

Mémoire du Conseil de la justice administrative

PROJET DE LOI N° 51

Loi visant notamment à rendre l'administration de la justice plus efficace et les amendes aux mineurs plus dissuasives.

Présenté à la Commission des institutions

23 septembre 2015

TABLES DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
Le Conseil de la justice administrative	3
Quelques statistiques sur les plaintes	4
Le Tribunal administratif du travail (2015, chapitre 15)	4
 ARTICLE 19	 5
 ARTICLE 22	 8
 COMMENTAIRES ADDITIONNELS	 9
La composition du comité d'examen de la recevabilité des plaintes	9
Le remplacement du président en chef du Bureau des présidents des conseils de discipline par le président en chef adjoint	9

INTRODUCTION

Le Conseil de la justice administrative a pris connaissance avec intérêt du projet de loi 51 intitulé Loi visant notamment à rendre l'administration de la justice plus efficace et les amendes aux mineurs plus dissuasives. Le Conseil n'a pas l'intention de se prononcer sur l'ensemble du projet de loi mais bien de formuler certains commentaires dans le plus grand respect du pouvoir législatif. Ces commentaires ont pour but de bonifier le projet de loi 51 à la lumière de l'expérience acquise par le Conseil dans la réalisation de son importante mission qui est de soutenir la confiance du public dans la justice administrative.

Le Conseil de la justice administrative

Le Conseil de la justice administrative est un organisme impartial et indépendant de l'Administration publique et des tribunaux sur lesquels il a compétence. Il a été institué par la Loi sur la justice administrative adoptée par l'Assemblée nationale le 13 décembre 1996¹. Il est en fonction depuis le 1^{er} avril 1998. Le Conseil s'apparente à plusieurs égards à certains organismes de surveillance de la magistrature au Canada, tel le Conseil de la magistrature du Québec, mais diffère quant à ses fonctions et sa composition.

La loi prévoit que le Conseil est formé de dix-sept membres, soit les présidents de la Commission des lésions professionnelles, de la Commission des relations du travail, de la Régie du logement et du Tribunal administratif du Québec, un membre de chaque tribunal ainsi que neuf citoyens dont deux sont avocats ou notaires. Le gouvernement désigne le président du Conseil parmi les membres citoyens.

Cette composition offre une large place aux représentants du public et elle constitue un élément indispensable au maintien de la confiance du public envers la justice administrative en assurant la transparence du processus déontologique.

Le Conseil exerce essentiellement des fonctions de prévention et d'enquête en matière de déontologie des décideurs administratifs appartenant à la Commission des lésions professionnelles², la Commission des relations du travail³, la Régie du logement⁴ et le

¹ *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, chapitre J-3, art. 165, entrée en vigueur, en ce qui concerne le Conseil, par l'article 877 de la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative*, L.Q. 1997, c. 43, et le Décret 1524-97 du 26 novembre 1997, (1997) 129 G.O. II, 7361.

² *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, RLRQ, chapitre A-3.001, art. 399, 400 et 411.

³ *Code du travail*, RLRQ, chapitre C-27, art. 137.24 et 137.25.

⁴ *Loi sur la Régie du logement*, RLRQ, chapitre R-8.1, art. 7.11, 7.12, 8.2, 8.3, 8.4, 9.5, 30.1 et 30.2.

Tribunal administratif du Québec⁵. Son principal mandat est de recevoir, d'examiner et de faire enquête, le cas échéant, sur les plaintes de nature déontologique formulées par un citoyen, un président de tribunal ou un ministre responsable à l'encontre d'un juge administratif de ces quatre tribunaux.

Au 31 mars 2015, il y avait 331 membres à la Commission des lésions professionnelles, 37 commissaires à la Commission des relations du travail, 40 régisseurs et huit greffiers spéciaux à la Régie du logement ainsi que 84 membres à temps plein et 26 membres à temps partiel au Tribunal administratif du Québec. Par conséquent, plus de 500 membres de ces tribunaux administratifs se retrouvent sous la compétence du Conseil.

Quelques statistiques sur les plaintes

Depuis le début de ses activités et jusqu'au 31 mars 2015, le Conseil de la justice administrative a reçu un total de 759 plaintes écrites. Au cours de l'exercice 2014-2015, 59 nouvelles plaintes lui ont été adressées. Toute plainte écrite concernant un membre de l'un des tribunaux administratifs sur lesquels le Conseil a compétence entraîne l'ouverture d'un dossier.

Sur les 71 plaintes traitées au cours de l'exercice 2014-2015, une plainte a été fermée administrativement, cinq plaintes ont été déclarées recevables, 47 plaintes ont été déclarées irrecevables, trois plaintes ont été déclarées fondées par un comité d'enquête et des sanctions ont été appliquées et quatre plaintes ont été considérées comme étant non fondées par un comité d'enquête. Enfin, 16 dossiers étaient toujours en cours de traitement à la fin de l'exercice.

