



ASSEMBLÉE NATIONALE

PREMIÈRE SESSION

TRENTE-CINQUIÈME LÉGISLATURE

Journal des débats

Commissions parlementaires

Commission permanente des institutions

Consultations particulières sur la justice administrative (6)

Le mercredi 3 mai 1995 — No 38

Président: M. Roger Bertrand

QUÉBEC

Abonnement annuel (TPS et TVQ en sus):

115 \$ débats de la Chambre — 10 \$ Index
325 \$ débats des commissions parlementaires
105 \$ commission de l'aménagement et des équipements
75 \$ commission du budget et de l'administration
70 \$ commission des institutions
65 \$ commission des affaires sociales
60 \$ commission de l'économie et du travail
40 \$ commission de l'éducation
35 \$ commission de la culture
25 \$ commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation
5 \$ commission de l'Assemblée nationale

Achat à l'unité: prix variable selon le nombre de pages

Règlement par chèque à l'ordre du ministre des Finances et adressé comme suit:

Assemblée nationale du Québec
Distribution des documents parlementaires
5, place Québec, bureau 195
Québec, (Qc) téléphone: 418-643-2754
G1R 5P3 télécopieur: 418-528-0381

Société canadienne des postes — Envoi de publications canadiennes
Numéro de convention: 0592269

Dépôt légal: Bibliothèque nationale du Québec
ISSN 0823-0102

Commission permanente des institutions

Le mercredi 3 mai 1995

Table des matières

Auditions

Union des municipalités du Québec (UMQ)	1
Syndicat professionnel des ingénieurs d'Hydro-Québec (SPIHQ)	7
MM. Marc Bellemare et Jean-François Gosselin	11

Intervenants

M. André Boulerice, président
M. Normand Jutras, président suppléant

M. Paul Bégin
M. Thomas J. Mulcair

- * M. Bernard Gagnon, UMQ
- * M. Louis Champagne, SPIHQ

- * Témoins interrogés par les membres de la commission

Note de l'éditeur: La commission a aussi siégé en matinée pour l'étude des modalités de préparation à la démarche d'information et de participation concernant l'avant-projet de loi sur la souveraineté. Le compte rendu en est publié dans un fascicule distinct.

Le mercredi 3 mai 1995

Consultations particulières sur la justice administrative

(Seize heures vingt-six minutes)

Le Président (M. Boulerice): À l'ordre, s'il vous plaît. Alors, nous reprenons les consultations particulières sur la justice administrative. Je déclare la séance ouverte en vous rappelant le mandat de la commission. La commission est réunie afin de poursuivre ses consultations particulières et tenir des auditions publiques sur la justice administrative.

Les remplacements ont déjà été communiqués ce matin, M. le secrétaire. Voilà.

Alors, je vais vous inviter... Je crois que nous avons comme groupe, cet après-midi, l'Union des municipalités du Québec, et, si je ne me trompe, il s'agit de M. Bernard Gagnon, qui est maire de Saint-Basile et membre du bureau de direction et du conseil d'administration, et de Mme Aline Laliberté, qui est conseillère en relations du travail et responsable des dossiers justice et démocratie. Je vous souhaite la bienvenue, en vous priant de bien vouloir excuser les parlementaires, y compris celui qui vous parle, mais la prolongation de la période des questions jette quelquefois un certain tohu-bohu, pour employer l'expression.

Alors, M. le maire, Mme Laliberté, je vous invite à nous faire part de vos commentaires immédiatement.

Auditions

Union des municipalités du Québec (UMQ)

M. Gagnon (Bernard): Alors, M. le Président, merci de votre accueil et de votre présentation.

M. le Président, M. le ministre, MM. les députés, nous désirons tout simplement remercier les membres de la commission des institutions de fournir l'occasion à l'Union des municipalités du Québec d'exprimer au gouvernement ses commentaires dans le cadre des consultations particulières sur la justice administrative.

Comme vous le savez tous, l'Union des municipalités du Québec est le principal regroupement de municipalités locales et de communautés urbaines du Québec. Ces quelque 300 municipalités membres, implantées dans toutes les régions du Québec, représentent plus de 80 % de la population totale du Québec et gèrent une proportion plus imposante encore, 85 %, de tous les budgets municipaux, étant donné, bien sûr, le caractère majoritairement urbain des municipalités membres de l'Union. La mission de l'Union des municipalités du Québec consiste à représenter les intérêts de ses membres et de leurs citoyens ainsi qu'à promouvoir l'institution municipale en tant que palier local de gouvernement élu au suffrage universel.

Instaurés au fil des ans pour des motifs d'efficacité, d'accessibilité et de spécialisation, les tribunaux administratifs jouent depuis longtemps un rôle très important. Malgré ce rôle grandissant, la prolifération des tribunaux ou organismes administratifs a amené le gouvernement à se préoccuper des incidences que pouvait comporter la création de tels organismes, notamment lorsque le mandat confié était, en totalité ou en partie, de nature judiciaire ou quasi judiciaire.

Le rapport du Groupe de travail sur certaines questions relatives à la réforme de la justice administrative, intitulé «Une justice administrative pour le citoyen», le rapport Garant, s'inscrit dans la foulée des diverses propositions de réforme des tribunaux administratifs avancées depuis un peu plus de 20 ans.

Le mandat confié par le gouvernement du Québec au Groupe de travail en vue de rationaliser les juridictions et compétences des organismes de l'administration pour favoriser l'accessibilité des citoyens à la justice administrative et la protection de leurs droits rejoint en très grande partie les préoccupations des municipalités, dont le souci est la qualité et l'efficacité des services offerts à leurs concitoyens.

L'Union des municipalités du Québec ne peut que souscrire à la démarche de rationalisation proposée par le Groupe de travail, démarche fondée sur la recherche de l'adéquation du rapport entre les fonctions attribuées à un organisme de l'administration et les pouvoirs et devoirs nécessaires et appropriés à leur accomplissement, afin, bien sûr, de rendre les meilleures décisions au meilleur coût et dans les meilleurs délais.

● (16 h 30) ●

En effet, depuis plusieurs années déjà, les municipalités demandent au gouvernement de favoriser leur autonomie administrative et fiscale afin de respecter l'adéquation souhaitable entre palier de décision, palier de prestation et palier de financement d'un service public.

L'UMQ a dégagé quelques principes fondamentaux qui guident le monde municipal dans l'ensemble de ses discussions avec le gouvernement et qui convergent vers l'objectif premier de toutes les administrations municipales, c'est-à-dire bien servir la population à moindre coût. Ainsi, nous voulons nous assurer que cette réforme des tribunaux administratifs respecte la primauté du citoyen contribuable et protège ses droits. Les municipalités désirent, au minimum, maintenir équivalent ou, mieux encore, diminuer le fardeau fiscal global de leurs concitoyens et concitoyennes.

L'organisation de la justice peut être souple et non formaliste. Nous en avons pour preuve, M. le Président, le cas des cours municipales, où les constatations du Groupe de travail ne sont pas applicables puisqu'il

s'agit de tribunaux judiciaires. Cependant, les cours municipales ont rendu la justice plus accessible aux citoyens avec un minimum de formalisme. Il existe au Québec, comme vous le savez, actuellement environ 139 cours municipales réparties sur l'ensemble du territoire qui exercent leur compétence sur quelque 610 municipalités. Les cours municipales répondent aux besoins du citoyen en s'adaptant aux différentes réalités, et ce, à des coûts modérés.

Le rapport sous étude par la commission souligne, entre autres, que l'état de la situation des tribunaux administratifs illustre un manque évident d'uniformité et de cohérence dans les règles régissant la prise de décisions à caractère particulier et personnel au sein de l'administration gouvernementale et une judiciarisation du processus décisionnel politique parfois difficile à justifier. Le Groupe de travail se demande si un tel manque d'uniformité et de cohérence est susceptible d'assurer l'accessibilité des citoyens à la justice administrative et la protection de leurs droits. À cet égard-là, le doyen Jean Beetz compare cette situation à une, et je cite, «véritable mosaïque légale dont la bigarrure peut difficilement être dépassée», tandis que les auteurs du rapport Ouellette la comparent à une, et je cite, «véritable soupe à l'alphabet».

Les municipalités voient, elles aussi, leurs actions alourdies ou ralenties par des normes et des contrôles gouvernementaux peu adaptés aux besoins locaux. Ces contrôles, par leur complexité et leur omniprésence, découragent l'initiative et l'innovation locales et entraînent des coûts supplémentaires importants.

Le parallèle de cet enchevêtrement de normes et de contrôles peut être fait avec l'organisation des tribunaux judiciaires. Le rapport souligne que les inconvénients du processus judiciaire, notamment ceux découlant de sa complexité, de sa lourdeur, de son formalisme, des délais et des coûts qu'il entraîne, ont été maintes fois dénoncés.

Le Groupe de travail recommande un allègement de l'administration de la justice pour la rendre accessible, simple, flexible, afin que les décisions soient rendues avec célérité, tout en économisant des coûts. Cet objectif a été maintes fois défendu par le monde municipal, et ce sont les citoyens, contribuables à tous les paliers d'administration publique et dont le fardeau fiscal est suffisamment élevé qui seront les bénéficiaires de cette réforme.

La règle de l'efficience doit guider, à notre point de vue, toute action gouvernementale, comme elle doit guider également toute action municipale. Les membres de l'Union des municipalités du Québec souscrivent à l'objectif du législateur de déjudiciariser le processus décisionnel. Pour utiliser les termes du groupe de travail mis sur pied par la Commission de la santé et de la sécurité du travail, et je cite, «si les causes de la judiciarisation avaient été faciles à cerner, nul doute que les solutions visant à corriger la situation auraient été mises en oeuvre depuis longtemps. La déjudiciarisation est souhaitable puisqu'elle permet à l'organisme d'offrir à sa

clientèle un meilleur service à moindre coût ainsi qu'un processus de révision d'autant supérieur qu'il est plus performant.»

Selon le rapport du Groupe de travail sur certaines questions relatives à la réforme de la justice administrative, il y a plusieurs avantages à la déjudiciarisation, dont, entre autres, une élimination des incertitudes entourant et découlant de la qualification des pouvoirs et la souplesse et l'adaptation des règles aux impératifs de l'action administrative. L'UMQ ose croire que cette souplesse et cette transparence ne pourront que mieux servir les intérêts des citoyens.

Le Groupe de travail recommande dans son rapport que la première décision administrative des organismes administratifs soit prise en respectant le devoir d'agir équitablement et mentionne que la préoccupation de toute réforme des tribunaux administratifs doit être, avant tout, l'amélioration de la qualité de la décision initiale. Les auteurs du rapport définissent un processus équitable comme étant celui qui concilie à la fois la préoccupation de l'intérêt public, inspirant toute l'action administrative, et le souci que cette action doit avoir du citoyen qui en est la raison d'être. Un tel processus, bien sûr, doit être transparent, souple, inquisitoire et non contradictoire, fondé sur l'enquête et la recherche et permettre d'aboutir ainsi rapidement et efficacement à une décision motivée susceptible d'être comprise par l'administré. Nous ne pouvons que constater, encore là, que le Groupe de travail et l'UMQ travaillent dans le même objectif, soit la primauté du citoyen, dans le respect de ses droits.

Au niveau des commentaires généraux, M. le Président, l'Union des municipalités du Québec est en accord avec les principes énoncés par le Groupe de travail sur certaines questions relatives à la réforme de la justice administrative. L'Union convient que le devoir d'agir équitablement des tribunaux administratifs protégera les droits des citoyens en rendant plus accessible la justice administrative et en simplifiant le processus judiciaire tout en respectant les règles de justice naturelle. Le recours aux tribunaux administratifs est trop souvent coûteux, trop complexe et formaliste et génère des délais.

L'uniformisation de règles de révision et d'appel permettra certainement une meilleure compréhension et connaissance du processus judiciaire pour l'administré qui doit faire valoir ses droits. Ainsi, les situations d'incertitude juridique devraient disparaître pour faire place à la certitude que les droits des citoyens seront protégés dans un processus uniforme.

La déjudiciarisation du processus décisionnel de certains organismes administratifs où la culture d'affrontement ne serait plus érigée en système et où le processus deviendrait souple et transparent sera sûrement comprise par l'administré et perçue comme un processus crédible.

La création telle que proposée du tribunal administratif du Québec et l'intégration sous forme de divisions des tribunaux déjà existants et de leurs membres,

tribunaux exerçant une fonction juridictionnelle d'appel dans les matières administratives, devraient contribuer, selon le rapport, à rehausser le prestige et la crédibilité de la justice administrative. L'Union des municipalités du Québec convient que c'est à ce niveau que se tiendra le premier débat contradictoire entre l'administration et le citoyen. Que des compétences exercées autrefois par un tribunal se retrouvent dans une division de ce nouveau tribunal — à être créé — n'enlève aucun droit au citoyen, puisque le Groupe de travail suggère que les divisions spécialisées soient regroupées par secteur et que chacune d'entre elles pourrait conserver ses caractéristiques propres selon, notamment, la nature et la portée de l'appel, la matière visée ou le type de clientèle desservie.

Il importe de se rappeler qu'une décision administrative est susceptible d'affecter les droits d'un citoyen, ou, du moins, ses intérêts, et qu'il faut lui accorder à cet égard une protection dont la simplicité et le caractère peu dispendieux seraient de nature à favoriser l'accessibilité. Nous souhaitons que la réforme proposée réponde bien aux attentes de nos citoyens.

L'Union des municipalités du Québec est ouverte aux changements, et notre réflexion nous amène à penser qu'il serait opportun de se pencher sur les caractéristiques d'une fonction administrative et d'une fonction juridictionnelle de certains organismes. Le rapport sous étude constate que les fonctions administratives ont été trop souvent judiciairisées, et, selon les orientations proposées par les auteurs du rapport, l'administration ne devrait plus être tenue d'agir judiciairement dans l'exercice de ces fonctions.

L'analyse de chacune des fonctions exercées par les différents tribunaux administratifs, qui, pour certains, rendent aussi des décisions quasi judiciaires, doit être effectuée afin de bien caractériser les fonctions. Cette caractérisation des fonctions pourrait être effectuée afin de bien camper les décisions à caractère administratif et celles à caractère juridictionnel.

Certaines fonctions administratives exercées par la Commission municipale du Québec, par exemple, auraient peut-être avantage à être judiciairisées, telles les enquêtes sur l'administration financière et celles portant sur tout aspect de l'administration, tandis qu'il serait peut-être opportun d'en déjudiciariser d'autres. Il en est de même de certaines décisions administratives rendues par la Commission de protection du territoire agricole, qui, au fil des ans, se sont judiciairisées, telles, bien sûr, les ordonnances.

• (16 h 40) •

Face à l'uniformisation des règles des tribunaux administratifs, le citoyen s'y retrouvera certainement plus facilement et c'est en ce sens que la justice lui sera plus accessible. La collaboration de l'Union vous est acquise dans le processus de définition des fonctions des tribunaux qui gravitent autour du secteur municipal afin, bien sûr, d'en évaluer chacune des fonctions et d'en déterminer leur nature, en tenant compte de la spécialisation de l'organisme, des délais pour rendre les déci-

sions, de la culture véhiculée par cet organisme et de son efficience.

Cette réforme doit strictement être élaborée en fonction des aspirations des citoyens. L'exercice de leurs droits est aussi important que leurs droits eux-mêmes.

