



Barreau du Québec

CI - 1M
C.P. - P.L. 103
Loi justice
administrative

Cabinet du bâtonnier

Montréal, le 10 juin 2005

M. Yvon Marcoux
Ministre de la Justice du Québec
Édifice Louis-Philippe-Pigeon
1200, route de l'Église, 9^e étage
Sainte-Foy, QC
G1V 4M1

Objet : Projet de loi 103 intitulé « *Loi modifiant la Loi sur la justice administrative
et d'autres dispositions législatives* »
Notre dossier : 5090-0097

Monsieur le Ministre,

Le Barreau du Québec a pris connaissance du projet de loi 103 que vous avez récemment présenté à l'Assemblée nationale et désire vous faire part de ses commentaires et observations à ce sujet. Ce projet de loi comporte plusieurs des dispositions du projet de loi 35 qui avait été présenté par votre prédécesseur, Me Marc Bellemare. Le projet de loi 103 modifie la *Loi sur la justice administrative*¹ pour prévoir notamment, que les membres du Tribunal administratif du Québec sont nommés durant bonne conduite, introduire à leur égard de nouvelles règles sur la déontologie et modifier certaines règles de procédure applicables devant ce tribunal.

Dans un premier temps, le Barreau du Québec souligne sa très grande satisfaction de constater que l'article 2 du projet de loi 103 accorde l'inamovibilité aux membres du tribunal. En effet, les membres du tribunal seront dorénavant nommés durant bonne conduite. Depuis 30 ans, le Barreau du Québec défend l'idée que les membres des tribunaux administratifs doivent jouir d'un statut garantissant l'indépendance et l'impartialité des décideurs dans l'exercice de fonctions judiciaires ou quasi-judiciaires. La confiance du citoyen dans la justice commande le respect de ces garanties. Sans cette confiance envers des décideurs impartiaux et indépendants, il n'y a pas de justice.

Il n'est pas inutile de rappeler les garanties quasi-constitutionnelles de l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*²:

¹ L.R.Q., c. J-3.

² L.R.Q., c.C-12.

M. Yvon Marcoux, Ministre de la Justice du Québec

2

Objet : Projet de loi 103 intitulé « *Loi modifiant la Loi sur la justice administrative et d'autres dispositions législatives* »

Le 10 juin 2005

Notre dossier : 5090-0097

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

Comme nous avons eu à maintes reprises l'occasion de le déplorer, le processus actuel de renouvellement des mandats aux cinq ans n'est pas suffisamment transparent et laisse encore trop de discrétion à l'Exécutif. Le renouvellement dépend notamment de l'évaluation des membres et des besoins du tribunal. Un tel processus soulève des questionnements quant au respect des garanties requises d'indépendance et d'impartialité, particulièrement en fin de mandat. Il faut toujours garder à l'idée que pour le citoyen, le régisseur, le commissaire, le membre d'un tribunal administratif, est un « juge » qui a le pouvoir de décider de ses droits.

Avec cette inamovibilité durant bonne conduite, les mécanismes d'évaluation des habilités et des connaissances peuvent être acceptables dans la mesure où ils n'affectent pas l'indépendance et l'impartialité recherchés. En principe, le Barreau ne s'oppose donc pas à l'évaluation des membres, compte tenu de l'inamovibilité acquise. Cependant, comme nous le verrons un peu plus loin, les modifications apportées à l'article 75 de la *Loi sur la justice administrative*, amenées par l'article 11 du projet de loi, soulèvent des inquiétudes et des interrogations.

Sur un autre registre, l'article 102 de la *Loi sur la justice administrative* est modifié par l'article 13 du projet de loi, prévoyant des dispositions à l'effet que le professionnel suspendu ou radié en application du *Code des professions*³ ou d'une loi professionnelle ne peut agir comme représentant devant le Tribunal administratif du Québec. Le Barreau appuie, sous réserve de commentaires, cette proposition qui va définitivement dans le sens de la protection du public. Le Barreau rappelle cependant que les ordres professionnels n'ont aucun pouvoir de contrôle à l'égard de non membres et que ces derniers n'offrent aucune des garanties de compétence, de déontologie, d'assurance et d'indemnisation qui se rattachent à l'appartenance à un ordre professionnel.