La majorité des plaintes reçues au Conseil au cours de l'exercice 2014-2015 ont été formulées par des personnes qui étaient parties au litige et qui n'étaient pas représentées par un avocat devant le tribunal administratif. Une proportion de 71 % des plaintes reçues au Conseil au cours de l'exercice ont été formulées par des hommes. Enfin, mentionnons que 63 % des plaintes reçues au Conseil au cours de l'exercice 2014-2015 provenaient de la région de Montréal (32 %), de la Capitale-Nationale (19 %) et de la Montérégie (12 %).

Le Tribunal administratif du travail (2015, chapitre 15)

Le 1^{er} janvier 2016 certaines dispositions de la Loi regroupant la Commission de l'équité salariale, la Commission des normes du travail et la Commission de la santé et de la sécurité du travail et instituant le Tribunal administratif du travail entreront en vigueur dont celles créant le tribunal et modifiant la composition du Conseil.

⁵ Loi sur la justice administrative, précitée, art. 177 et suivants.

L'article 169 de cette loi prévoit qu'à cette date, le Conseil sera formé de quinze membres, soit les présidents de la Régie du logement, du Tribunal administratif du Québec et du Tribunal administratif du travail, un membre de chaque tribunal ainsi que neuf citoyens dont deux sont avocats ou notaires.

Il ne s'agit pas du seul changement touchant le Conseil puisque l'article 171 modifiera la composition du comité d'examen de la recevabilité des plaintes. Ce comité est formé par le Conseil et son mandat est d'examiner la recevabilité de chaque plainte.

Ce comité passera de sept à cinq membres (trois membres décideurs administratifs représentant chacun la Régie du logement, le Tribunal administratif du Québec et le Tribunal administratif du travail et deux membres citoyens). En outre, un quorum de trois membres sera dorénavant prévu.

Le projet de loi 51

ARTICLE 19

19. *Le Code des professions (chapitre C-26) est modifié par l'insertion, après l'article 115.10, des suivants :*

*« **115.11.** Le gouvernement peut destituer un président de conseil de discipline, le suspendre ou lui imposer une réprimande lorsque le Conseil de la justice administrative le recommande, après enquête faite à la suite d'une plainte pour un manquement au code de déontologie adopté en vertu de l'article 117.2.*

La plainte doit être écrite et exposer sommairement les motifs sur lesquels elle s'appuie. Elle est transmise au siège du Conseil.

Le Conseil, lorsqu'il procède à l'examen d'une plainte formulée contre un président de conseil de discipline, agit conformément aux dispositions des articles 184 à 192 de la Loi sur la justice administrative (chapitre J-3), compte tenu des adaptations nécessaires.

Toutefois, lorsque, en application de l'article 186 de la Loi sur la justice administrative, le Conseil constitue un comité d'enquête,

deux des membres qui le composent sont choisis parmi les membres du Conseil visés aux paragraphes 1° à 8° et 9° de l'article 167 de cette loi, dont l'un au moins n'exerce pas une profession juridique et n'est pas membre de l'un des organismes de l'Administration dont le président est membre du Conseil. Le troisième est le membre du Conseil visé au paragraphe 8.2° ou choisi à partir d'une liste établie par le président en chef du Bureau des présidents des conseils de discipline après consultation de l'ensemble des présidents de conseil de discipline. En ce dernier cas, si le comité juge la plainte fondée, ce membre participe également aux délibérations du Conseil pour déterminer la sanction.

« **115.12.** Le gouvernement peut démettre un président de conseil de discipline s'il est d'avis que son incapacité permanente l'empêche de remplir de manière satisfaisante les devoirs de sa charge. L'incapacité permanente est établie par le Conseil de la justice administrative, après enquête faite sur demande du ministre ou du président en chef du Bureau des présidents des conseils de discipline.

Le Conseil, lorsqu'il fait enquête pour déterminer si un président de Conseil de discipline est atteint d'une incapacité permanente, agit conformément aux dispositions des articles 193 à 197 de la Loi sur la justice administrative (chapitre J-3), compte tenu des adaptations nécessaires; toutefois, la formation du comité d'enquête obéit aux règles prévues à l'article 115.11.

« **115.13.** Le gouvernement peut révoquer de sa charge administrative le président en chef du Bureau des présidents des conseils de discipline ou le président en chef adjoint lorsque le Conseil de la justice administrative le recommande, après enquête faite sur demande du ministre pour un manquement ne concernant que l'exercice de cette charge.

Le Conseil, lorsqu'il fait une enquête visée au premier alinéa, agit conformément aux dispositions des articles 193 à 197 de la Loi sur la justice administrative (chapitre J-3), compte tenu des adaptations nécessaires; toutefois, la formation du comité d'enquête obéit aux règles prévues à l'article 115.11. »

Commentaires

Le Conseil de la justice administrative accueille favorablement l'élargissement de sa compétence.

