

La réforme de la justice administrative: genèse, fondements et réalités

Marie José Longtin*

Introduction

Le 1^{er} avril, entraient en vigueur les dispositions essentielles de la *Loi sur la justice administrative* (1996, chapitre 54) et la quasi-totalité des dispositions de la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative* (1997, chapitre 43)¹. Cette entrée en vigueur marque l'aboutissement de plusieurs réflexions et d'un long processus législatif, ainsi que le début d'une aventure de discussions et d'interprétations.

Ces propos seront généraux comme l'est le processus législatif lui-même. Si la préparation d'une législation ne saurait ignorer les personnes, les cas particuliers et les décisions judiciaires rendues dans un domaine, elle ressortit néanmoins au domaine des ensembles. La loi est par nécessité une norme générale et impersonnelle qui doit pouvoir s'appliquer à l'ensemble des citoyens, dans de multiples situations, et à chacun dans des situations particulières. Il importe, pour assurer l'articulation de la loi, de dégager clairement les principes autour desquels viendront se greffer les règles de droit; il importe aussi de ne pas oublier que, dans ses éléments, la loi est un amalgame qui résulte d'analyses, d'orientations examinées, discutées, prises et revues, d'interactions multiples entre de très nombreux intervenants

* Directrice générale associée. Direction générale des affaires juridiques et législatives, ministère de la Justice du Québec.

1. Voir le Décret n° 1524-97 du 26 novembre 1997, 1997 G.O.Q., p. 7361.

et interlocuteurs, de textes préliminaires, d'avant-projets, de projets, de commentaires, d'amendements, de discussions, etc.².

Sous cet angle, il convient de rappeler dans un premier temps la genèse de ces législations, les principaux rapports qui les ont inspirées et les démarches législatives de ces dernières années; dans un deuxième temps, sont examinés certains des principes qui fondent la loi, dont ceux qui affirment la spécificité de la justice administrative et les caractéristiques de célérité et qualité de cette justice, d'accessibilité et de respect des droits des administrés, tout en liant à l'accessibilité le principe de déjudiciarisation, qui lui-même repose sur la distinction voulue entre la décision individuelle prise dans l'exercice d'une fonction administrative et celle prise dans l'exercice d'une fonction juridictionnelle, ce qui peut justifier d'examiner la nature de ces fonctions. Ces choix entraînent certaines conséquences, dont l'une est certainement la constitution du Tribunal administratif du Québec et l'autre la révision, par la législation d'application, d'un nombre important de dispositions législatives.

1. La genèse de la Loi sur la justice administrative

1.1 Les rapports préliminaires et les consultations publiques

Après que le juge Beetz eut déploré, en 1966, la bigarrure extrême des organismes administratifs décisionnels, plusieurs voix se sont élevées pour demander la révision des lois sur les tribunaux administratifs, la notion de tribunal étant ici reconnue comme plutôt floue.

En 1971, un premier rapport, demandé en 1970 par le ministre de la Justice, était reçu: le *Rapport du groupe de travail sur les Tribunaux administratifs du Québec*, sous la responsabilité du professeur René Dussault, aujourd'hui juge de la Cour d'appel. Ce document recommandait, entre autres, de reconnaître l'existence d'une justice administrative qui, «parallèlement à la justice civile et à la justice

2. Ce texte s'inspire de nombreuses sources, mais principalement des discours du ministre de la Justice lors de l'adoption du principe du projet de loi n^o 130 sur la justice administrative (Journal des débats de l'Assemblée nationale, vol. 35, n^o 16, 1996-05-02, p. 640), lors de la clôture des travaux (Journal, vol. 35, n^o 62, 1996-12-04, p. 3810), lors de l'adoption (Journal, vol. 35, n^o 69, 1996-12-13, p. 4400), ainsi que de documents administratifs préparés dans le cours de l'élaboration des deux législations précitées, par la soussignée ou par les juristes experts au dossier, notamment M^{es} Gaston Pelletier et Robert Desroches.

