

L'élaboration d'un modèle administratif favorisant l'indépendance des tribunaux statutaires

Nathalie DES ROSIERS*

INTRODUCTION	69
I. LES CRITÈRES ACTUELS	69
II. L'INDÉPENDANCE : LE CONCEPT ET SES IMPLICATIONS	73
III. VERS UN « MODÈLE ADMINISTRATIF » D'INDÉPENDANCE	75
A. La crainte de l'influence externe	75
1. Un protocole d'échange d'informations	76
2. Un protocoles de partage de services	76
3. Une réglementation des relations entre les décideurs administratifs et le gouvernement ou autres intervenants	76
4. Des mécanismes d'imputabilité	77
B. La crainte du manque d'intégrité du décideur	77
1. La sécurité de traitement	77
2. L'inamovibilité	78
3. La sélection des membres	78
CONCLUSION	79

* Associate Professor, Faculté de droit, University of Western Ontario, London, Ontario.

Mes remerciements à mes assistants de recherche Koby Smytulo et Steven Saari pour leur collaboration dans le cadre de cette recherche.

Cette étude repose sur l'hypothèse selon laquelle le problème de l'indépendance des tribunaux administratifs est plus complexe que présentement défini. En effet, l'indépendance des tribunaux administratifs est généralement définie en référence aux caractéristiques du « modèle judiciaire ». L'indépendance de tribunaux administratifs est vue comme nécessitant, à une moindre échelle, les caractéristiques déjà identifiées pour le judiciaire : la sécurité financière, l'inamovibilité, et une certaine mesure de contrôle administratif ou d'indépendance institutionnelle. Ma critique pour l'essentiel se résume ainsi : les critères de sécurité financière, d'inamovibilité et de contrôle administratif, que nous décrivons comme étant propres au « modèle judiciaire » d'indépendance, sont inadéquats pour décrire toute la réalité des tribunaux administratifs. Ce rapport vise donc à proposer les jalons pour l'identification d'un modèle administratif original d'indépendance et d'imputabilité des tribunaux administratifs.

Dans la première partie du compte-rendu, nous traitons brièvement des critères actuels d'indépendance préconisés par la jurisprudence. En deuxième partie, nous examinons les raisons pour lesquelles l'indépendance des tribunaux administratifs doit être valorisée et nous proposons une série de principes dérivés de ces objectifs. Finalement, en troisième partie, certaines propositions sont développées de façon à mettre de l'avant certains principes de fonctionnement assurant l'indépendance et l'imputabilité.

La méthodologie de l'étude a d'abord consisté en un travail de réflexion théorique doublé d'un processus d'entrevues téléphoniques auprès de membres de tribunaux administratifs visant à faire l'évaluation de certaines propositions de principes mises de l'avant et à tenir compte de la perception qu'ont ces personnes de leur indépendance et de leur imputabilité.

I. LES CRITÈRES ACTUELS

Certaines décisions judiciaires récentes ont engendré de la confusion sur la question de l'indépendance des tribunaux administratifs. En 1995, dans l'arrêt *Canadien Pacifique Ltd. c. Matsqui*¹, le juge en chef Lamer applique avec beaucoup de rigidité les critères d'inamovibilité et de sécurité financière à un tribunal administratif déterminant l'impôt sur les terres indiennes et conclut qu'il n'était pas indépendant. L'analyse du juge en chef, minoritaire quant à sa conclusion, est néanmoins endossée par ses collègues même si ces derniers insistent pour que cette analyse soit faite dans un contexte factuel plus large. Dans cette affaire, rappelons-le, des conseils de bandes indiennes avaient créé des tribunaux en vertu la *Loi sur les Indiens* chargés d'examiner les questions d'évaluation des immeubles situés sur la réserve. En vertu des règlements adoptés par la bande de Matsqui, les membres de ces tribunaux « pouvaient » toucher une rémunération. Les membres du tribunal étaient nommés pour une année mais leur nomination pouvait être révoquée de façon discrétionnaire par la bande. La Cour suprême (à cinq contre quatre)

1. *Canadien Pacifique Ltd. c. Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3.

décide qu'il était approprié pour la compagnie Canadien Pacifique d'esquiver l'appel devant le tribunal d'appel autochtone et de se présenter directement à la Cour fédérale pour obtenir une décision sur la question suivante : les rails de chemins de fer étaient-ils situés « sur la réserve »²? Seul le juge Cory souscrit aux motifs du juge en chef, minoritaire quant à sa conclusion sur l'indépendance du tribunal autochtone. Trois autres juges, M. le juge La Forest, M. le juge Major et Mme le juge McLachlin, rejettent l'appel mais pour d'autres motifs³. Par contre, les juges dissidents semblent approuver les principes et les critères appliqués par le juge en chef.

