

MÉMOIRE

Janvier 2004

MÉMOIRE

PROJET DE LOI 35

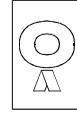
LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

Janvier 2004



Barreau du Québec

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
1^{er} trimestre 2004



LE BARREAU DU QUÉBEC

Créé en 1849, le Barreau du Québec a abordé le 21^{ième} siècle fort de ses 150 années d'existence marquées par de nombreuses transformations. Celles-ci n'ont toutefois nullement altéré le rôle du Barreau comme institution essentielle à la protection des valeurs d'une société libre et démocratique comme la nôtre. À ce titre, il veille à assurer la primauté du droit, à maintenir la séparation des pouvoirs, à promouvoir l'égalité de tous devant la loi et à protéger l'équilibre souvent précaire entre les droits du citoyen et les pouvoirs de l'État.

Le Barreau du Québec regroupe plus de 20,000 membres en règle. Ses effectifs comptent près de 43 % de femmes. Il a comme principal mandat d'assurer la protection du public. Pour ce faire, il doit veiller à la discipline de la profession, au respect de la déontologie ainsi qu'à la vérification de la compétence tant de ses membres que des personnes qui veulent joindre ses rangs.

MEMBRES DU COMITÉ SUR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE¹

Me William J. Atkinson, président

Me Daniel Chénard

Me Marie-Claude Lévesque

Me Louis Masson

Me Louis-V. Sylvestre

Me Luc Villiard

Me Lise Bergeron

Me Marc Sauvé, secrétaire

¹ Ont aussi été consultés les membres du Comité en santé et sécurité au travail : Me Denis L. Blouin, président, Me France Bergeron, Me Andrée Gosselin, Me Laurent Roy, Me Charles Saucier, Me Diane Turbide, Me Serge Belleau et Me Marc Sauvé, secrétaire

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1	
COMMENTAIRES GÉNÉRAUX	3
CHAPITRE 2	
COMMENTAIRES PARTICULIERS	8
Article 5.....	8
Article 6.....	8
Article 18.....	9
Article 28.....	9
Article 34.....	10
Article 36.....	11
Article 38.....	12
Article 39.....	12
Article 44.....	13
Article 47.....	13
Article 55.....	14
Article 56.....	14
Article 59.....	14
Articles 85, 92, 111, 116, 126, 129 160, 166, 175 et 187.....	14
Article 92.....	15
Article 127.....	16
Article 203.....	16
CONCLUSION	17

INTRODUCTION

Le Barreau a pris connaissance du projet de loi 35 intitulé *Loi modifiant la Loi sur la justice administrative et d'autres dispositions législatives* présenté à l'Assemblée nationale le 13 novembre dernier. Ce projet de loi important institue le Tribunal des recours administratifs du Québec regroupant la Commission des lésions professionnelles et le Tribunal administratif du Québec, pour le structurer en trois sections. Le projet de loi revoit, par ailleurs, les dispositions concernant les formations de décideurs appelés à instruire et à décider des recours.

Le projet de loi prévoit aussi que les membres du Tribunal sont nommés durant bonne conduite et il introduit de nouvelles règles sur la déontologie. Il abolit le Conseil de la justice administrative et revoit le mécanisme de réception et d'examen des plaintes déontologiques.

En matière d'indemnité ou de prestation, il instaure de nouvelles modalités relatives à la révision administrative effectuée par certains ministères et organismes et à la conciliation devant le Tribunal.

Il n'est pas inutile de rappeler que la *Loi sur la justice administrative* (ci-après « la Loi ») a été adoptée le 16 décembre 1996. Pour mettre en œuvre les principes énoncés dans cette loi, le législateur adoptait le 19 juin 1997, la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative*. Ces deux lois sont entrées en vigueur, pour l'essentiel, le 1^{er} avril 1998.

En vertu de l'article 200 de la Loi, le ministre de la Justice doit faire rapport sur la mise en œuvre de la Loi et déposer ce rapport devant l'Assemblée nationale. Ce rapport intitulé « Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la justice administrative » a été déposé à l'Assemblée nationale le 19 juin 2003. On peut lire dans ce rapport que la Loi représente une initiative unique au Canada, tant par la codification des principes de la justice administrative que par la distinction des fonctions administratives et juridictionnelles et le

regroupement de nombreuses attributions dans un seul organisme dont le caractère juridictionnel est clairement établi².