pénale, concerne principalement les rapports entre l'administration publique et les administrés», de régir les tribunaux administratifs par une loi-cadre, d'uniformiser et de clarifier la terminologie en usage en droit administratif québécois et d'effectuer un effort de systématisation des institutions et organismes appelés à interpréter et appliquer le droit administratif³. Le rapport proposait également d'intégrer la réforme des tribunaux administratifs dans une réforme administrative plus générale qui définirait les critères pour distinguer les organismes selon les catégories de fonctions exercées. Force est de constater, ne serait-ce que par le titre de la *Loi sur la justice administrative*, une certaine parenté entre ces propositions et la législation.

En 1975, le *Livre blanc sur la justice contemporaine* présenté par le ministre de la Justice d'alors, monsieur Jérôme Choquette, adoptait une autre approche et recommandait l'intégration de la justice administrative à l'ordre judiciaire en proposant de créer une chambre administrative à l'intérieur de la Cour du Québec. Cette option n'a pas été retenue, la voie judiciaire n'apparaissant pas la mieux adaptée pour gérer le volume de ces décisions, assurer la simplicité des processus, la spécialisation des décideurs et l'accessibilité de la justice administrative au citoyen⁴.

Plus près de nous, en 1987, était remis au ministre de la Justice, le *Rapport du Groupe de travail sur les tribunaux administratifs* présidé par le professeur Yves Ouellette, rapport à partir duquel s'est élaborée la proposition législative, ce qu'atteste une lecture comparée des recommandations du rapport et du texte législatif sous nombre d'aspects. Ce rapport, sans établir de critères fonctionnels pour identifier les tribunaux administratifs, recommandait néanmoins diverses mesures touchant l'organisation de plusieurs tribunaux administratifs, leur composition, leur fonctionnement et leur encadrement par un conseil, de même qu'il recommandait d'établir législativement le statut et les conditions de travail des membres de ces tribunaux administratifs. Il était également proposé d'énoncer les principes directeurs de la procédure administrative.

Le ministre de la Justice, ayant reçu ce rapport, voulut y donner suite en bonne partie. Une première proposition législative fut donc rendue publique le 18 juin 1993: le projet de loi n° 105 sur la justice

3. Voir notamment les recommandations 1 à 5 du rapport, et la recommandation 8 pour une première utilisation de l'expression «ordre administratif».

4. Voir sur ce sujet: Journal, vol. 35, n° 62, p. 3812.

administrative. Ce projet identifiait, parmi les organismes existants, qu'il maintenait par ailleurs ceux qui exerçaient des fonctions juridictionnelles, mais s'attachait principalement à établir le statut des membres de ces tribunaux administratifs juridictionnels, à mieux définir leurs devoirs et pouvoirs. Le projet énonçait aussi un ensemble de règles procédurales et prévoyait l'institution d'un Conseil de la justice administrative. S'il n'y eut pas de consultation publique sur ce projet, de nombreux mémoires furent néanmoins reçus et analysés; outre les commentaires particuliers, les insuffisances constatées tenaient pour beaucoup à l'absence de règles d'intérêt pour les citoyens, de même qu'à l'absence de règles posant les principes de la justice administrative et permettant de comprendre la logique de classification des organismes⁵.

D'ailleurs, le gouvernement, lorsqu'il accepta la présentation du projet de loi, était conscient que la proposition serait critiquée, notamment par ceux qui auraient voulu que tous les membres d'organismes administratifs décisionnels, même non juridictionnels, aient le même statut que celui proposé pour les membres des tribunaux retenus par le projet de loi. Comme une telle approche soulevait d'importantes questions d'opportunité sous l'angle de l'accessibilité à la justice, des coûts et de l'efficacité du processus décisionnel de l'Administration gouvernementale, le gouvernement décida de demander un rapport complémentaire pour que soient approfondies certaines questions dans le but éventuellement de «rationaliser les juridictions et les compétences à l'intérieur du réseau des organismes administratifs». Il fallait donc «analyser le pouvoir décisionnel des organismes administratifs en vue d'en distinguer les éléments à caractère juridictionnel, administratif et de régulation et leurs liens avec l'administration publique», de même que l'organisation de ces organismes en s'attachant entre autres à l'accès aux citoyens⁶.

