loi sur la justice administrative* et la *Loi sur les cours municipales*.

Ces trois lois fixent les exigences pour être nommé juge aux tribunaux en cause. S'agissant du processus de sélection, ces lois accordent au gouvernement du Québec le pouvoir d'adopter un règlement qui en détermine les étapes. Les règlements adoptés sont le *Règlement sur la procédure de sélection des personnes aptes à être nommées juges* (pour les juges de la Cour du Québec), le *Règlement sur la procédure de sélection des personnes aptes à être nommées juges municipaux* (pour les juges des cours municipales), et le *Règlement sur la procédure de recrutement et de sélection des personnes aptes à être nommées membres du Tribunal administratif du Québec et sur celle de renouvellement du mandat de ces membres* (pour les membres du TAQ).

3.2 Le processus de nomination des juges au Québec

Il est important d'affirmer que le processus de nomination des juges est directement lié au principe d'indépendance judiciaire. L'existence d'un processus de nomination transparent et dépolitisé contribue au maintien de l'indépendance judiciaire, dans les faits et en apparence, ce qui a pour effet de renforcer la confiance du public dans le système de justice.

Le système québécois de nomination des juges de la Cour du Québec et des cours municipales, et des membres du TAQ est basé sur un modèle de nomination directe par l'exécutif (le Conseil des ministres). Ce système est le modèle principal de nomination des juges dans plusieurs pays du Commonwealth.

Le processus est divisé en deux étapes, la première étant la sélection par un comité indépendant, et la deuxième la nomination par l'exécutif. La première étape est consacrée à la qualification des candidats sur la base de critères portant sur leur mérite. La seconde étape est celle de la nomination du juge à partir de la liste des candidats qualifiés. Seule une personne ayant été déclarée apte à exercer la fonction de juge par un comité de sélection peut être nommée juge par le gouvernement.

Toutefois, les lois et règlements régissant ce processus sont muets quant aux rôles du ministre de la Justice, du premier ministre et du Conseil des ministres. Ce vacuum législatif et réglementaire est vraisemblablement responsable des interprétations différentes par les

acteurs de leur rôle et responsabilité. Deux thèses principales se dégagent des témoignages entendus devant la Commission.

Selon une première conception du processus de nomination des juges, il incombe au ministre de la Justice de choisir les juges. Le Conseil des ministres doit entériner ou, exceptionnellement, refuser ce choix. Selon une deuxième conception, la nomination d'un juge est une décision collective du gouvernement par la voix du Conseil des ministres.

Le gouvernement bénéficie d'une importante marge de manœuvre dans le processus menant à la nomination d'un membre de la magistrature par le Conseil des ministres. Par conséquent, l'une et l'autre de ces thèses peuvent être valablement soutenues dans le cadre législatif et réglementaire actuel. De plus, sauf le respect des garanties de confidentialité prévues aux règlements, le ministre de la Justice peut faire les consultations qu'il juge nécessaires.

L'absence d'encadrement législatif et de précisions sur les responsabilités des membres de l'exécutif à l'égard de la nomination des juges ajoute au manque de transparence du processus et peut laisser place à l'exercice d'influences inappropriées dans ce processus. Il laisse certainement place à la perception que de telles influences sont exercées. Il est nécessaire de corriger cette importante lacune.

3.3 Le Tribunal administratif du Québec

Le TAQ a pour unique mandat de trancher des litiges entre l'État québécois et ses administrés, en fonction des attributions de compétence dans diverses lois. Le TAQ bénéficie d'une pleine autonomie décisionnelle et exerce sa compétence à l'exclusion de tout autre tribunal.

Le TAQ possède plusieurs des attributs d'une cour de justice et ses fonctions sont importantes pour la société québécoise. Le Gouvernement du Québec a été amené à reconnaître cette situation, notamment par voie judiciaire. Depuis 2005, les membres du TAQ ne sont plus nommés pour 5 ans, mais durant bonne conduite, c'est-à-dire qu'ils sont inamovibles, comme c'est le cas des juges, sauf inconduite. Toutefois, malgré son statut de tribunal ayant pour fonction exclusive de trancher des litiges entre l'administration gouvernementale et les administrés, le TAQ est considéré comme faisant partie de l'exécutif.

Les témoins ont fait état de l'application au TAQ de la politique de réduction des effectifs des équivalents temps complets (« ETC »), qui correspond à une masse salariale déterminée annuellement par le gouvernement. À cet égard, les membres du TAQ sont assujettis à la même politique que l'ensemble de la fonction publique. Étant donné la diminution progressive de la masse salariale du TAQ que cette politique impose, une application stricte de ces mesures aux membres du TAQ pourrait avoir un impact sur la capacité de ce tribunal à remplir sa mission. L'existence d'exemptions à ces mesures ne change rien au fait que le TAQ est aux plans administratif et budgétaire une partie de l'exécutif et qu'il est placé dans une situation incertaine en ce qui concerne la disponibilité des ressources.

Comme je l'ai souligné, le processus de nomination des juges est lié à l'indépendance judiciaire. En cette matière, l'apparence d'indépendance est aussi importante que l'indépendance réelle. Ces principes sont également applicables au processus de nomination des membres du TAQ. Un processus de nomination transparent et dépolitisé, fondé sur le mérite, contribuera à renforcer l'indépendance du TAQ, dans les faits et en apparence.

L'existence d'un processus de nomination rigoureux semble inutile si les nominations de membres du TAQ ne sont pas effectuées, sont retardées ou entravées en raison de l'application de contraintes financières imposées indistinctement à l'ensemble du gouvernement et que le TAQ devient en conséquence incapable de remplir adéquatement son mandat en toute indépendance.