Tel que mentionné — en conclusion, M. le Président — l'UMQ est d'accord avec les objectifs visés par le présent rapport. Le devoir d'agir équitablement peut s'appliquer dans un bon nombre de décisions rendues par les tribunaux administratifs, mais, tel que spécifié précédemment, il se peut aussi que des décisions administratives doivent être traitées judiciairement. L'Union des municipalités du Québec se prêtera volontiers à la volonté du législateur de réformer cette justice administrative. Nous ne pouvons que souscrire au fait de rendre cohérents le processus décisionnel et l'uniformisation des règles. La primauté du citoyen, voilà le leitmotiv de l'Union et, bien sûr, de l'ensemble des municipalités du Québec. Le citoyen doit être en mesure de se retrouver dans le processus décisionnel, de faire valoir ses droits et d'obtenir une décision de qualité dans un délai raisonnable.

Le défi du gouvernement sera maintenant d'ajuster cette justice réformée à la réalité en évitant de brusquer sa réalisation. Ce qu'il faut rechercher, c'est l'efficacité et la souplesse dans la prestation du service à rendre aux citoyens. M. le Président, c'est, dans ses tenants et aboutissants, le mémoire déposé par l'Union des municipalités du Québec.

Le Président (M. Boulerice): Je vous remercie, M. le maire. Il va de soi que l'opinion de l'Union des municipalités est toujours reçue avec beaucoup d'attention. Je suis persuadé que M. le ministre, le porte-parole de l'opposition pour la justice ainsi que les autres membres de la commission sont désireux d'échanger avec vous. Par contre, pour leur gouverne, je les informe que s'ils veulent respecter l'horaire qu'ils se sont fixé, ils doivent se restreindre ou prolonger. Alors, je vous suggérerais, au moment où on se parle, sept minutes trente secondes chacun. Assuré que vous serez suffisamment succincts...

Une voix: Vous ne les prenez pas toutes?

Le Président (M. Boulerice): Si je ne les prends pas toutes, mais confiant que M. Gagnon saura apporter les réponses pertinentes à vos questions. M. le ministre.

M. Bégin: Je voudrais vous remercier infiniment. Vous comprendrez que j'écoute avec beaucoup d'attention les gens provenant du milieu municipal, ayant pratiqué toute ma vie dans ce domaine; alors, j'ai une oreille très, très attentive.

Justement, je voudrais me référer à votre expérience personnelle comme gens qui êtes en relation directe avec les organismes. Vous avez mentionné au moins deux de ces organismes-là, comme la Commission de protection du territoire agricole et aussi la Commission

municipale. Par contre, vous n'avez pas fait allusion à un autre organisme qui a des relations directes avec les municipalités, c'est le Bureau de révision de l'évaluation foncière. J'aimerais écouter ce que vous avez à dire comme appréciation de certains fonctionnements, comme celui du BREF, et je reviendrai sur les aspects que vous avez soulevés. Par exemple, est-ce que vous sentez que le BREF, qui est un organisme où, généralement, on siège à deux personnes, un avocat et un évaluateur... Est-ce que vous avez le sentiment que c'est une bonne formule de fonctionnement pour régler les problèmes d'évaluation foncière que vous rencontrez?

M. Gagnon (Bernard): L'objet du mémoire qui a été déposé devant vous aujourd'hui avait pour but de voir, dans un premier survol, à donner le point de vue de l'Union sur les principaux principes qui y étaient retrouvés comme tels. Il n'avait pas comme mission d'élaborer systématiquement un point de vue sur le fonctionnement, par exemple, d'organismes touchant directement le milieu municipal. Si tel était le cas, et comme on le suggère également dans le mémoire, il nous fera plaisir d'approfondir cette question. L'objectif et le point central du mémoire étaient tout simplement d'indiquer la nécessité, à notre point de vue, d'avoir un processus qui soit plus léger, moins formaliste, dans l'ensemble des secteurs qui touchent la vie municipale comme telle. Bien sûr, à tous les égards, ces commentaires-là peuvent s'appliquer au Bureau de révision de la même façon, et cette culture de la confrontation est peut-être un élément qui pourrait être laissé de côté pour un processus d'agir équitablement, plus répandu comme tel. Mais il est clair, à moins que Mme Laliberté n'ait des éléments très particuliers à ajouter sur ce point-là, que le mémoire n'avait pas pour but de se prononcer sur certains aspects des interventions municipales devant certains tribunaux administratifs.

M. Bégin: Par contre, à la page 9, deuxième paragraphe, vous mentionnez que certaines fonctions administratives exercées par la Commission municipale auraient peut-être avantage à être judiciairisées, telles les enquêtes sur l'administration financière et celles portant sur tout aspect de l'administration. Alors, je comprends que, dans le cadre d'une enquête semblable, qui, actuellement, est justement non judiciairisée, vous préféreriez qu'elle le devienne. Par contre, quand on parle d'une audition devant la Commission municipale soit sur un appel provenant du ministère de l'Environnement ou encore lorsqu'il s'agit du congédiement, la suspension du traitement d'un cadre, là on est dans un processus assez judiciairisé. Pouvez-vous élaborer un peu plus sur cet aspect-là?

M. Gagnon (Bernard): Il y a de ces fonctions-là, quand on parle de la Commission municipale, bien sûr, qui, pour nous, doivent être maintenues, au niveau de la judiciairisation de tout le processus, celui auquel vous faites référence comme tel, toute la question des

congédiements, par exemple, qui est un élément qui nous apparaît essentiel, puisque des droits personnels sont impliqués, et, donc, on se doit de respecter et de protéger par un processus judiciaire toute cette démarche-là. Par contre, comme vous le soulignez très bien et comme on y fait référence dans le mémoire, d'autres types de travaux sont faits actuellement et sont perçus comme étant administratifs. Ils devraient, à notre point de vue, peut-être être davantage judiciairisés puisqu'ils ont des conséquences qui sont énormes. Les enquêtes, par exemple, toutes les enquêtes qui sont tenues sur toutes sortes d'organisations, y inclus les municipalités comme telles, ne répondent pas nécessairement à un processus judiciaire du début jusqu'à la fin et créent beaucoup d'attentes lorsqu'elles sont effectivement mises sur la place publique comme telles et sans nécessairement avoir cette garantie que l'ensemble des éléments qui sont impliqués par une telle enquête soient respectés. Par exemple, le simple respect de la règle de la justice naturelle, entendre l'autre partie, qui est un élément important.

Donc, ce qu'on a voulu souligner, c'est qu'il était important de déjudiciariser certaines fonctions puisqu'il y va de l'intérêt des citoyens, mais, de la même façon, dans le balancier, on a voulu souligner qu'il y aurait un examen à faire dans le sens opposé à d'autres types de travaux, même des travaux administratifs, pour les judiciairiser davantage. C'est le point de vue que l'on exprime avec ces exemples-là, mais qui font en sorte que la déjudiciarisation est un aspect. Mais, à cette occasion-là, il faut voir qu'il y a d'autres aspects qui devraient peut-être être déjudiciarisés davantage.

M. Bégin: Mon collègue voudrait poser une question.

Le Président (M. Boulerice): M. le député de Drummond, brièvement.

M. Jutras: Oui, deux minutes et demie, deux minutes 30 secondes. Quand vous dites: Certaines fonctions administratives exercées par la Commission municipale du Québec auraient peut-être avantage à être judiciairisées, je comprends, de ce que vous dites, que c'est parce que c'est des décisions qui peuvent avoir des conséquences importantes. C'est ça? Oui. Mais ça va être quoi, la marge? Où on va s'arrêter, à savoir: est-ce qu'on judiciairise? est-ce qu'on déjudiciarise? Vous dites: Quand ça a des conséquences importantes, on judiciairise. Mais, là, quand on déjudiciarise? Est-ce qu'on va aller en fonction des montants? J'essaie de voir où va être la marge.

• (16 h 50) •

M. Gagnon (Bernard): Il y a quand même des droits qui sont impliqués à l'intérieur de ça. Les droits des individus qui sont impliqués commandent nécessairement des démarches qui respectent un minimum de procédures comme telles lorsque des droits fondamentaux risquent d'être affectés. Et, dans ce sens-là, il nous

apparaît que ce type de démarche, d'enquête, par exemple, de vérification ou d'autres types de démarches qui peuvent être initiées devraient être encadrés davantage pour s'assurer du respect de l'ensemble des règles de justice naturelle, ce qui n'est pas nécessairement, à notre point de vue, le cas maintenant. Alors, est-ce un processus plus judiciaire? Je ne pense pas qu'on doive aller sur une procédure plus souple dans ces cas-là. On devrait, au contraire, aller choisir une procédure qui est plus contraignante, qui permet à celui qui fait face à cette enquête-là d'apporter quand même son point de vue sans nécessairement qu'un processus se joue en haut des têtes et qu'arrive une décision ou une recommandation, quelle qu'elle soit, qui puisse affecter sérieusement les droits des personnes concernées.

M. Jutras: Le député de Chomedey a envoyé ses fleurs.

Le Président (M. Boulerice): Mais Saint-Basile est une ville fleurie, au départ. C'est justement ce que je remarquais. Sur ma liste, on ne voyait pas «le-Grand». Ayant oeuvré sur la rive sud durant de nombreuses années, je me suis dit: Est-ce qu'on a rapetissé Saint-Basile? Cela m'aurait étonné, d'ailleurs. Alors, M. le député de Chomedey.

M. Mulcair: Merci, M. le Président. Effectivement, ça me fait très plaisir de souhaiter la bienvenue aux représentants de l'Union des municipalités du Québec, présidée depuis peu par le maire de Laval. M. Gagnon, Mme Laliberté, bienvenue.

Le sujet de la réforme des tribunaux administratifs a été abordé par l'Union des municipalités d'une manière extrêmement exhaustive. Vous l'avez très bien résumé dans votre document, ça se voit que vos membres ont énormément d'expérience avec ces instances-là. Comme le temps manque un peu cet après-midi, plutôt que d'aller trop dans le détail avec les questions que j'avais préparées à votre égard, j'aimerais peut-être profiter du peu de temps dont je dispose avec vous pour vous poser une question spécifique. Vous avez plusieurs suggestions. Vous faites un compte rendu des problèmes lors de la sélection, de la nomination et de la reconstitution éventuelle des membres des tribunaux administratifs. On a eu plusieurs indications qui nous ont été données par différents groupes que c'est vraiment là qu'il y avait le plus de problèmes. Devant une telle constatation générale, on doit, justement, être à l'écoute.

Dans un premier temps, j'aimerais savoir de votre part si, dans votre expérience — parce que les municipalités embauchent aussi, c'est la chose publique encore une fois, vous devez être ouverts, vous autres aussi, il faut que ce soit transparent, il ne faut pas qu'il y ait du favoritisme là-dedans — basé sur votre expérience et l'expérience de vos membres, vous avez des suggestions concrètes pour les membres de cette commission de l'Assemblée nationale sur les étapes qu'on

pourrait prendre pour rendre le processus de sélection, de recrutement, tout ce processus-là plus crédible aux yeux du public?

M. Gagnon (Bernard): Vous parlez de tous ceux qui auront à rendre des décisions en matière administrative comme telle.

M. Mulcair: Oui, effectivement.

M. Gagnon (Bernard): Mon expérience à cet égard-là est peut-être un peu limitée, mon expérience de maire, devrais-je dire. L'expérience que j'ai en la matière, c'est celle qui me provient de ma profession, qui est celle d'avocat qui a eu à voir ou à regarder l'ensemble des règlements déjà existants en matière de sélection de personnes pour agir à des postes qui touchent la magistrature, par exemple. Je sais, pour un, qu'il y a certaines règles qui sont tracées, qui sont suivies, je pense bien, pour l'ensemble de la sélection des personnes aptes à être sélectionnées aux postes de juges au Québec. Je crois même que les juges municipaux doivent être sélectionnés en fonction des mêmes procédures ou de procédures qui sont similaires par rapport aux juges des cours dites supérieures, Cour du Québec et Cour supérieure, donc, un processus qui existe déjà.

M. Mulcair: Il y a une suggestion qui a été faite ici. À l'heure actuelle, pour la plupart de ces nominations-là par le gouvernement, il n'y a même pas d'avis de concours, il n'y a même pas d'appel de candidatures. Les gens ne soumettent pas leur nom ni leur curriculum vitae parce que c'est fait à la discrétion quasi absolue du lieutenant-gouverneur en conseil. Est-ce que, à votre sens, ce serait opportun de songer à une telle exigence comme préalable dans tous ces concours-là, dans ces matières?

M. Gagnon (Bernard): Oui. Je peux dire... et, dans ce sens-là, je peux difficilement engager l'Union des municipalités...

M. Mulcair: Non.

M. Gagnon (Bernard): ...mais il est clair qu'avec la compréhension que j'en ai, oui, à cette question-là très claire, un processus rigoureux de sélection, connu, publicisé, devrait exister, à mon point de vue, pour encadrer la totalité des opérations du choix des personnes qui ont à prendre des décisions en matière administrative comme telle, surtout lorsque ces décisions-là affectent des droits individuels ou collectifs. Je pense que c'est une garantie normale qu'on s'est donnée à d'autres niveaux de justice, et les décisions, on le sait, sont de plus en plus nombreuses aux niveaux administratif, judiciaire et quasi judiciaire. Il y a donc là, à mon point de vue, une nécessité d'avoir un encadrement et des règles de sélection effectivement strictes qui assurent que l'on puisse retrouver dans ces fonctions-là des

hommes et des femmes capables de remplir des fonctions pour lesquelles ils ont été nommés.

M. Mulcair: Vous nous avez dit tantôt que ce n'était pas votre expérience première, les nominations au niveau provincial. C'est à mon tour — moi aussi, je suis avocat — de vous faire un aveu, qu'en ce qui concerne les nominations au niveau municipal je ne suis pas très ferré. Peut-être que vous pouvez m'aider. Quand une municipalité est appelée à faire une nomination pour certains postes clés, par exemple pour l'embauche de leur greffier municipal, le secrétaire général, peut-être d'autres postes d'importance, gérant général de la ville, des choses comme ça, aux termes de la loi, est-ce que c'est prévu parfois que c'est le conseil de la municipalité, le conseil de la ville qui doit faire la nomination, ou l'exécutif qui doit l'entériner? Est-ce qu'il y a des exemples comme ça?

M. Gagnon (Bernard): Non. C'est le conseil municipal qui prend ces décisions.

M. Mulcair: C'est le conseil municipal.

M. Gagnon (Bernard): Oui.

M. Mulcair: Donc, avec les deux côtés. S'il y a une opposition, tout le monde a un droit de regard là-dessus.

M. Gagnon (Bernard): C'est exact. Oui. Bien sûr, il y a des municipalités où, là, peut-être qu'un comité exécutif existe et peut-être que, dans sa charte constitutive, les pouvoirs de sélection appartiennent au comité exécutif. Mais, en règle générale, dans les municipalités où il n'y a pas de comité exécutif — qui sont la majorité — c'est le conseil qui décide.

M. Mulcair: C'est peut-être pour ça qu'il y a moins de chicanes au niveau municipal sur ces questions-là. Parce que, effectivement, avec l'input, si vous me passez l'expression anglaise, avec l'apport des deux côtés du conseil municipal, on peut s'assurer qu'il n'y pas de favoritisme politique, ou, du moins, les gens vont pouvoir questionner très ouvertement s'ils soupçonnent son existence. C'est peut-être là un modèle que, nous, on pourrait suivre à notre avantage, parce qu'on se rend tous compte, par le nombre d'intervenants qui nous ont dit la même chose, que cette partie de notre système des tribunaux administratifs a vraiment des carences importantes.

