

PLAN STRATÉGIQUE 2025-2030

Conseil de la justice administrative

Cette publication a été réalisée par le Conseil de la justice administrative

Une version accessible de ce document est disponible en ligne.

Dépôt légal – Avril 2025

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN : 978-2-555-00674-4 (version imprimée)

ISBN : 978-2-555-00677-5 (version électronique)

Tous droits réservés pour tous les pays.

© Gouvernement du Québec – 2025

MESSAGE DU DIRIGEANT

Monsieur Simon Jolin-Barrette

Ministre de la justice

Québec



J'ai le plaisir de présenter le plan stratégique 2025-2030 du Conseil de la justice administrative. Ce plan est le fruit d'un dialogue entre les membres du Conseil qui représentent tant les dirigeants des tribunaux administratifs, les membres de ces mêmes tribunaux que les représentants du public.

Ce plan est à la fois réaliste et ambitieux en raison de ses cibles. Le Conseil vise notamment à raccourcir les délais de traitement des plaintes de plus de 20%. Le Conseil veut également être en mesure de mieux expliquer sa mission à la population en général en rendant son site Internet plus informatif, plus interactif et mieux adapté aux besoins des citoyens et citoyennes en quête d'information.

Par ses engagements, le Conseil participe à la mission du ministère de la Justice de favoriser la confiance des citoyennes et des citoyens à l'égard de la justice administrative.

René Côté

Québec, avril 2025

TABLE DES MATIÈRES

PLAN STRATÉGIQUE 2025-2030	1
Conseil de la justice administrative	1
MESSAGE DU DIRIGEANT	III
TABLE DES MATIÈRES	V
L'ORGANISATION EN BREF	1
Mission	1
Vision	1
Valeurs	1
Tableau 1 - Chiffres clés – 2023-2024	1
ANALYSE DE L'ENVIRONNEMENT	2
CHOIX STRATÉGIQUES	99
Enjeu 1 – Célérité dans le traitement des plaintes	99
TABLEAU SYNOPTIQUE	11
Enjeu 1 : Célérité dans le traitement des plaintes	111
Orientation 1 : Offrir des services efficaces et performants.....	111

L'ORGANISATION EN BREF

La *Loi sur la justice administrative*¹ confie au Conseil le soin d'étudier les plaintes en déontologie à l'égard des juges administratifs des organismes suivants :

- Le Tribunal administratif du Québec;
- Le Tribunal administratif du travail;
- Le Tribunal administratif du logement;
- Le Tribunal administratif des marchés financiers;
- Le Bureau des présidents de comités de discipline des ordres professionnels.

Mission

Recevoir les plaintes du public à l'égard des juges administratifs et des présidents de conseils de discipline, en examiner la recevabilité et enquêter au besoin sur le respect des règles de déontologie afin de maintenir la confiance du public envers la justice administrative, ainsi que rédiger des décisions et rapports et imposer des sanctions et/ou recommander des sanctions.

Vision

Le Conseil est reconnu pour son expertise en déontologie et pour un traitement efficient des plaintes.

Valeurs

- Accessibilité;
- Indépendance;
- Impartialité;
- Rigueur;
- Intégrité.

Tableau 1 - Chiffres clés – 2023-2024

CHIFFRES CLÉS 2024-2025	DESCRIPTION
Effectif	5
Dépenses	883 793 \$
Plaintes reçues	158
Plaintes traitées	183
Nouvelles enquêtes	6
Sanctions prononcées	4

¹ RLRQ, c. J-3.

ANALYSE DE L'ENVIRONNEMENT

L'environnement du Conseil tant dans son contexte interne qu'externe

Le Conseil a pour principale fonction le traitement des plaintes en déontologie judiciaire. Ainsi, sa préoccupation première est de travailler à l'amélioration du processus de traitement des plaintes. Par ailleurs, le Conseil est directement concerné par les orientations gouvernementales annoncées en matière de justice, lesquelles visent : « à favoriser la confiance des citoyennes et des citoyens en la justice et le respect des droits par le maintien au Québec d'un système de justice accessible et intègre ainsi que de la primauté du droit. »²

En traitant avec rigueur les plaintes des citoyens et citoyennes à l'égard des juges administratifs ou des présidents de comité de discipline, le Conseil s'inscrit en droite ligne avec ces orientations gouvernementales en matière de justice, puisqu'il vise à maintenir un haut niveau de confiance de la population à l'égard de la justice administrative. Mais le traitement rigoureux n'est pas le seul ingrédient pour maintenir un haut niveau de confiance de la population, il faut aussi que le Conseil puisse rendre des décisions rapides au sujet des manquements déontologiques allégués dans les plaintes reçues.