Également problématique dans ce contexte est l'exigence réglementaire que le rapport du comité de sélection des membres du TAQ soit soumis au secrétaire général associé aux emplois supérieurs, au ministre de la Justice, ainsi qu'aux ministres responsables de l'application des lois prévoyant un recours au TAQ. De même, selon le *Règlement*, dès qu'il est informé qu'un poste est à pourvoir, le secrétaire général associé transmet le registre des déclarations d'aptitudes au ministre de la Justice et aux ministres responsables de l'application des lois prévoyant un recours au TAQ. Cette situation provoque une atteinte au principe de la confidentialité du processus et la possibilité que des interventions soient faites qui ne sont ni souhaitables ni compatibles avec les exigences d'un processus de nomination indépendant.

Certaines questions plus spécifiques en relation avec le processus de sélection et de nomination des membres du TAQ sont également étudiées dans le rapport, en particulier la nomination de membres bilingues, le nombre de candidats jugés aptes et la discrétion ministérielle, la nomination des membres à temps partiel et l'âge de la retraite. Finalement, la Commission a entendu plusieurs intervenants qui ont fait valoir l'idée que le TAQ devrait être considéré essentiellement comme une cour de justice, plutôt que comme une branche de l'appareil administratif. Si tel était le cas, il faudrait se poser la question de savoir si les principes, considérations et recommandations portant sur les processus de sélection et de nomination des juges pourraient trouver application, avec les adaptations nécessaires, aux processus de sélection et de nomination des membres du TAQ. Je crois qu'il serait approprié que le gouvernement examine cette question, mais je considère qu'elle ne relève pas strictement de mon mandat.

3.4 Les améliorations possibles au processus de nomination des juges et des membres du TAQ

3.4.1 Les études des experts

Afin d'alimenter la réflexion relative aux possibles améliorations à apporter au processus de nomination des juges et des membres du TAQ, la Commission a demandé à quatre spécialistes reconnus de lui faire part de leur opinion à propos des améliorations possibles au processus de nomination des juges existant au Québec. Ces spécialistes sont les suivants :

- M. Roderick A. Macdonald, titulaire de la Chaire F. R. Scott en droit public et constitutionnel de la Faculté de droit de l'Université McGill à Montréal;
- M. Peter J. McCormick, professeur au département de sciences politiques de l'Université de Lethbridge en Alberta;
- M^{me} Geneviève Cartier, professeure titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke;
- M. Jocelyn Maclure, professeur agrégé à la Faculté de philosophie de l'Université Laval à Québec.

Les études des quatre experts permettent de dégager un certain consensus. On peut regrouper autour de quelques idées principales les points de convergence qui en émergent :

1. La nomination des juges par l'exécutif n'est pas remise en cause. Les études ne suggèrent pas d'attribuer à une instance autre que le gouvernement, ou l'un de ses membres, le pouvoir de nommer les juges, mais proposent diverses mesures susceptibles de mieux encadrer les décisions prises par l'exécutif à ce sujet.

2. La nécessité d'une étape préalable à la décision de l'exécutif de nommer les juges, soit l'évaluation des candidatures par un comité de sélection, n'est pas non plus remise en cause. Les auteurs suggèrent cependant un meilleur encadrement de ces comités de sélection en ce qui concerne leur création, leur composition, leur fonction et la portée de leurs recommandations.
3. La transparence du processus de nomination des juges est une idée forte des études soumises à la Commission. Qu'elle se manifeste par des dispositions législatives ou réglementaires plus détaillées, par une meilleure diffusion de l'information auprès du public, par la motivation des décisions relatives à la nomination d'un juge, par une meilleure communication entre les comités et les candidats ou par d'autres moyens, cette transparence apparaît dorénavant comme un élément nécessaire de la légitimité du processus de nomination des juges.
4. Le processus qui mène à la nomination des juges doit refléter les principes démocratiques qui constituent le fondement de la société. Une plus grande participation des membres du public qui ne sont pas des juristes au processus d'évaluation des candidatures à un poste de juge semble aussi faire consensus.
5. Quels que soient les mécanismes mis en place pour parvenir à la nomination des juges, trois des experts s'entendent pour dire que le choix d'un juge dépend entre autres de facteurs subjectifs, de sorte qu'il peut être illusoire de chercher à identifier le « meilleur candidat » pour un poste à pourvoir. Le professeur McCormick croit cependant qu'un comité indépendant peut identifier le meilleur candidat.

3.4.2 Les mémoires

La Commission a reçu des mémoires de plusieurs personnes et organismes intéressés par le processus de sélection et de nomination des juges, dont le Barreau du Québec, le Conseil du statut de la femme, le Tribunal administratif du Québec, l'Association du Barreau canadien – division du Québec, le professeur Maxime Saint-Hilaire, M. Pierre Legendre (ancien coordonnateur à la sélection des juges), M^{me} Huguette Gagnon (avocate à la retraite qui agit régulièrement comme arbitre de griefs), et le professeur Michael J. Bryant (ancien ministre de la Justice et procureur général de l'Ontario).

Chacun des mémoires reçus traite de différents aspects du processus de sélection et de nomination des juges et des membres du TAQ, et formule diverses recommandations. Le rapport livre un résumé complet des mémoires, qui sont aussi disponibles dans leur intégralité sur le site Web de la Commission.

3.4.3 Les panels d'experts et de représentants institutionnels

Les 20, 21 et 22 octobre 2010, la Commission a tenu des audiences publiques au cours desquelles cinq panels composés d'experts, de professeurs et de participants institutionnels sont venus nous entretenir de leurs opinions et conceptions du système de sélection et de nomination des juges et des membres du TAQ. Chaque présentation était suivie d'une période de questions réservée au président et aux procureurs de la Commission. Les échanges entre les panellistes et la Commission ont permis d'identifier certaines valeurs pouvant orienter le processus de sélection et de nomination des juges et des membres du TAQ dans une perspective de réforme.

Les discussions ont notamment porté sur la composition et le rôle du comité de sélection ainsi que sur le processus d'évaluation des candidats par ce comité. L'encadrement de la discrétion conférée au ministre de la Justice ou au gouvernement de nommer les juges, l'importance de la représentativité et de la diversité et la non-pertinence de l'idéologie politique – affichée ou non – sont autant de sujets qui ont été abordés. Enfin, les panellistes ont discuté des moyens

qui pourraient être utilisés pour concilier l'objectif de transparence du processus avec celui de la protection de la confidentialité et de la vie privée des candidats.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Avant de formuler des recommandations visant l'amélioration du processus de sélection et de nomination des juges, il est essentiel d'identifier les principes directeurs et les valeurs fondamentales que ce système doit promouvoir et qui doivent guider la procédure de nomination.

