

EYB2016REP1993

Repères, Juin, 2016

Josée LANGLOIS *

Chronique – L'approche déontologique du Conseil de la justice administrative

Indexation

ADMINISTRATIF ; CONSEIL DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE ; COMPOSITION ; FONCTIONS

TABLE DES MATIÈRES

[INTRODUCTION](#)[I– LA MISE EN CONTEXTE DU CONSEIL DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE](#)[II– LA MISE EN CONTEXTE DES APPROCHES DÉONTOLOGIQUES](#)

- [A. L'approche disciplinaire](#)
- [B. L'approche morale ou éthique](#)
- [C. L'approche institutionnelle ou collective](#)

[III– L'EXAMEN DES PLAINTES](#)[IV– LES DÉCISIONS DU COMITÉ D'EXAMEN DE LA RECEVABILITÉ DES PLAINTES](#)[V– L'ENQUÊTE](#)

- [A. Les motifs de plaintes ayant donné ouverture à une enquête](#)
- [B. L'évaluation de la gravité suffisante du comportement](#)
- [C. Les recommandations au sein des rapports d'enquête](#)
- [D. Les conclusions des enquêtes](#)

[VI– L'ANALYSE : L'APPROCHE DÉONTOLOGIQUE DU CONSEIL DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE](#)[CONCLUSION](#)

Résumé

L'auteure présente un tour d'horizon du Conseil de la justice administrative, organisme responsable des plaintes déontologiques formulées à l'encontre des décideurs administratifs de quatre tribunaux administratifs : le Tribunal administratif du Québec, la Commission des lésions professionnelles, la Commission des relations du travail ainsi que la Régie du logement. Cet organisme est indépendant du gouvernement et vise à maintenir la confiance du public envers les décideurs et les tribunaux administratifs.

La doctrine recense trois approches déontologiques différentes quant au traitement des plaintes, des enquêtes et des sanctions possibles envers le professionnel, certaines visent un objectif punitif alors que l'approche institutionnelle envisage un objectif éducatif et préventif. Cette approche s'inscrit dans la perspective d'un ajustement continu de la pratique et elle est essentiellement basée sur la nécessité de maintenir la confiance du public dans l'institution. Les critères de cette approche sont analysés au regard, notamment, des décisions et des rapports d'enquête rendus par le Conseil de la justice administrative.

INTRODUCTION

Créé il y a 15 ans, le Conseil de la justice administrative (le Conseil) est institué par la *Loi sur la justice administrative*¹. Il est un organisme indépendant du gouvernement, des tribunaux administratifs, mais aussi des autorités responsables des nominations et du renouvellement des mandats des décideurs sur lesquels il a compétence. Sa mission est de veiller à la déontologie des décideurs administratifs de quatre tribunaux administratifs² : le Tribunal administratif du Québec, la Commission des lésions professionnelles, la Régie du logement et la Commission des relations du travail. La déontologie est une discipline récente et en progression, et le maintien de la confiance du public envers les décideurs sous sa compétence ainsi qu'envers les tribunaux administratifs se trouve au cœur du mandat du Conseil. Tout comme l'éthique de laquelle elle se distingue, la déontologie est une discipline qui interpelle de plus en plus les citoyens. En ce sens, le décideur administratif, en tant qu'acteur social, est l'objet d'attentes de la part du public. Les attentes de la société envers les tribunaux administratifs ont évolué et la norme déontologique vise justement à baliser le comportement souhaitable et acceptable attendu de la part du décideur administratif :

La déontologie, inspirée de la sociologie du droit, s'éloigne des formes légales traditionnelles. Elle est néanmoins un véritable ordre juridique qui suppose la mise en place d'un système pour formuler, interpréter et faire respecter la règle de conduite.³

La déontologie judiciaire québécoise a connu son émergence il y a 30 ans par la création du Conseil de la magistrature du Québec. Celui-ci exerce sa compétence en déontologie principalement à l'égard des juges de la Cour du Québec. Un texte, écrit par Pierre Noreau en 2008⁴, cible les différentes traditions déontologiques et circonscrit le Conseil de la magistrature au cœur de l'approche d'inspiration institutionnelle.

Mais qu'en est-il du Conseil de la justice administrative ? Au sein de quelle approche déontologique s'inscrit-il ? En faisant une relecture systématique de l'ensemble des rapports d'enquête rendus par les comités d'enquête formés par le Conseil depuis sa création ainsi qu'une relecture systématique d'une sélection de décisions rendues par le comité d'examen de la recevabilité des plaintes formé par le Conseil, nous avons analysé les critères de l'approche déontologique du Conseil de la justice administrative.

I– LA MISE EN CONTEXTE DU CONSEIL DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

Tel qu'il a été mentionné, le Conseil de la justice administrative est institué par la *Loi sur la justice administrative*⁵ et sa compétence se retrouve aux articles 165 et suivants de cette loi. Il est un organisme impartial et indépendant qui reçoit et traite les plaintes déontologiques déposées à l'encontre des décideurs de quatre tribunaux administratifs. Le Conseil a une compétence exclusive en matière de déontologie des décideurs administratifs sous sa compétence. Son mandat comporte plusieurs facettes, mais sa

principale mission vise à maintenir la confiance du public envers l'ensemble des décideurs et des tribunaux administratifs sous sa compétence. Pour ce faire, le Conseil dispose d'un mécanisme de traitement des plaintes qui est à la fois respectueux des personnes désirant déposer une plainte et soucieux des garanties d'indépendance des décideurs des tribunaux administratifs ⁶.

Le Conseil est formé de 17 membres ⁷, le président de chacun des quatre tribunaux administratifs sous sa compétence est nommé d'office ⁸, un membre de chacun des quatre tribunaux administratifs ainsi que neuf membres représentant le public, dont deux sont avocat et notaire. Le président du Conseil est désigné par le gouvernement parmi les membres représentant le public ⁹.

Le Conseil a traité 80 plaintes au cours de l'exercice financier 2012-2013 comparativement à 90 pour l'année financière 2011-2012. Depuis sa création, le Conseil a reçu un total de 698 plaintes ¹⁰ et 42 d'entre elles ont donné ouverture à une enquête. Si peu de plaintes sont déferées en enquête, nous constatons que plusieurs plaintes reçues au Conseil ne relèvent pas de sa compétence en raison de l'absence d'allégations d'un manquement déontologique. En effet, le motif de plainte le plus couramment invoqué par le plaignant est l'insatisfaction à l'égard d'une décision rendue par le décideur administratif.

Le Conseil a compétence au regard de la déontologie de plus de 500 décideurs administratifs. Soit 82 membres à temps plein et 28 à temps partiel au Tribunal administratif du Québec ¹¹, 128 commissaires ¹² et 216 membres issus des associations syndicales et d'employeurs à la Commission des lésions professionnelles, 43 régisseurs et 4 greffiers spéciaux à la Régie du logement ¹³ et 31 commissaires à la Commission des relations du travail ¹⁴.

II- LA MISE EN CONTEXTE DES APPROCHES DÉONTOLOGIQUES

Les organismes disciplinaires n'ont pas tous la même approche quant au traitement alloué aux plaintes, aux enquêtes et aux sanctions possibles. Au Conseil de la justice administrative, la déontologie applicable aux membres des tribunaux administratifs revêt un rôle éducatif et préventif plutôt que punitif ¹⁵.

A. L'approche disciplinaire

Selon Pierre Noreau ¹⁶, les caractéristiques de l'approche disciplinaire sont les suivantes :

- une définition stricte des obligations et des interdictions professionnelles ;
- l'établissement de rattachements précis entre infractions et sanctions ;
- la définition d'un droit procédural rigide et spécifique ;
- la constitution d'un corps de jurisprudence susceptible d'assurer la standardisation des sentences ;
- l'individualisation des décisions et des sanctions.

Selon l'auteur, la perspective disciplinaire est plutôt centrée sur la censure des comportements individuels et si la notion de la confiance du public y est constamment présente, c'est en tant que résultante générale de cette activité et non en tant que mesure de la gravité du manquement ¹⁷.