Le projet de loi 35 propose une réforme importante de la justice administrative au Québec. Dans l'ensemble, le Barreau du Québec appuie les grands principes et les grandes orientations qui sous-tendent le projet de loi.

Le mémoire du Barreau s'articule en deux sections : les commentaires généraux qui portent sur l'ensemble ou sur les principaux éléments du projet de loi et les commentaires particuliers qui visent des dispositions spécifiques du projet de législation.

² Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la justice administrative, Gouvernement du Québec, 2003, page 1.

Chapitre 1

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Dans un premier temps, il convient, pour le Barreau du Québec, de souligner sa très grande satisfaction de constater que l'article 18 du projet de loi 35, qui remplace l'article 38 de la Loi actuelle, accorde l'inamovibilité aux membres du Tribunal. En effet, les membres du Tribunal seront dorénavant nommés durant bonne conduite.

Depuis trente ans, le Barreau du Québec s'acharne à défendre l'idée que les membres des tribunaux administratifs doivent jouir d'un statut leur garantissant l'indépendance et l'impartialité dans l'exercice de leurs fonctions. La confiance du citoyen dans la justice commande le respect de ces garanties. Il n'y a pas de justice sans cette confiance envers des décideurs impartiaux et indépendants.

Comme l'observait fort pertinemment le juge LeDain au nom de la Cour suprême du Canada, dans le célèbre arrêt Valente³ :

« L'indépendance et l'impartialité sont fondamentales, non seulement pour pouvoir rendre justice dans un cas donné, mais aussi pour assurer la confiance de l'individu comme du public dans l'administration de la justice. Sans cette confiance, le système ne peut commander le respect et l'acceptation qui sont essentiels à son fonctionnement efficace. »

Il n'est pas inutile non plus de rappeler les garanties quasi constitutionnelles de l'article 23 de la Charte des droits et libertés de la personne :

³ Valente contre La Reine, [1985] 2 R.C.S. 673, p. 689.

« Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle. »

Le processus actuel de renouvellement des mandats aux cinq ans n'est pas suffisamment transparent et laisse encore trop de discrétion à l'Exécutif. Le renouvellement dépend notamment de l'évaluation des membres et des besoins du Tribunal. Dans ces circonstances, en fin de mandat, un tel processus soulève des questionnements quant au respect des garanties requises d'indépendance et d'impartialité. En fin de mandat, certains pourraient craindre qu'un décideur hésitera à déplaire à l'Exécutif en rendant des décisions importantes contre l'État. Il faut toujours garder à l'idée que pour le citoyen, un régisseur, un commissaire ou un membre d'un tribunal administratif est un « juge » qui a le pouvoir de décider de ses droits. Ce « juge administratif » doit donc pouvoir exercer ses fonctions avec l'indépendance que commande la confiance des citoyens.

Avec cette inamovibilité durant bonne conduite, proposée dans le projet de loi 35, les mécanismes d'évaluation, des habilités et des connaissances peuvent être acceptables dans la mesure où ils n'affectent pas l'indépendance et l'impartialité recherchées.

Par ailleurs, le projet de loi propose la fusion de la Commission des lésions professionnelles au Tribunal administratif du Québec. Le Barreau est favorable à l'intégration des recours en matière de justice administrative à l'intérieur d'un seul et même tribunal rattaché au ministère de la Justice. Ce guichet unique est de nature à favoriser une harmonisation des règles de preuve et de procédure et un traitement comparable des droits des administrés. Le Barreau est, par ailleurs, d'avis que la dynamique de relations de travail n'a pas sa place au sein d'un tribunal. Pour ces raisons, le Barreau réitère le point de vue qu'il a déjà exprimé dans le passé contre le paritarisme.