Le juge en chef analyse l'indépendance des tribunaux administratifs à partir de trois facteurs identifiés dans la décision *Valente*, (l'inamovibilité, la sécurité de traitement et le contrôle administratif). Le libelle équivoque du règlement quant au paiement de salaire le préoccupe : « L'indépendance qui repose sur un pouvoir discrétionnaire n'est qu'illusoire »⁴. De plus, la possibilité que les membres de ce tribunal puissent être révoqués à tout moment par les bandes « ouvre de grandes possibilités d'abus »⁵. Cette situation semble particulièrement critique à ses yeux, parce que des membres du tribunal étaient nommés par la « partie adverse ». Même si le serment professionnel engage les membres à agir en toute impartialité, il n'est cependant pas suffisant pour rassurer la personne raisonnable et correctement informée que les membres du tribunal le respectent.

Dans un deuxième arrêt, *2747-3174 Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcools)*⁶, la Cour suprême examine la question de l'impartialité de la Régie des permis d'alcools. Mais la Cour se penche également sur certains aspects de l'indépendance de l'organisme, entre autres, les liens entre la Régie et le Ministère de la Sécurité publique. La Cour rejette finalement les prétentions des détenteurs de permis quant à l'absence d'indépendance de la Régie. À son avis, « il n'est pas inhabituel qu'un organisme administratif soit soumis à la supervision générale d'un membre de l'exécutif quant à sa gestion » et il n'y a pas de problème à ce que le contrôle quotidien des activités de la Régie et de ses divers employés et la confection des rôles, soient du ressort du président du tribunal. Le facteur déterminant pour juger de l'indépendance, selon le juge Gonthier, continue d'être la liberté du décideur. Le demandeur avait le fardeau de prouver comment le Ministre pouvait influencer le procédé de prise de décision. Le juge Gonthier suggère même que cette preuve doit démontrer une influence réelle, et non seulement apparente.

-
2. La Cour fédérale a éventuellement décidé que les rails n'étaient pas situés « dans la réserve » et n'étaient donc pas taxables par le Conseil de bande. Voir *Canadian Pacific Ltd. c. Matsqui Indian Band*, [1996] F.C.J. No. 479.
 3. Monsieur le juge La Forest considère que la question soumise au tribunal de taxation autochtone, à savoir si les terrains étaient situés « dans une réserve » est une question relative à la compétence du tribunal. Les deux autres juges, M. le juge Major et Mme le juge McLachlin, considèrent que la question n'est tout simplement pas du ressort de la bande indienne et qu'il était inutile de laisser la bande se prononcer sur cette question.
 4. *Ibid.*, para. 104.
 5. *Ibid.*, para. 94.
 6. *2747-3174 Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcools)*, [1996] 3 R.C.S. 919.

Plusieurs points de cet arrêt méritent plus de commentaires. Premièrement, le juge Gonthier rejette explicitement l'idée qu'un membre nommé « au bon plaisir » du pouvoir exécutif soit indépendant. C'est évidemment préoccupant. Les nominations « au bon plaisir » continuent d'exister même si elles sont de moins en moins fréquentes. Cela signifie-t-il que tous ces membres de tribunaux administratifs sont désormais inhabiles à siéger en raison de leur manque d'indépendance? Toute conclusion à cet égard devrait être relativisée à l'aide de l'opinion concurrente de la juge L'Heureux-Dubé. En effet, cette dernière suggère que seuls les tribunaux administratifs de dernière instance doivent avoir des exigences strictes en matière d'indépendance. Quand un droit d'appel sur des questions de droit existe, déterminé par un tribunal administratif l'indépendance des décideurs doit être appréciée avec davantage de nuances et de souplesse.