Le processus mis en place par cet article est analogue à celui qui existe présentement pour les décideurs administratifs de la Commission des lésions professionnelles, de la Commission des relations du travail, de la Régie du logement et du Tribunal administratif du Québec.

Toutefois, l'expérience acquise par le Conseil l'amène à formuler un premier commentaire en ce qui a trait à la composition d'un comité d'enquête.

Le Conseil est d'avis que le troisième membre (*le troisième est le membre du Conseil visé au paragraphe 8.2° ou choisi à partir d'une liste établie par le président en chef du Bureau des présidents des conseils de discipline après consultation de l'ensemble des présidents de conseil de discipline*) ne devrait pas être un collègue du président de conseil de discipline, du président en chef ou du président en chef adjoint visé par la plainte.

Une telle modification éviterait tout questionnement sur l'impartialité ou l'apparence d'impartialité de ce membre.

Certes, le membre provenant du Bureau des présidents des conseils de discipline peut apporter aux autres membres du comité d'enquête un éclairage sur les pratiques en vigueur au sein du Bureau. Toutefois, nous sommes d'avis qu'il sera toujours possible pour un comité d'enquête de se renseigner sur ces pratiques en assignant un témoin.

Par ailleurs, la présence d'un décideur administratif appartenant à une autre organisation du même ordre assurera toujours une évaluation par les pairs.

Ce commentaire vaut également pour les autres lois accordant compétence au Conseil.

Notre second commentaire est en lien avec le futur code de déontologie des membres des conseils de discipline. Celui-ci s'appliquera au président de conseil de discipline ainsi qu'aux deux autres membres qui siégeront avec lui alors que le Conseil ne pourra traiter que les plaintes concernant le président du conseil de discipline.

Ainsi, la tâche d'interpréter les articles du Code de déontologie sera partagée entre le Conseil et un autre intervenant. La portée de ces articles sera donc déterminée par deux sources au terme de deux processus possiblement différents. Rappelons que le processus en vigueur au Conseil, en référant aux articles 184 à 192 de la Loi sur la

justice administrative, respecte les règles de justice naturelles (*Association des juges administratifs de la Commission des lésions professionnelles c. Québec (Procureur général)* 2013 QCCA 1690).

ARTICLE 22

22. *L'article 167 de la Loi sur la justice administrative (chapitre J- 3) est modifié :*

1° par l'insertion, après le paragraphe 8°, des suivants :

« 8.1° le président en chef du Bureau des présidents des conseils de discipline;

« 8.2° un président de conseil de discipline choisi après consultation de l'ensemble des présidents qui composent le Bureau des présidents des conseils de discipline et qui n'en est pas président en chef adjoint; »

2° par le remplacement dans le paragraphe 9°, de « neuf » par « onze ».

Commentaires

L'effet combiné de cet article et de l'article 169 de la Loi regroupant la Commission de l'équité salariale, la Commission des normes du travail et la Commission de la santé et de la sécurité du travail et instituant le Tribunal administratif du travail qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2016 sera de ramener à huit le nombre de décideurs administratifs siégeant au Conseil.

Il n'est donc plus nécessaire de faire passer le nombre de membres citoyens à onze puisque le nombre des décideurs administratifs ne dépassera pas huit.

COMMENTAIRES ADDITIONNELS

La composition du comité d'examen de la recevabilité des plaintes (article 184.2 de la Loi sur la justice administrative)

Le 1^{er} janvier 2016 entrera en vigueur l'article 171 de la Loi regroupant la Commission de l'équité salariale, la Commission des normes du travail et la Commission de la santé et de la sécurité du travail et instituant le Tribunal administratif du travail qui modifiera l'article 184.2 de la Loi sur la justice administrative quant à la composition du comité chargé d'examiner la recevabilité de chaque plainte en plus d'instaurer un quorum. Ainsi, ce comité passera de sept à cinq membres (dont deux citoyens) et son quorum sera de trois membres.

Afin de maintenir la présence au sein de ce comité d'au moins un décideur administratif appartenant à chacun des organismes de l'Administration dont le président est membre du Conseil, il y aurait lieu de ramener à sept le nombre de membres et à prévoir un quorum de cinq personnes.

Le remplacement du président en chef du Bureau des présidents des conseils de discipline par le président en chef adjoint

Le Conseil est d'avis qu'advenant le cas où le président en chef doit s'abstenir de participer aux séances du Conseil ou en cas d'absence prolongée de celui-ci, le président en chef adjoint soit désigné afin de le remplacer aux séances du Conseil.

En effet, il apparaît essentiel que la présidence du Bureau des présidents des conseils de discipline soit tenue au courant des problématiques identifiées et discutées par les membres du Conseil.

Le président en chef adjoint ainsi désigné devra prêter serment pour participer aux séances du Conseil.

Ce commentaire vaut également pour les autres lois accordant compétence au Conseil.