Ces principes et valeurs ne reposent pas uniquement sur les qualités que doivent posséder les juges, bien que la nomination de juges qualifiés soit une question primordiale. Les principes et valeurs du système par lesquels les juges sont choisis sont aussi importants que la qualification des juges nommés, étant donné qu'ils participent grandement au renforcement de la confiance du public quant à l'intégrité de ce processus de nomination et du système de justice en général.

4.1 Les principes et valeurs

Le système actuel de sélection et de nomination des juges a permis de nommer des magistrats qualifiés dont les compétences ne sont aucunement mises en doute par la population. Toutefois, en me fondant sur les témoignages devant la Commission, j'estime que le processus actuel de sélection et de nomination des juges n'a pas réussi à maximiser la notion de mérite et les autres valeurs essentielles pour le système de justice et à minimiser les possibilités d'influences étrangères au mérite qui pourraient s'introduire dans le processus. En raison de la perception entretenue par le public sur les liens entre la nomination des juges et l'allégeance politique, et compte tenu de l'évolution des principes et valeurs liés à l'éthique de décision et à la transparence dans la gouvernance, il est maintenant temps de revoir ce processus et de faire des propositions pour son amélioration.

Le mérite et les critères de qualification

Les commentateurs et les experts s'entendent pour affirmer que la sélection des juges doit être fondée sur le mérite. Certaines caractéristiques du mérite font l'unanimité : connaissances juridiques, rigueur intellectuelle, impartialité, intégrité, bon jugement, pondération, patience et expérience de la procédure judiciaire. Toutefois, l'application de ces critères a traditionnellement mené à la sélection de juges ayant le plus souvent la même expérience professionnelle et provenant du même milieu social, ethnique et culturel, celui de l'élite. Il faut modifier les méthodes d'évaluation et les critères de qualification afin de réduire les obstacles à l'accession des femmes et des membres des communautés culturelles à la magistrature et leur permettre de se qualifier en plus grand nombre pour la fonction de juge.

Il y a aussi lieu de souligner que les critères de sélection sont vagues et qu'ils sont les mêmes pour tous les postes de juges. Cette uniformité n'est pas appropriée; il va de soi que la tâche d'un juge siégeant en matière de protection de la jeunesse et celle d'un juge d'une cour criminelle ou civile sont très différentes l'une de l'autre et requièrent des qualifications distinctes.

L'allégeance politique du candidat en soi est étrangère à la question du mérite. Toutefois, il serait contraire au principe démocratique de disqualifier un candidat pour la seule raison de son implication politique passée ou de son allégeance à un parti politique en particulier.

Le choix des personnes qui auront pour tâche de sélectionner les candidats sur la base du mérite est d'une importance primordiale. L'une des études produites pour la Commission met en lumière le fait que le Québec, une juridiction caractérisée par une vaste étendue géographique et une forte diversité, est doté d'un comité de sélection des juges le plus petit qui soit. Les experts sont aussi d'opinion que la légitimité du processus passe par une plus grande participation de membres du public qui ne sont pas des juristes.

L'imputabilité politique de la nomination

Le modèle de nomination par l'exécutif, même s'il fait l'objet de critiques, présente plusieurs avantages, tels l'efficacité, la flexibilité et la protection de la confidentialité des candidatures. Ce système permet de pourvoir rapidement à des postes de juges. La confidentialité du processus encourage les candidatures de personnes qui autrement hésiteraient à se mettre sur les rangs. Ce modèle permet enfin à l'exécutif d'encourager des candidatures provenant de certains groupes minoritaires, ce qui peut avoir pour effet d'accroître la participation et la représentativité de l'ensemble de la société.

L'imputabilité politique du choix des membres de la magistrature est une composante importante du processus de nomination des juges. D'ailleurs, tout transfert du politique à des membres d'une commission qui ne répond pas de ses décisions au public serait discutable. J'estime en outre qu'il n'y a rien de choquant à ce que les élus choisissent des gens qui partagent la même philosophie; ceci n'est pas la même chose que le copinage ou le népotisme, qui ne servent qu'à remercier des candidats pour services rendus.

L'encadrement de la discrétion de l'exécutif

La première et principale critique portée à l'endroit du système de nomination des juges par l'exécutif est la discrétion absolue du gouvernement quant à la nomination des candidats. L'absence de contrainte sur le gouvernement eu égard au choix des juges fait planer un doute sur la légitimité et l'indépendance des juges nommés, quand bien même les conditions d'inamovibilité et de sécurité financière seraient garanties. En cette matière, l'apparence d'indépendance est aussi importante que l'indépendance réelle.

La plupart des auteurs et des experts s'accordent pour dire que l'une des façons de dépolitiser la nomination des juges est de réduire la discrétion de l'exécutif en confiant de larges pouvoirs à des comités de sélection indépendants. Toutefois, même lorsque le processus de nomination des juges est précédé d'une sélection par un comité, l'absence de contrainte sur l'exécutif au terme de ce processus mine l'objectif de neutralité.

Les pouvoirs dévolus aux juges dans nos systèmes judiciaires sont très importants. Le choix des personnes qui exercent cette fonction ne devrait pas relever de la discrétion absolue de l'exécutif. Le fait d'encadrer le pouvoir discrétionnaire du ministre sur la nomination d'un juge est compatible avec l'évolution du droit canadien sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire.