Ce rapport complémentaire, celui du *Groupe de travail sur certaines questions relatives à la réforme de la justice administrative*, groupe présidé par le professeur Patrice Garant, dont le rapport, intitulé *Une justice administrative pour le citoyen*, fut remis au ministre de la Justice le 7 octobre 1994 et rendu public le 27 octobre.

Si le principe du projet de loi n^o 105 fut adopté par l'Assemblée nationale, le 17 novembre 1993, le projet de loi lui-même ne fut pas adopté. Mais le nouveau gouvernement décida de continuer le projet

5. Journal, vol. 35, n^o 62, p. 3814.

6. Voir le rappel du mandat dans l'introduction du *Rapport du Groupe de travail sur certaines questions relatives à la réforme de la justice administrative*, p. 4 à 6.

et le marqua sous le signe du nécessaire lien de confiance entre le citoyen et la justice, base du système démocratique dans un véritable État de droit⁷.

Avant de présenter un autre projet de loi, le ministre de la Justice procéda à certaines consultations. Ainsi, par l'entremise d'un comité interne, des consultations eurent lieu, pendant près de 40 heures, en février 1995, auprès de la quarantaine d'organismes visés par l'annexe I du rapport Garant. Par la suite, au cours des mois de mars à mai 1995, la Commission des institutions a tenu une consultation publique de plus de 25 heures sur la réforme de la justice administrative, et elle a entendu quelque 28 organismes représentant le monde syndical, patronal, universitaire, municipal et agricole, ainsi que les groupes communautaires, les ordres professionnels, les présidents et les membres des organismes visés⁸.

1.2 La présentation et la discussion de la loi principale et de la législation d'application

À la suite de ces consultations et de quelques analyses additionnelles, le projet de loi sur la justice administrative fut présenté à l'Assemblée nationale le 15 décembre 1995 (projet de loi n° 130 de 1995). Ce projet fut, en février 1996, l'objet d'une consultation publique et 36 organismes firent part de leurs commentaires. Puis parallèlement à l'étude du projet n° 130, devant l'Assemblée nationale, un avant-projet de loi sur l'application de la *Loi sur la justice administrative* fut également présenté en juin 1996. Cet avant-projet fut également l'objet d'une consultation générale qui s'est tenue en septembre 1996 et quelque 18 groupes furent entendus par la Commission des institutions. Cette consultation a mis en lumière les liens nécessaires entre la loi de base et la loi d'application, notamment en ce qui concernait le processus décisionnel de l'Administration publique, les notions de décisions administrative et juridictionnelle en regard du «quasi-judiciaire»⁹, le statut des membres du Tribunal

7. Discours d'ouverture de la première session de la 35^e législature de l'Assemblée nationale, le 29 novembre 1994.

8. Sur ces consultations, voir le Journal, vol. 35, n° 62, p. 3811.

9. Rappelons que l'avant-projet de loi proposait de modifier l'article 56 de la *Charte des droits et libertés de la personne* pour exclure le concept du quasi-judiciaire et clarifier ainsi le domaine d'application de l'article 23 de la Charte, qui assure à toute personne le droit à une audition publique et impartiale de sa cause devant un tribunal indépendant pour la détermination de ses droits et obligations. Seuls les organismes juridictionnels auraient été visés, les organismes multifonctionnels étant considérés administratifs, sans égard au qualificatif «quasi-judiciaire». Les débats se sont donc principalement centrés sur la déjudiciarisation et les rapports entre le juridictionnel, l'administratif et le quasi-judiciaire.

administratif du Québec et le caractère final des décisions du Tribunal.