M. Gagnon (Bernard): Ce que je peux dire à cet égard-là, c'est qu'au niveau du choix des cadres ou des directeurs de service au niveau municipal, bien sûr, c'est toujours la théorie de cascade qui s'applique. Alors, les plans de carrière sont faits par les individus, puis ils commencent à servir leurs citoyens dans une municipalité d'une envergure x pour, par la suite, vou-

loir avoir une municipalité un peu plus importante en termes de population pour satisfaire leur plan de carrière et leur développement professionnel comme tel. C'est peut-être là, pour les administrations municipales comme telles, un gage de sécurité dans la mesure où on peut facilement vérifier, contrôler et voir les expériences de chacun de ces individus-là, suivre leur plan de carrière tout au cours des années et s'apercevoir de la qualité de la décision que l'on prend, à un moment donné, comme tel. C'est peut-être pour ça que les administrations majoritaires ou minoritaires peuvent se rendre compte exactement... Ils peuvent arriver à être d'accord comme tel. Je sais que c'est dans certains de nos membres de l'Union, même là où il y a des divisions importantes dans certaines municipalités. Encore des exemples très récents où les décisions quant au choix du premier fonctionnaire, par exemple, ont été unanimes.

M. Mulcair: Excellent. Alors, je vous remercie beaucoup pour cette information-là. C'est sans doute un modèle qu'on aurait intérêt à rechercher un peu plus en détail. Merci.

Le Président (M. Boulerice): Je vous remercie, M. le maire et Mme Laliberté. Encore une fois, veuillez nous excuser pour ce retard que nous avons accusé, mais que vous avez si bien repris en étant on ne peut plus percutants. Merci.

Des voix: Avec le nombre élevé de municipalités...

Le Président (M. Boulerice): Voilà. Ha, ha, ha! Est-ce que je peux inviter immédiatement le Syndicat professionnel des ingénieurs d'Hydro-Québec à prendre place à la table? Hydro-Québec n'y est pas. Alors, nous suspendons.

(Suspension de la séance à 17 heures)

(Reprise à 17 h 4)

Le Président (M. Jutras): Alors, on va recommencer. Bienvenue, messieurs, à la commission des institutions, qui procède à des consultations particulières sur la justice administrative. Alors, vous êtes du Syndicat professionnel des ingénieurs d'Hydro-Québec.

M. Champagne (Louis): C'est ça, M. le Président.

Le Président (M. Jutras): Oui. Alors, si vous voulez vous présenter. J'imagine que vous êtes M. Pierre Tremblay?

M. Champagne (Louis): Non, Pierre n'est pas arrivé. Je suis Louis Champagne, le président du Syndicat, M. le Président.

Le Président (M. Jutras): Louis Champagne?

M. Champagne (Louis): Oui.

Le Président (M. Jutras): Oui. Si vous voulez présenter celui qui est à votre droite.

M. Champagne (Louis): Je suis avec M. André Baril, qui est membre de notre comité des griefs.

Le Président (M. Jutras): Alors, on va donc procéder immédiatement. Si vous voulez nous faire votre présentation, et, par la suite, il y aura possibilité d'intervention du côté ministériel comme du côté de l'opposition. Vous pouvez procéder.

Syndicat professionnel des ingénieurs d'Hydro-Québec (SPIHQ)

M. Champagne (Louis): Merci. Alors, je vais tout d'abord vous présenter notre Syndicat. Nous représentons les 1 600 ingénieurs qui travaillent à Hydro-Québec, depuis un peu plus de 30 ans. Nous représentons aussi des cadres de premier niveau. Nous bénéficions pour ça d'une exception au Code du travail. Nous sommes un syndicat qui a été créé par la loi, en fait, dont la création a été permise par une exception au Code du travail.

Alors, comme je vous ai dit, nous existons depuis une trentaine d'années. Nous oeuvrons dans tous les domaines, dans toutes les activités d'Hydro-Québec. Depuis notre création, nous utilisons la procédure de grief, qui est celle qui était prévue à l'époque et qui l'est encore aujourd'hui, pour régler nos différends avec notre employeur. Évidemment, c'est toujours la même raison pour laquelle cette procédure-là est utilisée, c'est un tribunal rapide, spécialisé, en principe toujours rapide, spécialisé — je vais revenir là-dessus tantôt — et qui doit permettre une administration efficace de la justice, c'est-à-dire de désengorger les autres cours et permettre à ceux qui ont des différends sur leurs contrats de les régler rapidement et efficacement.

Alors, au départ, quand nous avons commencé à faire des griefs... on a regardé les décisions arbitrales que nous avons depuis une trentaine d'années, on a jeté un bref coup d'oeil dessus. Les décisions que nous avions à l'époque se rendaient en quelques mois, c'est-à-dire que ça prenait quelques mois pour avoir un arbitre, obtenir sa décision. La durée d'une audition était d'à peu près une journée et la décision elle-même faisait au maximum deux pages et demie, trois pages; la bonne moyenne était autour d'une page et demie. Je dois vous dire que, depuis, pour obtenir un arbitre... On va faire l'espèce d'historique, si vous voulez, sur la période, parce que les délais sont devenus extrêmement longs. Dans certains cas, avant d'obtenir une date d'un arbitre, ça prend un an; on a eu des cas où, pour obtenir sa décision, ça a pris plus d'un an, et les délais d'audition eux-mêmes couvrent, en moyenne aujourd'hui, quatre à cinq jours.

Il faut comprendre aussi que les textes de convention collective que les arbitres ont à analyser sont plus longs et plus complexes que ceux qu'ils avaient à analyser il y a 30 ans. Mais il n'en demeure pas moins que, pour obtenir une justice rapide et efficace, les membres que nous représentons... Parce que, en plus de 30 ans d'histoire, nous avons eu un grief de la part de l'employeur. C'est plutôt les syndicats qui font des griefs que les employeurs qui font des griefs aux syndicats. Nous avons eu un grief de l'employeur, je dis bien. Ces délais-là rendent l'efficacité et la rapidité du système... en tout cas, font en sorte que la rapidité du système et même son efficacité sont, en quelque sorte, contestées par nos membres. Évidemment que le tribunal... l'arbitre considère son forum comme un tribunal, et les avocats, aussi, que nous utilisons, ils le considèrent de la même façon, ce qui fait qu'on se retrouve avec plusieurs jours d'audition, dans la moyenne des cas, avec des coûts qui montent et une justice qui est plus lente à obtenir.

Alors, c'est tout ça qui fait en sorte que ce qu'on constate, c'est qu'une structure qui avait été créée pour aider à administrer rapidement et efficacement la convention collective, ou l'arbitrage des différends, est devenue plus... fait partie plus, maintenant, du rapport de force des parties et est, en quelque sorte, un peu dénaturée aujourd'hui par rapport à ce qu'on observait il y a 30 ans. La durée, le processus lui-même qui est très judiciaire et les coûts qui l'accompagnent rendent tout ça... font en sorte que le grief a perdu de son... la démarche pour se faire entendre par l'arbitre a perdu en partie, pas de sa raison d'être, mais de son objet.

Nous avons fait ce constat-là avec l'employeur et nous pensons, au cours des prochains mois, être en mesure d'étudier de nouvelles formules non pas d'arbitrage, mais de préarbitrage, où on rendrait une médiation, une forme de médiation, en tout cas, préalable à l'examen du grief par un arbitre, le médiateur pouvant être l'arbitre. On ne voit pas d'objection de fond à fonctionner ainsi. Mais, de toute façon, nous estimons que nous devrions regarder, nous allons regarder d'autres formules, et nous espérons avoir le temps de le faire avant de nous présenter ici pour pouvoir le faire avec notre employeur, mais les délais nous ont empêchés de le faire. Ce qui fait que ce qu'on va vous dire, c'est plus nos intentions ou nos espoirs. C'est de trouver des façons plus efficaces, plus rapides et qui vont mieux représenter aussi les... qui vont mieux régler les problèmes que nous avons. Parce que l'un des risques qu'on a quand on va en arbitrage, c'est d'avoir une décision qui ne va plaire à personne, finalement, parce qu'on va avoir abordé la question, on va avoir manqué, en quelque sorte, de part et d'autre, d'exposer le problème que nous voulions exposer à l'arbitre clairement et simplement, et on va se retrouver avec une décision qui... En tout cas, dans notre jargon, nous autres, on dit que ces décisions-là sont des chameaux à trois bosses.

• (17 h 10) •

D'un commun accord, on essaie d'amender par voie de négociation. Alors, c'est partie avec le rapport de force. Le fait qu'on exerce le rapport de force devant un tribunal ou qu'on utilise le tribunal comme un rapport de force a déjà abouti à quelques reprises dans notre Syndicat à une négociation pour obtenir... pour s'organiser ensemble pour avoir des décisions avec lesquelles on peut vivre.

Alors, c'est un peu le portrait auquel les 30 ans d'histoire que nous avons vécus nous ont menés, et c'est un peu aussi les avenues qu'on va explorer pour tenter d'améliorer le processus.

Le Président (M. Jutras): Merci. M. le ministre.

M. Bégin: Merci, messieurs. Je pense que vous nous apportez un éclairage tout à fait différent et nouveau et très intéressant. Je vous avoue honnêtement que de voir... C'est un peu, en même temps aussi, je dois dire, un peu décourageant, dans le sens que vous nous dites: On avait un processus qui était simple, qui était rapide, qui était peu coûteux, qui, par le temps, est devenu l'inverse de ce que je viens de dire. Et vous cherchez à en sortir. Pourtant, le procédé du grief est supposé être celui qui est le plus efficace. C'est en théorie, ça. Alors, ça me décourage un peu de voir que, 30 ans plus tard, on est rendus quasiment à la case départ. Comment va-t-on maintenant solutionner nos problèmes de griefs d'une manière rapide, efficace et peu coûteuse?

La question que je me demande puis que je voudrais vous poser: Est-ce que, dans votre analyse, vous avez pu découvrir comment ça a pu se produire? Pourquoi? Est-ce que c'est inhérent au processus lui-même? Est-ce qu'un intervenant, je ne sais pas, le fait que... ou l'arrivée des chartes, l'arrivée des conventions collectives, vous en avez parlé tantôt, qui étaient plus abondantes... Mais l'existence des chartes des droits, et tout ça, est-ce que vous pensez... En tout cas, y a-t-il un élément qui explicite le tout ou bien si c'est un ensemble d'éléments qui nous mènent inévitablement à une situation comme celle que vous venez de décrire?

M. Champagne (Louis): On ne sait pas si c'est inévitable. En tout cas, on aurait aimé mieux l'éviter. C'est d'abord la complexité des conventions. Je vous ai dit que les décisions arbitrales que nous avions à l'époque couvraient deux à trois pages. La convention qu'on avait à l'époque faisait peut-être 35 ou 40 pages; elle en fait facilement le double ou le triple aujourd'hui. À l'époque, des items... peut-être pas les chartes des droits, parce que je ne me souviens pas que nous ayons eu des problèmes découlant de l'application d'une charte à Hydro-Québec, que ce soit la Charte des droits et libertés, que ce soit la Charte de la langue française ou d'autres lois d'ordre public. En général, notre employeur respecte, en tout cas, tente de respecter les lois,

et on n'a pas à les faire interpréter. Donc, pour nous, notre analyse, ce n'est pas les chartes.

Il y a tout d'abord la complexité des conventions collectives, la complexité des questions qui sont posées à l'arbitre. On regarde, par exemple, les régimes d'avantages sociaux, les régimes de retraite, les régimes d'assurance-vie. Ces notions-là, les notions de droit qui sous-tendent ces régimes-là sont parfois très complexes, recourent des lois comme la loi de l'impôt, peuvent recouper aussi les deux juridictions, la fédérale et la provinciale, en particulier en ce qui a trait à la loi de l'impôt pour les régimes de retraite. Donc, la complexité des conventions collectives et la complexité des questions dans les conventions collectives qui sont soumises à l'examen de l'arbitre peuvent faire en sorte que ces délais augmentent.

Ensuite, étant donné que le grief peut être devenu un outil au service du rapport de force, il est possible, par exemple, qu'un grief qui aurait pris une journée à l'époque, un grief de congédiement ou un grief de mesure disciplinaire, pour tenter de dissuader une des parties de le mener à terme, l'autre partie va en faire durer l'audition en multipliant les preuves, en répétant les preuves. On a des exemples de ça presque ad nauseam. Et les tribunaux n'ont pas tendance à pénaliser, en quelque sorte, la partie qui se livre à ce genre d'excès là. En tout cas, on a de la misère à faire pénaliser...

M. Bégin: Excusez, je ne suis pas sûr d'avoir compris. Est-ce que les tribunaux pénalisent ceux qui l'utilisent...

M. Champagne (Louis): Non, on n'a pas...

M. Bégin: ...ou favorisent?

M. Champagne (Louis): S'ils ne les pénalisent pas, ils se trouvent à les favoriser. Ha, ha, ha!

M. Bégin: Ah! O.K. Je comprends mieux.

M. Champagne (Louis): On a des cas où on a des témoins qui sont indisponibles pour une raison ou pour une autre, ou des avocats qui se rendent indisponibles tout à coup, et on remet les causes, on reporte des causes, ce qui fait durer... On a des exemples où ça a pu durer quelques mois. L'ensemble d'une audition à partir du début jusqu'à sa fin, jusqu'à la fin des plaidoyers, ça peut durer quelques mois. Encore une fois, dans la mesure où les arbitres ne sont pas très disponibles, si ça prend un an pour avoir un arbitre et qu'on doit lui demander de revenir parce qu'on n'a pas eu le temps en deux jours de finaliser une preuve ou de finaliser des plaidoyers, il peut nous reporter à quatre, cinq ou six mois avant de nous entendre à nouveau, ce qui n'est pas de nature à raccourcir les délais.

M. Bégin: Vous avez utilisé... je pensais que vous le feriez et vous l'avez fait à nouveau, là... c'est

l'utilisation du processus des griefs comme étant un rapport de force: la multiplication des griefs, mettons, dans certaines circonstances, qui a pour effet d'embourber le système et de laisser en plan un problème important non solutionné parce qu'il n'y a pas de décision et de congestionner, en fait, tout le fonctionnement du système; d'autre part, à l'inverse, l'utilisation de mesures dilatoires par le biais d'avocats ou de non-disponibilité de personnes essentielles à la solution du litige. Alors, on voit déjà là, je pense, un élément. C'est que le système est utilisé à une fin autre que celle pour laquelle il a été créé. Donc, ce n'est pas inhérent au système. C'est externe au système.

M. Champagne (Louis): Exact.

M. Bégin: Par contre, ce qui m'étonne un peu, c'est la non-disponibilité des arbitres. Est-ce qu'il n'y a pas lieu de penser que s'il n'y en a pas suffisamment... Il y a beaucoup de monde qui attend après l'ouvrage, vous savez, de ce temps-là. Ha, ha, ha! Est-ce que vous avez un volume tel que ça prend peut-être beaucoup d'arbitres, et vous n'en avez pas, ou bien s'il n'y en a pas beaucoup, mais que, quand votre tour arrive, justement, ils ne sont pas disponibles parce qu'il sont ailleurs? C'est quoi, le problème de la disponibilité des arbitres?

M. Champagne (Louis): Ce n'est pas un problème de volume, parce que, par rapport à d'autres syndicats, nous avons un petit volume d'arbitrages, en moyenne, annuellement. Donc, ce n'est pas le volume.