Selon moi, pour éviter que la discrétion de l'exécutif ne vienne réduire la confiance du public dans la qualité de la magistrature et son indépendance, il faut rendre le processus de nomination le plus transparent possible et obliger l'exécutif à motiver sa décision de nommer une personne en particulier. Il faut que le système soit configuré de manière à atténuer le danger que des considérations illégitimes soient prises en ligne de compte. Les lois et les règlements sur le processus de sélection et de nomination des juges devraient obliger ceux qui exercent une discrétion à développer des mécanismes favorisant la participation des citoyens, l'imputabilité des pouvoirs publics et la justification des décisions rendues.

L'encadrement de la discrétion de l'exécutif exige que des critères formels soient rattachés à la décision ministérielle. Les critères actuels sont obscurs, ils peuvent varier d'un ministre à l'autre, les consultations ne sont pas encadrées et la justification du choix demeure secrète. Des

balises sont nécessaires; l'apparence d'indépendance ne peut se satisfaire de la présomption que le décideur politique agit de manière éthique et intègre.

Enfin, j'estime que la réduction de la discrétion de l'exécutif doit toujours passer par l'obligation de faire un choix parmi une liste restreinte de candidats. Une fois ce choix fait, je considère que la liste de candidats doit être caduque, et que les candidats jugés aptes devraient postuler de nouveau pour tout autre concours en vue d'une nomination à un poste de juge.

La transparence

La deuxième critique la plus importante du système de sélection et de nomination des juges par l'exécutif est son caractère opaque. Mis à part l'avis de sélection, l'ensemble des étapes ultérieures du processus est tenu secret. Aucune information n'est transmise sur l'identité des membres du comité de sélection ni sur la manière dont ils sont choisis. Sous le couvert de la protection de la confidentialité des candidatures, il est pratiquement impossible de savoir comment elles sont évaluées.

La transparence, ou l'opacité, du système de sélection et de nomination des juges influe directement sur sa légitimité aux yeux du public. Le manque de transparence du processus peut laisser croire que la sélection et la nomination des juges sont décidées derrière des portes closes, de manière volontaire, afin de laisser toute discrétion au gouvernement pour choisir les candidats qu'il désire. Pour contrer cette perception, tant la procédure de sélection que la nomination des juges doivent être les plus ouvertes et transparentes possible, tout en assurant la protection des informations nominatives des candidats.

La transparence nécessite une plus grande publicité de l'ensemble du processus de sélection des juges, du travail effectué par le comité de sélection et des critères sur lesquels les membres du comité se fondent pour choisir les candidats aptes. Les noms et les notes biographiques des membres du comité de sélection devraient être accessibles au public. Le processus de nomination par l'exécutif devrait lui aussi être transparent et permettre au public d'obtenir l'assurance que les nominations des juges sont faites sur la base du mérite. Il faut donc que l'étape de la nomination par l'exécutif fasse également l'objet d'une plus grande publicité auprès de la population. À mon avis, cette transparence exige que des informations détaillées sur le processus de sélection et de nomination soient disponibles sur le Web.

Une magistrature plus diversifiée

L'une des critiques formulées à l'égard de la magistrature a trait à l'absence de diversité des juges; le système de nomination des juges par l'exécutif a généralement pour résultat la formation d'une magistrature composée principalement de personnes issues de l'élite.

La cause de ce manque de diversité est en partie due au rôle prépondérant que les membres de la profession juridique exercent à l'intérieur du comité de sélection; ceci joue souvent au détriment de l'influence des membres qui n'ont ni formation ni expérience juridique.

L'homogénéité de la magistrature est considérée comme une lacune sérieuse, car la diversité dans sa composition est un facteur qui renforce la confiance de la population dans l'administration de la justice.

Les ministres de la Justice qui ont témoigné devant la Commission ont donné l'assurance que ce problème est pris en considération. Or, dans l'état actuel des choses, la confidentialité qui enrobe toutes les étapes du processus de sélection et de nomination des juges, y compris l'absence de statistiques générales, ne nous permet pas d'évaluer dans quelle mesure les constats généraux relatifs à l'absence de diversité s'appliquent à la magistrature québécoise.

La réforme du processus de nomination des juges doit viser à accroître le bassin potentiel de candidats de tous les milieux. La conception remaniée du mérite devrait donc tenir compte de critères qui permettent de maximiser le type d'expériences professionnelles dont la

magistrature pourrait bénéficier. L'objectif est d'agrandir le bassin de candidats qualifiés en y ajoutant des critères liés à la diversité des expériences humaines et professionnelles, parce que ces qualités font partie des compétences que doit posséder la magistrature dans son ensemble dans une société complexe et pluraliste.

4.2 Les améliorations recommandées

À la lumière des principes et valeurs que j'ai identifiés à la section précédente, j'estime qu'il est souhaitable de maintenir la structure actuelle du processus de sélection et de nomination des juges, structure qui fait la distinction entre l'étape de la sélection des juges et celle de la nomination. Mes recommandations seront donc présentées de façon distincte pour chacune de ces deux étapes.

Pour ce qui est de la sélection, je suis d'avis qu'il y a lieu de maintenir le recours à un comité indépendant, mais je recommande que ce comité soit réformé à plusieurs égards.

D'entrée de jeu, je tiens à souligner que parmi mes recommandations je propose la constitution de deux instances, soit un **secrétariat** à la sélection et à la nomination des juges et un **comité permanent de sélection** qui aura pour tâche de sélectionner les personnes pouvant être recommandées pour une nomination à un poste de juge à la Cour du Québec et à un poste de juge à une cour municipale.

Le secrétariat à la sélection et à la nomination aura essentiellement pour tâche d'administrer le travail du comité permanent de sélection, de choisir les membres représentant le public au sein du comité permanent de sélection, et de faire rapport des travaux du comité à l'Assemblée nationale.

Le comité permanent de sélection sera constitué au total de trente membres nommés pour trois ans. Il agira en formation de sept membres. Les modalités d'exercice de la sélection des juges sont plus amplement décrites dans les recommandations proposées plus bas.

Plusieurs modifications sont également proposées en ce qui a trait au processus de nomination par le Conseil des ministres, dont celle de régler la procédure à suivre.