À titre d'exemple, les ordres professionnels s'apparenteraient aux critères établis par l'approche disciplinaire qui auraient tendance à comparer des cas concrets ¹⁸ plutôt qu'à faire une évaluation au cas par cas.

De plus, l'approche américaine s'inscrirait dans le courant de l'approche disciplinaire ¹⁹. Le *Model Code of Judicial Conduct* est une référence pour la conception des codes d'éthique des 50 États américains visant à encadrer la conduite des juges qui président les tribunaux locaux, ce code est établi par l'*Official of the General Counsel, Administrative Office of Judicial Conduct*. Selon Patrick Glenn ²⁰, les codes de déontologie se démarquent de la pratique américaine : « Ils représentent [...] des théories déontologiques différentes. Le Model Code (of Judicial Conduct) américain dit au juge, dans une mesure importante, ce qu'il devrait faire. Le Code québécois ²¹ articule, plus simplement, une notion de ce qu'est le juge ». Selon Yves-Marie Morissette ²², l'échelle utilisée aux États-Unis quant à la gradation des sanctions, « qui comprend entre autres sanctions la suspension sans traitement et la mise à l'amende », n'est pas appropriée au modèle québécois.

En outre, selon Martin Friedland ²³, l'éventail des sanctions disciplinaires présentes au sein des conseils de magistrature de certains États américains comprend : la réprimande privée ou publique, la mise à l'amende, l'imposition de mesures correctrices (comme une cure de désintoxication par exemple), l'obligation de suivre une formation, la suspension sans traitement et la destitution. Selon Yves-Marie Morissette, « ces mesures paraissent incompatibles avec la dignité de la charge judiciaire pour un juge qui continue ou continuera ultérieurement d'exercer ses fonctions ».

B. L'approche morale ou éthique

Selon Pierre Noreau ²⁴, la perspective morale repose sur :

- un énoncé très large et volontairement imprécis des normes de références ;
- une approche généralement non impérative des sanctions associées aux contraventions ;
- l'administration d'une procédure d'examen peu rigide et largement fondée sur une forme de discussion avec les juges qui sont l'objet de plaintes ;
- une référence non systématique aux décisions antérieures de l'autorité déontologique au profit d'une évaluation au « cas par cas » de chaque plainte, évaluation dont la conclusion n'est pas systématiquement rendue publique ;
- une approche personnelle et individualisée de chaque situation. Le dépôt d'une plainte devient dès lors l'occasion d'une discussion avec le juge concerné. Elle ne vise donc pas, en soi, l'imposition d'une sanction.

À titre d'exemple, le Conseil canadien de la magistrature adopterait une telle approche. Selon Luc Huppé ²⁵, les comités d'enquête du Conseil canadien de la magistrature ont adopté un critère très exigeant pour justifier une recommandation de destitution. L'auteur explique que la *Loi sur les juges* ne traite pas de la sanction des inconduites mineures, insuffisamment graves pour justifier une recommandation de destitution. Elle n'autorise pas le Conseil canadien de la magistrature à prononcer un blâme ou une réprimande à l'égard d'un juge, ni à lui imposer d'autres sanctions disciplinaires. Selon l'auteur, des mesures correctives peuvent être soumises au juge, ce qui permet de fermer le dossier. Ces mesures sont permises par les *Procédures de régie interne du Conseil canadien de la magistrature* et ce dernier n'a pas à approuver ou à autoriser ces recommandations.

Au plan international, les principes de Bangalore sur la déontologie, déclaration de principes appuyée par les Nations-Unies, constituent un document qui a été adopté par le

Groupe judiciaire sur le renforcement de l'intégrité de la justice et révisé, la première fois, lors de la table ronde des premiers présidents organisée au Palais de la Paix à La Haye. Ces principes internationaux sont de plus en plus reconnus puisqu'intégrés dans le droit interne de plusieurs pays. Certains ont adopté les principes de Bangalore, d'autres s'en sont inspirés afin d'élaborer leurs propres principes de déontologie judiciaire. Ces principes se veulent un code de déontologie judiciaire international. Les principes adoptés par le Conseil canadien de la magistrature ont été, entre autres documents, une source d'inspiration pour la rédaction de ces principes internationaux.

Cette tradition viserait un comportement « idéal » de la part du juge et « l'établissement d'un dialogue de nature éthique entre le Conseil et les membres de la magistrature fédérale visés par une plainte »²⁶.

C. L'approche institutionnelle ou collective

Toujours selon Pierre Noreau²⁷, cette tradition repose sur :

- un énoncé assez large des devoirs déontologiques ;
- une approche généralement incitative trouvant appui sur l'imposition de sanctions graduées et la production de commentaires critiques ;
- l'administration d'une procédure d'examen et d'enquête précise dont les plaignants sont informés des conclusions ;
- la structuration d'un système de référence souple aux décisions antérieures ;
- une approche à la fois individualisée et collective de chaque dossier trouvant appui sur la publication et la diffusion des décisions après enquête.

À titre d'exemple, l'approche institutionnelle serait celle adoptée par le Conseil de la magistrature du Québec²⁸. Cette approche viserait un « ajustement continu de la pratique judiciaire (...) La perspective institutionnelle est essentiellement basée sur la nécessité de fonder et de maintenir la confiance du public dans la magistrature et dans l'institution judiciaire ».

III- L'EXAMEN DES PLAINTES

Toute plainte reçue au Conseil est soumise à un *Comité de la recevabilité des plaintes*²⁹ (le Comité d'examen) formé par le Conseil qui est responsable de statuer sur la recevabilité de la plainte. Ce comité est formé de sept membres, soit un membre « pair » issu de chacun des quatre tribunaux sous la compétence du Conseil³⁰ ainsi que trois membres représentant le public. Ce comité d'examen siège à huis clos et tout le processus menant à l'examen d'une plainte est confidentiel³¹.

Afin de protéger les décideurs administratifs, le mécanisme des plaintes au Conseil prévoit une étape de « filtrage » par l'examen de la recevabilité des plaintes. De cette manière, les appels déguisés et les plaintes frivoles ou manifestement non fondées sont écartés³². L'étape de la recevabilité des plaintes relève d'une fonction administrative du Conseil de la justice administrative. Pour cette raison, il n'appartient pas au Comité d'examen de purger la plainte ni d'aller rechercher dans les dossiers les pièces qui seront produites et qui pourraient donner lieu à un geste fautif³³. Le libellé de la plainte doit être assez précis pour permettre au professionnel de préparer sa défense³⁴.

Afin d'évaluer la recevabilité d'une plainte, les membres du Comité doivent répondre à trois questions :

- Les allégations contenues dans la plainte sont-elles de nature déontologique ?

À cette étape, la compétence du Conseil doit être établie et les motifs déontologiques déterminés.

- À leur face même, les faits soutiennent-ils les allégations de la plainte ?

À cette étape, les membres du Comité réfléchissent à la relation objective des éléments supportant la plainte.

- Si les allégations s'avéraient fondées, pourraient-elles porter atteinte à la confiance du public envers la justice administrative ?

Les membres doivent répondre à cette question en considérant le jugement que porterait une personne raisonnable et bien informée de la situation afin de considérer si cette situation est d'une gravité objective susceptible de porter atteinte à la confiance du public envers la justice administrative.

Lorsque les membres ont répondu affirmativement à ces trois questions, la plainte est déférée en enquête et un comité d'enquête est formé pour statuer sur celle-ci. Cependant, dès que les membres du Comité d'examen répondent négativement à une question, la plainte est jugée manifestement non fondée. Pour chaque plainte rejetée au stade de l'examen, une décision est rendue.

Lorsqu'une plainte est rejetée dès la réponse à la première question, il appert que dans la majorité des cas l'insatisfaction du plaignant quant à la décision rendue par le décideur administratif s'avère la motivation de la plainte, sinon aucun motif déontologique ne permet de recevoir la plainte.

Lorsque la plainte est considérée comme étant non fondée par le Comité, une décision est transmise au plaignant exposant les motifs du rejet de la plainte. Le Comité d'examen a rendu 668 décisions³⁵ depuis la création du Conseil.