Sur un autre registre, l'article 6 du projet de loi prévoit que le nouveau tribunal sera composé de trois sections, à savoir la section des affaires sociales, la section des lésions professionnelles et la section des affaires économiques. Actuellement, le Tribunal

administratif du Québec comporte quatre sections. La reconnaissance de la spécialisation du Tribunal a son importance quand il s'agit de considérer la possibilité de recours en révision judiciaire devant les cours de justice. La spécialisation des tribunaux administratifs a justifié la réserve des tribunaux judiciaires en matière de révision. Il est proposé dans le projet de loi de passer de quatre à trois divisions, dont une est strictement réservée aux lésions professionnelles qui constituent la juridiction actuelle de la Commission des lésions professionnelles. Il y aurait lieu, pour le Barreau du Québec, que le ministère de la Justice examine attentivement cette question et ouvre la porte à d'autres sections afin d'affirmer la spécialisation du Tribunal et de limiter les recours éventuels en révision judiciaire. Cette question a d'ailleurs été abordée par les tribunaux en ce qui concerne la spécialisation de la section des affaires économiques du Tribunal administratif du Québec⁴.

L'article 34 du projet de loi porte sur la formation des bancs de décideurs au Tribunal. Le nouvel article 82 proposé à la Loi prévoit que les recours portés devant le Tribunal sont, sauf dispositions contraires, instruits et décidés par un membre seul qui est avocat ou notaire. Le Barreau est d'accord avec ce principe général d'un décideur unique qui possède une formation juridique. Le Barreau du Québec est d'avis cependant que l'avocat est le professionnel le mieux placé et le plus compétent pour trancher des questions de droit, décider des questions de preuve et de procédure à cause de sa formation et de son expérience en matière de litige.

La spécialisation et la multidisciplinarité constituent aussi des caractéristiques propres à la justice administrative. Ainsi le Barreau du Québec appuie l'article 82.2 proposé à l'effet que le président peut, s'il estime utile en raison de la nature d'une affaire et des faits soulevés, d'office ou sur demande d'une partie, prévoir une formation de plus d'un membre.

⁴ La norme de contrôle et le critère de retenue appliqués par les tribunaux judiciaires dépendent notamment de la spécialisation du Tribunal administratif : Commission des transports du Québec c. Tribunal administratif du Québec et Société financière Speedo, Cour d'appel, 31 octobre 2000, 500-09-008975-997 et Collectcorp agence de recouvrement inc. c. Tribunal administratif du Québec et la présidente de l'Office de la protection du consommateur, Cour supérieure, 29 mars 2000, 500-05-053476-998 (REJB 2000-17675).

Par ailleurs, le Barreau s'interroge sur le rôle des experts nommés en vertu de l'article 86 de la Loi, tel que modifié par l'article 36 du projet de loi. En effet, le gouvernement pourra nommer, pour un mandat de cinq ans renouvelable, des experts notamment des médecins, psychiatres, travailleurs sociaux, psychologues et évaluateurs agréés. En outre, le président du Tribunal pourra, pour la bonne expédition des affaires du Tribunal, nommer des experts à vacation ou à titre temporaire et déterminer leurs honoraires. Quel sera le rôle de ces experts par rapport à celui des membres du Tribunal ? Ces experts risquent-ils de devenir, dans les faits, des décideurs cachés qui influencent directement les décisions à l'insu des parties ? Les communications entre les membres du Tribunal et les experts sur des questions d'opinion doivent être faites à l'audition devant les parties afin de respecter la règle fondamentale de l'*audi alteram partem*⁵.

Souvent, au niveau de la décision initiale et, par la suite, en révision administrative, le justiciable n'est pas représenté par avocat. Le dossier de l'administré est souvent incomplet ou ne permet pas de faire valoir pleinement tous les droits de l'administré. Dans ces circonstances, le Tribunal administratif constitue le premier et, sauf exception, le seul recours qui permet au citoyen de faire valoir pleinement ses droits contre des décisions de l'État. L'article 15 de la Loi prévoit que le Tribunal a le pouvoir de décider toute question de droit ou de fait nécessaire à l'exercice de sa compétence. De plus, lorsqu'il s'agit de la contestation d'une décision, le Tribunal peut confirmer, modifier ou infirmer la décision contestée et, le cas échéant, rendre la décision qui, à son avis, aurait dû être prise en premier lieu. Il arrive que les pouvoirs d'intervention du Tribunal administratif du Québec soient restreints par diverses lois sectorielles, comme si le législateur cessait de faire confiance aux membres du Tribunal spécialisé.