Avec les années, des exceptions au droit exclusif des avocats de représenter autrui devant les tribunaux, se sont multipliées. Il serait opportun pour le ministère de la Justice, en collaboration avec le Barreau du Québec, d'examiner les impacts de ces exceptions prévues à l'article 128 (2) de la *Loi sur le Barreau* en regard de la protection du public.

³ L.R.Q., c. C-26.

M. Yvon Marcoux, Ministre de la Justice du Québec

3

Objet : Projet de loi 103 intitulé « *Loi modifiant la Loi sur la justice administrative et d'autres dispositions législatives* »

Le 10 juin 2005

Notre dossier : 5090-0097

Commentaires particuliers

Article 11

Ces dispositions viennent modifier l'article 75 de la *Loi sur la justice administrative* en ajoutant d'autres fonctions au président du tribunal :

« d'évaluer périodiquement les connaissances et habilités des membres dans l'exercice de leurs fonctions et leur contribution dans le traitement des dossiers du tribunal et l'atteinte des objectifs visés par la présente loi, en tenant compte notamment de la clarté, de la précision et de la concision dans la rédaction de leurs décisions, de leur disponibilité et de leur intérêt au travail, du nombre et de la nature des dossiers traités, y compris en conciliation, et du nombre de décisions rendues. »

Quelles seront les conséquences d'une mauvaise évaluation pour le membre et quels recours celui-ci a-t-il s'il n'est pas d'accord avec cette évaluation? Par ailleurs, il convient de baliser davantage les périodes d'évaluation. S'agit-il d'une évaluation semestrielle, à tous les mois, ou à tous les ans? De telles balises sont nécessaires afin d'éviter un climat de tutelle, incompatible avec les valeurs d'indépendance recherchées.

Les critères de l'intérêt au travail et de la disponibilité sont plutôt de nature subjective et pourraient à la limite mener à une évaluation arbitraire. Les critères du nombre de dossiers traités et du nombre de décisions rendues peuvent aussi mener à une évaluation trompeuse.

Le Barreau du Québec est d'avis qu'il faut préciser dans la loi elle-même la finalité de cette évaluation et faire en sorte que l'inamovibilité et la rémunération des membres du tribunal ne dépendent pas de critères de performance et de rendement. Les membres du tribunal seront nommés durant bonne conduite et cette notion de bonne conduite doit demeurer de nature disciplinaire. En somme, il doit s'agir d'une évaluation formative visant à identifier les besoins de formation des membres.

Le législateur pourrait s'inspirer de la proposition du Tribunal administratif du Québec et prévoir que l'évaluation formative des membres du tribunal doit s'effectuer en fonction de leur contribution dans le traitement des dossiers du tribunal et l'atteinte des objectifs visés par la *Loi sur la justice administrative*.

Nous avons été informés du programme de formation continue et d'évaluation formative proposé par le Tribunal administratif du Québec pour ses membres, dans un contexte d'inamovibilité. Cette approche permet l'évaluation des membres en toute confiance

M. Yvon Marcoux, Ministre de la Justice du Québec

4

Objet : Projet de loi 103 intitulé « *Loi modifiant la Loi sur la justice administrative et d'autres dispositions législatives* »

Le 10 juin 2005

Notre dossier : 5090-0097

dans un souci d'amélioration de la qualité et de l'efficacité de la justice administrative, avec la pleine collaboration des décideurs. Le Barreau du Québec félicite le Tribunal pour cette initiative.

Article 12

Le Barreau du Québec est d'accord avec les pouvoirs discrétionnaires élargis accordés au président du tribunal concernant le nombre de membres par formation qui sont appelés à instruire et à décider de recours. Cependant, nous nous opposons à la suppression du 5^{ème} alinéa de l'article 82 de la *Loi sur la justice administrative*, où il est prévu que les décisions du président à l'égard de la formation des décideurs sont publiées dans le rapport annuel du tribunal. Le Barreau, en effet, souhaite une transparence complète à l'égard de ces décisions en réitérant que l'avocat est celui qui répond le mieux aux exigences de la fonction judiciaire ou quasi-judiciaire par ses connaissances des règles de preuve et de procédure et par son expérience des litiges.