4.2.1 Le processus de sélection des juges de la Cour du Québec et des cours municipales

Pour les raisons que je viens d'énoncer, je fais les recommandations suivantes en vue d'une modification en profondeur du processus de sélection et de nomination des juges de la Cour du Québec et des cours municipales. À mon avis, ces modifications sont nécessaires pour corriger les lacunes soulignées quasi unanimement par les experts et les participants institutionnels.

J'estime que les changements que je propose au processus de sélection et de nomination éliminent de manière substantielle les préoccupations exprimées devant la Commission au sujet de l'exercice d'influence inappropriée sur la nomination des juges.

CONSTITUTION D'UN SECRÉTARIAT À LA SÉLECTION ET À LA NOMINATION DES JUGES

Recommandation n° 1

Je recommande que le gouvernement demande à l'Assemblée nationale de créer par législation un secrétariat à la sélection et à la nomination des juges de la Cour du Québec et des cours municipales qui aura pour fonction d'administrer le processus de sélection et de nomination.

- Ce secrétariat comprendra un coordonnateur à la sélection des juges qui ne relèvera plus du ministère de la Justice.

- Le coordonnateur sera secondé par une adjointe et par le personnel administratif nécessaire à l'accomplissement des fonctions du secrétariat.
- Le secrétariat aura notamment pour tâche de désigner les membres du public pour chaque formation qui procèdera à la sélection d'un juge. Ces membres seront choisis parmi les membres du comité permanent de sélection.
- Le secrétariat aura aussi pour fonction de présenter un rapport annuel à l'Assemblée nationale sur les travaux du comité permanent de sélection. Ce rapport contiendra également une analyse des nominations eu égard à la diversité et à la représentativité des candidats, notamment en ce qui concerne la proportion des hommes et des femmes et la présence des communautés culturelles. Ce rapport devrait faire état des progrès à ce sujet.
- Le secrétariat aura son propre site Web, qui sera distinct du site Web du ministère de la Justice et de celui du gouvernement du Québec.

CONSTITUTION D'UN COMITÉ DE NOMINATION DES MEMBRES DU PUBLIC

Recommandation n° 2

Je recommande que l'Assemblée nationale crée un comité dont la seule fonction sera de nommer les membres représentant le public qui siégeront au comité permanent de sélection.

- Le comité devra assurer la représentativité de la population des différentes régions.
- Le comité devra aussi assurer la parité hommes/femmes et, dans la mesure du possible, une représentation juste des communautés culturelles.

CONSTITUTION D'UN COMITÉ PERMANENT DE SÉLECTION

Recommandation n° 3

Je recommande qu'un comité ayant la tâche de sélectionner les personnes pouvant être recommandées pour une nomination à un poste de juge soit créé et que ce comité ait un statut permanent.

Recommandation n° 4

Je recommande que le statut, la composition et le fonctionnement du comité permanent de sélection soient fixés dans une loi plutôt que dans un règlement du gouvernement.

COMPOSITION DU COMITÉ PERMANENT DE SÉLECTION

Recommandation n° 5

J'estime qu'il est nécessaire d'augmenter la taille du comité de sélection actuel pour assurer une meilleure représentativité dans la composition du comité et permettre aux membres non juristes de prendre la place qui leur revient. L'augmentation de la taille du comité de sélection aura aussi pour effet de favoriser les échanges entre les différents membres représentatifs des milieux dont ils sont issus.

La constitution d'un groupe permanent de douze représentants du public, choisis par un comité de l'Assemblée nationale pour leurs qualités personnelles et professionnelles, qui travailleront de concert avec douze représentants de la magistrature et six représentants du Barreau, constitue à mon avis une amélioration majeure. Les membres du comité permanent de sélection seront formés et encadrés pour les aider à exécuter cette importante tâche qui est celle de sélectionner les personnes qui pourront être recommandées pour un poste de juge.

Conséquemment, je recommande que la taille du comité de sélection actuel soit élargie à douze représentants du public, auxquels s'ajouteront six membres du Barreau, ainsi que

six juges de la Cour du Québec pour les postes concernant cette cour et six juges des cours municipales pour les postes concernant ces cours.

J'ai choisi d'augmenter le nombre de représentants de la magistrature et du Barreau pour tenir compte du fait que ce ne sont pas les mêmes praticiens qui œuvrent dans les cours municipales et à la Cour du Québec – qui compte elle-même trois chambres distinctes. Il est nécessaire d'assurer la représentation régionale de ces deux catégories de membres également, de même que l'équilibre homme/femme et la diversité sociale.

L'objectif n'est pas de créer un comité de taille démesurée, puisque chaque formation devant procéder à la sélection des candidats sera composée de sept membres seulement, mais de s'assurer de l'efficacité et, surtout, de l'intégrité du processus.

La représentation au comité permanent de sélection sera donc assurée comme suit :

- **douze** représentants du public choisis par un comité de l'Assemblée nationale en fonction de critères préétablis ayant trait à l'expérience et à l'engagement social, dont trois juristes qui n'exercent pas principalement devant les tribunaux (par exemple, un notaire, un professeur de droit, un conseiller juridique d'entreprise ou d'un syndicat);
- **six** représentants du Barreau du Québec sélectionnés par un comité du Barreau représentatif de l'ensemble de ses membres;
- en ce qui concerne les postes de juges à la Cour du Québec, **trois** représentants désignés par le juge en chef de la Cour du Québec et **trois** représentants désignés par la Conférence des juges du Québec;
- en ce qui concerne les postes de juges à une cour municipale, **trois** représentants désignés par le juge en chef adjoint de la Cour du Québec responsable des cours municipales et **trois** représentants désignés par la Conférence des juges municipaux du Québec.

MANDAT DES MEMBRES DU COMITÉ PERMANENT DE SÉLECTION

Recommandation n° 6

Je recommande que les membres du comité permanent de sélection soient nommés pour un mandat de trois ans et que, sauf en ce qui concerne les membres issus de la magistrature, ces membres soient rémunérés.

Recommandation n° 7

Je recommande que les mandats de trois ans échoient à des dates différentes, ceci afin d'assurer une continuité dans les connaissances et l'expérience acquises par les membres du comité permanent de sélection.