M. Bégin: Exemple?

M. Champagne (Louis): Les grosses années, ça peut aller à cinq ou six arbitrages.

M. Bégin: Ah, mon Dieu!

M. Champagne (Louis): Alors, c'est pour ça... En tout cas, si quelqu'un engorge le système, M. le ministre, ce n'est pas nous. Ha, ha, ha!

M. Bégin: Non, non, ce n'est pas vous autres! Ha, ha, ha!

M. Champagne (Louis): Mais il y en a peut-être d'autres qui les utilisent, les arbitres. On a peut-être tendance à ne faire confiance qu'aux arbitres, de part et d'autre, parce que les arbitres sont nommés par...

M. Bégin: Les deux parties.

M. Champagne (Louis): ...de gré à gré. On a peut-être tendance à trop faire confiance aux mêmes arbitres. Si on avait un rôle d'arbitres où les arbitres revenaient...

M. Bégin: En rotation.

M. Champagne (Louis): ...presque à tour de rôle, on aurait peut-être des arbitres qui seraient disponibles plus rapidement. Mais on n'a pas fait faire d'étude sur les délais moyens des arbitres, aujourd'hui, avant de rendre une sentence, avant de se rendre disponibles. Mais, notre crainte, c'est que c'est beaucoup plus long aujourd'hui, en moyenne, que c'était il y a 20 ou 30 ans.

M. Bégin: Merci.

Le Président (M. Jutras): M. le député de Chomedey.

M. Mulcair: Oui. Merci beaucoup, M. le Président. Alors, à mon tour, il me fait très plaisir de souhaiter la bienvenue aux représentants du Syndicat professionnel des ingénieurs d'Hydro-Québec et de les remercier pour leur présentation, parce que, effectivement, on y voit, M. le Président, presque une analogie avec ce que nous avons pu faire décrire par de très nombreux intervenants devant cette commission parlementaire, en ce sens qu'un système voué, au départ, à rendre des décisions rapidement, efficacement, sans trop d'avocasseries, si vous me passez l'expression, est devenu extrêmement lourd, lent, coûteux et encombré.

Vous basant sur votre expérience, et vous l'avez extrêmement bien décrite, est-ce que vous êtes capable de nous donner une indication, M. Champagne ou une des personnes qui vous accompagnent... Est-ce que vous avez, par exemple, avec vos contacts dans d'autres domaines, d'autres juridictions, d'autres endroits... avez-vous des modèles qui ont été proposés? Parce que j'imagine que ce n'est pas un problème unique au Québec que vous venez de décrire dans le domaine des griefs. Est-ce que vous avez, donc, des modèles à nous proposer ou que vous avez étudiés et que vous trouvez intéressants?

M. Champagne (Louis): Il y a le modèle de la médiation-arbitrage qui est utilisé dans d'autres juridictions, dans des États américains et, je pense, en Ontario. Ce modèle-là, les parties peuvent l'utiliser au Québec. Mais c'est de consentement mutuel. Ce n'est pas quelque chose que la loi... en tout cas, le Code du travail ou notre façon de faire encadre de façon très rigoureuse actuellement. On pourrait avoir un processus qui permette aux parties, en tout cas, de passer par la phase de la médiation-arbitrage.

Les gens qui utilisent ça nous disent que la qualité des décisions des arbitres en est grandement améliorée quand ils ont à rendre des décisions. Ce que cette démarche-là vise, c'est à faire en sorte que les parties, plutôt que de recourir à un tribunal, tâchent de s'entendre entre elles avec quelqu'un qui va les aider à cheminer...

M. Mulcair: O.K.

• (17 h 20) •

M. Champagne (Louis): ...qui va comprendre le problème. Et, ça, ce serait utilisé dans les provinces comme l'Ontario et dans certains États américains dans le domaine du droit du travail. Je ne sais pas si c'est utilisé dans d'autres sphères d'activité sociale, mais, dans le domaine du droit du travail, c'est utilisé ailleurs, oui.

M. Mulcair: C'est effectivement très intéressant pour nos travaux parce que, justement, nous, on tente, par le biais de ces travaux et des expertises qui ont été fournies, d'arriver à faire quelque chose avec une problématique que tout le monde est capable de décrire mais qui n'avait jamais trouvé de solution simple. Et ce que vous étiez en train de nous expliquer là pourrait justement, encore une fois, par analogie, s'appliquer dans bon nombre de tribunaux... de situations où on a à rendre des décisions administratives qui affectent les gens. Parce que la notion même de grief présuppose l'existence de certaines forces de part et d'autre. Ce qui arrive surtout... beaucoup de gens qui sont venus nous rencontrer nous ont parlé des problèmes au niveau de la CSST, par exemple, et, là, effectivement, si on a un rapport de force tel, comme, souvent, avec l'aide d'un syndicat ou d'un organisme communautaire, on va pousser, pousser, pousser, l'État va pousser de l'autre côté, les décisions négatives se multiplient, les recours dans l'autre sens s'allongent jusqu'à des évocations, etc., ce avec quoi vous êtes très familiers, se multiplient de l'autre...

J'ai remarqué... Tantôt vous avez dit que, dans votre situation, on aboutit avec une décision qui ne va pas plaire à personne.

M. Champagne (Louis): C'est arrivé.

M. Mulcair: Et je pense que l'analogie est complète dans l'autre situation aussi, c'est-à-dire que là... Pour reprendre et traduire le terme d'un auteur américain, c'est la culture de la plainte que l'on vit en Amérique du Nord à l'heure actuelle. Dans un des mémoires présentés devant cette commission, le groupe disait: Bien, dans tel, tel domaine très, très précis, puis c'était une décision incroyablement détaillée sur un programme très spécifique, bien, ils s'insurgeaient contre le fait que quelqu'un avait le droit de prendre la décision, puis eux, ils n'avaient pas le droit de se plaindre de la décision, ils n'avaient aucun recours contre ça. Je pense que c'est un exemple de ce que cet auteur-là visait, c'est-à-dire que, dès qu'on dit que l'État va faire quelque chose, ça présuppose que, dans d'autres cas, il va être obligé de ne pas le faire. On va avoir un programme pour compenser dans certains cas, on énumère les cas, quelqu'un va être obligé de décider si on rencontre ces critères-là, ce qui présuppose certaines décisions négatives, et c'est là où le bal commence, hein!

M. Champagne (Louis): Oui.

M. Mulcair: Parce que dès qu'on a les poches assez profondes ou les ressources en arrière de soi, on commence à se battre.

Donc, cette notion de médiation-arbitrage, ça renvoie aussi à d'autres choses qu'on a entendues devant cette commission, l'insistance de la part de certains groupes — l'Union des municipalités vient de le faire; évidemment, le rapport Garant lui-même y fait référence; et certains syndicats nous en ont parlé aussi; hier soir, le Syndicat des fonctionnaires insistait beaucoup là-dessus — de mettre l'accent sur la qualité de la décision initiale, de mettre plus de ressources là-dessus. Le ministre, en répétant vos propos, disait que c'était triste de constater que c'était devenu si long dans votre cas. Hier soir, dans leur mémoire, le Syndicat des fonctionnaires allait jusqu'à dire que les gens considéraient la première décision comme un terrain de pratique. C'était là où on commençait, mais personne ne prenait ça trop au sérieux, ce n'était pas du vrai, on attendait pour être rendu plus haut, ce qui a tendance à confirmer la perception que, tout ça, c'est là pour se débattre.

Avez-vous, par vos collègues en Ontario, j'imagine que vous avez des contacts et...

M. Champagne (Louis): Oui.

M. Mulcair: Avez-vous la possibilité, même si vous n'avez pas fourni un mémoire écrit détaillé, êtes-vous en mesure, peut-être plus tard, de faire parvenir au Secrétariat de la commission une certaine documentation...

M. Champagne (Louis): Oui.

M. Mulcair: ...sur cette notion de médiation-arbitrage...

M. Champagne (Louis): Oui.

M. Mulcair: ...qui pourrait effectivement constituer un modèle intéressant s'appliquant à d'autres niveaux?

M. Champagne (Louis): Oui.

M. Mulcair: Est-ce que vous pourriez nous faire ce service-là?

M. Champagne (Louis): Oui, oui, on peut faire parvenir la littérature que nous avons.

M. Mulcair: C'est ça.

M. Champagne (Louis): Oui, on la fera parvenir au secrétaire de la commission.

M. Mulcair: Et avec nos services de recherche, bien, peut-être qu'on pourra pousser ça un peu plus loin. J'ai trouvé ça fort intéressant et...

M. Champagne (Louis): Il y a quelques arbitres au Québec qui pratiquent la médiation-arbitrage, mais ils sont peu nombreux. Encore une fois, c'est une technique qui vient des États-Unis, qui commence à être implantée, je pense, chez les enseignants, je ne suis pas sûr, mais, je pense, chez les enseignants en Ontario, de façon statutaire. Mais, au Québec, il y a quelques arbitres francophones québécois qui la pratiquent, mais ce n'est pas du tout encadré par nos lois ou même par les conventions collectives.

Un des cas dont on a eu connaissance, nous autres, c'est un arbitre qui se rendait compte qu'il y avait devant lui des parties qui étaient très «antagonisées» sur un problème très technique. Parce qu'on fait des arbitrages sur des problèmes très techniques aujourd'hui. Il avait peur de se lancer dans une décision qui n'était pour satisfaire absolument personne, aboutir à un chameau à trois bosses, avec un compte de peut-être 15 000 \$, 20 000 \$, 30 000 \$, on ne sait pas. Il leur a proposé, aux parties, c'est lui, l'arbitre, qui a pris sur lui de proposer aux parties, mais il prenait quand même un certain risque en proposant d'utiliser la méthode de médiation-arbitrage. Si cette méthode-là était mieux encadrée ou s'il y avait une plus grande tradition au Québec, en tout cas dans le domaine des relations de travail, elle produirait probablement des décisions de meilleure qualité.

M. Mulcair: Mais tout ce qu'on va pouvoir faire pour réduire le nombre d'heures et la quantité de ressources consacrées à la résolution des différends va pouvoir, justement, aller aux services à la population, parce qu'à l'heure actuelle il y a énormément de ressources, d'énergie, de ressources humaines et financières qui sont consacrées à toute cette partie non productive lorsqu'il s'agit de livrer des programmes sociaux. Alors, c'est un modèle, pour ma part, que je trouve des plus intéressants, et avec les divers services de recherche dont nous disposons et avec les documents que vous allez pouvoir nous faire parvenir, je suis sûr qu'on va pouvoir s'en servir à bon escient. Je vous remercie beaucoup d'être venus nous rencontrer pour faire cette explication de votre situation et j'espère justement pouvoir donner suite en l'intégrant dans nos réflexions et nos travaux. Merci encore.

M. Champagne (Louis): Merci.

Le Président (M. Jutras): Alors, M. Champagne, M. Baril, M. Tremblay, nous vous remercions pour vos représentations.

M. Bégin: Je vous remercie et j'apprécierais, comme mon collègue, recevoir les documents dont il a été question. Merci beaucoup. Au revoir.

M. Champagne (Louis): On va se faire un devoir de vous les envoyer. Merci. Au revoir.

Le Président (M. Jutras): À la prochaine. Me Marc Bellemare. Il n'est pas ici? Il était ici tantôt. On va suspendre deux minutes.

(Suspension de la séance à 17 h 27)

(Reprise à 17 h 29)

Le Président (M. Jutras): Alors, Me Marc Bellemare, je vous souhaite la bienvenue à la commission des institutions, qui procède à des consultations particulières sur la justice administrative. Alors, si vous voulez procéder immédiatement à la présentation de votre mémoire. Par la suite, il y a aura des interventions de la part du parti ministériel, d'intervenants du parti ministériel et d'intervenants de l'opposition. Si vous voulez procéder.

**MM. Marc Bellemare
et Jean-François Gosselin**

M. Bellemare (Marc): Bonjour. Merci de m'avoir donné l'occasion d'être entendu en commission parlementaire.

Quand j'ai pris connaissance du rapport Garant, ce qu'il est convenu maintenant d'appeler le rapport Garant, j'y ai vu de nombreuses pistes d'amélioration de la justice ou de ce qu'on peut appeler, au Québec, le réseau de justice administrative, que je connais relativement bien personnellement pour y plaider presque quotidiennement pour une clientèle bien particulière, surtout les victimes de la route, les victimes du travail et les gens qui sont touchés par l'application des lois sociales du Québec, donc des litiges qui, généralement, aboutissent devant la Commission des affaires sociales ou la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles et, bien sûr, toutes les instances de révision qui existent actuellement et qui sont nombreuses — il y en a une pour chaque loi, finalement — et c'est tenant compte du fait que le projet Garant vise la création du Tribunal administratif du Québec et la fusion de la Commission des affaires sociales avec la Commission d'appel, le Bureau de révision de l'évaluation foncière et la Commission de protection... Alors, je pense que ce serait une excellente idée pour les raisons que je vais vous expliquer en cours de présentation du mémoire.

● (17 h 30) ●

Alors, j'ai fait un texte succinct qui touche ce qui m'apparaît important pour la promotion, si on veut, des droits, le respect des droits des gens qui se présentent actuellement devant la Commission d'appel et la Commission des affaires sociales.

D'abord, à la page 1 du mémoire, je dis que je pense que la constitution du Tribunal administratif du Québec serait une bonne chose. Je vais expliquer sommairement ce que je pense. C'est qu'actuellement, de toute façon, à la Commission des affaires sociales, qui

existe depuis 1975 au Québec, qui a une bonne expérience, il existe plusieurs divisions. Alors, les citoyens connaissent ce tribunal-là comme étant un tribunal spécialisé dans les affaires sociales. Les gens, les victimes de la route, les assistés sociaux savent que, s'ils ont un litige avec l'État, ils vont se retrouver à un moment donné devant la Commission des affaires sociales, qui joue le rôle, finalement, de tribunal d'appel actuellement, qui rend des décisions finales.

Alors, le fait de fusionner la Commission d'appel avec la Commission des affaires sociales est, selon moi, une initiative correcte, dans la mesure où je pense que la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles, de toute façon, qui a été créée en 1985, est une erreur de parcours. Ce que je veux dire, c'est que, normalement, le gouvernement, en 1985, aurait dû prévoir simplement le développement de la Commission des affaires sociales pour créer peut-être une nouvelle division relativement aux lésions professionnelles sans nécessairement créer un nouveau tribunal.

Or, en 1985, le choix du gouvernement avait été différent, et on avait à ce moment-là créé un nouveau tribunal tout à fait distinct qui s'appelle la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles, et, à ce moment-là, les intentions du gouvernement, c'était d'essayer de limiter les délais, de faire en sorte que les justiciables soient entendus plus rapidement parce qu'il y avait un engorgement à la Commission des affaires sociales. Or, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Et, contrairement à ce qu'on avait pensé en 1985, la Commission d'appel, loin d'avoir réglé le problème de délais, l'a développé, parce qu'elle s'est retrouvée très rapidement, dès 1987-1988, dans les premières années où elle a siégé, elle s'est retrouvée avec des délais de 24 à 30 mois dans la plupart des régions. Alors, ce qu'on visait en 1985 était un objectif louable, mais qui n'a pas été atteint.

Alors, aujourd'hui, compte tenu de ce qu'on a comme expérience, je pense que ce qui serait bon c'est que, enfin, la Commission des affaires sociales ou le Tribunal administratif du Québec, finalement, regroupe en son sein la Commission des affaires sociales et la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles.