Ainsi, certaines lois prévoient que le Tribunal administratif du Québec ne peut intervenir qu'en cas d'erreur de droit ou d'erreur de faits déterminante dans la décision contestée⁶. Ces restrictions devraient être éliminées car elles sont une source de difficultés pour les justiciables comme pour les tribunaux. D'autres dispositions ne permettent au Tribunal administratif du Québec que

⁵ Voir à ce sujet Porto Seguro Companhia De Seguros Gerais c. Belcan SA., [1997] 3 R.C.S.

⁶ Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, L.R.Q., c. P-41.1, article 21.4; Loi sur les transports, L.R.Q., c. T-12, art. 53.

de confirmer ou infirmer la décision contestée⁷. Ces dispositions devraient également être abrogées.

Par ailleurs, d'autres lois prévoient que le Tribunal administratif du Québec ne peut, lorsqu'il apprécie les faits ou le droit, substituer son appréciation de l'intérêt public à celle que le décideur administratif en avait faite pour prendre ses décisions⁸. Il y aurait lieu de mieux préciser le sens de cette expression pour éviter que les décideurs administratifs ne réfèrent indûment à l'intérêt public pour empêcher les justiciables de contester leurs décisions devant le Tribunal administratif du Québec. La situation présente est susceptible de les obliger à contester une même décision devant le Tribunal administratif du Québec et devant la Cour supérieure s'ils comptent invoquer diverses questions dont la raisonnable de l'appréciation de l'intérêt public.

La publicité des décisions des tribunaux constitue un élément essentiel de la justice dans une société libre et démocratique comme la nôtre. Afin de permettre au justiciable et notamment aux victimes d'accidents de la route d'avoir accès aux décisions concernant la Société d'assurance automobile du Québec, de disposer de précédents jurisprudentiels pertinents et d'effectuer le suivi des litiges, les décisions rendues par le Tribunal administratif du Québec devraient comporter le nom des parties et la même accessibilité que celle qui a cours en matière de lésions professionnelles. Actuellement, les articles 89 et 90 de la Loi font en sorte que le nom des personnes visées par une décision rendue par la section des affaires sociales du Tribunal administratif du Québec est exclu. Il est permis de déroger à la publicité des débats et des procédures judiciaires lorsqu'il en va de l'intérêt public, de l'intérêt de la morale ou l'ordre public. Mais les dispositions que l'on retrouve aux articles 89 et 90 de Loi ont une portée beaucoup trop large et devraient être réexaminées.

⁷ [Loi sur les assurances](#), L.R.Q., c. A-32, art. 367; [Loi sur les compagnies](#), L.R.Q., c. C-38, art. 123.146; [Loi sur les intermédiaires de marché](#), L.R.Q., c. I-15.1, art. 37.1; [Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne](#), L.R.Q., c. S-29.01, art. 253.

⁸ [Loi sur les services de transport par taxi](#), L.R.Q., c. S-06.1, art. 87; [Loi sur la protection du consommateur](#), L.R.Q., c. P-40.1, art. 341; [Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux](#), L.R.Q., c. R-6.1, art. 40.2 (où l'on associe à l'intérêt public la tranquillité publique et la sécurité du public); [Loi sur la transformation des produits marins](#), L.R.Q., c. T-11.01, art. 22.

Chapitre 2

COMMENTAIRES PARTICULIERS

ARTICLE 5

Cette disposition modifie l'article 16 de la loi par l'ajout de l'alinéa suivant :

« Le Tribunal a un bureau à Montréal et si le nombre de recours le justifie, dans d'autres régions administratives. Il ne peut cependant avoir un bureau dans un immeuble ou une autorité administrative, dont les décisions peuvent être contestées devant lui, a déjà un bureau. »

La régionalisation des activités du Tribunal apparaît aussi à l'article 41 du projet de loi. Le Barreau appuie cet effort de régionalisation qui vise à rapprocher la justice et le citoyen. Cet effort de régionalisation doit tenir compte à la fois des besoins d'accès à la justice de la population et de la disponibilité de l'expertise requise pour assurer la qualité des décisions.