IV- LES DÉCISIONS DU COMITÉ D'EXAMEN DE LA RECEVABILITÉ DES PLAINTES

Si une décision écrite est rendue par le Comité d'examen de la recevabilité des plaintes pour chaque plainte jugée non fondée, aux fins de cette analyse, nous avons effectué une sélection des décisions significatives dont les plaintes ont été rejetées majoritairement en réponse à la deuxième question puisque la plainte expose des motifs déontologiques.

Ainsi, nous constatons qu'à l'étape de l'examen de la plainte, certaines décisions formulent des recommandations visant l'amélioration du comportement du décideur administratif visé. Par exemple, les membres d'un comité d'examen émettent un commentaire concernant l'humour pendant l'audience³⁶, ils considèrent que l'humour léger n'a guère sa place en salle d'audience étant donné la perception différente que peuvent en avoir certaines personnes.

Dans une autre décision, les membres du Comité postulent que malgré la volonté de la plaignante de retirer sa plainte, le Comité est toujours valablement saisi et il lui revient de décider de la recevabilité de la plainte³⁷.

Certaines décisions précisent que contrairement aux prétentions du plaignant, le décideur administratif a respecté ses obligations déontologiques. Par exemple, les membres d'un comité d'examen mentionnent que suivant les circonstances, le fait que le régisseur ait utilisé un ton ferme et fait montre d'une légère impatience ne peut pas être considéré comme étant fautif³⁸.

Par ailleurs, dans de nombreuses décisions, les membres rappellent que l'admissibilité et l'appréciation de la preuve, la gestion de l'audience et la décision elle-même

relèvent de la prérogative du décideur administratif et le Conseil n'a pas compétence pour les revoir. Plusieurs décisions mentionnent que les membres du Comité d'examen sont plutôt d'avis que le plaignant est insatisfait de la décision rendue.

En conclusion, la relecture systématique d'une sélection des décisions du Comité d'examen de la recevabilité des plaintes démontre qu'à cette étape, les plaignants reçoivent une décision motivée et détaillée expliquant les motifs du rejet de la plainte. Elle démontre aussi, étant donné la référence systématique aux dispositions déontologiques, la présence d'une référence aux décisions antérieures du Comité d'examen ainsi que la rédaction de certains commentaires ou recommandations qui viennent préciser la norme. En ce sens, les décisions du Comité d'examen s'apparentent aux critères de l'approche déontologique d'inspiration institutionnelle.

V- L'ENQUÊTE

Lorsqu'une plainte est déclarée recevable par le Comité d'examen de la recevabilité des plaintes, le Conseil constitue un comité d'enquête « chargé de faire enquête, de statuer sur le bien-fondé de la plainte et de recommander une sanction, le cas échéant »³⁹. Ce comité est composé de trois personnes : le président du Comité d'enquête qui doit être un avocat ou un notaire, un membre représentant le public ainsi qu'un membre « pair » issu du même tribunal que le décideur administratif visé par la plainte. Ce dernier peut être membre du Conseil ou choisi comme membre « substitut » d'après une liste confectionnée par le président du tribunal après consultation de l'ensemble des décideurs de son tribunal.

Le Comité d'enquête est investi des pouvoirs de la *Loi sur les commissions d'enquête*⁴⁰ et peut, par tout moyen qu'il juge approprié, rechercher la vérité sur l'objet de son enquête.

Il est reconnu que les principes en déontologie s'appliquent de façon très large, même si, comme Noreau et Roberge le soulignent, « il est [...] inévitable que s'impose graduellement une rationalisation des règles et des modes de justification des décisions »⁴¹. Comme le processus d'enquête au Conseil de la justice administrative est inquisitoire et non contradictoire, les membres d'un comité d'enquête ont toute la latitude pour vérifier le comportement du décideur administratif sans être soumis à la nécessité de se référer à un devoir en particulier. Dans une décision de la Cour supérieure dans lequel dossier le régisseur demandait une révision judiciaire du rapport d'enquête du Conseil au motif, notamment, que le Conseil aurait excédé sa compétence en statuant sur des reproches autres que ceux faisant l'objet de la plainte, la Cour a considéré qu'il s'agissait « d'une vision très réductrice de la plainte. En effet, la plainte comme telle porte sur le comportement du régisseur, tel que le libellé en fait état. »⁴². Dans cette affaire, le comité d'enquête avait le mandat d'évaluer si le régisseur avait « assuré le bon déroulement de l'audience » et s'il avait adopté « un comportement approprié à l'égard de tous ».

Par ailleurs, nous avons répertorié douze enquêtes au Conseil de la justice administrative visant un commissaire ou un membre de la Commission des lésions professionnelles, deux visant un commissaire de la Commission des relations du travail, quatre enquêtes visant un membre du Tribunal administratif du Québec et 18 enquêtes visant un régisseur de la Régie du logement.

De plus, deux des trois plaintes fondées⁴³ visent un commissaire de la Commission des lésions professionnelles et une plainte fondée vise un régisseur de la Régie du logement. Quant aux sanctions, une vise un commissaire de la Commission des lésions professionnelles (suspension avec rémunération durant l'enquête, les membres du Comité d'enquête ont mis fin à l'enquête étant donné que le commissaire n'était plus en fonction). L'autre sanction concerne une réprimande adressée à un régisseur de la Régie du logement.

A. Les motifs de plaintes ayant donné ouverture à une enquête

Aux fins de l'analyse, une relecture systématique des 36 rapports d'enquête du Conseil⁴⁴ a été effectuée et cette recension a permis de circonscrire les motifs de plaintes. Nous notons que la moitié d'entre eux, soit 18 rapports d'enquête, avaient comme motif de plainte un manquement au devoir de respect et de courtoisie de la part du décideur administratif. De plus, elle nous a permis de déterminer que cinq enquêtes portent sur la notion de diligence, précisément le retard à rendre une décision. Une enquête porte sur l'allégation voulant que le décideur administratif ait sommeillé pendant une bonne partie de l'audience⁴⁵, une autre concerne l'utilisation du téléphone cellulaire du décideur administratif pendant l'audience⁴⁶. Une enquête porte sur l'allégation qu'une commissaire aurait utilisé son statut afin de faire procéder à une enquête sur une personne⁴⁷, une autre concerne un reproche à un décideur administratif qui n'aurait pas exercé ses fonctions à titre exclusif. Deux enquêtes portent sur des propos inappropriés tenus à l'égard des plaignants dans la décision⁴⁸. Une enquête porte sur l'allégation que le commissaire aurait consulté de la pornographie juvénile sur son lieu de travail⁴⁹. Une enquête porte sur le reproche à un commissaire d'avoir agi à plusieurs reprises à titre de représentant de l'employeur dans ses relations avec les salariés, lesquels sont actuellement représentés par la plaignante. Une enquête porte sur l'utilisation du statut professionnel du décideur dans un dossier personnel impliquant le plaignant. Une enquête porte sur une allégation voulant que le décideur administratif aurait refusé injustement une citation à comparaître et quatre enquêtes portent sur un manquement au devoir d'impartialité du décideur administratif.

B. L'évaluation de la gravité suffisante du comportement

Pour conclure à un manquement déontologique, l'acte reproché doit comporter une gravité objective suffisante. Afin d'analyser cette gravité, les membres du Comité d'enquête doivent évaluer si le comportement du décideur visé s'est écarté de la norme dite acceptable. « La faute déontologique naît d'un comportement qui se situe en dessous du comportement acceptable. Un professionnel peut avoir une conduite qui s'éloigne du comportement souhaitable sans être inacceptable. Dans ce cas, il ne commet pas de faute déontologique⁵⁰ ».

De plus, en analysant les faits et les circonstances entourant la plainte, le Comité d'enquête doit évaluer si le comportement du décideur administratif visé porte atteinte à la confiance du public à l'égard de l'ensemble des décideurs administratifs et du système de la justice administrative⁵¹. En d'autres mots, le Comité doit apprécier si, objectivement, les gestes, actes ou paroles reprochés sont d'une gravité telle qu'une personne raisonnable, impartiale et bien renseignée en arriverait à la conclusion que le comportement du décideur administratif visé mine la confiance qu'il porte envers les décideurs administratifs ainsi qu'envers l'administration de la justice administrative en général⁵².