COMPOSITION DES FORMATIONS POUR LE PROCESSUS DE SÉLECTION

Recommandation n° 8

Une formation de sept personnes choisies parmi les membres permanents du comité de sélection sera constituée pour chaque processus de sélection. Chaque formation sera composée des membres suivants :

- quatre membres, dont un juriste, parmi les douze représentants du public;
- un membre parmi les représentants du Barreau du Québec;
- en ce qui concerne les postes de juges à la Cour du Québec, un membre choisi parmi les représentants désignés par le juge en chef de la Cour du Québec et un membre choisi parmi les représentants désignés par la Conférence des juges du Québec;

- en ce qui concerne les postes de juges à une cour municipale, un membre choisi parmi les représentants désignés par le juge en chef adjoint de la Cour du Québec responsable des cours municipales et un membre choisi parmi les représentants désignés par la Conférence des juges municipaux du Québec.

FORMATION DES MEMBRES DU COMITÉ PERMANENT DE SÉLECTION

Recommandation n° 9

Je recommande que les membres du comité permanent de sélection bénéficient d'une formation sur les techniques d'entrevues, les critères d'évaluation des candidatures, les qualités recherchées pour la fonction de juge, la structure des tribunaux et la fonction judiciaire en général.

Recommandation n° 10

Je recommande que les membres du comité permanent de sélection soient sensibilisés à l'importance d'augmenter l'accès des femmes et des membres des communautés culturelles à la magistrature.

PRÉSENTATION D'UNE CANDIDATURE

Recommandation n° 11

Je recommande que l'information fournie par les candidats soit uniformisée et qu'à cette fin, les candidats soient tenus d'utiliser un *curriculum vitae* de type formulaire, qui contiendra notamment les informations relatives aux activités liées à leur engagement social.

Recommandation n° 12

Je recommande que les informations relatives à l'engagement politique soient révélées par les candidats. Je fais cette recommandation considérant les préoccupations du public concernant l'engagement politique et les contributions au financement des partis politiques. L'engagement politique à lui seul ne devrait pas favoriser ou défavoriser une candidature. Il est difficile de définir ce qui constitue un engagement politique méritant d'être divulgué. Je crois que le gouvernement devrait mener des consultations et faire approuver par l'Assemblée nationale une définition qui fasse l'objet d'un consensus très large. Je recommande que les candidats ne soient pas tenus de divulguer les contributions monétaires aux partis politiques parce qu'elles ne sont pas nécessairement indicatives d'un engagement ou d'une affiliation politique et qu'elles sont de toute manière déjà rendues publiques.

Recommandation n° 13

Je recommande que soit abrogé l'article 25 du *Règlement sur la procédure de sélection des personnes aptes à être nommées juges*, qui prévoit qu'un juge d'une cour est apte à être nommé juge d'une autre cour lorsque les juges en chef de chacune de ces cours transmettent un avis à cet effet au ministre.

MÉCANISME DE PRÉSÉLECTION DES CANDIDATURES

Recommandation n° 14

Je recommande que le comité permanent de sélection crée un mécanisme de présélection afin de réduire le nombre de candidats qui seront reçus en entrevue à un maximum de quinze pour chaque poste à pourvoir. Cette étape de présélection pourra comporter soit un examen écrit, soit un processus de consultation dont l'objectif serait d'obtenir des recommandations ou des informations, ou l'une et l'autre de ces mesures.

CRITÈRES À CONSIDÉRER PAR LE COMITÉ PERMANENT DE SÉLECTION

Recommandation n° 15

Je recommande que les critères d'évaluation des candidatures soient prévus dans la loi constitutive du comité permanent de sélection.

- Les critères suggérés par le Barreau du Québec, par le professeur Peter McCormick et par le professeur Roderick Macdonald peuvent servir de base de référence.
- Ces critères devront être souples pour s'adapter aux besoins du poste à pourvoir. Il faut tenir compte du fait que certains critères ne peuvent être mesurés de manière entièrement objective. C'est pourquoi l'existence d'un comité de sélection diversifié et plus représentatif est importante, tout comme les consultations externes et les lettres de recommandation.

Recommandation n° 16

Je recommande que le comité permanent de sélection soit tenu d'adopter une grille d'évaluation des candidatures. L'évaluation des qualités requises pour la fonction judiciaire ne devrait pas favoriser un modèle de pratique ou d'engagement dans la profession en particulier.

Recommandation n° 17

Je recommande que les besoins institutionnels de diversité et de représentativité de la magistrature ne soient pas inclus dans les critères de sélection, puisque ces facteurs ne sont pas liés au mérite et relèvent d'un choix qui appartient à l'exécutif.

Recommandation n° 18

Je recommande que le népotisme, le favoritisme et l'allégeance politique soient nommément indiqués comme étant non pertinents pour la sélection des candidats.

RAPPORT DU COMITÉ DE SÉLECTION

Recommandation n° 19

Je recommande que le rapport du comité de sélection contienne trois noms, sauf s'il existe des circonstances exceptionnelles faisant en sorte qu'il soit impossible pour le comité de sélection de recommander trois candidats.

Recommandation n° 20

Je recommande que le comité de sélection fournisse une appréciation particularisée pour chacun des candidats recommandés, sans toutefois établir de priorité.

Recommandation n° 21

Je recommande que la recommandation d'un candidat ne soit valable que pour le processus de sélection à l'égard duquel il a posé sa candidature. En d'autres termes, je recommande l'abolition de la règle prévue à l'article 22 du *Règlement sur la procédure de sélection des personnes aptes à être nommées juges* qui prévoit une période de validité pour la déclaration d'aptitude à être nommé juge.

Recommandation n° 22

Les candidats devront poser à nouveau leur candidature s'ils souhaitent que celle-ci soit considérée pour tout autre poste de juge publié ultérieurement.

Recommandation n° 23

Je recommande que les candidats soient avisés, suite à l'annonce de la nomination, du fait qu'ils ont ou non été recommandés par le comité de sélection.