Ces deux décisions de la Cour suprême soulèvent de nombreuses difficultés. Elles marquent un resserrement de l'analyse au sujet de l'indépendance administrative, ce qui pourrait mettre en péril l'existence de plusieurs tribunaux administratifs actuels. Elles confirment aussi une adhésion non équivoque aux critères établis dans l'arrêt *Valente*, i.e., inamovibilité, sécurité de traitement et contrôle administratif comme devant être les principes autour desquels l'indépendance administrative doit être aménagée.

Les tribunaux provinciaux, quant à eux, abordent la question de l'indépendance administrative avec plus de pragmatisme. Dans l'affaire *Katz v. Vancouver Stock Exchange*⁷, par exemple, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique considère que la pratique d'avoir plusieurs avocats agissant à différents moments comme présidents de comité ne soulevait pas de problème d'indépendance. Malgré l'absence de politique écrite concernant le paiement d'honoraires aux avocats-membres, ceux-ci avaient toujours été payés. Donc, même si, selon les règles écrites, les avocats ne possédaient pas de sécurité d'emploi, ni de sécurité de traitement, la pratique du tribunal ne pouvait pas conduire un observateur instruit et raisonnable à conclure à l'absence d'indépendance des décideurs. La Cour suprême a confirmé la décision de la Cour d'appel⁸.

L'on peut faire deux critiques à propos du traitement de cette question par les tribunaux. Tout d'abord on pourrait critiquer l'application même du test, en particulier dans l'affaire *Matsqui*. En effet, l'approche flexible préconisée dans la décision *Lippé*, d'après laquelle les normes de *Valente* constituaient des idéaux et non des critères stricts de contrôle, n'a pas été retenue dans *C.P. Ltd c. Matsqui Indian Band*. Dans cette affaire, des objectifs clairs d'innovation et de diversité étaient pourtant présents. Les bandes autochtones avaient en effet tenté de valoriser la notion de « l'honneur », propre au serment professionnel, comme équivalant aux garanties de sécurité de traitement et d'inamovibilité. La Cour a tenu compte de ce facteur mais a conclu qu'il n'était pas suffisant pour contrer la perception d'absence d'impartialité aux yeux de l'observateur raisonnable.

De plus, la Cour n'a pas accordé beaucoup d'importance à l'objectif politique de l'autonomie gouvernementale dans l'évaluation de l'indépendance des décideurs

7. *Katz v. Vancouver Stock Exchange* (1995), 14 B.C.L.R. (3d) 66, 128 D.L.R. (4th) 424, 34 Admin. L.R. (2d) 1, 9 C.C.L.S. 112.

8. [1996] 3 R.C.S. 405.

autochtones. Or, à notre avis, l'observateur raisonnable doit être en mesure d'avoir une perspective plus élargie sur la question de l'indépendance des décideurs. Cette personne raisonnable peut non seulement considérer les craintes du Canadien Pacifique mais aussi les intérêts politiques à long terme du gouvernement amérindien et les coûts à la fois symboliques et politiques de voir le système de taxation autochtone détruit avant même d'avoir fonctionné. La personne raisonnable qui a été cernée par la Cour suprême semble avoir été identifiée aux personnes dont les droits peuvent être affectés par la décision du tribunal administratif. La personne raisonnable adopte trop facilement le point de vue du *Canadien Pacifique* et n'endosse aucunement la vision de la collectivité amérindienne. Elle ne véhicule que des idéaux individualistes et semble peu informée sur les objectifs politiques à long terme de l'autonomie gouvernementale des communautés autochtones. Si la personne raisonnable prenait en considération les objectifs de la communauté Matsqui tout autant que la perspective du *Canadien Pacifique*, peut-être changerait-elle d'avis? Elle concluerait peut-être que le tribunal autochtone était suffisamment indépendant compte tenu des contraintes avec lesquelles il opérait.

Cependant, même une approche plus flexible a peu d'avenir si les seuls critères d'évaluation demeurent l'inamovibilité, la sécurité financière ou le contrôle administratif. La question doit donc être posée : « est-il vraiment nécessaire d'évaluer l'indépendance institutionnelle de cette façon »?