Déjà la Commission des lésions professionnelles a des bureaux dans une quinzaine de régions. Il ne faudrait pas se servir de cette nouvelle disposition, prévue à l'article 5 du projet de loi, pour niveler par le bas et réduire le nombre de bureaux déjà en place, comme cela a été le cas pour la Commission des relations du travail. L'expression « si le nombre de recours le justifie » ouvre la porte à un tel nivellement.

ARTICLE 6

Le nouveau Tribunal comporterait trois sections : la section des affaires sociales, la section des lésions professionnelles et la section des affaires économiques.

Compte tenu de la nécessité de maintenir un assez haut degré de spécialisation pour justifier la réserve des cours de justice en matière de révision judiciaire des décisions des tribunaux administratifs, on doit prévoir d'autres divisions au sein du nouveau Tribunal.

ARTICLE 18

On remplace ici l'article 38 de la loi qui se lirait comme suit :

« Le Tribunal est composé de membres nommés durant bonne conduite par le gouvernement qui en détermine le nombre en tenant compte des besoins du Tribunal. »

Le Barreau est très heureux de constater que la réforme accordera l'inamovibilité durant bonne conduite aux membres du Tribunal.

L'article 38 actuel prévoit que le Tribunal est composé de membres impartiaux et indépendants. Pourquoi faire disparaître les mots « impartiaux et indépendants » dans l'article 38, tel que proposé ?

ARTICLE 28

Cette disposition vient modifier l'article 75 de la Loi en ajoutant d'autres fonctions au président du Tribunal dont l'évaluation périodique, selon les règles établies par règlement du gouvernement, des connaissances, habilités, attitudes et comportements des membres dans l'exercice de leurs fonctions et leur contribution dans le traitement des dossiers du Tribunal.

En principe, le Barreau ne s'objecte pas à l'évaluation des membres, compte tenu de l'inamovibilité acquise. Cependant, l'évaluation de la contribution des membres dans le traitement des dossiers du Tribunal soulève des inquiétudes et des interrogations : que signifie cette expression ? Quelles sont les conséquences d'une mauvaise évaluation pour le membre et quels recours celui-ci a-t-il s'il n'est pas d'accord avec cette évaluation ?

Le Barreau est d'avis qu'il faut préciser dans la Loi elle-même la finalité de cette évaluation et faire en sorte que l'inamovibilité et la rémunération des membres du Tribunal ne dépendent pas de critères de performance et de rendement. La notion de bonne conduite doit demeurer de nature disciplinaire.

En somme, il doit s'agir d'une évaluation formative visant à préciser et à identifier les besoins de formation des membres. Le Barreau propose donc de préciser dans la Loi que l'évaluation a pour finalité d'identifier les besoins de formation des membres.

Par ailleurs, il convient de baliser davantage les périodes d'évaluation. S'agit-il d'une évaluation à toutes les semaines, à tous les mois, à tous les ans ? De telles balises sont nécessaires afin d'éviter un climat de « tutelle » incompatible avec les valeurs d'indépendance recherchées.

Compte tenu du caractère délicat de ces questions, en regard des garanties d'indépendance et d'impartialité des membres du Tribunal, le Barreau souhaiterait obtenir et examiner le projet de règlement concernant les règles d'évaluation des membres du Tribunal avant que la loi soit adoptée. Il existe déjà un règlement sur la rémunération qui comporte en annexe des critères d'évaluation du rendement des membres⁹. Ce règlement sera-t-il modifié ?

ARTICLE 34

Le Barreau du Québec appuie le principe général d'un décideur unique qui est avocat ou notaire. L'avocat est celui qui répond le mieux aux exigences de la fonction judiciaire ou quasi-judiciaire par ses connaissances des règles de preuve et de procédure et par son expérience des litiges. Les dispositions transitoires compromettent cependant ce principe puisque les personnes qui sont actuellement membres du Tribunal administratif du Québec et qui ne sont pas avocats ou notaires pourront instruire et décider seules d'un recours en vertu de l'article 203 du projet de loi. Pour assurer la protection du public, le Barreau du Québec insiste pour que tous les bancs de décideurs comptent au moins un avocat. L'absence d'un décideur juriste sur le banc serait de nature à placer

⁹ Règlement sur la rémunération et les autres conditions de travail des membres du Tribunal administratif du Québec, R.R.Q., chapitre J-3, r.2.

le citoyen dans une situation défavorable face à l'État puisque ce dernier est la plupart du temps représenté par avocat. La crédibilité du Tribunal auprès de la communauté juridique exige la présence d'au moins un juriste sur les bancs de décideurs. En conséquence, l'article 203 doit être retiré ou modifié de façon à toujours prévoir la présence d'un juriste sur les bancs de décideurs.