Sanctionnée le 16 décembre 1996, la *Loi sur la justice administrative* fut suivie de la présentation du projet de loi n^o 89, *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative* le 19 décembre 1996, loi qui fut elle-même sanctionnée le 19 juin 1997. Essentiellement, cette loi vient assurer la mise en oeuvre des principes de la loi de base dans 131 lois particulières, déjudiciariser des processus, intégrer des organismes existants au Tribunal administratif du Québec et effectuer les corrections de concordance; elle vient aussi confier des compétences de certains organismes administratifs au Tribunal, introduire dans la *Loi sur la Régie du logement* (L.R.Q., chapitre R-8.1) et rendre applicables aux régisseurs des règles similaires à celles prévues par la *Loi sur la justice administrative* pour les membres du Tribunal administratif et, enfin, prévoir les diverses règles de transition nécessaires.

Pour compléter ce tableau législatif, il convient de rappeler aussi l'adoption, en juin 1997, de la *Loi instituant la Commission des lésions professionnelles et modifiant diverses dispositions législatives* (1997, chapitre 27), loi qui, mis à part la composition du tribunal et certaines règles de preuve et de procédure, suit fidèlement le modèle de la législation de base sur la justice administrative¹⁰.

2. Les principes qui fondent la loi

La disposition préliminaire de la *Loi sur la justice administrative*, l'article premier, contient plusieurs informations qui nous permettent de cerner les principes autour desquels les règles plus précises de la loi sont articulées et qui devraient en faciliter l'application et l'interprétation. En premier lieu, cette disposition vient affirmer le caractère particulier de la justice administrative, sa spécificité, et énonce ses caractéristiques, qui sont aussi en quelque sorte les principes directeurs de la loi: assurer la qualité et la célérité de la justice administrative et l'accessibilité à cette justice, de même qu'assurer le respect des droits des administrés, c'est-à-dire les citoyens, personnes physiques, et les personnes morales, dans leurs rapports avec l'État, dans sa branche administrative.

10. Rappelons ici que le projet de loi n^o 130 prévoyait l'intégration de la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles au Tribunal administratif. Cette orientation ne fut pas retenue par le gouvernement dans la version finale du projet pour des considérations qui tiennent à la politique générale des relations de travail. Voir *Journal*, vol. 35, n^o 69, p. 4410.

C'est en développement de ces affirmations que le deuxième alinéa de la disposition préliminaire vient rappeler, par l'établissement de règles procédurales distinctes, que les décisions individuelles – par opposition aux décisions générales ou aux décisions normatives – prises à l'égard d'un administré qui le sont dans l'exercice d'une fonction administrative, généralement de première ligne, présentent des caractéristiques différentes des décisions juridictionnelles et qu'elles obéissent à des principes procéduraux autres.

2.1 L'affirmation de la justice administrative et de ses caractéristiques

2.1.1 La justice administrative et sa spécificité

Affirmer la spécificité de la justice administrative, c'est, pour le législateur, reconnaître l'importance de fonder les rapports entre les citoyens et les personnes morales, en situation d'administrés, et l'État, dans sa branche administrative, l'Administration gouvernementale, sur la notion même de justice; c'est également reconnaître l'importance qu'il faut accorder à cette justice qui touche les citoyens tout autant, sinon plus, que la justice civile ou la justice pénale, en la posant comme pôle distinct et égal. Cette reconnaissance n'est pas nécessairement innovation, elle est aussi codification de règles.

Fonder les rapports entre administrés et l'Administration sur la justice, cela se concrétise, si l'on considère la justice sous l'angle des institutions et de la fonction de juger, par les règles qui concernent l'institution du Tribunal administratif du Québec, son indépendance et l'indépendance et l'impartialité de ses membres, et par les règles qui encadrent l'exercice de la fonction juridictionnelle. Si l'on considère la justice sous l'angle de la vertu morale ou civique, elle impose de rendre à chacun ce qui lui est dû, dans le respect des personnes, de leur dignité et de leur égalité, en ayant le sens de l'humain et en tenant compte de l'équité – la charité de la justice –, mais aussi en tenant compte de l'intérêt général et de l'équilibre des droits de tous; cette valeur de justice se fonde sur des principes qui «ont nom: devoir de l'administration d'agir équitablement, qualité de la décision, humanisme dans la communication avec le citoyen, accessibilité à la justice, indépendance du tribunal, impartialité des décideurs, loyauté dans le débat, cohérence dans les décisions»¹¹. Elle se concrétise, en conséquence, par l'institution de règles qui encadrent les processus décisionnels de l'Administration, principalement lorsque