Les règles relatives à l'indépendance existent pour rassurer le public sur l'aptitude d'un membre du tribunal de soupeser la preuve présentée, d'écouter les prétentions des parties et de décider de bonne foi et en toute conscience de l'affaire. Dès qu'on juge le critère financier comme étant prioritaire, l'on présume de l'absence de fibre morale chez les décideurs. C'est aussi un peu simpliste de postuler que seule une personne recevant un salaire ne sera pas tenté d'accepter de pot-de-vins. La réalité démontre que même les riches peuvent être soudoyés.

De plus, la garantie d'inamovibilité n'assure pas que des gens ambitieux ne cherchent tout de même à plaire à leur supérieur pour être promus ou ne favoriseront pas indûment une des parties afin d'obtenir un futur emploi, ou ne prendront pas une décision opportune aux yeux des médias pour être populaires.

Les critères d'inamovibilité ou de traitement ne garantissent pas d'échapper à tous ces dangers. L'absence de contrôle administratif, encore moins. Le raisonnement développé dans l'arrêt *Valente* reflète un modèle plutôt hiérarchisé de la justice où l'idéal serait une décision rendue par un juge isolé, au-dessus de la mêlée et des problèmes quotidiens de la vie courante. C'est un peu utopique que de penser que les garanties d'inamovibilité et de sécurité de traitement assurent une justice impartiale. À mon avis, cela empêche de considérer d'autres facteurs importants pour apprécier de façon réaliste l'apparence d'indépendance. Les critères financiers ne sont pas les seuls et ne sont pas nécessairement les bons critères pour évaluer si une personne est capable de bien juger.

Les critères d'indépendance du modèle judiciaire sont souvent trop restrictifs pour les tribunaux administratifs et ils ne permettent pas de juger des problèmes réels d'indépendance et d'imputabilité des tribunaux administratifs. À mon avis, les garanties de sécurité financière, d'inamovibilité et de contrôle administratif ne devraient pas être les seuls facteurs de détermination de l'indépendance des décideurs. Le « modèle

judiciaire » doit donc être modifié de façon à l'ajuster aux attributs concrets de la justice administrative. Avant de développer un modèle original, il importe de réfléchir à la notion même d'indépendance. Pourquoi voulons-nous des décideurs indépendants? Quelle est la nature de l'indépendance? Quel est son rapport avec l'imputabilité? Telles sont les questions développées dans la deuxième partie de cette étude.

II. L'INDÉPENDANCE : LE CONCEPT ET SES IMPLICATIONS

Traditionnellement, on imagine que la crainte du justiciable est de ne pas être entendu, dans tous les sens du mot. La maxime *audi alteram partem* répond à la crainte de ne pas être entendu au sens premier du terme. La deuxième maxime *nemo judex in sua causa debet esse* (nul ne peut être juge dans sa propre cause) correspond à la crainte de ne pas être entendu au sens figuré du terme : rien ne sert de s'expliquer devant quelqu'un dont l'idée est déjà faite, quelqu'un qui entend mais qui n'écoute pas.

C'est la poursuite de cet objectif que visent les règles concernant l'impartialité et l'indépendance des tribunaux administratifs. La différence entre les deux concepts a été bien expliquée par le juge Le Dain dans *R. c. Valente* :

L'impartialité désigne un état d'esprit ou une attitude du tribunal vis-à-vis des points en litige et des parties dans une instance donnée. Le terme « impartial », comme l'a souligné le juge en chef Howland, connote une absence de préjugé, réel ou apparent. Le terme « indépendant », à l'al. 11(d), reflète ou renferme la valeur constitutionnelle traditionnelle qu'est l'indépendance judiciaire. Comme tel, il connote non seulement un état d'esprit ou une attitude dans l'exercice concret des fonctions judiciaires, mais aussi un statut, une relation avec autrui, particulièrement avec l'organe exécutif du gouvernement, qui repose sur des conditions ou garanties objectives.⁹

Le juge Le Dain cite aussi Fawcett qui fait la distinction suivante :

[TRADUCTION] *La distinction souvent ténue entre l'indépendance et l'impartialité tient principalement, semble-t-il, à celle entre le statut du tribunal, qui peut être déterminé en grande partie en fonction de critères objectifs, et les attitudes subjectives de ses membres, juristes ou non. L'indépendance consiste avant tout à échapper au contrôle du pouvoir exécutif de l'État, ou à une subordination à celui-ci; l'impartialité, c'est plutôt l'absence chez les membres du tribunal d'intérêts personnels dans les questions sur lesquelles il doit statuer ou d'une forme quelconque de préjugé.¹⁰*

9. *R. c. Valente*, [1985] 2 R.C.S. 673, à la p. 685.