On comprend mal le sens du 2^e alinéa de l'article 82.2 proposé. On peut y lire que la formation est composée d'un seul avocat. De quelle formation s'agit-il ? S'agit-il de la formation à la section des lésions professionnelles ? La rédaction de cette disposition doit donc être revue et réexaminée. L'article 83.1 introduit le paritarisme au niveau de la section des lésions professionnelles du Tribunal pour les recours portant sur l'existence d'une lésion professionnelle autre qu'une rechute, une récidive ou une aggravation. Même si le Barreau reconnaît qu'un lien pourrait être établi entre les conditions de travail, les relations de travail et une lésion professionnelle, il est d'avis que ce recours relève d'un droit individuel et que le paritarisme n'a pas sa place au sein d'un tribunal. Le Barreau est d'avis que la présence de représentants syndicaux ou patronaux au Tribunal n'ajoute en rien à l'efficacité et est plutôt de nature à compromettre les droits individuels du justiciable dans un contexte de dynamique de relations de travail.

Si malgré nos inquiétudes le paritarisme était maintenu, nous sommes d'avis qu'il devrait faire l'objet d'un consentement des parties et non seulement introduit sur demande d'une partie, comme le prévoit l'article 83.1 proposé.

ARTICLE 36

Comme nous l'avons mentionné dans le cadre de nos commentaires généraux, le rôle des experts nommés par le gouvernement, en vertu du nouvel article 86, doit être précisé dans la Loi. Ces experts pourront, selon le projet de loi, être nommés pour un mandat de cinq ans ou même être nommés à vacation ou à titre temporaire. Il faut faire en sorte que le rôle de ces experts soit précisé par rapport au rôle des membres du Tribunal, il faut éviter que ces experts ne deviennent des décideurs cachés.

ARTICLE 38

Les avocats sont les professionnels les mieux formés pour représenter autrui devant les tribunaux. Ils offrent au public des garanties de formation, de déontologie et d'assurance responsabilité. La *Loi sur le Barreau* exige du représentant qu'il soit avocat, sauf dans certains domaines ou secteurs très limités prévus à l'article 128 paragraphe 2 de la *Loi sur le Barreau*. Dans ces secteurs, le public n'est pas protégé en regard de représentants qui n'offrent pas les garanties requises. C'est notamment le cas d'avocats radiés qui peuvent agir en particulier dans le secteur des lésions professionnelles. Le Barreau du Québec est donc d'accord avec ces mesures de protection. En toute équité et en toute justice, n'y aurait-il pas lieu de préciser les motifs de la radiation ou de la suspension (fraude, incompétence, incapacité, etc.) ? En effet, une radiation pour non-paiement de cotisation justifie-t-elle l'exclusion du représentant devant le Tribunal ?

ARTICLE 39

Cette disposition apporte le nouvel article 103.1 à la loi qui prévoit que le Tribunal peut exclure de l'instance le représentant d'une partie qui n'est pas avocat, s'il estime qu'il n'a pas la compétence requise ou n'exécute pas de façon responsable les devoirs de cette tâche. Telle que rédigée, cette disposition peut laisser entendre que, d'une façon générale, il est possible de représenter autrui devant le Tribunal sans être membre du Barreau. Ce pouvoir d'exclusion s'applique dans les cas où la *Loi sur le Barreau* n'interdit pas déjà la représentation par une personne qui est non-membre du Barreau. Cette disposition ne s'applique que dans les cas où la représentation exclusive par avocat n'est pas exigée selon la *Loi sur le Barreau*.