Le Barreau a toujours insisté pour que les bancs de décideurs comptent au moins un avocat. L'absence d'un décideur juriste sur le banc serait de nature à placer un citoyen dans une situation défavorable face à l'État puisque ce dernier est la plupart du temps représenté par un avocat.

Article 13

Nous attirons l'attention du législateur sur le fait que les cas donnant ouverture à la suspension et à la radiation d'un professionnel ne sont pas les seuls à comporter un risque pour la protection du public. Le Barreau du Québec est d'avis que le législateur doit considérer toute sanction, limitation ou inhabilité ayant un lien avec l'aptitude ou la capacité d'un professionnel à représenter autrui devant un tribunal.

Article 20

Le Barreau du Québec s'oppose à l'abolition de l'article 178 de la loi qui prévoit que le Conseil de la justice administrative publie annuellement à la Gazette officielle du Québec la liste des ministères et des organismes qui constituent l'Administration gouvernementale au sens de la l'article 3 de cette même loi, de même que les organismes et autorités décentralisés visés à l'article 9. Le Barreau est d'avis qu'une telle publication est non seulement utile mais nécessaire pour que les citoyens puissent connaître les

M. Yvon Marcoux, Ministre de la Justice du Québec

5

Objet : Projet de loi 103 intitulé « *Loi modifiant la Loi sur la justice administrative et d'autres dispositions législatives* »

Le 10 juin 2005

Notre dossier : 5090-0097

ministères et organismes qui constituent l'Administration. L'utilité de cette disposition a d'ailleurs été relevée dans une décision de la Cour d'appel (*Affaire McKenna*)⁴.

Articles 21 – 22 – 23

Selon l'information dont nous disposons à la lumière du rapport annuel du Conseil de la justice administrative, un projet de *Code de déontologie des membres du Tribunal administratif du Québec* a été transmis au Ministre de la Justice pour être soumis à l'approbation du gouvernement, en février 2003⁵. Ce projet n'a toujours pas été approuvé par les autorités gouvernementales.

On introduit des dispositions déontologiques à l'article 179.1 proposé. On introduit par ailleurs à l'article 181 un nouvel alinéa prévoyant que le *Code de déontologie* énonce les règles concernant le maintien des compétences des membres dans l'exercice de leurs fonctions. Cependant, avec le nouvel article 180, amené par l'article 22 du projet de loi, ce n'est plus le Conseil de la justice administrative qui édicte par règlement le *Code de déontologie des membres du Tribunal administratif du Québec* mais plutôt le gouvernement lui-même.

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

⁴ *McKenna c. Québec* (Commission des lésions professionnelles), REJB 2001-26533.

⁵ Rapport annuel de gestion 2003-2004, page 22.

M. Yvon Marcoux, Ministre de la Justice du Québec

6

Objet : Projet de loi 103 intitulé « *Loi modifiant la Loi sur la justice administrative et d'autres dispositions législatives* »

Le 10 juin 2005

Notre dossier : 5090-0097

CONCLUSION

Le Barreau du Québec considère que le projet de loi 103 doit être adopté dans les meilleurs délais. La nomination des membres du Tribunal administratif du Québec selon bonne conduite, constitue un pas très important vers une justice administrative davantage indépendante et impartiale. Les dispositions concernant l'évaluation des membres suscitent cependant des interrogations.

Par ailleurs, le Barreau considère qu'il n'est pas souhaitable que le gouvernement se garde le pouvoir d'édicter le Code de déontologie des membres du tribunal. Ce pouvoir vient porter ombrage à l'indépendance recherchée.

Finalement, certaines améliorations peuvent être apportées au projet de loi pour rendre la justice administrative plus efficace et plus accessible.

Le Barreau du Québec se réserve évidemment le droit de formuler des commentaires additionnels dans le cadre de la consultation en commission parlementaire.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Ministre, l'expression de nos respectueuses salutations.

Le bâtonnière du Québec,



Madeleine Lemieux

ML/cb

Réf : 0013