10. *The Application of the European Convention on Human Rights* (1969), à la p. 156.

L'indépendance vise donc à assurer l'impartialité¹¹. C'est la seule justification possible pour l'existence du principe d'indépendance. Le principal souci du justiciable consiste à ne pas se retrouver devant un décideur qui est « vendu » au gouvernement ou « acheté » par l'une des parties. Le droit cherche alors à éliminer même l'apparence de partialité ou de dépendance personnelle et institutionnelle du tribunal.

Les auteurs ont décrit le concept d'indépendance de diverses manières. R. MacGregor Dawson explique déjà, en 1954 que le décideur doit être :

[TRADUCTION] [...] *placé dans une position où il ne doit rien perdre en faisant ce qu'il doit faire ni rien gagner en faisant ce qu'il ne doit pas faire : il y a donc tout lieu de croire que ses efforts seront consacrés à l'accomplissement consciencieux de son devoir.*¹²

Jean Evans parle de « liberté décisionnelle »¹³. Rosalie Abella parle du [traduction] *droit d'être exempt d'influence ou de contrôle externe et le droit d'être considéré comme tel*¹⁴. Le concept est généralement associé à l'objectif de crédibilité du processus, et à la nécessité d'inspirer la confiance du public. Une chose est claire cependant, l'indépendance joue un rôle subsidiaire. Elle ne vise qu'à assurer l'impartialité du décideur et n'est qu'un aspect nécessaire mais non suffisant de cette impartialité. L'impartialité est donc la seule raison d'avoir un principe d'indépendance. L'indépendance n'est pas une caractéristique personnelle du décideur mais bien une condition institutionnelle de son emploi.

Le concept d'indépendance comme nous le comprenons accentue l'isolement du décideur. Dans ce sens, c'est un concept propre à notre culture juridique. D'autres cultures juridiques ne privilégient pas nécessairement un principe qui consiste à conférer le pouvoir de décider à un « étranger ». Certaines coutumes autochtones valorisent davantage le lien d'intimité ou d'affinité du décideur avec les parties. Cette affinité est perçue comme un élément nécessaire à une prise de décision acceptable aux parties et qui a de meilleures chances d'être respectée. Sans rejeter complètement notre concept « isolationniste » d'indépendance, il importe de réaliser qu'il est loin d'être universel.

À notre avis, l'essence même de l'indépendance consiste à garantir la capacité d'écoute du décideur. Pour écouter et pour juger en toute conscience, il faut d'abord être en mesure de résister aux pressions de l'exécutif, aux pressions de son président, aux pressions des parties, voire aux pressions des médias. L'intimidation que l'on peut exercer

11. *MacKeigan c. Hickman*, [1989] 2 R.C.S. 796.

12. *The Government of Canada* (U. Toronto Press : Toronto, 1954) à la p. 486, cité par M.L. Friedland, *A Place Apart : Judicial Independence and Accountability in Canada* (Canadian Judicial Council, 1995).

13. J.M. Evans et al., *Administrative Law : Cases, Texts, and Materials*, 4th ed. (Toronto : Emond Montgomery, 1995) à la p. 458, cité par D. Ginn, *Recent Developments in Impartiality and Independence* (1997) 11 C.A.L.P. 25.

14. R.S. Abella, « The Independence of Administrative Tribunals », (1992) 26 *Law Soc. Gaz.* 113.

sur un décideur peut se faire par d'autres moyens que la contrainte financière. L'observateur raisonnable craint deux dangers réels et concrets : premièrement, le danger d'une influence externe exercée par des intérêts puissants, particulièrement les membres du cabinet, et deuxièmement, le manque d'intégrité du décideur. Il faut donc suggérer des critères d'indépendance des décideurs administratifs qui doivent protéger contre ces deux dangers.