11. Journal, vol. 35, n° 69, p. 4406.

celle-ci doit répondre à la demande d'un citoyen pour reconnaître ou non son droit et la mesure de celui-ci, ainsi que par les processus des organismes juridictionnels; elle se concrétise aussi par des règles qui favorisent l'accessibilité à la justice.

Si la justice est aussi, comme l'affirmait un ancien bâtonnier du Barreau de Paris, Mario Stasi, lucidité, volonté et courage, cela signifie que pour l'atteindre dans le domaine du droit administratif, l'on doit, d'une part, percevoir les choses avec une certaine pénétration, identifier les valeurs à promouvoir dans les rapports entre les citoyens et l'Administration, et, après réflexion, les exprimer avec clarté pour qu'elles soient comprises et faire preuve de perspicacité dans l'application des normes. Et comme la justice est aussi combat, il faut lutter contre les difficultés qui y font opposition, y mettre de l'énergie et de la détermination, pour l'administrer et la maintenir.

Enfin, si la justice, c'est trancher les litiges, c'est aussi, dans son application concrète, le droit à la paix sociale, à la sécurité, et pour le citoyen qui se retrouve dans le monde judiciaire, le droit à l'apaisement. Et l'administration de la justice, administrative, civile ou pénale, doit veiller à ne pas exacerber le conflit, mais à le résoudre justement.

2.1.2 La célérité et la qualité de la justice administrative

Vouloir une meilleure justice administrative, c'est aussi prendre les mesures nécessaires pour en assurer la célérité et la qualité.

S'agissant de célérité, d'aucuns ont pu prétendre que la lenteur de la procédure pouvait encourager les citoyens à développer d'autres formules, plus simples et amiables, pour faire reconnaître leurs droits. Mais, outre qu'une telle approche est inapplicable dans les rapports avec l'Administration, la lenteur peut aussi favoriser l'injustice et, en droit administratif, la lenteur jouera, le plus souvent, en faveur de l'Administration. D'autres, s'agissant de qualité, soutiendront que la célérité nuit à la qualité de la décision, mais une telle affirmation est d'autant plus discutable qu'en matière de droit administratif, l'Administration applique, plus souvent qu'autrement, des programmes sociaux dont les paramètres sont bien définis et limités.

Malgré les écueils propres à tout régime, la loi vise donc, comme principe directeur, à favoriser la célérité de la justice administrative, d'où l'adoption de certaines règles et mesures qui invitent à la célérité. On retrouvera ainsi, à l'article 4 de la loi, l'énoncé de certaines

mesures que l'Administration doit prendre qui devraient favoriser la célérité. Ainsi, suivre des règles simples, éviter le formalisme, donner à l'administré l'occasion de fournir les renseignements utiles et de compléter son dossier avant qu'une première décision soit rendue, évitant ainsi des révisions, prendre les décisions avec diligence et indiquer les renseignements nécessaires pour faciliter la communication avec l'Administration, si le citoyen a des interrogations; puis, l'obligation faite par l'article 8 d'accompagner la décision défavorable d'indications sur les recours existants et les délais pour agir.