Il y a également le fait qu'il existe, je pense, pour les fréquenter quotidiennement... Inévitablement, quand on crée plusieurs tribunaux, comme c'est le cas actuellement au Québec, on crée des petits clochers ou des petits pouvoirs spécifiques dans chacune des commissions. Là, il y a la Commission des affaires sociales, qui a son président, ses commissaires, sa façon de fonctionner, ses règles de procédure, son rôle d'audition, sa propre jurisprudence qu'elle développe et dont elle est très jalouse, évidemment. La Commission d'appel en matière de lésions professionnelles, à partir de 1985, a fait la même chose de son côté, elle a développé sa propre jurisprudence, elle a développé ses propres règles de procédure, ses propres façons de procéder, sa propre technique au niveau du montage des dossiers et des avis

de convocation. On se retrouve finalement, malheureusement, dans le même secteur d'activité, en matière d'accidents de travail, au Québec, avec une population relativement restreinte, avec des systèmes tout à fait hors de proportion en termes de complexité, de lourdeur et de compétition également.

Je me souviens, en 1986, quand la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles a commencé à siéger, quand on arrivait avec une jurisprudence de la Commission des affaires sociales, on nous disait poliment: Écoutez, ici, c'est la Commission d'appel, ce n'est pas la Commission des affaires sociales. C'est encore le cas aujourd'hui, de sorte qu'il a fallu attendre que la Commission d'appel développe sa propre jurisprudence pour produire des jugements qui étaient pertinents aux yeux du ou de la commissaire. Alors, ça, c'est tout à fait inacceptable, parce qu'au fond c'est la même médecine, c'est le même territoire, c'est la même population, et, normalement, on ne devrait pas pouvoir être empêché de produire une jurisprudence parce qu'elle est exclusive à un tribunal. Ce raisonnement-là, c'est simplement pour illustrer le fait qu'il n'y a pas du tout de complémentarité actuellement au niveau du droit et de la façon de fonctionner entre les tribunaux administratifs qui existent. C'est la raison pour laquelle je pense que, si on fusionne au moins ces deux tribunaux-là, on va rendre service à la communauté, on va rendre service aux justiciables puis aux travailleurs accidentés, qui vont avoir, pour une fois, un peu moins de difficultés à s'y retrouver.

Maintenant, il y a une autre chose qu'il faut considérer, c'est qu'au sein d'un tribunal administratif comme le Tribunal administratif du Québec, il y aurait, bien sûr, comme le prévoit le rapport Garant, une possibilité pour des commissaires de se promener d'une division à l'autre. Ça, c'est tout à fait salubre parce que... Je me souviens aussi, en 1986, quand la Commission d'appel a été créée, les commissaires de la Commission des affaires sociales étaient très déçus de perdre, si on veut, leur juridiction pour les nouveaux cas en matière d'accidents de travail. Mais je pense que si on veut qu'au sein de ce tribunal-là les juges administratifs soient stimulés, soient encouragés, il faut leur donner la possibilité de se promener d'une division à l'autre et de découvrir des nouveaux champs d'activité, finalement, parce que demander à un juge administratif de ne juger que des causes d'accidents de travail pendant des années, et même des décennies, ce n'est pas tellement stimulant. À la Commission des affaires sociales, il y a plusieurs divisions; ils peuvent se promener de l'aide sociale au secteur de l'assurance automobile, par exemple. Il y a déjà une certaine diversité, mais il y a tout un monde à découvrir également au niveau des lésions professionnelles. Je pense que ce serait utile qu'ils puissent se promener. D'ailleurs, le rapport Garant le prévoit. Ce que je dis, par contre, c'est que si le Tribunal administratif du Québec doit regrouper des tribunaux comme le Bureau de révision de l'évaluation foncière et la Commission des affaires sociales, il peut y avoir un problème, en ce

sens que, comme je le dis dans le rapport, actuellement, il y a fort peu de membres du Bureau de révision de l'évaluation foncière qui sont familiers avec le secteur des lésions professionnelles, comme il y a peu de commissaires de la Commission des affaires sociales qui sont familiers avec le zonage agricole.

Alors, si le Tribunal administratif du Québec devait être créé, je propose, évidemment, dans mon mémoire, que les membres qui, au moment de la création du tribunal, appartiennent à une division particulière comme la révision de l'évaluation foncière et qui seraient appelés à juger des causes d'accidents de travail... qu'il puisse y avoir un certain mode de transition ou une certaine formation, peut-être en siégeant ad hoc avec un commissaire plus familier pendant un certain temps, et, pour les nouveaux juges administratifs qui seraient nommés sur ce tribunal-là, bien, de s'assurer au moins d'un minimum d'expérience et de formation du commissaire. Même s'il a une bonne formation dans le médico-légal, par exemple, qu'on puisse s'assurer qu'il a des notions élémentaires en matière d'évaluation foncière. Ça, c'est dans le but d'assurer la crédibilité du Tribunal administratif pour ne pas que les gens se disent: Bien coudon, il me semble qu'il m'a jugé l'année passée dans une cause d'accident d'auto et, là, un matin, il va évaluer ma maison. Alors, ça peut peut-être créer un certain problème. Je pense que, puisqu'on parle de tribunal spécialisé, il y aurait matière à s'assurer que les membres présentant au moins ce que j'appelle l'apparence de compétence, ou, en tout cas, un minimum pour que le public ait confiance.

À la page 4, je parle du paritarisme. J'en parle parce que je pense que le rapport Garant suggère que le paritarisme ne soit pas admis au sein du Tribunal administratif du Québec. Je suis tout à fait d'accord avec cette proposition-là, parce que, si on se fie à l'expérience qu'on vit actuellement devant les bureaux de révision paritaires de la CSST, où il y a une formation paritaire qui entend les causes, on peut croire que si ce modèle-là était transposé au sein d'une instance finale et sans appel comme, finalement, la juridiction qu'aurait le Tribunal administratif du Québec, il y aurait de sérieux risques en termes de perception et de crédibilité. Ce que je veux dire, c'est qu'à partir du moment où on accepte qu'au sein même du tribunal des représentants syndicaux et patronaux puissent siéger, délibérer, discuter et décider, on permet en même temps qu'il y ait des influences au sein même du tribunal. Et, ça, ça m'apparaît malsain, quand ce sont les droits fondamentaux des citoyens qui doivent être jugés, qu'on permette qu'il puisse y avoir des influences au sein même du tribunal. Actuellement, au sein des bureaux de révision paritaires, on se présente là le matin — j'étais là encore ce matin — on plaide devant un fonctionnaire de la CSST, un entrepreneur en construction et un représentant de soins de santé dans les hôpitaux, un infirmier ou... bon, peu importe, qui est représentant syndical.

C'est sûr que le bureau de révision donne quand même gain de cause, dans beaucoup de cas, aux travail-

leurs accidentés ou aux employeurs, mais je pense que ce n'est pas ça, la question. C'est que, souvent, quand on sort du bureau de révision paritaire, mes clients me demandent: Quand est-ce qu'on passe à la cour? Ils sont tellement convaincus que ce n'est pas un tribunal qu'on sort de là et... Ils ne comprennent pas que ce soient ces gens-là qui prennent les décisions. Non pas qu'ils ne soient pas honnêtes ou encore compétents, mais ils savent très bien qu'il va se jouer des influences, et les membres des bureaux de révision paritaires ont tendance aussi à négocier les dossiers entre eux. Quand il y a un rôle de six causes en commençant le matin, c'est bien évident que si, déjà, dans les trois premiers dossiers, c'est le travailleur qui a gagné sa cause, soyez assurés que, dans l'après-midi, les travailleurs vont avoir de la misère à gagner la leur parce que le représentant patronal va chercher à aller chercher une décision favorable, parce qu'il est contrôlé, finalement, par ceux qui l'ont nommé et il a intérêt à défendre les intérêts de la partie patronale. Et, ça, ce n'est pas nécessairement correct, parce que je pense que si le justiciable, lui, a raison fondamentalement, qu'il soit travailleur ou employeur, normalement, les gens qui entendent et qui décident devraient être totalement indépendants et dépourvus de toute influence.

• (17 h 40) •

Alors, c'est la raison pour laquelle je dis dans le document qu'à la limite il serait peut-être tolérable que le bureau de révision paritaire comme on le connaît en matière d'accidents de travail actuellement soit maintenu. «À la limite», je dis bien, parce qu'il n'y a pas grand monde qui serait déçu que ça disparaisse et que ça redevienne un réviseur unique, comme c'était le cas avant 1985. Je pense que d'exporter cette méthode-là ou cette formule-là au niveau du Tribunal administratif du Québec ou de n'importe quelle commission qui rend des décisions finales, ce serait dangereux. Alors, dans ce sens-là, je pense que la recommandation du rapport Garant tombe à point. De toute façon, il faut comprendre qu'il n'y a pas là de changement véritable, parce que, actuellement, il n'y a aucune commission au Québec qui rend des décisions finales et sans appel. Même au niveau du Bureau de révision de l'évaluation foncière, c'est la même chose. Actuellement, le paritarisme n'existe pas au sein des tribunaux administratifs qui rendent des décisions finales. Alors, c'est simplement le statu quo qui est recommandé par le rapport Garant. Il n'y a rien de nouveau là-dedans. Mais on sait qu'actuellement il y a un projet qui est mis de l'avant par la CSST, qui s'appelle le rapport sur la déjudiciarisation, et qui, lui, suggère que la Commission d'appel disparaisse et qu'on crée un nouveau tribunal paritaire qui serait la commission paritaire en matière de lésions professionnelles. Et, ça, évidemment, je pense qu'il n'y a pas de possibilité de prévoir de fusion des différentes commissions, s'il y en a une qui est paritaire et les autres qui siègent en membre unique, parce que ça ne permet pas de déplacement d'une division à l'autre. Je pense qu'il n'y a pas de possibilité d'avoir des règles de

procédure et de preuve qui soient uniformes si la composition de chacune des divisions n'est pas la même.

Par contre, ce que je dis à la page 5 — et, ça, je pense que ça devrait être retenu si jamais le Tribunal administratif du Québec était créé — je pense que tout citoyen — et là je n'ai pas une position qui est conforme à celle du Barreau qui a été exprimée ici — devrait pouvoir être représenté par la personne de son choix, qu'elle soit avocat ou non. Actuellement, devant la Commission des affaires sociales et la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles, on sait que les représentants syndicaux peuvent représenter leurs membres. Ce n'est pas nécessaire d'être avocat pour représenter un citoyen. Sauf qu'à la Commission des affaires sociales, par exemple en matière d'assurance automobile, le citoyen doit être absolument représenté par avocat. Les associations de victimes ne peuvent pas représenter leurs membres. Je pense que ça devrait être généralisé, que, devant toutes les divisions de ce tribunal-là, en matière d'affaires sociales particulièrement, Régime de rentes, assurance auto, aide sociale, le citoyen puisse choisir son représentant et être représenté par une association autant que par un avocat. Ce serait peut-être une façon, finalement, d'intéresser aussi les représentants syndicaux à s'occuper d'autres choses que les victimes du travail, parce que les victimes de la route et les assistés sociaux ont également besoin de support dans bien des cas.

Le statut des juges administratifs. Bien, là, je pense qu'il y a un rapport, en 1987, qui a coûté des millions au gouvernement du Québec, qui s'appelle le rapport Ouellette, qui a analysé la question en détail, qui prévoit que les juges administratifs devraient bénéficier d'une plus grande indépendance face au pouvoir exécutif. Je pense que ces normes-là sont connues et qu'elles devraient être retenues, même si le rapport Garant est totalement muet sur la question du statut des membres.

Les mécanismes de révision interne. Je pense que les mécanismes devraient disparaître. Ceux qui existent actuellement en assurance automobile, à la Régie des rentes et à l'aide sociale sont tout à fait non crédibles. Ils devraient être simplement abolis et qu'il y ait un seul mécanisme d'appel qui soit le Tribunal administratif du Québec.

Enfin, à la page 9, l'appel sur permission à la Cour d'appel, je ne suis pas d'accord avec ça parce que je pense que c'est de priver le citoyen d'un recours à la Cour supérieure. Il y a un constat qui est un peu agaçant, dans la recommandation du rapport Garant là-dessus, avec lequel je ne suis pas d'accord, c'est qu'il prétend que la Cour d'appel joue un rôle de régulateur de droit, en fin de compte, que la norme de droit serait issue uniquement de la Cour d'appel. Je pense que ce n'est pas le cas. Il y a de très nombreux jugements de la Cour supérieure actuellement, et il y en a chaque mois qui sont connus, qui sont rendus publics, qui ne sont pas portés en appel et qui ont un impact considérable sur la jurisprudence. Le fait de devoir s'adresser nécessairement et directement à la Cour d'appel sur permission

fait en sorte qu'on perdrait un niveau de contrôle du Tribunal administratif, et, au surplus, que la Cour d'appel sur permission, je ne pense pas que ça donne grand-chose. La Cour d'appel est débordée, et je n'ai pas l'impression qu'elle va être bien intéressée à entendre parler du droit social, pas plus qu'elle ne l'est actuellement, de toute façon. Merci.

Le Président (M. Jutras): Alors, Me Bellemare, je vous remercie. Je cède la parole au ministre de la Justice.

M. Bégin: Me Bellemare, je vous remercie vraiment beaucoup pour ce mémoire. Il a le mérite d'être d'une clarté implacable sur différents points qui sont très, très importants et qui ont été soulevés sous différents angles ici. J'aimerais reprendre seulement un point — parce que d'autres de mes collègues vont le faire sur d'autres points — c'est celui que vous avez élaboré entre le statut du Tribunal administratif en rapport avec la recommandation du rapport Durand, qui vise, lui, à faire un tribunal paritaire et qui serait de la nature, évidemment, d'un tribunal final dans l'esprit, mais qui couvrirait le volet actuellement CSST et CALP. C'est ça.

Vous semblez, d'un côté, dire: Je ne crois pas qu'à ce niveau-là on puisse prévoir le paritarisme. Vous semblez, entre guillemets, l'endurer au niveau du bureau de révision paritaire, mais, fondamentalement, qu'est-ce que vous trouvez de pas correct dans une proposition qui viserait à faire, mettons, le tribunal final, ce qu'on appelle...

M. Bellemare (Marc): La Commission paritaire.

M. Bégin: ...la Commission paritaire?

M. Bellemare (Marc): La Commission paritaire, en partant, puisque c'est paritaire, ce serait un tribunal qui serait composé, selon le rapport de la CSST, de trois personnes. Paritaire, ça veut dire un président avec deux représentants. C'est déjà très lourd. Trois personnes qui décident, c'est plus long, c'est beaucoup plus coûteux également. Si on parle de rationaliser les effectifs puis de diminuer les budgets... C'est bien évident que si la Commission paritaire est créée ils vont devoir augmenter le nombre de présidents parce que le projet en question prévoit qu'il y aurait une seule instance, ça fait que toutes les contestations s'en iraient là directement. Il va falloir nommer des membres à plein temps, finalement, ou presque. Une lourdeur incroyable avec, au surplus, dans les causes de nature médicale — puis c'est presque toujours des causes de nature médicale — un assesseur médical, donc un médecin. Alors, imaginons un instant un tribunal composé de quatre personnes, et ce serait finalement le quotidien, là-dedans. Alors, j'ai énormément de difficultés à m'imaginer comment on peut atteindre des objectifs de transparence, d'efficacité, de rapidité, d'intégrité également face aux citoyens avec un

tribunal comme celui-là. Ça ne s'est jamais vu. Et je pense qu'il y a des raisons pour lesquelles ça ne s'est jamais vu, c'est que c'est totalement inacceptable, selon moi, qu'un justiciable puisse être entendu par une structure semblable.