III. VERS UN « MODÈLE ADMINISTRATIF » D'INDÉPENDANCE

Un modèle administratif d'indépendance devrait répondre aux deux préoccupations de l'observateur raisonnable : 1^o la crainte que le tribunal ne puisse juger en toute conscience parce que des étrangers l'auront influencé et 2^o l'appréhension que le décideur manque d'intégrité professionnelle.

L'un des aspects les plus significatif de notre recherche s'exprime dans la diversité des solutions préconisées par les membres des différents tribunaux interviewés et qui reflète le degré variable de l'importance de la question d'indépendance pour eux. L'indépendance du tribunal doit prendre plus d'importance lorsque la clientèle tient vraiment à cette exigence. En effet, certaines clientèles sont plus préoccupées d'indépendance ou sont plus sensibles aux risques d'influence externe. Ignorer leurs craintes ne serait pas avisé. C'est la clientèle qui doit être convaincue de l'indépendance du tribunal qui la dessert. Il faut donc que des mécanismes de consultation avec la clientèle soient mis sur pied pour examiner la structure administrative de certains tribunaux. On doit chercher à mieux comprendre les volontés de la clientèle et mieux respecter sa perception de l'indépendance nécessaire au fonctionnement d'un tribunal.

Ce processus d'évaluation devrait permettre l'appréciation plus judicieuse des solutions que nous préconisons.

A. La crainte de l'influence externe

On peut proposer deux façons d'éliminer les influences externes. On peut d'abord réduire les occasions de contacts entre le décideur et le gouvernement et autres intervenants puissants. Ce sont principalement des règles évitant les conflits d'intérêts qui seront favorisées.

Une deuxième façon d'éliminer l'influence externe consiste à convaincre les « puissances externes » de ne faire aucune intervention auprès du tribunal, en faisant valoir que les interventions sont inappropriées voire inutiles. Les mécanismes d'imputabilité des agences administratives peuvent constituer le point de départ de l'élimination des influences externes.

Les résultats de nos enquêtes téléphoniques nous ont permis de compiler quelques solutions qui visent soit à limiter les contacts, soit à rendre inutiles les interventions externes :

1. Un protocole d'échange d'informations

- a) Obligation du tribunal de publier certaines informations. Il est préférable que des informations et obligations concernant le tribunal soient connues d'avance pour éviter que des réponses à des demandes *ad hoc* aient l'apparence de résulter d'une intervention ponctuelle. La rédaction de rapports annuels et de compte-rendus permettent à l'information appropriée et générale de circuler auprès des gouvernements et du grand public et **l'obligation de rendre compte doit être prévue d'avance.**
- b) Puisque l'indépendance du tribunal est en partie une affaire de perception, plusieurs interviewés ont identifié le caractère public de leur obligation de rendre compte comme étant primordial. **L'obligation de rendre compte du tribunal devrait être connue du public.**
- c) Les répondants ont rarement identifié les médias comme étant une menace à leur indépendance. Malgré tout, les médias peuvent tenter d'influencer un décideur et il devient de plus en plus important de se prémunir contre une telle intervention. **Un protocole relatif aux relations entre le tribunal et les média devrait être établi.**

2. Un protocole de partage de services

- d) De plus en plus, les organismes administratifs doivent partager des services, des ressources humaines, du soutien technologique, des locaux avec d'autres agences gouvernementales. L'intensité de collaboration entre les tribunaux administratifs et les agences gouvernementales varie grandement au pays. Le partage de locaux a été identifié comme étant problématique. *Il importe d'étudier la question du partage de services en relation avec l'indépendance du tribunal administratif et en tenant particulièrement compte de la perception de la clientèle sur ce point.*

3. Une réglementation des relations entre les décideurs administratifs et le gouvernement ou autres intervenants

- e) Les répondants sont préoccupés par les restrictions que l'on doit imposer aux relations sociales entre les membres de tribunaux et le gouvernement ou entre eux et les justiciables. Les membres à temps partiel des organismes administratifs sont peu favorables à l'imposition de règles qui limiteraient trop leur implication professionnelle dans d'autres organismes. **Des règles relatives aux conflits d'intérêts réalistes qui respectent les besoins des membres doivent être établies.**