Le plan stratégique 2019-2024 établissait deux enjeux principaux, à savoir la célérité dans le traitement des plaintes et une meilleure connaissance du rôle et du mandat du Conseil. Ces deux enjeux nous paraissent toujours pertinents.

Célérité dans le traitement des plaintes : les causes de la hausse du nombre de plaintes au Conseil

Le Conseil a vu le nombre de plaintes déposées augmenter au cours de la période couverte par le dernier plan stratégique (2019-2024). Le nombre d'enquêtes enclenchées à la suite de ces plaintes est resté plutôt stable comme le montre le tableau suivant. On remarque par ailleurs que le nombre d'enquêtes enclenchées à la suite d'une plainte déposée au Conseil demeure relativement faible et s'établit à quatre pour cent.

² Mission du ministère de la Justice. Voir : <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministere/justice>

Tableau 2 – Nombre de plaintes reçues et d'enquêtes enclenchées durant la période du plan stratégique 2019-2024

	PLAN STRATÉGIQUE 2011-2016	PLAN STRATÉGIQUE 2019-2024				
Année	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Nombre de plaintes reçues	89	119	120	191	220	158
Nombre de nouvelles enquêtes	6	2	6	7	8	6

Le nombre élevé de plaintes jugées irrecevables porte à croire à une méconnaissance du rôle exact du Conseil et de ce qu'est la déontologie judiciaire. Plusieurs facteurs peuvent expliquer le nombre élevé de plaintes jugées non recevables. Les principaux sont développés ci-après.

Les insatisfaits de la décision du juge administratif

Un nombre élevé de plaintes reçues par le Conseil visent à remettre en question la décision du juge administratif. On cherche par exemple à faire renverser la décision rendue par le juge administratif, décision défavorable au plaignant, en alléguant soit sa partialité, soit son refus d'entendre, soit une erreur de droit commise par le juge administratif ou autre motif. Le Conseil n'est pas un tribunal d'appel et ne peut donc pas intervenir pour casser une décision d'un tribunal administratif. De la même manière, des plaignants demandent parfois au Conseil qu'il intervienne afin d'obtenir un changement du juge administratif qui entend leur dossier ou encore qui demandent à être entendu plus rapidement. Le Conseil n'est en aucun cas habilité à rendre des ordonnances pour dicter sa conduite à un tribunal.

Les individus avec une personnalité quérulente

Le Conseil reçoit également un nombre substantiel de plaintes de la part d'individu avec une personnalité quérulente. Ce sont des personnes qui exercent de façon excessive leur droit de déposer des plaintes ou d'ester en justice. Chaque décision contraire à leurs intérêts fera l'objet soit d'un appel ou d'une, voire de plusieurs demandes de révision de la décision. Les décideurs visés par les individus avec une personnalité quérulente feront l'objet de demande de récusation ou de plainte(s) en déontologie. Le phénomène de la quérulence est en augmentation au sein de la population québécoise et plusieurs tribunaux ont été dotés de pouvoirs pour établir des mécanismes qui exigent que les personnes qui abusent de leur droit de déposer une procédure obtiennent préalablement une autorisation du président du tribunal ou du juge en chef d'une cour afin de pouvoir déposer un recours auprès de ce tribunal. La *Loi sur la justice administrative* n'a pas de disposition à cet effet en ce qui a trait aux plaintes déposées auprès du Conseil. Il est à noter que les plaintes déposées par un individu avec une personnalité quérulente visent souvent tous les juges administratifs ayant été impliqués d'une façon ou d'une autre dans leur dossier.