M. Bégin: Dans ce même ordre d'idées, si on s'en allait au TAQ, au Tribunal administratif du Québec et qu'il y avait la division affaires sociales, CALP, comment verriez-vous le rôle, par exemple, des assesseurs qui sont actuellement médecins? Est-ce que vous voyez un fonctionnement différent? De quelle manière le voyez-vous à ce moment-là?

M. Bellemare (Marc): Les assesseurs médecins?

M. Bégin: Bien, les assesseurs médecins, bien sûr, parce que c'est le grand volume, que vous nous dites, qui est concerné...

M. Bellemare (Marc): Oui.

M. Bégin: ...par ces divisions-là.

M. Bellemare (Marc): Oui.

M. Bégin: Donc, j'aimerais voir comment vous voyez ça, le rôle des assesseurs et, en particulier, celui des assesseurs médecins.

M. Bellemare (Marc): Bon. Je pense qu'à partir du moment où il y a un commissaire unique ou un juge administratif unique qui entend la cause et qu'il y a des questions de nature médicale, normalement, l'assesseur médecin devrait supporter le commissaire dans sa prise de décision, mais je pense que l'assesseur médecin devrait être partie prenante aux décisions, parce que, actuellement, on a encore là deux régimes.

• (17 h 50) •

C'est très complexe. À la Commission des affaires sociales, dans une cause d'assurance automobile, vous allez avoir un commissaire avec un assesseur médecin qui rend la décision avec lui; ils sont deux à signer et ils s'entendent dans 99 % des cas, même plus. J'ai vu très peu de cas où il y avait divergence, et, dans ce temps-là, il y a quelqu'un qui décide, qui tranche. À la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles, il y a un commissaire qui décide et il y a un assesseur médecin qui assiste, mais qui ne signe pas la décision. Moi, la perception que j'en ai et ce que j'entends dire de la part des commissaires, c'est que les assesseurs médecins aimeraient pouvoir participer aux décisions. La stimulation est beaucoup plus grande quand l'assesseur médecin a la possibilité de signer la décision. Ça n'a jamais créé de problème à la Commission des affaires sociales et on sent, quand on représente une victime de la route, par exemple sur une question de nature médicale, que l'assesseur médecin pose des questions, qu'il est intéressé, qu'il demande à consulter des documents,

qu'il va solliciter des documents additionnels. La dynamique n'est pas du tout la même et ça donne une décision de meilleure qualité. Il faut comprendre aussi que le justiciable qui a un problème médical, qui se présente et qui prétend qu'il y a une relation entre son problème et l'accident de travail ou l'accident d'auto, va accorder plus de crédibilité à la décision si elle est signée du médecin et du commissaire. Ça n'a pas la même connotation. J'ai vu des gens, moi, qui disaient: Oui, mais c'est bien sûr, c'est juste le commissaire qui a signé, puis il n'est pas médecin, même si on sait bien que le médecin a joué un rôle quelque part, mais... Il n'y a pas de raison pour que les assesseurs médecins ne signent pas. D'ailleurs, à la page 5 de mon mémoire, dans la note 5 dans le bas, je précise que, selon moi, l'assesseur médecin devrait bénéficier des mêmes garanties d'impartialité et d'indépendance, mais aussi qu'il devrait avoir le pouvoir décisionnel, comme le commissaire.

Je m'excuse, je vois Me Gosselin qui est ici.

Le Président (M. Jutras): Bonjour, Me Gosselin.

M. Bellemare (Marc): Jean-François Gosselin, c'est ça, qui m'accompagne.

M. Gosselin (Jean-François): Je pense que la première chose que je devrais faire, M. le Président... Ayant tenu pour acquis que la séance commençait à 18 heures et ayant dû rentrer d'Ottawa cet après-midi, j'arrive à l'instant, la première chose que je vous dois, ce sont des excuses que je vous transmets.

Le Président (M. Jutras): C'est nous qui sommes en avance sur notre horaire.

Des voix: Ha, ha, ha!

Le Président (M. Jutras): En fait, vous étiez «cédulé» pour 18 heures. Là, on est en avance. Me Bellemare était consentant à procéder. Alors, nous avons donc commencé.

M. Gosselin (Jean-François): Je salue l'efficacité de cette assemblée, qui se rapproche, qui est une caractéristique des tribunaux administratifs. Je me sens tout à fait à l'aise de prendre la balle au vol à ce stade-ci, si vous me faites l'honneur de m'accepter à cette table.

Est-ce que je peux juste ajouter deux choses sur les deux points qui ont été soulevés par le ministre de la Justice sur le paritarisme? Peut-être d'abord pour vous expliquer pourquoi j'ai accepté d'accompagner Me Bellemare à ce stade-ci, j'ai exercé beaucoup de fonctions dans le milieu de la justice administrative au cours des 15 dernières années, ayant été un rédacteur du rapport Ouellette et ayant fondé la Conférence des juges administratifs, ayant été président du Conseil des tribunaux administratifs canadiens. J'ai décliné toutes les invitations que tous les groupes m'ont faites de

accompagner au sein de leur délégation devant cette commission parce qu'il y avait toujours un petit bout de mémoire avec lequel je n'étais pas à l'aise, c'est le petit bout corporatiste. Dans chacun des mémoires que j'ai lus, il y avait toujours un petit bout corporatiste avec lequel je n'étais pas à l'aise. Alors, j'ai décliné toutes les invitations de tous les groupes. Me Bellemare a déposé un mémoire à titre individuel. Quand il m'a demandé si j'acceptais de l'accompagner, j'ai accepté avec enthousiasme parce que Me Bellemare est un libre penseur comme je le suis maintenant, n'ayant plus de fonction électorale dans aucune des organisations dans lesquelles j'ai été auparavant. Je me sens libre de parler, de vous dire le fond de ma pensée. C'est pour ça que j'ai accepté avec enthousiasme d'accompagner Me Bellemare et de le seconder, puisque je souscris à son argumentation.

Sur le paritarisme, je vais me permettre de vous rappeler un petit quelque chose. Au Québec, on est perçu comme ayant pris un leadership au niveau canadien, depuis 1968, dans l'affranchissement du modèle paritaire. Je ne sais pas si vous souvenez de l'ancienne Commission des relations ouvrières de 1968 qui a été démantelée précisément parce que le paritarisme, dans le contexte d'adjudication de droits individuels, posait des problèmes. On a créé à ce moment-là le commissaire du travail et le Tribunal du travail. Le paritarisme, ça a du bon sens dans une structure de négociation collective, quand les syndicats et les employeurs doivent continuer à vivre ensemble après l'imposition d'une sentence arbitrale ou après la décision sur un grief faisant suite à l'application d'une convention collective.

Le paritarisme, historiquement, ça n'a jamais été un instrument pour déterminer des droits individuels. Or, même au Québec, en matière de relations collectives de travail, sous l'empire du Code du travail, on s'est affranchi de ça, le paritarisme, en 1968, quand on a aboli la Commission des relations ouvrières. Et, chaque fois que j'ai eu l'occasion de discuter avec mes collègues du Canada anglais, à l'époque où je présidais le Conseil des tribunaux administratifs canadiens, on nous a toujours représenté qu'on était chanceux de s'être affranchi de ce modèle-là, les provinces cherchant de plus en plus à s'affranchir de ça. Mais à cause de l'importance de la culture patronale-syndicale, ils ne sont pas capables de se libérer du modèle. Or, la fin de semaine dernière, de dimanche à hier soir, il y avait donc à Ottawa les assises annuelles du Conseil des tribunaux administratifs canadiens, et, dans le cadre de discussions de corridor avec des collègues, je leur disais que le sujet était de nouveau à l'ordre du jour au Québec et qu'on songeait à revenir à une structure paritaire. Les gens n'en croyaient pas leurs oreilles. Alors qu'eux cherchent à s'en affranchir, alors qu'on a réglé ce problème-là, depuis 1968, dans les rapports collectifs de travail, voici que, dans les rapports individuels, lorsqu'il s'agit de déterminer les droits des citoyens, on retourne à la case départ. Là, je ne peux pas faire autrement que de vous dire que, à mon

humble avis, il y a un réel danger de recul à cet égard-là. Et de un.

Et de deux, petite anecdote qui vient de mon expérience personnelle, la première fonction que j'ai exercée en adjudication, moi, ça a été celle de commissaire adjoint au placement dans l'industrie de la construction, après le rapport Cliche de 1975. J'ai été nommé là en 1978. J'ai exercé ces fonctions-là, commissaire adjoint au placement, de 1978 à 1980. Ma nomination dépendait du bon vouloir du CCTMO, Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre. Je vous assure que toute personne dont la nomination dépend d'un rapport patronal-syndical fait les comptes, quand elle ferme son année, pour ne pas être persona non grata sur une des deux listes parce que son sort dépend de ça. Je suis désolé d'admettre ça, mais ainsi va la vie. Au cours de conversations que j'ai eues avec des collègues qui travaillent dans le secteur des relations de travail, tous sont unanimes à dire qu'il y a une tendance actuellement, même dans les rapports collectifs de travail, à «déparitariser» l'arbitrage de griefs pour des raisons de coûts et pour des raisons d'efficacité. Ceux qui ont pratiqué le droit, ici, savent que les anciens tribunaux d'arbitrage paritaires présidés par un président accompagné d'un assesseur patronal et d'un assesseur syndical, c'est un modèle en voie de disparition. Depuis la crise économique, notamment, les parties consentent généralement à s'en remettre à un arbitre unique, de plus en plus.

Alors, le paritarisme, c'est un modèle en voie d'extinction, c'est un modèle dangereux et c'est un modèle qu'on a heureusement évacué de notre culture juridique, et je souhaite que le législateur, dans sa sagesse, n'y revienne pas.

Cela étant dit, il y a d'autres problèmes au paritarisme. C'est le problème du délibéré. Là, je suis membre d'un tribunal administratif collégial qui siège en divisions de deux et de trois. Dès que vous assignez à l'audition d'une cause plus d'une personne, vous posez le problème de la difficulté de délibérer et des délais de délibéré. Et si vous avez, en plus d'un collègue de trois personnes qui doivent délibérer ensemble, des gens qui ont des intérêts partisans à faire valoir, bien, là, vous créez des enfarges au système, et, à mon avis, toute évolution dans ce sens-là irait dans le sens d'une évolution vers une complexification du système. Ça ne peut pas marcher! C'est déjà difficile de délibérer à deux et à trois quand une cause est prise en délibéré, parce qu'un est assigné à un endroit une semaine, l'autre, son collègue de banc, n'est pas disponible cette semaine-là. Si, en plus, au lieu d'en mettre deux, vous en mettez trois, qui ont des intérêts partisans ou colorés à faire valoir, bien, là, vous vous engagez dans un processus décisionnel qui ne peut pas faire autrement qu'être long et inefficace.

Quant au deuxième aspect soulevé par le ministre de la Justice, c'est toute la question du décideur caché. L'assesseur sans voix délibérative, c'est un décideur caché. Il y a souvent un — et je vous le dis, là, pour vivre la situation de l'intérieur et être familier avec cette

situation-là — il n'y a rien de pire dans un dossier que quelqu'un qui a un pouvoir réel, mais méconnu des parties qui comparaissent devant lui. Or, l'assesseur à voix non délibérative, le médecin qui donne des avis, qui rédige des notes dans son bureau, notes qui ne sont pas communiquées aux parties, notes qui ne sont pas communiquées aux plaideurs, cette personne-là a un pouvoir réel que personne n'est capable d'évaluer et qui n'est jamais, jamais, jamais testé. Ça crée des dynamiques, je pense, qui sont malsaines. Si on veut qu'une expertise médicale contribue à la richesse d'une décision, il faut avoir le courage de dire que cette personne-là doit mettre son nom dans le bas de la décision et motiver à la face de tout le monde son opinion, quitte à ce qu'elle soit testée par les instances supérieures si elle n'a pas d'allure.

Le Président (M. Jutras): Merci. M. le député de...

M. Bégin: Juste...

Le Président (M. Jutras): Oui...

M. Bégin: M. le Président, quand j'ai engagé ce jeune homme comme stagiaire et comme avocat, à l'époque, jamais je ne soupçonnais qu'il deviendrait aussi bon que ça. Ha, ha, ha!

Des voix: Ha, ha, ha!

M. Bégin: Ha, ha, ha!

• (18 heures) •

Le Président (M. Jutras): M. le député de Chomedey.

M. Mulcair: Merci beaucoup, M. le Président. Alors, Me Bellemare, Me Gosselin, merci beaucoup. Tout comme le ministre, je vous félicite pour la portée de votre analyse et, en même temps, je dois dire, la précision avec laquelle vous êtes capables de faire vos recommandations suite à votre grande expérience, tous les deux. D'ailleurs, je regrette quelque peu qu'on n'ait pas fait appel un petit peu plus aux gens du terrain, des gens qui sont là tous les jours. Évidemment, on a entendu d'autres personnes qui représentent, justement, les groupes auxquels Me Gosselin a fait référence, des associations ou des conférences de juges administratifs, etc. Mais c'est vraiment ce genre de témoignage qui est apte à nous aider, avec des problèmes réels, comme sur le paritarisme. Puis, d'ailleurs, je vous félicite tous les deux parce que, forts de votre grande expérience, vous avez bien compris que c'est toujours beaucoup mieux de présenter ce genre de choses là avec un brin d'humour. Ça passe d'autant mieux.

La question principale, à laquelle nous sommes en train de nous attaquer dans beaucoup de présentations, beaucoup de mémoires, et à laquelle, nous, on s'attarde beaucoup concerne le processus de sélection,

les avis de concours, qui manquent à l'heure actuelle — il y en a beaucoup qui disent qu'il devrait y en avoir — la sélection, la nomination, les problèmes de reconduction, que vous connaissez sans doute. Vous y avez fait un petit peu allusion en passant, mais je vais aller directement au but. C'est une question que j'ai posée à un certain nombre de groupes jusqu'à date.

Vous avez dit que le paritarisme n'est pas une bonne idée. Puis je vous avoue que, d'abord, votre démonstration est assez éloquente, puis l'exemple que vous donnez est persuasif. Alors, disons qu'effectivement, malgré le fait que ça peut être une manière de tenter de s'assurer que les deux côtés de la médaille soient en présence — c'est la raison d'être d'un tel système — votre démonstration est vraiment convaincante. On essaie de sortir de ce système-là depuis un certain nombre d'années. Il y avait de bonnes raisons de s'en sortir, il ne faut pas retourner en arrière.

Présumons, pour les fins de la discussion, donc, que les modifications éventuelles ne suivent pas cette voie-là. Reste entière la difficulté de trouver une solution qui ferait en sorte que le processus de sélection soit crédible aux yeux du public.

M. Bellemare (Marc): Si vous me permettez, là-dessus...

M. Mulcair: Oui, allez-y, Me Bellemare.

M. Bellemare (Marc): ...je laisserai parler Jean-François tantôt parce qu'il a été sur le comité Ouellette qui a analysé de fond en comble toute cette question, toute la problématique de la procédure de sélection.

Mais je dirai que, au-delà des vœux et des bonnes intentions, il y a une volonté politique qui est à l'origine du fait que, devant plusieurs tribunaux administratifs actuellement, il n'y a pas de procédure de sélection. Je prends, par exemple, la Commission d'appel, qui a été créée en 1985, en août 1985, qui a commencé à siéger en mars 1986. Il y a eu, depuis, peut-être 60, 65 nominations. Parce qu'il y en a qui n'ont pas été reconduits...