À notre avis, il faut aussi tenir compte des préoccupations de la clientèle dans l'élaboration de règles relatives à l'indépendance. ***Les règles relatives aux conflits d'intérêt devraient être établies en collaboration avec la clientèle visée par le tribunal.***

4. Des mécanismes d'imputabilité

- f) Outre les obligations de rendre compte du tribunal administratif, le public s'attend à ce qu'il prenne des mesures pour répondre adéquatement à leurs plaintes. Cette ouverture aux plaintes du public doit être vue comme un souhait une tentative de non ingérence des « puissances externes » (gouvernement ou média) dans la gestion du tribunal. **Les tribunaux doivent développer des mécanismes de réceptions des plaintes qui soient efficaces et bien connus du public.**
- g) Enfin, les tribunaux administratifs doivent **établir des règles de conduite et de discipline pour leurs membres qui soient publiques ainsi qu'un processus d'évaluation de la performance du tribunal.**

B. La crainte du manque d'intégrité du décideur

Les règles traditionnelles d'indépendance se comprennent généralement dans cet esprit : si le décideur est bien payé, il n'acceptera pas de pot-de-vin. Si le décideur a une certaine sécurité d'emploi, il ne cherchera pas à plaire aux parties. Notre propos a consisté à critiquer le caractère étriqué des présomptions qui sous-tendent ces règles traditionnelles. L'intégrité du décideur, selon notre hypothèse, est peut-être tributaire du salaire et de sécurité d'emploi mais aussi de la personnalité et de la psychologie du décideur. À cet égard, notre recherche nous pousse à chercher le principe organisateur d'une théorie de l'indépendance. À notre avis, l'analyse devrait davantage porter sur la qualité morale du décideur. Il est peut-être utile de présumer de la qualité morale du décideur, de son sens des responsabilités plutôt que de présumer sa cupidité et sa malhonnêteté. Une analyse centrée sur cette intégrité morale peut nous aider à identifier les mécanismes qui soutiennent le décideur dans ses fonctions plutôt que ceux qui l'empêchent de fonctionner.

Voici quelques commentaires sur chacun de ces quatre aspects : la sécurité financière, l'inamovibilité, la « personnalité » du décideur et le soutien nécessaire.

1. La sécurité de traitement

Les questions de salaire ont été très rarement associées à la question d'indépendance par les répondants interviewés. Quelquefois, les répondants se plaignent d'être sous-payés mais c'est surtout pour faire valoir que le processus de nomination n'est plus crédible : les candidatures sérieuses et intéressantes ne se présentent plus pour siéger au sein de certains organismes administratifs parce que le salaire et les honoraires sont insuffisants. Plusieurs membres de tribunaux ont une rémunération peu élevée en comparaison de celle qu'ils pourraient toucher en dehors de l'appareil gouvernemental. Généralement la sécurité de traitement semble un critère auquel on accorde trop d'importance pour juger de l'indépendance des tribunaux.

À la question de savoir si des commissions indépendantes devraient fixer leur traitement, la plupart des répondants n'avaient aucune opinion préalable. Mais, d'emblée ils étaient d'avis que cela pourrait contribuer à l'amélioration du processus de nomination.