Ce sont les gestes reprochés qui, compte tenu des circonstances particulières, constitueront ou non un manquement aux obligations déontologiques contenues au code de déontologie du décideur administratif visé par la plainte⁵³ :

Certes, si la règle se veut un appel à mieux faire par l'observation de contraintes que chaque juge doit personnellement s'imposer, il est clair que toute conduite à l'encontre de ces objectifs peut devenir reprochable. Cependant, pour conclure à un manquement déontologique, il faut que l'acte reproché comporte une gravité objective suffisante pour que, dans le contexte où il a été posé, cet acte porte atteinte à l'honneur, la dignité ou l'intégrité de la magistrature.⁵⁴

La confiance du public constitue en quelque sorte l'échelle d'évaluation de la gravité suffisante du comportement déontologique du décideur administratif.

C. Les recommandations au sein des rapports d'enquête

Comme susmentionné, la déontologie au Conseil de la justice administrative vise une perspective préventive et éducative plutôt que punitive. En évaluant la gravité du comportement du décideur administratif visé, les membres du Comité d'enquête formulent fréquemment des commentaires et recommandent des ajustements au décideur

dans le but :

- d'améliorer son comportement ;
- de s'assurer que le comportement reproché ne se reproduira plus ; et
- d'instruire l'ensemble des décideurs administratifs.

C'est le cas, notamment, de l'enquête *Martin et Gagnon* ⁵⁵ au cours de laquelle le comité a retenu les services d'une témoin experte et a formulé, dans son rapport d'enquête, des recommandations autant au décideur administratif visé qu'au tribunal dont il est issu.

De même, d'autres commentaires ou recommandations apparaissent dans les pages des rapports d'enquête, tels que la collaboration que le décideur administratif se doit d'avoir avec le Comité d'enquête ⁵⁶, l'importance de s'identifier au début de chaque audience ⁵⁷, l'inutilité de taper sur son bureau pour rappeler des parties à l'ordre ⁵⁸, le fait d'avoir surestimé ses capacités et de ne pas avoir demandé une prolongation de délai pour rendre une décision comme le permet la procédure, ce qui aurait eu pour effet d'aviser les parties du dépassement de délai permis pour recevoir leurs décisions ⁵⁹. Aussi, les membres d'un comité d'enquête ⁶⁰ rappellent à l'ensemble des décideurs administratifs qu'il n'est pas de mise d'avoir un téléphone cellulaire en fonction lors d'une audience et un autre comité émet un commentaire concernant la formulation des impressions et des opinions d'un décideur pendant une audience ou dans une décision en signifiant que ce geste n'est pas un comportement approprié ⁶¹.

Un autre rapport d'enquête énonce des commentaires à l'égard du tribunal dont est issu le décideur visé quant à l'organisation du travail en région dans une affaire concernant l'imputabilité des délais à rendre une décision à la CLP ⁶². Dans ce rapport, les membres du Comité d'enquête sont d'avis que le commissaire s'est écarté de la conduite que lui dicte la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* ⁶³ concernant les délais à rendre une décision et qu'il lui appartient de fixer ses priorités pour assurer son indépendance. Bien qu'il n'appartienne pas au comité d'enquêter sur l'organisation et la gestion du tribunal lui-même, le Comité se dit conscient de l'importante charge de travail du commissaire visé ainsi que de la responsabilité d'une vaste région qui implique de longs déplacements et aussi du fait que le commissaire aurait remplacé un collègue ayant pris sa retraite. Dans un autre rapport d'enquête ⁶⁴, les membres du Comité se disent conscients de la charge de travail du régisseur (35 causes sur une période d'environ trois heures) et, bien que leur enquête ne porte pas sur la gestion du tribunal en tant que tel, ils constatent la réalité de tous les facteurs constituant le contexte dans lequel le régisseur est appelé à exercer sa charge. Notons aussi une enquête portant sur le dépassement de délai de plus de 18 mois pour rendre une décision. Dans cette affaire, les membres du Comité ont conclu qu'ils ne pouvaient blâmer le régisseur pour la gestion des suivis à la Régie du logement ⁶⁵.

Enfin, dans un autre rapport d'enquête ⁶⁶, il est recommandé au commissaire, étant donné son devoir de réserve et dans le but de préserver la dignité rattachée à sa fonction, de s'abstenir d'utiliser son titre professionnel particulièrement lorsqu'il se trouve *partie* à un litige personnel.

Par ailleurs, la plupart des enquêtes du CJA prennent fin lorsque le décideur administratif n'exerce plus ses fonctions au moment de l'enquête, que ce soit en contexte de retraite ⁶⁷, de décès ⁶⁸ ou de non-renouvellement de mandat ⁶⁹. Notons toutefois que la majorité de ces rapports d'enquête ont été déposés en 2003 et en 2004 avant la décision du Conseil de la magistrature du Québec rendue en 2006 dans le dossier *Horne et Ruffo* ⁷⁰. Dans cette affaire, le Conseil de la magistrature du Québec énonce que l'intérêt de poursuivre l'enquête, malgré que le juge ne soit plus en fonction, demeure une prérogative des membres du Comité d'enquête.

Par ailleurs, nous notons que dans deux cas, la plainte s'avère fondée ⁷¹, mais étant donné la retraite du commissaire, prise en cours d'enquête, aucune recommandation de sanction n'est imposée.

En outre, neuf comités d'enquête ont décidé de mettre fin à leur enquête lorsque le plaignant a manifesté le désir de retirer sa plainte ⁷², de ne pas participer au processus ⁷³, de ne pas s'opposer à la fermeture du dossier ⁷⁴ ou tout simplement de ne pas être actif au dossier ⁷⁵.

Au surplus, mentionnons que pour trois des enquêtes au sujet desquelles le plaignant a manifesté le désir de retirer sa plainte, celles-ci ont été réglées avec l'intervention du président du tribunal au dossier, en l'espèce le président de la Commission des lésions professionnelles. Les comités ont alors mis fin à leur enquête ⁷⁶.

Autrement, deux comités d'enquête ont poursuivi l'enquête malgré la volonté du plaignant de retirer sa plainte ⁷⁷ et une enquête a pris fin malgré la demande du plaignant de poursuivre l'enquête par suite du décès du régisseur ⁷⁸.

En guise de conclusion pour cette section, il s'avère que, la plupart du temps, la tenue d'une enquête est l'occasion pour les comités d'enquête du Conseil de préciser la norme déontologique en évaluant la gravité objective du comportement reproché, ceci en formulant des commentaires ainsi que des recommandations. Les rapports d'enquête recommandant une amélioration au comportement du décideur administratif, ou qualifiant un comportement qui s'écarte de la norme souhaitable, établissent une certaine perspective éducative en ce qu'ils sont publics et s'adressent à l'ensemble des décideurs administratifs. Cette perspective s'inscrit dans la visée du maintien de la confiance du public envers l'ensemble des décideurs administratifs.

D. Les conclusions des enquêtes

Au Conseil de la justice administrative, trois plaintes ont été déclarées fondées ⁷⁹ et deux sanctions ont été imposées : une suspension avec rémunération ⁸⁰ et une réprimande ⁸¹.

Soulignons que les décideurs administratifs de trois des tribunaux administratifs sous la compétence du Conseil ne sont pas nommés « durant bonne conduite », mais par le Secrétariat aux emplois supérieurs (ministère du Conseil exécutif) pour un mandat de cinq ans. Ce mandat est renouvelable. Nous constatons que le résultat de certaines enquêtes du Conseil de la justice administrative, précisément celles où l'enquête prend fin prématurément au motif que le décideur administratif n'est plus en fonction, a comme raisonnement que la finalité même de la déontologie ne pourrait être atteinte en ce que l'imposition de la sanction ultime, la destitution, n'aurait alors aucun effet.