M. Mulcair: Oui, oui.

M. Bellemare (Marc): ...il y a eu de nouvelles nominations. Il n'y a toujours pas de procédure de sélection malgré le fait que la loi prévoit la procédure de sélection. Alors, on aura beau mettre n'importe quelle procédure de sélection dans la loi, on aura beau prévoir des sections entières d'une loi éventuelle sur les tribunaux administratifs, si on ne l'applique pas, ça ne donne pas grand-chose.

Alors, on a des exemples décevants au Québec là-dessus depuis 1985; ça fait quand même 10 ans. Il y a des présidents... Au début, à la Commission d'appel, en 1985, quand les premiers commissaires ont été nommés, on a tenu compte d'une certaine forme de sélection qui était informelle, on n'a jamais adopté de procédure. Et il

y a des présidents qui l'ont demandé, ça, au gouvernement. Il y a eu plusieurs présidents à la Commission d'appel, il y en a eu quatre, trois, quatre jusqu'à maintenant. Il y a des présidents qui l'ont demandé spécifiquement, et, à l'époque, ça n'a pas bougé; et, encore aujourd'hui, on n'a pas de procédure de sélection, alors...

Alors, Jean-François, sur le fond.

M. Gosselin (Jean-François): Écoutez, je pense que tous les gens qui s'intéressent à la justice administrative sont capables de diagnostiquer, dans le créneau que vous identifiez, M. le député de...

M. Mulcair: Chomedey.

M. Gosselin (Jean-François): ...Chomedey — c'est ce que je croyais — trois problèmes majeurs, trois problèmes qui, à mon avis, doivent être réglés si on veut créer un réseau de justice administrative crédible auprès des citoyens.

Et je vais me permettre juste une petite parenthèse. Ça fait 15 ans que je vais sur toutes les tribunes, moi, pour revendiquer une amélioration de la qualité de la justice administrative pour les contribuables, pour les citoyens. J'ai un petit peu abdiqué, au cours des dernières années, parce que ça devenait trop difficile: peu d'oreilles étaient attentives à ces problèmes-là. Si je me présente devant la commission des institutions de l'Assemblée nationale, c'est parce que je me dis que s'il y a une instance, au Québec, qui doit avoir la sensibilité à l'égard de ces institutions et le respect de ces institutions, c'est bien cette commission-ci, et c'est pour ça que j'ai repris du service, à mon corps défendant, parce que je me suis dit: Si les membres de la commission des institutions de l'Assemblée nationale n'ont pas à cœur de rendre les institutions de ce coin de planète crédibles, là, il n'y a plus rien à faire, je vais raccrocher mes patins puis je vais retourner sur mon île verte et puis peut-être bien que... Mais je viens ici avec la conviction qui m'animait dans les belles années, là, et je vais me permettre de m'exprimer, donc, avec une certaine candeur, parce que c'est la chance... J'ai donné peut-être bien 50 conférences au Québec, au Canada puis à l'extérieur du Canada sur le sujet, puis c'est la première fois que je m'adresse à M. le législateur. Alors, vous allez me permettre d'y aller avec une certaine candeur et de vous livrer le fond de ma pensée calmement.

Alors, la parenthèse étant refermée, il y a trois problèmes majeurs pour que le système devienne crédible puis que l'institution que représente la justice administrative, par ses tribunaux, soit acceptée par les gens. Le premier problème, c'est un problème de nomination. Et ce que j'appelle un problème de nomination, j'associe ça, moi, à un problème de compétence ou de perception de compétence. Il y a des gens très compétents qui sont nommés et qui ont été nommés par tous les gouvernements, mais qui ne sont pas perçus comme compétents à cause de la façon dont ils sont nommés. Et, ça, vous

avez beau nommer les personnes les plus extraordinaires et les plus compétentes, si le système n'est pas perçu comme un système favorisant la nomination de gens compétents, vous sabordez l'institution au point de départ.

Le deuxième problème, c'est un problème de renouvellement de mandat. Et là, ce n'est plus tellement la compétence que l'apparence d'impartialité que ça rejoint, ça, comme concept. Parce que, vous savez, dans le système actuel, on a un système de mandats à durée déterminée. On a une absence totale de procédures ou de critères de renouvellement du mandat, le mandat est renouvelé à la totale discrétion du gouvernement. Ça donne une perception chez les justiciables que si un membre de tribunal administratif, un juge administratif veut être renouvelé, il doit être sensible en fin de mandat ou il peut être sensible en fin de mandat. Ça, ça va à l'impartialité de l'institution et à sa crédibilité.

Parce que, la crédibilité, ça tient donc à la compétence, à la perception de compétence, à la perception d'impartialité, puis le troisième problème — et là je ne prêche pas pour ma paroisse quand je vous dis ça, là, mais je pense qu'il existe, il faut le reconnaître — c'est un problème d'encadrement, il n'y a pas de régime déontologique applicable au juge administratif. Un justiciable qui comparait devant un juge à la Cour du Québec peut se plaindre au Conseil de la magistrature et obtenir sanction du manquement reproché. Même chose pour un juge de nomination fédérale via le Conseil canadien de la magistrature. Les membres de tribunaux administratifs ne sont pas encadrés, il n'y a pas de code de déontologie, il n'y a pas de mécanismes disciplinaires. Et, ça aussi, ça joue sur la crédibilité du système.

Alors, moi, j'ai la conviction intime que si on veut établir un système crédible, si on veut que l'institution qu'est la justice administrative serve bien le citoyen, il faut travailler sur ces trois chevaux-là. Il faut les enfourcher tous les trois. Il faut enfourcher le problème de la sélection; puis, à mon avis, ça passe par l'égalité des chances au niveau de l'accès à la fonction quasi judiciaire. Il y a plusieurs mécanismes qui peuvent être envisagés, qui assurent que les candidats compétents ont des chances d'être nommés et que les candidats nommés vont être compétents. Il y a un moyen de tamiser les candidatures pour que l'exécutif nomme le candidat ou la candidate qu'il veut nommer, mais à même une liste de personnes jugées compétentes. Et si on met ce système-là en place, le système va être perçu comme crédible.

Deuxièmement, au niveau du renouvellement du mandat, il y a moyen, j'ai la conviction intime d'établir des critères de non-renouvellement de mandat ou de renouvellement de mandat qui vont éliminer les apparences de partialité en fin de mandat. Par exemple, on est capable de cibler — c'était ciblé dans le rapport Ouellette — des critères à l'embauche; je ne vois pas pourquoi, au niveau du renouvellement du mandat, on ne ferait pas l'adéquation entre le critère qui est exigé à l'embauche et la façon dont un membre en particulier s'est satisfait

ou a rencontré le critère dans le cadre de l'exercice de ses fonctions. On dit, par exemple, dans le critère d'embauche, que quelqu'un doit avoir l'esprit de décision. Il doit y avoir moyen de faire entrer en ligne de compte, au moment de juger de l'opportunité de renouveler le mandat, si le juge administratif a été à la hauteur des attentes en matière d'esprit de décision. S'il n'a pas été capable de se décider pendant trois ans ou cinq ans, on peut objectivement l'éliminer du réseau et le remplacer par quelqu'un de plus performant.

● (18 h 10) ●

Et il y a moyen aussi de travailler sur un mécanisme d'encadrement en instituant un mécanisme disciplinaire puis en instituant donc un processus d'examen et de surveillance qui va donner confiance au justiciable. Et, sur ces questions-là, je me permets juste de vous dire que le rapport Ouellette, qui a beaucoup travaillé sur ces questions-là et qui est un rapport négocié entre les différents partenaires sociaux, a établi un consensus: tout le monde est d'accord là-dessus, tout le monde est d'accord sur les axes qu'il faut privilégier.

M. Mulcair: Merci, M. le Président. J'aimerais poser une question et une voie de réflexion pour avoir votre réaction. Je partage très largement l'analyse que vous faites. Je pense que vous êtes en train, effectivement, de parler avec des gens qui non seulement ont tous de l'expérience sur ces questions-là, mais, évidemment, un grand intérêt. C'est la raison même pour laquelle cette commission a décidé de tenir ces audiences.

Même si on accepte que le paritarisme n'est pas la voie la meilleure pour entendre les causes et trancher ces questions, est-ce qu'on pourrait se permettre de penser qu'une des manières d'assurer la crédibilité dans le processus de sélection et de nomination et, éventuellement, de reconduction, pourrait être calquée sur ce qui existe à certains niveaux aux États-Unis, où on a, justement, souvent les deux côtés, dans un Parlement ou dans une institution législative qui sont appelés à regarder les candidatures?

Parce que je vous écoutais, M. Gosselin, tout à l'heure, je vous écoutais avec beaucoup d'attention quand vous avez dit: Bien, vous savez, on peut constituer une liste, mais, à mon sens, ce n'est pas tout à fait la solution idéale parce que, à ce moment-là, on fait tous les efforts au niveau de la constitution de la liste et, une fois qu'on a une liste d'une vingtaine de personnes, même si on choisit une personne qui n'a aucune expérience et aucune expertise, bien, on peut s'en laver les mains et dire: C'est la liste qui m'a été donnée, et ce que je fais avec ça après, ce n'est pas mon problème.

Est-ce que c'est concevable qu'il y ait un input, une participation des deux côtés parlementaires lors du délibéré de ces questions-là?

M. Gosselin (Jean-François): Moi, je pense que c'est non seulement concevable, ce serait souhaitable. Ce que je ne suis pas en mesure d'évaluer, c'est à savoir si

c'est réalisable, parce que vous avez accès à une dynamique que je ne connais pas. Moi, je connais la dynamique de l'adjudication, je ne connais pas la dynamique des tamisages via l'Assemblée, d'autant plus que la raison pour laquelle je vous dis que c'est faisable, c'est que ça se fait dans certains cas: nos collègues de la Commission de la fonction publique sont nommés par l'Assemblée nationale.

M. Mulcair: Bien oui.

M. Gosselin (Jean-François): Nos collègues de la Commission d'accès à l'information sont nommés par l'Assemblée nationale. C'est des gens qui exercent les mêmes fonctions que nous, sauf que le mode de nomination est différent. Je suis obligé de vous dire que si c'est faisable pour eux, c'est faisable pour l'ensemble des membres qui exercent des fonctions d'adjudication. Cependant, il y a des modèles alternatifs qui assureraient, à mon avis, un minimum de...

M. Mulcair: Probité.

M. Gosselin (Jean-François): ...de garanties et de transparence. Le mécanisme de l'examen de tamisage, ce qu'il permet de faire, il permet de s'assurer que ne sont éligibles que les gens compétents. Je ne suis pas contre le fait que le gouvernement, qui, quand même, assume la responsabilité ministérielle pour l'exercice des fonctions des tribunaux, ait à un moment donné à dire: Moi, je jette mon dévolu ou je choisis telle personne et j'assume les conséquences de mon choix. S'il est bon, tant mieux; s'il n'est pas bon, bien, le ministre se lèvera en Chambre et expliquera pourquoi il l'a nommée. Ça, j'en suis. Ça, je crois à ça. Je crois à ça, qu'on peut aussi se diriger vers ça, mais si on se dirige vers ça, pour que le système soit crédible, il faut s'assurer que la liste va contenir des noms de personnes compétentes.

M. Mulcair: Donc, une suggestion qui a été faite à plusieurs reprises par différents groupes comme quoi il faudrait au moins avoir des avis de concours, c'est un minimum pour vous, un prérequis de base.

M. Gosselin (Jean-François): Écoutez, c'est la base de la transparence.

M. Mulcair: Exact.

M. Gosselin (Jean-François): La différence de ça, c'est l'occultisme.

M. Mulcair: On en a eu assez de ça.

M. Gosselin (Jean-François): À présent, M. le député, si je peux compléter ma réponse, vous avez référé au paritarisme à de nombreuses reprises. Le paritarisme auquel je pense, moi, c'est le paritarisme du type relations de travail...

M. Mulcair: Oui, tout à fait, je vous ai bien compris.

M. Gosselin (Jean-François): ...dans lequel des parties ont des causes personnelles ou des causes institutionnelles à défendre plutôt que de disposer des droits des parties. À cet égard-là, si vous me permettez une certaine candeur, j'ai pris connaissance du rapport Durand, dont vous avez peut-être entendu parler, des projets qui circulent dans le milieu des relations... en fait, des accidents de travail et de la compensation des lésions professionnelles. À mon humble avis, le message que l'Assemblée nationale va passer quant au sort qu'elle réserve à la justice administrative dépend, je crois, du caractère, je dirais, global, de la vision globale qu'elle va privilégier dans son approche de justice administrative.

Et si je pouvais me permettre d'exprimer un vœu, là, mais très, très fort, c'est de vous supplier — je pense que le mot n'est pas exagéré — de ne pas procéder à la pièce. J'ai pris connaissance du projet de loi 78, qui est devant cette Assemblée, qui m'apparaît une législation à la pièce sur une composante du statut des juges administratifs; j'ai pris connaissance de la résolution du conseil d'administration de la CSST, qui prône, donc, l'instauration d'une commission paritaire de lésions professionnelles; j'ai évidemment pris connaissance du rapport Garant, et je pense que ce dont on a besoin à ce stade-ci de notre histoire, là, c'est d'une vision globale sur le système de justice administrative qu'on veut instaurer et non pas d'une vision parcellaire, dont les pièces du puzzle vont être rabattues, une, une année, l'autre, l'année d'ensuite, et l'autre, trois ans plus tard. Moi, je souhaite très, très fort qu'on puisse en arriver à avoir une vision d'un système de justice administrative et que toutes les actions de l'Assemblée soient cohérentes et s'imbriquent comme des modalités d'incarnation de cette vision globale.

Le Président (M. Jutras): Alors, M. le ministre et M. le député de Chomedey, vous allez me permettre de me donner la parole?

M. Bégin: Oui, oui.

Le Président (M. Jutras): Oui? Vous avez dit tantôt, Me Gosselin, que vous aviez été mal à l'aise de vous associer à certaines corporations ou à certaines personnes pour venir présenter des mémoires, en raison d'intérêts corporatistes. J'aimerais savoir quelle est votre position, jusqu'où va votre opposition là-dessus, et, entre autres, quant à la représentation des gens devant les tribunaux administratifs. Par qui vous voyez cette représentation-là? Est-ce que ça doit être limité aux avocats ou si c'est «at large»? Et aussi au niveau des décideurs.

M. Gosselin (Jean-François): Je vais vous dire, en fait, que parmi les représentations avec lesquelles j'ai

été le plus inconfortable... Vous me permettrez la même candeur que tout à l'heure; ce n'est probablement pas à mon avantage de dire ça, mais puisque j'ai l'occasion de le dire, je vais le dire. Il y a des positions qui ont circulé dans le milieu de la justice administrative et qui ont été présentées comme des positions de tribunaux ou d'organismes. À ma connaissance, les membres de ces tribunaux-là n'ont jamais été consultés sur les positions dites d'organismes.

Or, quand on prend la loi constitutive de chacun des tribunaux, là, le libellé typique est à peu près le suivant: Est constituée la Commission — mettons — des affaires sociales, composée de commissaires. Puis l'article suivant dit: Parmi les commissaires sont désignés un président et des vice-présidents. L'institution, c'est le collège des commissaires, et la position institutionnelle devrait découler, normalement, de la perception manifestée par le collège des commissaires. Or, il est de commune renommée dans le milieu de la justice administrative que les positions véhiculées à titre de positions institutionnelles des organismes sont souvent des positions de direction et des positions de gestionnaires et non pas des positions de décideurs. C'est notamment à ça, à ce genre d'inconfort-là que je faisais référence tout à l'heure.