Menaces pour le fonctionnement du Conseil engendrées par la hausse du nombre de plaintes

- mauvaise compréhension du rôle du Conseil qui n'est pas une instance d'appel et qui ne peut intervenir dans le cheminement d'un dossier;
- hausse du nombre d'individus avec une personnalité quérulente;
- absence de pouvoir dans la *Loi sur la justice administrative* pour filtrer les plaintes d'individus avec une personnalité quérulente;
- perte de confiance de la population envers les institutions gouvernementales et tendance à être plus revendicatrice à l'égard de celles-ci et notamment à l'égard du système de justice.

Les délais de traitement des plaintes non-recevables

L'efficacité du processus d'analyse des plaintes reçues par le Conseil est un élément important pour établir sa crédibilité auprès de la population. Comme nous l'avons vu, le nombre de plaintes reçues par le Conseil a plus que doublé au cours des cinq années couvertes par le dernier plan stratégique. Durant cette même période, l'effectif du Conseil est passé de quatre à cinq personnes. De plus, la pandémie de COVID-19 a entraîné une transformation du mode de fonctionnement du Conseil misant sur la tenue de rencontres en mode virtuel du Conseil et de ses comités d'examen de recevabilité des plaintes et de ses comités d'enquête. Ce mode de fonctionnement a permis d'économiser des frais et d'être plus agile et rapide dans le traitement des plaintes, tout en préservant le caractère public des audiences.

L'effet de tous ces facteurs a été différent en ce qui a trait à l'atteinte des cibles de réduction des délais du dernier plan stratégique. Les cibles pour les années 2022-2023 et 2023-2024 étaient de traiter les plaintes non recevables dans un délai de deux mois alors qu'il a fallu le double de temps pour traiter ces plaintes. En fait, le Conseil n'a réalisé aucun progrès quant au délai nécessaire au traitement de ces plaintes par le comité d'examen de la recevabilité des plaintes (CERP). À l'inverse, les délais pour le traitement des plaintes recevables par les comités d'enquête ont été réduits de moitié et furent conformes aux cibles fixées par le plan stratégique 2019-2024 pour les années 2022-2023 et 2023-2024 comme le montre le *Tableau 3*.

Tableau 3 – Cibles sur la réduction des délais pour le traitement des plaintes contenues au plan stratégique 2019-2024 et résultats obtenus

ENJEU 1 : CELERITE DANS LE TRAITEMENT DES PLAINTES							
ORIENTATION 1 : OFFRIR DES SERVICES EFFICACES ET PERFORMANTS							
Objectif	Indicateurs de résultats	Valeur de départ 2017-2018	Cibles				
			2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Réduire les délais de traitement des plaintes	Délai de traitement des plaintes non recevables	4 mois	3 mois	5 mois	3 mois	2 mois	2 mois
	Délai de traitement des plaintes recevables	24 mois	20 mois	18 mois	18 mois	12 mois	12 mois
Résultats (mois)	Délai de traitement des plaintes non recevables		3.6	5.3	5.3	5	4.5
Résultats (mois)	Délai de traitement des plaintes recevables		12.7	21	21	12	13

Le *Tableau 4* présente les délais moyens pour le traitement d'une plainte entre le moment de sa réception et la prise de décision du comité d'examen de la recevabilité des plaintes. Pour les dossiers dans lesquels aucune explication n'est demandée au juge administratif visé par la plainte, le délai moyen de traitement serait de trois mois et une semaine alors que si des explications sont demandées au juge administratif visé par la plainte, il est de quatre mois et trois semaines. Il est à noter que la très grande majorité des plaintes analysées ne nécessite pas de requérir des explications de la part du juge administratif.

Tableau 4 – PROCESSUS DE TRAITEMENT D'UNE PLAINTE JUSQU'À LA DÉCISION QUANT À SA RECEVABILITÉ

ÉTAPE	TÂCHES/NOTES	DÉLAI MOYEN
EXAMEN DE LA RECEVABILITÉ		
Ouverture du dossier	• Création du dossier • Demande de renseignements nécessaires pour l'ouverture du dossier, si besoin • Demande du dossier à l'organisme *Sous réserve que le dossier ne soit pas en ajournement ou délibéré.	2 semaines
Analyse	Le délai varie suivant la durée des audiences à écouter ou des points de droit à documenter	1 journée à 1 semaine
Séance du CERP	Le délai d'attente pour une séance du CERP varie en fonction des facteurs suivants : • les séances ont lieu aux deux mois; • les dossiers sont remis aux membres du CERP le vendredi précédent deux fins de semaine avant la tenue de la séance; • un délai d'une semaine est considéré pour l'analyse.	2 semaines à 2 mois
Recevabilité – demande d'explications au juge administratif visé	Dans certains cas.	6 semaines
Décision		2 semaines
Total – sans explications		3 mois et 1 semaine
Total – avec explications		4 mois et 3 semaines