Dans ces cas, le mandat du décideur administratif n'avait pas été renouvelé par le Secrétariat aux emplois supérieurs ⁸², organisme responsable, notamment, d'assurer le processus de dotation quant à la nomination et au renouvellement des mandats des titulaires d'emplois supérieurs au sein du gouvernement. Dans un autre cas, le décideur administratif lui-même n'avait pas sollicité un autre mandat ⁸³.

Comme le mentionnent les auteurs Noreau, Houle, Valois et Issalys, la nature même de l'activité des décideurs « implique le maintien d'une certaine distance vis-à-vis des personnes ou des entités que concerne une affaire sur laquelle ils sont appelés à statuer. Or ces affaires sont susceptibles d'intéresser directement un acteur juridique appartenant au Pouvoir exécutif ⁸⁴ ». Cette réflexion s'applique aussi en déontologie, notamment si le dossier est médiatisé, puisque le mandat d'un décideur administratif pourrait être ou non renouvelé si son échéance arrive en cours d'enquête ⁸⁵. Les membres sous la compétence du Conseil doivent bénéficier, par rapport au Pouvoir exécutif, d'une indépendance suffisante. En ce sens, les auteurs exposent le nécessaire équilibre entre la responsabilité gouvernementale et l'indépendance décisionnelle des décideurs administratifs. Néanmoins, la déontologie au Conseil de la justice administrative contribue à renforcer l'indépendance des décideurs administratifs en ce que le processus d'enquête lui-même est indépendant d'un autre processus extérieur.

VI- L'ANALYSE : L'APPROCHE DÉONTOLOGIQUE DU CONSEIL DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

Comme le mentionne Noreau⁸⁶, « on ne trouve pas d'exemple parfaitement intégré de chacun de ces modèles ». En ce sens, l'analyse démontre que le Conseil de la justice administrative satisfait de façon prépondérante aux critères de l'approche institutionnelle tels qu'ils sont susmentionnés⁸⁷, soit :

- un énoncé assez large des devoirs déontologiques :

Au CJA, chaque membre des tribunaux sous sa compétence a un devoir de respect à un code de déontologie qui lui est propre⁸⁸. Les devoirs prévus à ces différents codes de déontologie sont assez similaires, par exemple, le devoir d'impartialité, d'objectivité, d'intégrité, de respect et de courtoisie, de diligence.

La majorité des rapports d'enquêtes déterminent les dispositions des codes de déontologie et tendent à préciser la norme en analysant la gravité objective du comportement visé, néanmoins 11 rapports d'enquête ne mentionnent pas de dispositions déontologiques et cinq rapports d'enquête ne mentionnent pas de motifs de plainte. Quant aux décisions du Comité d'examen, dès que la plainte est considérée être de nature déontologique, les dispositions déontologiques susceptibles de s'appliquer sont exposées et, généralement, une explication motivée est transmise au plaignant concernant ses allégations.

- une approche généralement incitative trouvant appui sur l'imposition de sanctions graduées et la production de commentaires critiques :

Le CJA a émis deux sanctions, si, d'ores et déjà nous ne pouvons évaluer la présence de sanctions⁸⁹ graduées, nous constatons une approche incitative et une production de commentaires critiques présents au sein de plus de la moitié des rapports d'enquête.

- l'administration d'une procédure d'examen et d'enquête précise dont les plaignants sont informés des conclusions :

D'abord, après examen de la plainte, lorsque le Comité constate qu'une plainte est manifestement non fondée, il avise le plaignant ainsi que la personne visée par la plainte. Une décision écrite motive les motifs du rejet⁹⁰. Ensuite, lorsque la plainte est déclarée recevable, le Conseil transmet la décision concernant la recevabilité de la plainte ainsi que l'information concernant la constitution du comité d'enquête au plaignant, au décideur administratif visé ainsi qu'au ministre concerné. Enfin, après enquête le Conseil transmet une copie du rapport d'enquête au décideur administratif visé par la plainte ainsi qu'au plaignant⁹¹.

- la structuration d'un système de référence souple aux décisions antérieures :

L'analyse démontre que les membres des comités d'enquête tendent de plus en plus à se référer aux décisions antérieures du Conseil.

- une approche à la fois individualisée et collective de chaque dossier trouvant appui sur la publication et la diffusion des décisions après enquête :

Les rapports d'enquête du Conseil de la justice administrative sont rendus publics⁹², ils sont publiés sur son site Internet, de même qu'ils sont transmis à SOQUIJ.

Par ailleurs, le Conseil de la justice administrative, à l'instar du Conseil de la magistrature du Québec, utilise le critère de « la confiance du public » lors de l'évaluation de la gravité objective suffisante du comportement du décideur visé. Tout comme le Conseil de la magistrature, le Conseil de la justice administrative *contribue au maintien du principe démocratique*, par la présence de neuf membres représentant le public, en ce qu'il tente de s'adapter à l'évolution des attentes du public à l'égard du comportement des décideurs administratifs. Cette confiance du public se circonscrit d'abord par les plaignants et/ou les personnes impliquées directement, mais s'intéresserait aussi au public vu plus largement, notamment en présence de situations où les comportements reprochés ont été commis publiquement ou diffusés par les médias.

Au surplus, nous suggérons quant au troisième critère, *l'administration d'une procédure d'examen et d'enquête précise dont les plaignants sont informés des conclusions*, que ce critère se détermine aussi par une étape préalable d'examen des plaintes qui permet le filtrage de plaintes qui, d'une part, ne présenteraient pas de motifs déontologiques ou d'autre part, permettraient le rejet de plaintes qui, à leur face même, n'atteindraient pas une gravité suffisante de nature à entacher la confiance du public envers l'ensemble des décideurs administratifs ainsi qu'envers les tribunaux administratifs eux-mêmes. Une décision motivée à l'étape de l'examen est transmise au plaignant afin de répondre à sa plainte et cette façon de faire assure au public que les critiques formulées à l'encontre des décideurs administratifs sont une préoccupation du Conseil de la justice administrative.

De plus, comme nous l'avons mentionné, l'analyse d'une sélection de l'ensemble des décisions du Comité d'examen de la recevabilité des plaintes permet de constater qu'à l'étape de l'examen des recommandations sont parfois formulées au décideur administratif, notamment dans les décisions plus récentes. Comme ce processus est confidentiel et que, pour cette raison, il ne peut viser une perspective éducative et préventive envers l'ensemble des juges administratifs, si ce n'est qu'un dialogue avec le décideur administratif visé, nous constatons une certaine mutation quant à l'approche d'inspiration institutionnelle adoptée par le Conseil.

C'est la référence systématique aux dispositions déontologiques, la référence aux décisions antérieures du Comité d'examen ainsi que certains commentaires ou recommandations qui viennent préciser la norme, qui permettent de conclure que les décisions du Comité d'examen participent, de façon prépondérante, aux critères de l'approche déontologique d'inspiration institutionnelle. Il est cependant intéressant de constater que certaines décisions ou certains rapports d'enquête se rapprocheraient de certains critères élaborés pour l'approche morale :

- un énoncé très large et volontairement imprécis des normes de références déontologiques : 11 rapports d'enquêtes du Conseil ne mentionnent pas de dispositions déontologiques au sein de leur rapport et même cinq rapports d'enquête ne font pas mention des motifs de plainte ;
- une approche généralement non impérative des sanctions associées aux contraventions : nous notons que des recommandations adressées au décideur administratif sont de plus en plus formulées à l'étape de l'examen, même si elles ne sont pas systématiques. Cette pratique tend à faire confiance au décideur pour améliorer sa pratique. Mais comme l'approche morale, cette pratique semble viser à préserver l'honneur des décideurs administratifs ;
- une référence non systématique aux décisions antérieures de l'autorité déontologique au profit d'une évaluation au « cas par cas » de chaque plainte : les références aux décisions antérieures et aux rapports d'enquête antérieurs ne sont pas majoritaires, bien qu'elles deviennent de plus en plus une pratique courante ;
- une approche personnelle et individualisée de chaque situation ;
- une approche généralement non impérative des sanctions associées aux contraventions : en choisissant de s'en remettre au sens moral du décideur à l'étape de l'examen.