Quant à votre question plus précise, qui a trait à la représentation par avocat ou par non-avocat, moi, je pense que la situation actuelle à cet égard-là a beaucoup de mérite parce qu'elle correspond à la réalité de chacun des champs d'intervention. Je ne crois pas qu'on puisse étendre ou ériger en principe la représentation par avocat uniquement toujours ou la représentation par non-avocat toujours. Ça dépend de la nature de la fonction exercée par le tribunal; ça dépend des intérêts en jeu; ça dépend de l'identité des gens qui sont appelés à faire trancher leurs droits.

Moi, par exemple, j'exerce en fiscalité municipale. Il y a, c'est de commune renommée, dans notre milieu deux types de causes: des causes qui portent sur des valeurs supérieures à 500 000 \$, qui impliquent des corporations, et, dans ce cas-là, j'ai l'intime conviction que la représentation doit se faire par procureur, ne serait-ce que parce que les avocats ont des assurances-responsabilité, sont régis par un code de déontologie, sont assujettis à des mécanismes disciplinaires. Et je pense que le public est mieux protégé quand, dans ce genre de cause-là, les avocats prennent la responsabilité du dossier puis assument les conséquences du dossier.

• (18 h 20) •

Il y a aussi chez nous l'ensemble de ce qu'on appelle les «petites causes», dans lesquelles les valeurs sont inférieures à 500 000 \$. Il s'agit généralement de résidences, de terrains vacants, où les contribuables viennent eux-mêmes, qu'ils soient accompagnés ou représentés par un ami, un beau-frère, un membre de leur famille, ça ne pose pas, à mon avis, de question existentielle et fondamentale.

Je pense que le libellé actuel de l'article 128 de la Loi sur le Barreau, qui définit le monopole exclusif des

avocats, notamment devant les tribunaux administratifs, je dirais, manifeste, ou illustre, ou témoigne d'un équilibre social qui a été atteint au fil des ans et qui fonctionne assez bien, somme toute. Mon expérience, là, c'est que si on ouvre cette canne de vers là, on risque de déstabiliser le point d'équilibre entre les intérêts du justiciable et des intérêts plus corporatistes. Moi, je suis assez satisfait de la façon dont, au fil des ans, là, ce point d'équilibre là a été fixé.

Le Président (M. Jutras): Mais ma question avait un autre volet: au niveau des décideurs?

M. Gosselin (Jean-François): Je m'excuse, j'ai raté la question.

Le Président (M. Jutras): J'ai dit: Ma question avait un autre volet...

M. Gosselin (Jean-François): Oui.

Le Président (M. Jutras): Au niveau des décideurs...

M. Gosselin (Jean-François): Oui, mais...

Le Président (M. Jutras): ...comment vous voyez ça? Est-ce que ça doit être des avocats ou...

M. Gosselin (Jean-François): Non. Ah non, non, surtout pas, là. Surtout pas!

Des voix: Ha, ha, ha!

M. Gosselin (Jean-François): Écoutez, je suis avocat moi-même. Écoutez, un tribunal administratif, par définition, et pour que ça joue son rôle, il faut que ça exerce sa juridiction spécialisée en collège, collégialement. Et à chacun son métier: les avocats, dans les tribunaux administratifs, font d'excellents présidents d'audiences parce qu'ils maîtrisent bien la procédure, sont excellents pour trancher les questions de droit et les questions de charte, mais les avocats, dans le processus décisionnel, sont confrontés à leurs limites sur les questions d'expertise.

Je fais de la fiscalité municipale depuis 1980. J'ai été dans la construction de 1978 à 1980 et de 1980 à 1985; là, je suis au Bureau de révision de l'évaluation foncière. Je vous le dis en toute candeur: après 15 ans de pratique, affecté dans des dossiers importants, je ne suis pas capable de calculer des taux de capitalisation sophistiqués, avec des régressions linéaires ça de longues et des périodes de réversion à la fin. Je ne suis pas capable de le faire, c'est mon collègue évaluateur qui le fait. Je pense que, à titre de décideur, il faut que je m'incline devant l'expertise de mon collègue, et, à partir du moment où mon collègue le calcule vraiment, ce taux de capitalisation approprié, fait le calcul différentiel et intégral nécessaire pour obtenir la valeur après la pé-

riode de réversion, je pense que, de concordance — et on rejoint la discussion de tout à l'heure sur l'assesseur à voix délibérative ou à voix non délibérative — mon collègue qui le fait, le calcul, qui la prend, la décision, doit mettre ça par écrit, mettre son nom dans le bas et envoyer ça aux parties pour que ça soit soumis à l'autorité... pas à l'autorité, mais à l'examen des parties et, ultimement, à l'examen des cours de surveillance judiciaire.

Parce que, sinon, si on ne reconnaît pas les champs d'expertise de chacun, on nie la multidisciplinarité, on nie la spécialisation, et je pense qu'on va à l'encontre d'une des caractéristiques essentielles de la justice administrative. La richesse de la décision administrative, là, si on la compare à la décision judiciaire, je pense qu'elle est notamment là.

Le Président (M. Jutras): Ça va. Alors, on peut...

M. Bégin: J'aurais peut-être une question additionnelle, si vous me permettez, M. le Président.

Le Président (M. Jutras): Oui, oui.

M. Bégin: Vous avez mentionné, Me Bellemare, dans votre mémoire, que vous favorisiez le maintien du statu quo concernant l'appel, en ce sens qu'on utiliserait beaucoup plus le bref d'évocation...

M. Bellemare (Marc): Oui.

M. Bégin: ...que l'appel direct à la Cour d'appel. Par contre, il y a un chemin que vous n'avez pas exploré, et j'aimerais juste avoir vos opinions là-dessus: l'utilisation du tribunal d'appel comme étant la Cour du Québec, comme c'est le cas au BREF, entre autres, l'appel de la décision du BREF est devant la Cour du Québec et, par la suite, devant la Cour d'appel.

Dans d'autres cas, c'est l'appel par la Commission d'accès à l'information, c'est la décision de la Commission d'accès, requête pour permission d'en appeler devant la Cour du Québec sur des questions de droit, je pense, mais, là, je ne suis pas sûr. Pourriez-vous nous parler de cette troisième voie, finalement, qui pourrait exister et qui existe dans certains cas?

M. Bellemare (Marc): Oui. Je pense qu'actuellement il y a un certain corpus jurisprudentiel au niveau de la Cour supérieure en matière de légalité des décisions des tribunaux administratifs comme la Commission des affaires sociales et la Commission d'appel. Il y a beaucoup de jurisprudence de la Cour supérieure et de la Cour d'appel, très peu de la Cour suprême concernant ces tribunaux-là.

À partir du moment où on change le statut du tribunal qui va pouvoir réviser, revoir ou contrôler une décision du Tribunal administratif du Québec, on s'embarque dans le développement de nouvelles tendances

jurisprudentielles, de nouvelles approches. Et, ça, c'est un peu casser avec ce qui s'est fait antérieurement.

On a beau dire que la Cour supérieure est un tribunal important, la Cour d'appel aussi, il demeure qu'à partir du moment où il y a une autre catégorie de juges qui doit analyser les décisions du Tribunal administratif du Québec, on se retrouve nécessairement face à un développement de jurisprudence différent. Il y a des arguments qui pourraient satisfaire la Cour du Québec, par exemple, qui n'ont jamais satisfait la Cour supérieure.

Je pense qu'on pourrait prévoir la possibilité qu'un jugement de la Cour supérieure, par exemple en matière d'évocation, soit appelable uniquement sur permission à la Cour du Québec, à la Cour d'appel du Québec. Ça pourrait être possible, ça. Sauter la Cour supérieure, je pense que c'est se priver de l'éclairage et du jugement de juges qui ont une expérience, évidemment, qui est presque séculaire en matière de contrôle judiciaire. Compte tenu que les principes de droit sont bien établis au niveau de la Cour supérieure, je pense que de modifier ça, ça va nous amener dans une période d'incertitude qui va durer des années, et je ne vois pas l'avantage, personnellement. De toute façon, si ça va devant la Cour d'appel après, je préférerais que ce soit la Cour supérieure qui conserve son pouvoir de surveillance et de contrôle, quitte à ce que les jugements de cette Cour soient appelables à la Cour d'appel sur permission seulement. Ça serait une mesure de contrôle et ça permettrait à la Cour d'appel de ne pas avoir à trancher tous les litiges.

M. Bégin: Ce que nous avons entendu, c'est qu'il y avait deux théories, en fait. Une qui disait: appel direct devant la Cour d'appel; l'autre qui disait: la Cour supérieure. Mais quand on parle de la Cour supérieure, certains qui favorisent la Cour d'appel disent: Oui, mais, écoutez, la jurisprudence de la Cour supérieure est tellement bien établie que ça prend une cause manifestement déraisonnable pour être capable d'aller devant la Cour supérieure, et que la porte est à toutes fins pratiques fermée. Ils prétendent qu'il n'y a plus possibilité d'aller en appel. Donc, certains disent: On devrait aller directement à la Cour d'appel. Vous, vous dites au contraire: Le chemin est tellement bien balisé à la Cour supérieure que c'est la bonne place. Et là vous ajoutez la possibilité d'aller en Cour d'appel.

Mais est-ce que ce chemin qui dit: tribunal administratif, s'il y a appel — on s'entend bien — Cour du Québec... Parce que la Cour supérieure, ce n'est pas un appel. On le sait, c'est une évocation, c'est pour un pouvoir de surveillance et de contrôle et non pas un appel. Alors, appel devant la Cour du Québec et appel sur permission devant la Cour d'appel du Québec, s'il y a lieu. Vous pensez que la Cour du Québec ne serait pas un tribunal comparativement capable d'aller du côté des décisions de fond en appel des décisions du Tribunal administratif?

M. Bellemare (Marc): Vous voulez dire une décision du Tribunal administratif du Québec...

M. Bégin: Serait appelable...

M. Bellemare (Marc): ...serait appelable.

M. Bégin: ...devant la Cour du Québec. Regardez. Actuellement, là, le BREF est appelable devant la Cour du Québec et, par la suite, à la Cour d'appel.

M. Bellemare (Marc): Moi, je pense, personnellement... Personnellement, en tout cas, je suis familier davantage avec les lois d'indemnisation puis les tribunaux en matière d'indemnisation, mais je pense que, normalement, ces décisions-là devraient être finales et sans appel. S'il y a un appel possible après ça, bien là on vient compliquer encore la structure, on vient de créer un autre niveau, et sur le plan de l'estime, finalement, des juges administratifs, comment ils perçoivent leur rôle, je pense que puisqu'ils possèdent une expertise, normalement, il ne devrait pas y avoir d'appel mais un contrôle judiciaire strict et valable comme celui qui existe actuellement.

J'entends souvent des avocats me dire: À la Cour supérieure, il n'y a plus moyen d'aller là. Ce n'est pas vrai. Écoutez, les statistiques de 1994 à la Commission d'appel, sur 300 requêtes en évocation, il y en a 45 qui ont été accueillies. C'est quand même un sur six, c'est quand même beaucoup. Je ne suis pas convaincu qu'un appel à la Cour du Québec va donner plus de résultats. En autant que le Tribunal administratif du Québec joue son rôle puis qu'il y a des gens compétents là-dessus, je ne vois pas la nécessité ni même l'utilité d'un appel du Tribunal administratif du Québec.

Je pense que c'est le modèle de la Commission des affaires sociales qu'on devrait développer. Ça va bien, à la Commission des affaires sociales, c'est le tribunal qui a le plus d'expérience, il existe depuis 1975. Il y a des juges administratifs, des assesseurs médecins qui décident, et ça fonctionne bien. Je pense que c'est ça qu'on devrait développer, avec l'évocation en Cour supérieure.

M. Bégin: Votre collègue voudrait peut-être répondre. On terminerait là-dessus.

Le Président (M. Jutras): Oui, c'est ça. La période est terminée, mais, en terminant, Me Gosselin, une dernière intervention, là, rapide.

• (18 h 30) •

M. Gosselin (Jean-François): Merci, M. le Président. Bien, pour répondre au ministre de la Justice, moi, je vois un problème structurel fondamental sur le fait qu'une décision collégiale d'un tribunal spécialisé soit révisée au mérite — parce que, quand on parle d'appel, on parle de révision au mérite, là, ce n'est plus du contrôle judiciaire — par un juge seul et non spécialisé.

Et, ça, ça pose aussi, au niveau de la crédibilité du système, un problème, parce que les tribunaux

administratifs siègent en collèges, dans leurs champs spécialisés. Que l'appel de la décision collégiale et spécialisée soit entendu par un juge seul et généraliste, ça, là, je pense que c'est la pyramide à l'envers.

Le système judiciaire a toujours été bâti — le système judiciaire traditionnel — sur la décision du juge unique, qui est révisée en appel par des collèges de plus en plus grands: en Cour d'appel, c'est 3 ou 5; à la Cour suprême, c'est 5, 7 ou 9, mais la pyramide est inversée. Or, il y a quelque chose de problématique dans ce genre de système là. Et de un. Et de deux, je relie ça, je relie ma réponse à une préoccupation, moi, que j'ai, c'est celle de l'accessibilité à la justice administrative.

À mon avis, le fait de donner un appel de plein droit, quel qu'il soit, qu'il soit à la Cour du Québec ou à la Cour d'appel, forcément, entraîne des problèmes de délais et, forcément, change la nature de l'audition devant le tribunal administratif. Il faut réaliser que, quand on va à la chasse avec un fusil à deux coups, on ne se comporte pas comme quand on va à la chasse avec un fusil à trois coups. Et, actuellement, ce qu'on a dans le réseau de la justice administrative, à la CAS, notamment, c'est un fusil à deux coups. On peut essayer, à la régie de l'assurance automobile, d'avoir notre décision favorable, si on manque notre coup, là, on s'en va à la CAS puis on a notre deuxième balle, on a deux chances.

Le seul endroit, dans le réseau de justice administrative du Québec, où il y a des fusils à plus que deux coups, c'est à la CALP, la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles, où tu as un fusil à trois coups parce qu'il y a le bureau de révision paritaire qui s'intercale entre la décision initiale de la CSST puis la décision de la CALP, puis le Bureau de révision de l'évaluation foncière parce qu'il y a un appel à la Cour du Québec qui s'intercale entre la décision du Bureau de révision de l'évaluation foncière et la décision de la Cour d'appel. Ce sont les deux seuls secteurs où on a des fusils à trois coups et ce sont les deux seuls secteurs qui posent problème; pas problème à cause de la décision finale, parce qu'on finit... J'allais dire «toujours». Ce n'est pas vrai qu'on finit toujours par avoir une décision favorable; des fois, il faut aller la chercher à la Cour suprême, mais on arrive généralement à avoir une décision favorable, mais après combien de temps puis après avoir investi combien en coûts... c-o-û-t-s.

Or, la justice administrative, c'est la justice du citoyen qui n'a pas les moyens là d'affronter la justice judiciaire, c'est la justice de masse, pour les gens ordinaires, puis je pense qu'on ne peut pas — le tout respectueusement soumis — envisager de construire un système qui favorise l'étiement dans le temps des débats puis l'augmentation des coûts.

Le Président (M. Jutras): O.K. Alors, Me Bellemare, Me Gosselin, au nom de la commission, je vous remercie, et les travaux de la commission sont ajournés à demain matin 10 heures.