2. L'inamovibilité

- h) Contrairement à la jurisprudence, plusieurs répondants considèrent qu'une nomination « au bon plaisir du Lieutenant-gouverneur » a des avantages au niveau de l'indépendance. Une nomination « au bon plaisir » généralement assimilée à une nomination presque à vie et confère au détenteur un statut qui permet de survivre aux changements de gouvernement.
- i) Néanmoins, les nominations « au bon plaisir » sont presque une chose du passé. Généralement, les répondants identifient plutôt la durée du mandat comme ayant un impact sur la question d'indépendance. Un trop court mandat (moins de 3 ans) ne permet pas au décideur de s'affirmer et de développer suffisamment d'expertise pour avoir le courage de ses convictions. À cet égard, un mandat de 5 ans paraît plus raisonnable. **De trop courts mandats peuvent avoir des conséquences négatives sur la détermination du décideur de juger selon sa conscience.**
- j) Le renouvellement des mandats soulève des questions encore plus épineuses pour la sauvegarde de l'indépendance des tribunaux administratifs. La plupart des répondants reconnaissent la nécessité d'un processus de renouvellement qui soit crédible. Plusieurs se montrent méfiants de la situation de plus en plus fréquente de n'offrir qu'un seul renouvellement de mandat. Encore une fois, c'est la crédibilité du processus de nomination qui est en question. Certains suggèrent que seuls les gens bien établis dans leur carrière ou qui ont déjà une sécurité d'emploi ailleurs peuvent se permettre d'accepter un mandat qui offre un emploi pour une durée limitée. Les opinions des répondants varient beaucoup sur le degré de confiance que l'on peut avoir au sujet d'un décideur, sur sa marge de liberté décisionnelle lorsque le décideur veut un renouvellement de son mandat. À notre avis, **il faut davantage étudier les effets de la durée des mandats et leur possibilité de renouvellement sur l'indépendance des tribunaux administratifs.**

3. La sélection des membres

- k) Les répondants identifient l'évaluation de la compétence et de la personnalité du décideur lors du processus de nomination, comme étant le critère déterminant dans l'exercice de la liberté décisionnelle par la suite. Sans contredit, un processus de nomination fondé sur le patronage ne confère pas beaucoup de crédibilité au décideur. Ce manque de crédibilité nuit même au décideur intègre parce qu'il suscite toujours une appréhension du public que le décideur veut « plaire à ses maîtres ». **Seul un processus de nomination crédible aux yeux de la clientèle visée peut assurer la perception d'indépendance des organismes administratifs.**
- l) Les répondants sont cependant incapables d'énumérer les traits de personnalité qui assurent l'intégrité du décideur ou les critères de sélection qui devraient être appliqués pour recruter des décideurs qui manifesteront

l'impartialité souhaitée. Les répondants mentionnent tout de même les atouts suivants : une compétence reconnue du décideur et une preuve claire de conduite professionnelle intègre (*e.g.* cohérence dans les prises de position, respectabilité et honnêteté). Mais plusieurs répondants identifient le danger de n'engager que des gens « qui n'ont rien à perdre ou à gagner » par la nomination et dont la carrière est bien établie. Un tel critère pourrait éliminer beaucoup de jeunes candidats ou réduire l'accès à des candidats venant de milieux non traditionnellement représentés. Les critères de nomination continuent d'être au coeur du débat sur la légitimité des institutions administratives et ce débat a des répercussions sur la question de l'indépendance institutionnelle.

- m) Les répondants estiment que l'intégrité morale est une qualité qui peut s'émousser avec le temps. Un décideur, qui n'est pas soutenu ou qui ne se sent pas valorisé, risque de se « vendre » aux plus offrants. C'est encore dans ce contexte que l'on doit prévoir des mécanismes de soutien positif nécessaire. Plusieurs des répondants ont à cet égard discuté du rôle positif nécessaire des présidents de tribunaux administratifs et de l'atmosphère de travail. Le respect mutuel au sein du tribunal permet de prendre des décisions difficiles ou impopulaires lorsqu'elles s'imposent. **L'aptitude à résister aux pressions externes et le courage de prendre des décisions difficiles est améliorée s'il existe des mécanismes de soutien aux membres et une atmosphère de respect mutuel.**

CONCLUSION

L'indépendance des tribunaux administratifs constitue un défi intéressant parce qu'il soulève en même temps des questions relatives aux ressources humaines, à l'organisation politique et aux problèmes de perception du public. Il faut étudier davantage la question sur le terrain et élaborer des projets-pilotes pour mieux prévoir les aménagements administratifs et les processus qui éliminent les doutes quant à l'indépendance des membres des tribunaux administratifs.

Cependant, il faut se rendre compte que la confiance du public dans ses tribunaux administratifs ne tient pas seulement à l'indépendance apparente ou réelle des décideurs mais aussi à leur compétence et à la façon de traiter les justiciables lors des audiences.