Eu égard aux recours devant le Tribunal administratif du Québec, on tiendra compte des règles suivantes: le recours devant le Tribunal administratif ne suspend pas l'exécution de la décision (art. 107) – ce qui défavorise l'utilisation du recours comme mesure dilatoire –, le délai de 30 jours pour exercer le recours sauf en matière sociale où ce délai est porté à 60 jours pour tenir compte de la vulnérabilité généralement plus grande des administrés en ces matières (art. 110), le délai de 30 jours pour que l'Administration concernée transmette son dossier au secrétariat du Tribunal ou 10 jours en matière d'évaluation municipale (art. 114), la possibilité de rejeter un recours abusif ou dilatoire (art. 115), le renvoi à l'organe concerné de l'administration pour décider de points laissés en suspens dans sa décision (art. 116) mais en maintenant ouvert le recours initial de manière à éviter des retards si la décision de première ligne demeure contestée, la possibilité de réunir plusieurs affaires (art. 118), l'invitation faite au tribunal de tenir compte des disponibilités des parties et des témoins pour fixer le moment de l'audience – ceci pour minimiser les possibilités de remises (art. 128, al. 1) –, l'invitation faite de fixer la tenue de l'audience à l'intérieur d'un délai de 6 mois de la demande (art. 128, al. 2), la limite indiquée à l'opportunité d'un ajournement – ne pas causer de retard déraisonnable à l'instance (art. 134) –, l'obligation faite au Tribunal de décider dans les 3 mois de la prise en délibéré (art. 146).

S'agissant de la qualité des décisions, il va sans dire que la loi ne peut qu'établir un cadre qui favorise cette qualité, puisque celle-ci relève de facteurs qui échappent à la norme. On peut cependant souligner que le rappel que fait la loi du devoir pour l'Administration de se doter de processus qui amènent les décideurs à respecter le devoir d'agir équitablement devrait avoir une portée bénéfique (art. 2), de même que le rappel à l'article 4 de l'importance du respect des normes législatives et administratives, ainsi que le rappel fait aux décideurs d'agir conformément aux normes d'éthique et de discipline applicables aux agents. Rappelons ici que les agents de l'Administration gou-

vernementale sont des fonctionnaires et que la *Loi sur la fonction publique* (L.R.Q., chapitre F-3.1.1) fait devoir aux fonctionnaires d'être impartiaux dans leur action et d'être soucieux du bien public et des besoins des citoyens¹², et que les décideurs non fonctionnaires sont aussi régis par des règles d'éthique adoptées sous l'autorité de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* (L.R.Q., chapitre M-30)¹³. On peut aussi considérer comme un élément associé à la qualité que de demander à l'Administration de communiquer ses décisions «en termes clairs et concis», donc de manière à être comprise par les administrés (art. 4), et, dans le cas de décisions défavorables à tout le moins, de motiver ses décisions (art. 8).

En ce qui concerne les décisions qui relèvent de l'exercice de fonctions juridictionnelles, plusieurs règles ont été introduites pour favoriser aussi la décision de qualité. Mentionnons, entre autres, les articles 11 et 12 sur la conduite de l'audience et sur les mesures auxquelles l'organisme est tenu pour délimiter le débat et donner aux parties l'occasion de prouver les faits au soutien de leurs prétentions et d'en débattre.

Quant au Tribunal administratif, les règles sur les formations chargées d'instruire et de décider les litiges, qui visent à assurer à la fois la multidisciplinarité et le respect des règles de droit (art. 21, 23, 25, 27, 29, 33, 35 et 37), constituent des facteurs que l'on peut associer à la qualité, de même qu'en permettant au tribunal une connaissance immédiate et d'office des faits reconnus, des opinions et des renseignements qui ressortissent à la spécialisation du membre (art. 141), la loi s'assure que ces données seront considérées; c'est aussi là un facteur de qualité. On peut aussi associer à des facteurs de qualité les règles sur le statut des membres qui visent à donner à ceux-ci une plus grande indépendance d'esprit par rapport au gouvernement, comme aussi les règles qui donnent pour fonction au président du tribunal de «favoriser la participation des membres à l'élaboration d'orientations générales du Tribunal en vue de maintenir un niveau élevé de qualité et de cohérence des décisions» ou encore «de promou-

12. Voir les art. 4 à 12 sur les normes d'éthique et de discipline, et notamment l'article 5 al. 2 de la loi: «(Le fonctionnaire) doit exercer ses fonctions dans l'intérêt public, au mieux de sa compétence, avec honnêteté et impartialité et il est tenu de traiter le public avec égards et diligence», ainsi que l'article 2 sur la mission de la fonction publique: «La fonction publique a pour mission de fournir au public les services de qualité auxquels il a droit, de mettre en oeuvre les politiques établies par l'autorité constituée et d'assurer la réalisation des autres objectifs de l'État».