Ces critères issus de l'approche morale permettent de se questionner sur le système du Conseil de la justice administrative. Les membres du Comité d'examen font-ils confiance au sens moral du décideur d'abord et avant tout et prennent-ils leur décision en fonction de la foi du sens moral des décideurs ? L'institution est-elle vraiment supérieure à l'ensemble des décideurs administratifs telle que cristallisée dans l'approche morale ou encore, les membres du Comité d'examen s'appuieraient-ils plutôt sur la foi dans la communauté que forme l'ensemble des décideurs administratifs ? Nous constatons que le Conseil de la justice administrative adopte des critères extérieurs à l'approche institutionnelle en ce qu'il repose sa confiance sur la foi que le décideur administratif respectera ses devoirs et obligations déontologiques puisque plusieurs

décisions rédigées à l'étape de l'examen n'exposent aucun détail sur les motifs de plaintes. Nous posons l'hypothèse que ces critères extérieurs, bien qu'apparentés aux critères de l'approche morale, s'en distingueraient. En effet, le système de référence de l'entité à laquelle appartient le décideur administratif lorsqu'il est évalué par ses pairs s'apparente plutôt à la communauté de pairs à laquelle il participe lui-même à la différence du sentiment d'honneur rattaché aux juges qui s'inscrivent dans l'approche morale. Cette conception s'expliquerait par le fait que pour trois des tribunaux sous la compétence du Conseil, les décideurs administratifs ne sont pas nommés durant bonne conduite. Notamment pour cette raison, ils se regroupent en association afin de faire valoir leurs conditions de travail. L'on pourrait se questionner à savoir quel est ce réel effet entre le sentiment d'appartenance aux différentes communautés de juges administratifs et la légitimité de l'institution que représente le Conseil de la justice administrative. Il est possible que la pluralité de tels regroupements définissant le sentiment d'appartenance des juges administratifs à la communauté de pairs plutôt qu'à l'institution elle-même, comme chez les juges sous la compétence du Conseil de la magistrature du Québec, soit, dans une certaine mesure, une contrainte à la légitimité du Conseil.

Néanmoins, et bien qu'elle puisse être valablement nuancée, l'approche utilisée par le Conseil de la justice administrative est plutôt celle de l'approche institutionnelle.

De même, nous constatons que la finalité de la déontologie judiciaire et de la déontologie des décideurs administratifs se distingue. La sanction qui pourrait précéder les enquêtes menées par le Conseil de la justice administrative permet de penser que le pouvoir de mener une enquête peut aussi faire l'objet d'une préoccupation simultanée du gouvernement⁹³. De cette manière, le pouvoir du Conseil de sanctionner ou de recommander une sanction peut être précédé par le pouvoir exécutif. Ce qui s'explique, notamment, par le mode de nomination de la majorité des décideurs administratifs sous la compétence du Conseil, à la différence des juges de la Cour du Québec, sous la compétence du Conseil de la magistrature, qui sont nommés « durant bonne conduite ». En ce sens, la question se pose quant à savoir si la nomination « durant bonne conduite » des membres du Tribunal administratif du Québec est d'une valeur comparable à celle des juges sous la compétence du Conseil de la magistrature du Québec.

Si la sanction que pourrait recommander le Conseil peut être précédée par le pouvoir exécutif, dans tous les cas, l'imposition de la sanction ultime qu'est la destitution se ferait aussi par le gouvernement puisque la prérogative des comités d'enquête formés par le Conseil de la justice administrative est de faire la recommandation au gouvernement d'imposer cette sanction, à la différence de l'imposition de la réprimande⁹⁴.

Étant donné la structure administrative au sein de laquelle les tribunaux administratifs s'inscrivent, notamment au regard de la nomination des décideurs administratifs, l'institution se voit décuplée. Le Secrétariat aux emplois supérieurs relevant directement du ministère du Conseil exécutif, les ministres responsables de chacun des tribunaux respectifs et incidemment le Conseil des ministres lui-même se greffent à la dimension institutionnelle dans laquelle s'inscrit le Conseil de la justice administrative. L'initiative d'adoption d'une loi-cadre encadrant le processus de nomination des décideurs administratifs est revendiquée par un groupe de chercheurs universitaires⁹⁵ et pourrait connaître des répercussions positives à l'apparence de l'indépendance conférée au Conseil de la justice administrative en tant qu'institution.

Ainsi, nous concluons que le Conseil de la justice administrative satisfait majoritairement aux critères de l'approche déontologique institutionnelle, mais nous constatons que le pouvoir exécutif, qui peut s'exercer parallèlement, s'avère une contrainte⁹⁶ à cette similarité. Les recommandations présentes au sein des rapports d'enquête du Conseil évoquent de plus en plus l'importance de l'ajustement continu du comportement du décideur administratif par l'institution, de même que la préservation de la confiance du public qui se retrouve au cœur même de ses préoccupations. Néanmoins, la structure administrative dans laquelle s'inscrit le Conseil de la justice administrative et celle des tribunaux administratifs sous sa compétence induisent que symboliquement, au-delà des recommandations, le pouvoir de sanction ne lui est pas complètement intrinsèque. Sans aucun doute, le Conseil de la justice administrative est un organisme indépendant, préservé de l'immixtion du pouvoir exécutif, bien que le pouvoir de recommandation de la sanction ultime, la destitution, puisse faire l'objet de préoccupations concomitantes par le gouvernement.

Ainsi, le Conseil de la justice administrative s'inscrit dans une approche institutionnelle, mais distincte puisque propre à la culture des tribunaux administratifs et il doit, pour établir de façon constante son autorité en matière de déontologie, obtenir et maintenir le respect de la part des membres de chacun des tribunaux sous sa compétence ainsi que maintenir la confiance du public envers les décideurs administratifs et envers l'ensemble des tribunaux administratifs en réalisant ses enquêtes avec rigueur de façon indépendante.

CONCLUSION

Le Conseil de la justice administrative est un organisme autonome et indépendant du gouvernement. Il veille au respect de la déontologie des membres des tribunaux administratifs sous sa compétence. Afin de pouvoir réaliser son rôle, soit de maintenir la confiance du public envers les membres des tribunaux administratifs, son pouvoir doit être légitime puisque le Conseil, en tant qu'institution, doit lui-même obtenir la confiance des citoyens ainsi que celle des décideurs sous sa compétence.

Impartial et indépendant, le Conseil de la justice administrative adhère à l'approche déontologique institutionnelle. Cette structure dans laquelle il s'insère ne revêt pas les mêmes garanties d'indépendance judiciaire, notamment quant à l'immovibilité des décideurs administratifs, que le Conseil de la magistrature du Québec par exemple. Nous qualifions cette **approche déontologique institutionnelle dite de surveillance**. Dont le pouvoir de la sanction ultime n'appartient pas uniquement à l'institution, mais laquelle institution respecte tout de même tous les critères de l'approche déontologique institutionnelle, dont celle de formuler des recommandations visant l'ajustement et l'amélioration continue du comportement déontologique du décideur administratif.

L'ajout de cette sous-catégorie à l'approche déontologique institutionnelle circonscrit mieux la réalité du système administratif au sein duquel gravite le Conseil de la justice administrative.

L'approche institutionnelle dite de surveillance :

- un énoncé assez large des devoirs déontologiques ;
- une approche généralement incitative trouvant appui sur l'imposition de sanctions graduées et la production de commentaires critiques ;
- l'administration d'une procédure d'examen et d'enquête précise dont les plaignants sont informés des conclusions :
 - incluant la présence d'un mécanisme d'examen des plaintes permettant leur filtrage ;
- la structuration d'un système de référence souple aux décisions antérieures ;
- une approche à la fois individualisée et collective de chaque dossier trouvant appui sur la publication et la diffusion des décisions après enquête ;
- un pouvoir de recommandation et non d'imposition de la sanction de destitution :
 - la recommandation de destitution doit être soumise au ministre qui est responsable de l'appliquer ou non. (À l'instar du Conseil de la magistrature du Québec, qui a un pouvoir de recommandation au ministre, mais lequel demeure judiciaire puisque ce dernier doit présenter la requête à la Cour d'appel⁹⁷) ;
- la possibilité d'une décision parallèle à celle du Comité d'enquête en cours d'enquête :
 - cette décision proviendrait de l'exécutif bien qu'il ne puisse s'ingérer dans l'enquête indépendante du Conseil.