Ce pouvoir d'exclusion semble excessif et peut ouvrir la porte à l'arbitraire. En effet, comment évaluer, de façon objective, la compétence requise d'un représentant et le caractère responsable ou non de l'exécution de ses devoirs à titre de représentant ? Quels seront les critères applicables ? Comment appliquer ces dispositions en plein procès et quelles seront les conséquences pour les parties concernées ? Une partie concernée pourra-t-elle se plaindre de l'inaction du Tribunal en cas de représentant incompetent ? N'ouvre-t-on pas la porte ici à des recours en révision judiciaire ?

Le Barreau suggère d'envisager un mécanisme plus souple et plus graduel de plaintes, lesquelles pourraient être formulées auprès du président du Tribunal qui pourrait jouir de pouvoirs allant de la simple mise en garde à l'exclusion totale du représentant, en passant par la suspension pour une période de temps afin de permettre au représentant de s'amender ou de parfaire ses connaissances sur la base de règles de pratique préétablies.

ARTICLE 44

Cette disposition du projet de loi amène un nouvel article 116.1 à la Loi. Cette disposition se lit comme suit :

« Le Tribunal peut, lorsqu'une preuve portant sur un fait essentiel lui est présentée sans avoir été préalablement fournie à l'autorité administrative en cause, suspendre l'instance pour la période qu'il fixe afin que cette dernière puisse l'examiner et, le cas échéant, pour lui permettre de modifier sa décision. Si, à l'expiration de ce délai, la contestation est maintenue, le Tribunal l'entend comme s'il s'agissait du recours sur la décision originale. »

Le Barreau est d'accord avec cette disposition de souplesse qui favorise l'efficacité des décisions du Tribunal et améliore la qualité de la justice administrative.

ARTICLE 47

Ce mécanisme de conciliation est accueilli favorablement et va dans le sens de l'efficacité et de l'accès à la justice. Si le requérant accepte la conciliation, la partie contre laquelle est formé le recours est tenue d'y participer.

En matière de lésions professionnelles, le statu quo est préférable et le consentement des parties doit être exigé.

Dans tous les cas cependant, il y a lieu d'offrir aux parties une conciliation sans avoir au préalable à établir si la nature ou les circonstances le permettent. Ce sont les parties elles-mêmes qui en décideront.

ARTICLE 55

Par respect pour l'indépendance du Tribunal, il n'est pas acceptable que le gouvernement édicte par règlement le Code de déontologie qui sera applicable aux membres du Tribunal. Ceux-ci devraient avoir ce pouvoir, sujet à l'approbation du gouvernement.

ARTICLE 56

Le Barreau est évidemment favorable à la formation continue et permanente des membres des tribunaux. Nous comprenons cependant que cette disposition ne pourra être utilisée contre un membre pour compromettre son inamovibilité.

ARTICLE 59

Cette disposition concerne la composition d'un comité chargé d'examiner la recevabilité d'une plainte en matière de déontologie à l'égard d'un membre du Tribunal. Ce comité est constitué à partir d'une liste établie par le président et d'une liste établie par le gouvernement. N'y a-t-il pas lieu de prévoir un nombre minimal de personnes sur ces listes ? Le fait d'appeler ces personnes dans l'ordre dans lequel leur nom a été inscrit sur ces listes élimine tous les questionnements, préoccupations ou inquiétudes concernant la nomination de ces membres. Au lieu d'un simple comité ad hoc, certains proposent un comité composé majoritairement de pairs nommés pour une durée de trois ans afin d'offrir des garanties de cohérence et d'indépendance pour entendre les plaintes. En somme, ces dispositions concernant les plaintes en matière de déontologie peuvent être réexaminées et améliorées.

ARTICLES 85, 92, 111, 116, 126, 129, 160, 166, 175 ET 187

D'une façon générale, le Barreau est favorable à l'encadrement des mécanismes de révision, tel que le prévoient diverses dispositions du projet de loi. L'imposition d'un délai de 90 jours à l'organisme administratif pour qu'il procède à la révision de la décision nous apparaît acceptable, susceptible de réduire les délais et de permettre aux administrés d'avoir plus rapidement accès à la justice. Le fonctionnaire qui a rendu la décision initiale sera-t-il celui qui procédera à la révision ? N'y aurait-il pas lieu de préciser qui sera habilité à réviser la décision initiale de l'organisme ?