13. Voir le Projet de règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics, 1997, G.O.Q. p. 6634 (1997-10-22).

voir le perfectionnement des membres quant à l'exercice de leurs fonctions» (art. 75). Favoriser la concertation n'est pas une limitation au champ décisionnel du membre, mais un élément en faveur de la cohérence, élément par ailleurs déterminant dans la demande de justice des citoyens et le sentiment de justice. On considérera aussi, pour la majeure partie, les règles sur la conférence préparatoire (art. 126 et 127), sur la tenue de l'audience (art. 129 à 136), sur la preuve (art. 137 à 142), sur la récusation des membres (art. 143 et 144) et sur la décision (art. 145, 153 et 154) comme des facteurs favorisant la qualité, puisque ces règles s'inscrivent toutes dans la volonté de «permettre un débat loyal, dans le respect du devoir d'agir de façon impartiale» (art. 9). Mentionnons aussi comme autre facteur de qualité certaines fonctions accordées au Conseil de la justice administrative, qu'il s'agisse des avis qu'il doit donner sur l'efficacité et l'harmonisation des règles procédurales, du code de déontologie qu'il doit édicter et des enquêtes sur plainte (art. 177).

2.1.3 L'accessibilité à la justice administrative et le respect de l'administré et de ses droits fondamentaux

Les deux autres principes de la justice administrative affirmés dans la disposition préliminaire concernent l'accessibilité et le respect des droits de l'administré.

L'accessibilité à la justice est souvent considérée sous l'angle de ce qu'il en coûte au citoyen pour accéder au tribunaux. Mais, au-delà du coût, l'accessibilité c'est aussi la connaissance de la norme et la compréhension que peut avoir le citoyen de la place qu'il occupe dans le système de droit auquel il est confronté. On peut donc considérer comme des mesures favorisant l'accessibilité à la justice administrative, les diverses règles qui visent à informer le citoyen sur ce qui survient dans son dossier, à lui permettre de communiquer aisément avec un agent de l'administration ou une autorité administrative et à comprendre le sens des décisions qui sont prises et qui le concernent.

Ainsi, donner à l'administré l'occasion de fournir des renseignements additionnels ou de compléter un dossier (art. 4, 2^o, art. 5, al.1, 3^o, art. 6 et 7) avant de prendre une décision, c'est lui permettre de mieux comprendre le processus et lui octroyer un certain contrôle sur son dossier; c'est aussi pour lui une assurance que sa demande est considérée et de l'importance que l'Administration lui accorde. De même, lui donner les renseignements utiles pour communiquer avec l'Administration (art. 4 et 6), c'est lui donner la possibilité de faire des observations et de discuter avec l'Administration, donc accroître l'ac-

cessibilité à la justice à laquelle il s'attend lorsqu'il présente une demande. C'est aussi faciliter cet accès que d'informer l'administré des recours qui s'offrent à lui pour contester une décision qui lui est défavorable (art. 8).

Par ailleurs, si l'on considère les règles applicables devant le Tribunal administratif, là encore certaines dispositions devraient favoriser l'accessibilité: avoir l'occasion de se présenter devant le tribunal et de débattre de son point de vue (art. 12) ou avoir la possibilité d'être entendu sur dossier si cela lui convient mieux (art. 100), la possibilité de s'adresser au personnel pour obtenir de l'aide dans la formulation de la requête ou d'un autre acte de procédure (art. 104), celle de ne pas voir son dossier rejeté pour un vice de forme ou une irrégularité (art. 105) ou d'être relevé du défaut de respecter un délai (art. 106). Accessibilité facilitée aussi par la possibilité prévue que le tribunal peut siéger partout au Québec (art. 84), par la règle de l'article 114 prévoyant que l'autorité administrative dont l'autorité est contestée doit informer le requérant du nom et des coordonnées de son représentant pour que la discussion puisse s'engager s'il y a lieu ou par celle de l'article 128, invitant le tribunal à tenir compte de la disponibilité des parties et des témoins pour fixer la date et l'heure de l'audience.