Ainsi, en faisant siens les critères démontrés par Noreau dans l'approche déontologique institutionnelle, **l'approche déontologique institutionnelle dite de surveillance**

prend en considération à la fois le mode de nomination propre aux décideurs administratifs sous la compétence du Conseil ainsi que le fait que l'imposition de la sanction ne soit pas nécessairement une prérogative unique de l'institution.

« Un pouvoir [politique] n'est légitime que s'il repose sur le consentement de ceux qui lui sont soumis. »

Thomas Hobbes

* M^{me} Josée Langlois, B.A., M.G.P., LL.B., est juriste au Conseil de la justice administrative. L'auteure a rédigé ce texte au deuxième trimestre 2014.

[1.](#) RLRQ, c. J-3 (« LJA »).

[2.](#) La *Loi regroupant la Commission de l'équité salariale, la Commission des normes du travail et la Commission de la santé et de la sécurité du travail et instituant le Tribunal administratif du travail*, L.Q. 2015, c. 15 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016. La Commission des lésions professionnelles et la Commission des relations du travail ont ainsi été fusionnées au sein du Tribunal administratif du travail (« TAT »).

[3.](#) *Ruffo (Re)*, [2006] R.J.Q. 26, [EYB 2005-98606](#), par. 64.

[4.](#) Pierre NOREAU, *L'activité du Conseil de la magistrature en contexte de retraite, de démission ou de décès d'un juge visé par une plainte*, Centre de recherche en droit public de l'Université de Montréal, 20 avril 2008.

[5.](#) Adoptée par l'Assemblée nationale le 13 décembre 1996. Le Conseil de la justice administrative est en fonction depuis le 1^{er} avril 1998.

[6.](#) Rapport annuel de gestion du Conseil de la justice administrative, 2012-2013.

[7.](#) Art. [167](#) LJA.

[8.](#) *Ibid.*

[9.](#) Art. [168](#) LJA.

[10.](#) Du 1^{er} avril 1998 au 12 mars 2014.

[11.](#) Tribunal administratif du Québec, Rapport annuel de gestion 2012-2013.

[12.](#) Commission des lésions professionnelles, Rapport annuel de gestion 2012-2013.

[13.](#) Régie du logement, Rapport annuel de gestion 2012-2013.

[14.](#) Commission des relations du travail, Rapport annuel de gestion 2012-2013.

[15.](#) Rapport annuel de gestion du Conseil de la justice administrative 2012-2013, précité, citant *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 R.C.S. 267, [EYB 1995-67891](#). Le Conseil considère une approche semblable en ce sens au Conseil de la magistrature du Québec.

[16.](#) Pierre NOREAU, *L'activité du Conseil de la magistrature en contexte de retraite, de démission ou de décès d'un juge visé par une plainte*, Centre de recherche en droit public de l'Université de Montréal, 2008.

[17.](#) *Ibid.*

[18.](#) Cette méthode se définirait comme étant « type-idéal » telle que définie par Max Weber, voir Pierre NOREAU, *Ibid.*

[19.](#) *Ibid.*

[20.](#) H. Patrick GLENN, « Indépendance et déontologie judiciaires », (1995) 55 *R. du B.* 295.

[21.](#) L'auteur renvoie au Conseil de la magistrature du Québec.

[22.](#) Yves-Marie MORISSETTE, « Comment concilier déontologie et indépendance judiciaires ? », *Revue de droit de l'Université McGill*, 2003.

[23.](#) Martin L. FRIEDLAND, *Une place à part : l'indépendance et la responsabilité de la magistrature au Canada*, Conseil canadien de la magistrature, 1995.

[24.](#) *Ibid.*

[25.](#) Luc HUPPÉ, « Les ambiguïtés du processus disciplinaire à l'égard des juges de nomination fédérale », (2008) 39 *R.D.U.S.* 71.

[26.](#) Pierre NOREAU, précité, note 3.

[27.](#) *Ibid.*

[28.](#) *Ibid.*

[29.](#) Art. [184.2](#) LJA.

[30.](#) Art. [184.2](#) LJA.

[31.](#) Art. 12 des *Règles sur le traitement d'une plainte du Conseil de la justice administrative*, 31 mars 2016.

[32.](#) Yves-Marie MORISSETTE, « Comment concilier déontologie et indépendance judiciaire », précité, note 22 ainsi que H. Patrick GLENN, « Indépendance et déontologies judiciaires », précité, note 20.

[33.](#) *Langlois et Gagnon c. Geary (Avocats)*, 1998 QCTP 1694.

[34.](#) Patrick DE NIVERVILLE, « Pouvoirs et fonctions du Conseil de la magistrature », dans *Développements récents en déontologie, droit professionnel et disciplinaire*,

Montréal, Éditions Yvon Blais, 2004, p. 14, [EYB2004DEV419](#).

[35](#). Au 8 octobre 2013.

[36](#). Décision à l'examen, 2012 QCCJA 593.

[37](#). Décision à l'examen, 2012 QCCJA 620.

[38](#). Décision à l'examen, 2011 QCCJA 526.

[39](#). Art. [186](#) LJA.

[40](#). RLRQ, c. C-37.

[41](#). Pierre NOREAU et Chantal ROBERGE, « Émergence de principes généraux en matière de déontologie judiciaire : éléments d'une théorie générale », (2006) 84 *R. du B. can.* 457, 459.

[42](#). *Cloutier c. Conseil de la justice administrative*, 2012 QCCS 524, [EYB 2012-202518](#).

[43](#). En date du 2 septembre 2015, le Conseil a rendu six rapports d'enquête considérant la plainte fondée. S'ajoutent *Bussière et Robins*, 2013 QCCJA 669 (RDL), *Farmer et Robins*, 2014 QCCJA 699 (RDL) ainsi que *Péloquin et De Kovachich*, 2013 QCCJA 645 (TAQ).

[44](#). Au 30 janvier 2014.

[45](#). *Pétrin et Leblanc*, 2003 QCCJA 145 (TAQ).

[46](#). *Paquet et Lachance*, 2011 QCCJA 516 (TAQ).

[47](#). *Billard-Gaudet, Swithin-Jones et Billard*, 2003 QCCJA 122 (CLP).

[48](#). *Robitaille, Guimond et Renaud*, 2003 QCCJA 136 (CLP).

[49](#). *Bélanger et Archambault*, 2003 QCCJA 139 (CLP).

[50](#). *Architectes c. Duval*, 2003 QCTP 144 (CANLII).

[51](#). *Québec (Ministre de la Justice) c. Gameau*, 2001 QCCMQ 15 (CANLII) ; *Ruffo (Re)*, 2005 QCCA 1197, [EYB 2005-98606](#) (CANLII) ; *Couture c. Houle*, 2002 CMQC 026.

[52](#). *Bergeron c. Pagé*, 2000 CMQC 048 ; *Bettan et Dumais*, CM-8-88.

[53](#). *St-Louis c. Gagnon*, 2003 CMQC 035.

[54](#). *Lamoureux c. L'Écuyer*, CM-8-95-83, 1997.

[55](#). *Martin et Gagnon*, 2001 QCCJA 50 (RDL).

[56](#). *Pétrin et Leblanc*, 2003 QCCJA 145 (TAQ). Le Comité considère l'attitude du juge administratif comme étant désinvolte quant à ses observations écrites notamment puisqu'il ne prend pas la peine de répondre aux motifs de plainte. Pour cette raison, le Comité conclut qu'il ne peut considérer que les allégations sont sans fondement.

[57](#). *Dominique, Gagné et Courtemanche*, 2006 QCCJA 186 (RDL).

[58](#). *Beaudin et Harvey*, 2005 QCCJA 197 (RDL).