Ce tableau rend compte d'une situation où nous n'aurions aucun retard accumulé dans le traitement des plaintes.

Or, notre capacité d'analyse des dossiers de plaintes est limitée. Elle n'est pas supérieure pour les années au cours desquelles le nombre de plaintes reçues est de 120 par rapport à une année où ce nombre est de 220.

Le *Tableau 5* indique le nombre de décisions rendues par le CERP en le comparant avec le nombre de plaintes reçues. L'année 2023-2024 fut la seule année où le comité d'examen de la recevabilité des plaintes a pu traiter plus de plaintes que le Conseil n'en a reçues cette année-là. C'est donc dire que le nombre de dossiers non traités était en augmentation au cours des quatre premières années du plan et qu'il n'a diminué qu'à la dernière année du plan.

Tableau 5 – Nombre de plaintes reçues et de décisions rendues par le comité de la recevabilité des plaintes durant la période du plan stratégique 2019-2024

	PLAN STRATÉGIQUE 2019-2024				
Année	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Nombre de plaintes reçues	119	120	191	220	157
Nombre de décisions du comité d'examen de la recevabilité des plaintes	64*	107	168	197	183

*À noter qu'une réunion du CERP devait se tenir en mars 2020 en présentiel et a dû être reportée en raison des mesures sanitaires prescrites par le gouvernement du Québec. Elle s'est tenue en avril 2020 donc dans l'autre année financière.

D'autres facteurs influencent notre capacité à traiter rapidement les dossiers de plaintes et plus particulièrement les mouvements de personnel (absences temporaires, départ et délais de remplacement) et les dossiers en ajournement ou en délibéré³.

Les délais de traitement des plaintes menant à une enquête

Comme nous l'avons évoqué plus haut, les cibles contenues dans le plan stratégique 2019-2024 qui visaient à réduire de moitié le temps de traitement des plaintes recevables ont été atteintes.

Le *Tableau 6* présente les délais moyens pour le traitement d'une plainte entre le moment de la constitution du comité d'enquête et la prise de décision par ce comité. Il faudrait neuf mois entre le moment de la décision jugeant recevable une plainte (avec explication du membre) et la décision d'un comité d'enquête selon cette analyse.

³ Les dossiers en ajournement ou en délibéré ne sont pas soumis au comité d'examen de la recevabilité des plaintes tant que le juge administratif visé par la plainte n'est pas dessaisi de son dossier.

Tableau 6 – PROCESSUS DE TRAITEMENT DES PLAINTES FAISANT L’OBJET D’UNE ENQUÊTE

ÉTAPE	TÂCHES/NOTES	DÉLAI MOYEN
ENQUÊTE		
Constitution du comité	• Séance du Conseil • Avis au plaignant, membre et ministre • Préparation du dossier • Constitution du site d’enquête	2 semaines
Enquête	• Rencontre préparatoire • Conférence de gestion • Audience ou analyse sur dossier • Délibéré *Les délais sont très variables : conciliation des agendas des participants, complexité de l’affaire, questions préliminaires, etc.)	8 mois 15 jours
Dépôt du rapport	Séance du Conseil Transmission du rapport	1 semaine
Total		9 mois

Il est évident qu’il s’agit là de délais moyens qui dépendent énormément des circonstances particulières à chaque dossier. Ainsi, certaines plaintes sont évaluées sur dossier sans organiser d’audience alors que d’autres se déroulent sur plusieurs journées d’audience qui peuvent s’étendre sur plusieurs mois. Certains comités d’enquête procèdent en un seul temps alors que d’autres procèderont dans un premier temps à la détermination de l’existence d’un manquement déontologique suivi, le cas échéant, d’un examen de la sanction dans un deuxième temps. Certaines enquêtes peuvent être complétées en trois mois alors que d’autres s’étaleront sur plusieurs années. Dans des cas spécifiques, une décision préliminaire portant sur la tenue même de l’enquête peut faire l’objet d’une demande de contrôle judiciaire avec demande de sursis ce qui retarde considérablement le temps de traitement de la plainte par le comité d’enquête puisque le Conseil n’a aucune prise sur le délai tant qu’une décision n’a pas été rendue par la Cour.