- Le fait que l'avis aux candidats soit postérieur à l'annonce de la nomination ou à la tenue d'un nouveau processus de sélection éliminera la possibilité que les candidats jugés aptes entreprennent des démarches pour favoriser leur candidature. De plus, étant donné que la formation du comité de sélection sera composée de sept membres per-

manents, le malaise que pourraient ressentir les membres d'un très petit comité qui connaissent les candidats en région sera réduit d'autant.

- Il faut aussi considérer que le mécanisme de présélection recommandé fera en sorte qu'au moment de la nomination d'un juge, certains candidats ayant postulé auront déjà été avisés qu'ils n'ont pas été recommandés. Enfin, suivant la procédure actuelle pour les membres du TAQ, ceux-ci sont informés de la décision du comité en ce qui les concerne et la preuve faite devant la Commission démontre que ceci ne soulève aucun problème particulier.

PUBLICITÉ DES TRAVAUX DU COMITÉ PERMANENT DE SÉLECTION

Recommandation n° 24

Je recommande que les travaux du comité permanent de sélection se déroulent avec la plus grande transparence possible.

Recommandation n° 25

Je recommande que le nom des membres du comité permanent de sélection, les critères d'évaluation, les sujets qui feront l'objet de questions lors de l'entrevue et, de façon générale, toutes les informations concernant les processus de sélection soient disponibles sur le site Web du secrétariat.

4.2.2 Le processus de nomination des juges de la Cour du Québec et des cours municipales

DISCRÉTION MINISTÉRIELLE : DEUX APPROCHES POSSIBLES

Première conception : Suivant cette conception, qui repose sur la primauté du principe de confidentialité, le ministre de la Justice ne peut consulter le premier ministre ou les autres ministres. L'avantage de cette approche est d'immuniser le premier ministre et les membres du Conseil des ministres à l'égard de possibles allégations de favoritisme politique et de les mettre à l'abri de toutes formes de pression.

Deuxième conception : Selon cette conception, en vertu du principe de la responsabilité ministérielle, le premier ministre doit être informé ou consulté. L'avantage est de renforcer la solidarité ministérielle. Si cette approche est adoptée, il faudrait que l'on encadre et limite le rôle du personnel politique et que l'on évite tout débat au Conseil des ministres.

J'estime que le choix à faire appartient à l'Assemblée nationale, les deux conceptions étant légitimes.

PROCÉDURE DE NOMINATION

Recommandation n° 26

Je recommande que la procédure à suivre pour la nomination par le Conseil des ministres après la remise du rapport du comité de sélection au ministre de la Justice soit édictée dans une loi ou un règlement.

CHOIX DE LA PERSONNE À NOMMER

Recommandation n° 27

Je recommande que le ministre de la Justice soit tenu de recommander l'un des trois candidats dont le nom apparaît au rapport du comité de sélection ou, à défaut, qu'un autre processus de sélection soit entrepris.

Recommandation n° 28

Je recommande que le népotisme, le favoritisme et l'allégeance politique soient nommément indiqués comme étant non pertinents pour la nomination d'un juge.

CONSULTATIONS PERMISES**Recommandation n° 29**

Je recommande que le ministre de la Justice puisse faire des consultations auprès de diverses personnes, notamment des juges, des avocats, des employeurs ou d'autres personnes pouvant fournir une information pertinente aux critères de nomination. Il devra toutefois lui être interdit de consulter des personnes en leur qualité de solliciteur de fonds, d'employé ou de membre d'un parti politique.

REPRÉSENTATIONS AUPRÈS DU MINISTRE DE LA JUSTICE**Recommandation n° 30**

Je recommande qu'une règle d'éthique soit établie interdisant aux membres du Conseil des ministres et aux députés de faire toute démarche pour favoriser un candidat.

CODE DE CONDUITE DES CANDIDATS**Recommandation n° 31**

Je recommande que le Barreau du Québec modifie son code de déontologie pour interdire aux avocats, directement ou indirectement, d'exercer des influences indues pour eux-mêmes ou pour d'autres en vue d'une nomination comme juge ou membre d'un tribunal administratif.

MOTIVATION DU CHOIX DU CANDIDAT NOMMÉ JUGE**Recommandation n° 32**

Je recommande que le ministre de la Justice soit tenu de motiver son choix en donnant au Conseil des ministres un sommaire du *curriculum vitae* du candidat choisi, la liste des personnes consultées, la liste des personnes ayant fait des recommandations, la liste des candidats jugés aptes, les critères retenus, ainsi que la raison du choix en fonction de la situation dans le district judiciaire.

Recommandation n° 33

Je recommande aussi qu'une annonce publique soit faite du choix du candidat. Cette annonce devrait contenir les raisons qui ont motivé le choix du candidat, dont ses qualifications, les critères appliqués et les besoins spécifiques du district judiciaire où le poste est à pourvoir.

DÉLAI POUR LA NOMINATION**Recommandation n° 34**

Je recommande que le délai pour procéder à la nomination soit fixé à un maximum de soixante jours suivant la réception du rapport du comité de sélection.

PROMOTION AUX POSTES ADMINISTRATIFS**Recommandation n° 35**

Je recommande la création d'un processus pour la nomination du juge en chef. Il pourra s'agir d'un comité consultatif composé de juges de la Cour supérieure et de la Cour d'appel, ainsi que du juge en chef sortant. Ce comité aura pour tâche de solliciter les candidatures, de tenir des entrevues et de recommander un ou deux candidats.

Recommandation n° 36

Je recommande que les juges en chef adjoints et les autres juges exerçant des fonctions administratives au sein de la Cour du Québec ou des cours municipales soient nommés par le ministre de la Justice, sur recommandation du juge en chef.