[59](#). *Fortin, Piché et Moffatt*, 2009 QCCJA 464. (RDL).

[60](#). *Paquet et Lachance*, 2011 QCCJA 516 (TAQ).

[61](#). *Chartrand et Perron*, 2011 QCCJA 525 (CLP).

[62](#). *Desjardins et Arsenau*, 2005 QCCJA 195 (CLP).

[63](#). Art. [429.51](#), RLRQ, c. A-3.001.

[64](#). *Beaudin et Harvey*, 2005 QCCJA 197 (RDL).

[65](#). *Branco, Therrien et Moffatt*, 2012 QCCJA 570 (RDL).

[66](#). *Chamberlain et Napert*, 2012 QCCJA 626 (CLP).

[67](#). *Robitaille, Guimond et Renaud*, 2003 QCCJA 136 (CLP), et *Drapeau et Renaud*, 2006 QCCJA 273 (CLP). Le Comité n'a pas mis fin à l'enquête, il a considéré la plainte comme bien fondée, mais n'a pas recommandé de sanction.

[68](#). *Billard-Gaudet, Swithin-Jones et Billard*, 2003 QCCJA 122 (CLP). Motif d'enquête : utilisation du statut du commissaire pour demander une enquête sur une personne ; *Broasca et Leblanc*, 2004 QCCJA 153 (RDL) : malgré le décès du régisseur, le plaignant demande la poursuite de l'enquête, mais le Comité d'enquête se déclare sans compétence et ferme le dossier.

[69](#). *Bélanger et Archambault*, 2003 QCCJA 139 (CLP). Motif d'enquête : le commissaire aurait consulté des sites Internet contenant de la pornographie juvénile, *Fortin et Pellerin*, 2003 QCCJA 130 (RDL), 2003 QCCJA 145 ; *Pétrin et Leblanc* (TAQ), motif d'enquête : le décideur administratif aurait sommeillé pendant l'audience.

[70](#). *Horne et Ruffo*, 2006 CanLII 4910 (QCCM).

[71](#). Ces deux plaintes fondées concernent le même juge administratif : *Robitaille, Guimond et Renaud*, 2003 QCCJA 136 (CLP), et *Drapeau et Renaud*, 2006 QCCJA 273 (CLP).

[72](#). *Maheu et Gagnon*, 2007 QCCJA 329 (CRT). Le Comité invite toutefois le décideur administratif à faire ses représentations par écrit ; *Bichri et Gagnier*, 2007 QCCJA 341 (RDL) ; *Logisbourg Inc. et Cloutier*, 2008 QCCJA 365 (RDL) : dans ce dossier, la plaignante (représentante de Logisbourg) décède et Logisbourg manifeste son désir de

retirer la plainte ; *ITR Acoustique Inc. et Lemire*, 2009 QCCJA 421 (CLP) ; *Lemire et Verreault*, 2009 QCCJA 433 (CLP) ; *Verreault et Lemire*, 2009 QCCJA 439 (CLP) ; *Ghobrial et Choinière*, 2012 QCCJA 642 (RDL).

[73.](#) *Dragomir, Dragomir et Charbonneau*, 2005 QCCJA 225 (RDL).

[74.](#) *Pétrin et Leblanc*, 2003 QCCJA 145 (TAQ). Motif d'enquête : le juge administratif aurait sommé pendant l'audience.

[75.](#) *Haché et Lafrance*, 1998 QCCJA 1 (RDL) : les membres du Comité demandent à la plaignante de préciser l'objet de sa plainte, mais cette demande demeure sans réponse.

[76.](#) *ITR Acoustique Inc. et Lemire*, 2009 QCCJA 421 (CLP) ; *Lemire et Verreault*, 2009 QCCJA 433 (CLP) ; *Verreault et Lemire*, 2009 QCCJA 439 (CLP).

[77.](#) *Fusco et Bibeault*, 2004 QCCJA 162 (RDL). Motif d'enquête : dépassement du délai à rendre une décision ; *Laberge et Cloutier* 2003 QCCJA 144 (RDL).

[78.](#) *Broasca et Leblanc*, 2004 QCCJA 153 (RDL).

[79.](#) *Robitaille, Guimond et Renaud*, 2003 QCCJA 136 (CLP). Motif d'enquête : propos tenus par le juge administratif dans une décision, rapport remis par le comité d'enquête le 3 février 2010.

Drapeau et Renaud, 2006 QCCJA 273 (CLP). Motif d'enquête : propos répréhensibles. En date du 2 septembre 2015, le Conseil a rendu six rapports d'enquête considérant la plainte fondée : s'ajoutent *Bussière et Robins*, 2013 QCCJA 669 (RDL) ; *Farmer et Robins*, 2014 QCCJA 699 (RDL), ainsi que *Péloquin et De Kovachich*, 2013 QCCJA 645 (TAQ). En date du 3 septembre, le Conseil a imposé cinq sanctions, soit trois réprimandes, une suspension avec rémunération et une suspension sans rémunération.

[80.](#) *Bélanger et Archambault*, 2003 QCCJA 139 (CLP).

[81.](#) *Rheault et Cloutier*, 2010 QCCJA 486 (RDL). Motif d'enquête : le régisseur aurait tenu des propos déplacés et aurait manqué de respect et de courtoisie envers la plaignante ainsi qu'envers son accompagnatrice.

[82.](#) *Bélanger et Archambault*, 2004 QCCJA 139 (CLP) ; *Fortin et Pellerin*, 2003 QCCJA 130 (RDL) ; *Pétrin et Leblanc*, 2003 QCCJA 145 (TAQ) ; *De Kovachich et Gagnon*, 2013 QCCJA 627, enquête actuellement en cours au Conseil de la justice administrative, la charge administrative du vice-président aux affaires immobilières au TAQ, Guy Gagnon, n'a pas été renouvelée (mars 2014), celui-ci demeure membre du TAQ.

[83.](#) *Lemoyne et Beauregard*, 1999 QCCJA 7 (TAQ). Motif d'enquête : exercice exclusif de la fonction de juge administratif.

[84.](#) Pierre NOREAU, Martine VALOIS, France HOULE et Pierre ISSALYS, *La justice administrative : entre indépendance et responsabilité. Jalons pour la création d'un régime commun des décideurs indépendants*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2014.

[85.](#) *De Kovachich et Gagnon*, 2012 QCCJA 627.

[86.](#) Pierre NOREAU, précité, note 3.

[87.](#) *Ibid.*

[88.](#) *Code de déontologie applicable aux membres du Tribunal administratif du Québec*, c. J-3, r. 1 ; *Code de déontologie des membres de la Commission des lésions professionnelles*, c. A-3.001, r. 4 ; *Code de déontologie des commissaires de la Commission des relations du travail*, c. C-27, r. 2 ; *Code de déontologie des régisseurs de la Régie du logement*, c. R-8.1, r. 1.

[89.](#) En date du 3 septembre 2015, le Conseil a imposé cinq sanctions.

[90.](#) Art. [185](#) LJA.

[91.](#) Art. [191](#) LJA.

[92.](#) Art. 37 des *Règles sur le traitement d'une plainte du Conseil de la justice administrative*, 31 mars 2016.

[93.](#) Dans le cas de dossiers médiatisés par exemple.

[94.](#) Art. [189](#) LJA.

[95.](#) France HOULE, Pierre ISSALYS, Pierre NOREAU et Martine VALOIS, « Les failles de la justice administrative québécoise », *Journal Le Devoir*, 17 février 2014. Ce texte porte sur la capacité des décideurs administratifs à exercer leur fonction avec indépendance et impartialité, il est question notamment des conditions et des modalités de nomination des décideurs administratifs. Voir aussi : Pierre NOREAU, Martine VALOIS, France HOULE et Pierre ISSALYS, *La justice administrative : entre indépendance et responsabilité. Jalons pour la création d'un régime commun des décideurs indépendants*, précité, note 84.

[96.](#) Quant au pouvoir de recommander la sanction ultime, la destitution.

[97.](#) Art. [95](#) et [280](#), RLRQ, c. T-16.

Date de dépôt : 29 juin 2016