On retrouve cependant aux articles 85, 92, 116, 126 et 129, notamment, des dispositions qui établissent une présomption de désistement. En effet, en notifiant la décision révisée, le fonctionnaire demande au requérant de lui indiquer, dans les 30 jours, s'il entend maintenir son recours devant le Tribunal administratif ou s'en désister. À défaut de se manifester, il est réputé s'en être désisté. Le Barreau du Québec s'objecte contre ce caractère absolu et automatique de cette présomption de désistement sans possibilité de renversement. Il ne faut pas oublier que dans plusieurs cas les administrés ne sont pas représentés par avocats. Les conséquences d'une présomption de désistement pourraient être très graves, en particulier pour des accidentés du travail. Ces dispositions devront donc être réexaminées de façon à ce qu'un désistement soit toujours explicite et ainsi éviter de faire perdre de façon injuste des droits aux administrés.

ARTICLE 92

Cette disposition, qui amène un nouvel article 358 à la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, implique l'obligation pour la Commission de la santé et la sécurité au travail d'informer les intéressés de leur droit de contestation et d'examen de la possibilité pour la Commission de la santé et sécurité au travail de modifier sa décision, ce qui met un terme à l'insécurité juridique reliée à la jurisprudence concernant les décisions implicites découlant de paiements de la Commission.

Le nouvel article 359.1 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* évacue la personne intéressée par le processus de révision. En effet, seul le requérant a un mot à dire pour prolonger le délai de 90 jours. Le Barreau du Québec est d'avis que l'implication des parties à ce niveau favorisera une plus grande efficacité de la révision.

On se trouve, en outre, à abroger l'article 358.2 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* qui comporte des dispositions souples en matière de prolongation de délai pour motifs raisonnables. La règle de l'article 106 de la Loi prévoit, pour sa part, des motifs sérieux et légitimes pour justifier une prolongation de délai. Cette règle de la Loi semble donc plus restrictive et comporte des dangers de perte de droit. Le Barreau est d'avis que le critère de raisonabilité devrait être maintenu en matière de prolongation de délai, et ce, sans restriction quant à une

limite de temps, comme c'est le cas présentement au Tribunal administratif du Québec.

ARTICLE 127

La *Loi sur le Barreau* permet que les victimes d'actes criminels et les sauveteurs soient représentés devant le Tribunal par des personnes qui ne sont pas membres du Barreau en matière d'indemnisation. Cette exception à la représentation exclusive par avocat est-elle justifiée ? Cette exception, qui s'expliquerait pour des raisons historiques remontant à l'époque de la division des accidents du travail de la Commission des affaires sociales, ne semble pas avoir sa raison d'être et, dans l'intérêt public, devrait être retranchée de l'article 128 (2) a) 3° de la *Loi sur le Barreau*. Il faudra aussi procéder aux modifications correspondantes à l'article 38 du projet de loi.

ARTICLE 203

Pour les raisons que nous avons mentionnées dans nos commentaires relativement à l'article 34, nous croyons que l'article 203 devrait être retiré ou modifié de façon à toujours prévoir la présence d'un juriste sur les bancs de décideurs.

CONCLUSION

Le Barreau du Québec est d'accord avec les grands principes qui sous-tendent le projet de loi 35. Le législateur vise ici une justice plus efficace, plus accessible et de qualité accrue. Le Barreau considère que les dispositions du projet de loi favorisent l'atteinte de ces objectifs.

En particulier, la nomination des membres du Tribunal durant bonne conduite constitue un gain majeur pour l'indépendance et l'impartialité de la justice administrative au Québec. Les évaluations périodiques des membres du Tribunal ne doivent cependant pas affecter les garanties d'indépendance recherchées.

Le Barreau a formulé plusieurs propositions d'amendements qui visent à bonifier le projet de loi sans compromettre son principe. En particulier, le législateur ne doit pas créer des présomptions de désistement qui sont de nature à faire perdre, de façon automatique et absolue, des droits aux administrés suite à une révision administrative rendue par un organisme administratif.