En prenant en considération tous ces facteurs pouvant influencer sur les délais de la tenue d’une enquête et considérant les progrès réalisés au cours des cinq dernières années, il semble difficile d’établir de nouvelles cibles prévoyant une forte diminution du délai lors de la tenue d’une enquête en déontologie.

CHOIX STRATÉGIQUES

Enjeu 1 – Célérité dans le traitement des plaintes

En raison des éléments contextuels déjà mentionnés, le Conseil est conscient qu'une réduction des délais de traitement des dossiers est nécessaire au maintien de la confiance du public dans le système de justice. Il faut donc miser sur la réorganisation du travail et des processus pour réaliser des progrès. La réduction des délais de traitement des plaintes se fera graduellement notamment en diminuant l'inventaire des plaintes non analysées.

Orientation 1 – Offrir des services efficaces et performants

Objectif 1 – Réduire les délais de traitement des plaintes

Le Conseil entend réduire le délai de traitement des plaintes, lequel se scinde en deux temps, soit attribuer une cible distincte pour les dossiers de plainte qui se terminent par une décision de non-recevabilité et pour ceux qui se concluent par une enquête. Le Conseil tient également à s'assurer que les personnes concernées par une plainte reçoivent la décision dans un délai raisonnable.

ENJEU 1 : CELERITE DANS LE TRAITEMENT DES PLAINTES							
ORIENTATION 1 : OFFRIR DES SERVICES EFFICACES ET PERFORMANTS							
Objectif	Indicateurs de résultats	Valeur de départ 2023-2024	Cibles				
			2025-2026	2026-2027	2027-2028	2028-2029	2029-2030
Réduire les délais de traitement des plaintes	Délai de traitement des plaintes non recevables	4,5 mois	4 mois	4 mois	3,5 mois	3,5 mois	3,5 mois
	Délai de traitement des plaintes recevables	13 mois	12,5 mois	12,5 mois	12 mois	12 mois	12 mois

Réduire les délais de traitement des plaintes d'un mois pour le faire passer de quatre mois et demi à trois mois et demi pour une plainte non recevable et de treize à douze mois pour une plainte recevable ne sera pas une mince tâche. Il est impossible de prévoir l'évolution du nombre de plaintes à traiter. Pour cette raison, une amélioration dans la façon de communiquer avec le public pour bien expliquer ce qui constitue un manquement déontologique est essentielle. Pour ce faire, il faudra améliorer nos outils de communication et notamment le site internet.

TABLEAU SYNOPTIQUE

PLAN STRATÉGIQUE 2025-2030

Conseil de la justice
administrative

MISSION

Recevoir les plaintes du public à l'égard des juges administratifs, en examiner la recevabilité et enquêter au besoin sur le respect des règles de déontologie afin de maintenir la confiance du public envers la justice administrative.

VISION

Le Conseil est reconnu pour son expertise en déontologie et pour un traitement efficient des plaintes

VALEURS

Accessibilité, indépendance, impartialité, rigueur et intégrité.

Enjeu 1 : Célérité dans le traitement des plaintes

Orientation 1 : Offrir des services efficaces et performants

OBJECTIFS		INDICATEURS	2023-2024	CIBLE 2025-2026	CIBLE 2026-2027	CIBLE 2027-2028	CIBLE 2028-2029	CIBLE 2029-2030
Réduire les délais de traitement des plaintes	Délai de traitement des plaintes non recevables		4,5 mois	4 mois	4 mois	3,5 mois	3,5 mois	3,5 mois
	Délai de traitement des plaines recevables		13 mois	12,5 mois	12,5 mois	12 mois	12 mois	12 mois