4.2.3 Le processus de sélection des personnes aptes à être nommées membres du Tribunal administratif du Québec

Le mandat de la Commission était d'examiner le processus de sélection et de nomination des membres du TAQ. Il ne prévoyait pas une réévaluation de son statut et du régime qui le gouverne. La Commission a cependant entendu plusieurs intervenants qui ont fait valoir l'idée que le TAQ est un organisme qui a une fonction purement adjudicative, dont les membres sont désignés durant bonne conduite, et qu'il devrait de ce fait être considéré essentiellement comme une cour de justice, plutôt que comme une branche de l'appareil administratif. Si tel était le cas, il faudrait se poser la question de savoir si les principes, considérations et recommandations portant sur les processus de sélection et de nomination des juges pourraient trouver application, avec les adaptations nécessaires, aux processus de sélection et de nomination des membres du TAQ. Comme je l'ai déjà affirmé, je crois qu'il serait approprié que le gouvernement examine cette question, mais je considère qu'elle ne relève pas strictement de mon mandat. Les recommandations qui suivent sont donc formulées en fonction du régime actuel, à la lumière de la preuve présentée devant moi.

MESURES D'ÉVALUATION DANS LE CADRE DU PROCESSUS DE SÉLECTION**Recommandation n° 37**

Je recommande au gouvernement du Québec de préciser par règlement les mécanismes d'évaluation par voie d'examen et d'entrevue, en particulier les compétences évaluées à chacune des étapes de la sélection.

**COMMENTAIRES QUANT AUX CARACTÉRISTIQUES
OU COMPÉTENCES DES CANDIDATS****Recommandation n° 38**

Je recommande que les comités de sélection fournissent une appréciation particularisée de chacun des candidats déclarés aptes, sans toutefois établir de priorité.

**CIRCULATION DU RAPPORT DU COMITÉ DE SÉLECTION
ET DU REGISTRE DES DÉCLARATIONS D'APTITUDES**

Afin de préserver la confidentialité des informations liées au processus de sélection et de nomination des membres du TAQ qui sont notamment transmises aux ministres responsables de l'application des lois prévoyant un recours au TAQ, selon le *Règlement sur la procédure de recrutement et de sélection des personnes aptes à être nommées membres du Tribunal administratif du Québec et sur celle de renouvellement du mandat de ces membres*,

Recommandation n° 39

Je recommande que des modifications réglementaires soient apportées pour faire en sorte que les rapports des comités de sélection ne soient communiqués qu'au secrétaire général associé responsable des emplois supérieurs et au ministre de la Justice.

Recommandation n° 40

Je recommande que le registre des déclarations d'aptitudes ne soit accessible qu'au ministre de la Justice.

4.2.4 Le processus de nomination des membres du Tribunal administratif du Québec et les questions liées

REGISTRE DES DÉCLARATIONS D'APTITUDES ET DISCRÉTION MINISTÉRIELLE

Dans le but d'encadrer l'exercice de la discrétion du ministre de la Justice pour les recommandations en vue de la nomination de membres du TAQ et de faciliter l'exercice de cette discrétion,

Recommandation n° 41

Je recommande que le registre des déclarations d'aptitudes ne contienne qu'un nombre raisonnablement limité de candidats.

NOMINATION DES MEMBRES DU TAQ ET CONTRAINTES BUDGÉTAIRES

Considérant que le statut du TAQ comme tribunal ayant pour unique fonction de trancher des litiges entre l'État québécois et ses administrés exige qu'il lui soit accordé une grande autonomie structurelle et administrative face au gouvernement,

Recommandation n° 42

Je recommande au gouvernement du Québec de se pencher sur la question de l'impact du statut budgétaire du TAQ, notamment à l'égard de l'application des mesures gouvernementales de réduction d'effectifs, sur la nomination des membres du TAQ et ce, afin de lui permettre de remplir pleinement son mandat.

NOMINATION DE MEMBRES BILINGUES

Considérant que tous ont le droit de faire usage de la langue française ou de la langue anglaise devant le TAQ et que, conséquemment, il devrait être possible de désigner à tout moment des membres bilingues du TAQ lorsque la nécessité est établie dans un dossier particulier,

Recommandation n° 43

Je recommande au gouvernement du Québec et au TAQ de se pencher sur la question du nombre de membres bilingues que le TAQ devrait compter pour exercer sa fonction juridictionnelle dans le respect des droits constitutionnels des administrés.

NOMINATION DE MEMBRES À TEMPS PARTIEL

Considérant la preuve qui a révélé un problème récurrent de refus de certains membres à temps partiel du TAQ de se rendre disponibles pour siéger sur demande, que les membres à temps partiel sont nommés durant bonne conduite, que le nombre maximal de ces membres est assujéti à un plafond fixé par décret, et considérant que cette situation fait en sorte de limiter la flexibilité du TAQ pour remédier aux non-disponibilités,

Recommandation n° 44

Je recommande au gouvernement du Québec et au TAQ de se pencher sur la question de la nomination des membres à temps partiel du TAQ, dans une perspective d'assurer la disponibilité de ces membres pour l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles.

DURÉE DES NOMINATIONS

Considérant que les membres du TAQ sont nommés durant bonne conduite, mais que, contrairement aux juges, la *Loi sur la justice administrative* ne prévoit pas l'âge de leur retraite,

Recommandation n° 45

Je recommande au gouvernement du Québec et au TAQ de se pencher sur la question de l'âge de la retraite des membres du TAQ en considérant, le cas échéant, la possibilité de nommer des membres surnuméraires ou de permettre à des membres de siéger au-delà de l'âge de la retraite dans certains cas particuliers et sur autorisation.

RENOUVELLEMENT DES MANDATS

Considérant que les membres du TAQ sont désormais nommés durant bonne conduite,

Recommandation n° 46

Je recommande que la Section IX du *Règlement sur la procédure de recrutement et de sélection des personnes aptes à être nommées membres du Tribunal administratif du Québec* et sur celle de renouvellement du mandat de ces membres portant sur le renouvellement du mandat des membres du TAQ soit abrogée.

Achevé d'imprimer en janvier 2011
sur les presses de l'imprimerie
Transcontinental – Québec
à Québec



**Commission d'enquête
sur le processus de
nomination des juges**

Québec