S'agissant du respect des droits fondamentaux des administrés, on pensera à ces droits fondamentaux qu'a le citoyen d'être traité avec respect, sans qu'il soit porté atteinte à sa dignité ou à son honneur, cet aspect public de la dignité¹⁴, dans ses relations avec l'Administration gouvernementale ou avec les juridictions. Plusieurs des dispositions mentionnées précédemment sous d'autres aspects visent à favoriser ce respect. Mais au-delà de ces droits, on considérera le droit de la personne à obtenir justice et lorsque la détermination de ses droits et de ses obligations est en cause, à obtenir une audition publique par un tribunal indépendant et impartial.

C'est là une des difficultés du droit administratif québécois auxquelles le législateur a été confronté. D'une part, l'on doit admettre que les décisions individuelles prises par l'Administration publique à l'égard d'un administré touchent directement les droits ou les obligations de la personne. Que la décision octroie ou non un permis ou une autorisation, les renouvelle ou pas ou encore les suspende, qu'elle accorde ou refuse une prestation, qu'elle la modifie ou y mette fin, on conviendra qu'elle a une influence déterminante sur l'administré.

14. L'image est de John Saul dans *La civilisation inconsciente*, coll. Essais Payot, Payot et Rivages, Paris, 1997, p. 185.

D'autre part, et sans égard à la nature des décisions, l'on doit aussi admettre qu'il est impossible, en raison des coûts, du temps et de l'énergie qui seraient en jeu tant pour l'Administration publique que pour les administrés, d'assujettir les centaines de milliers de décisions de l'Administration, qu'elles soient prises par des ministres, des fonctionnaires ou des organismes, à un processus judiciaire ou «quasi judiciaire» comme certains pourraient être tentés de le prétendre en invoquant l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne* (L.R.Q., chapitre C-12). La justice administrative n'y trouverait pas son compte. C'est d'ailleurs de tels constats qui ont amené les tribunaux à reconnaître que l'attente que l'on devait avoir à l'égard de l'Administration gouvernementale était qu'elle agisse équitablement et qu'elle adopte des procédures qui lui permettent de respecter ce devoir dans la prise de décisions individuelles¹⁵. Quant aux organismes dits juridictionnels, il est légitime d'être à leur égard plus exigeants.

Mais quels sont les critères qui nous permettront de distinguer entre les décisions qui relèvent de la fonction administrative et celles qui relèvent de la fonction juridictionnelle, et comment, dans le premier cas, moduler le devoir d'agir équitablement? C'est là l'enjeu du Titre premier de la *Loi sur la justice administrative*.

2.2 La distinction entre les décisions administratives de l'Administration gouvernementale et les décisions juridictionnelles

Le Titre premier de la loi établit des règles générales de procédure applicables aux décisions individuelles prises à l'égard d'un administré et distingue à cet égard les décisions prises dans l'exercice d'une fonction administrative et celles prises dans l'exercice d'une fonction juridictionnelle. Les premières sont les décisions de l'Administration gouvernementale et celle-ci est tenue, dans sa procédure,

15. *Commission nationale des libérations conditionnelles c. Mooring*, [1996] 1 R.C.S. 75. Dans cette affaire, on a considéré que la révocation d'une libération conditionnelle porte atteinte aux droits, mais que le critère déterminant dont l'organisme doit tenir compte est la protection de la société et l'intérêt primordial de la société l'emporte sur la protection de l'accusé; on a aussi considéré que l'organisme, dans son processus, examine tous les renseignements dont il dispose et qu'on ne doit pas lui enlever la possibilité d'obtenir des renseignements pertinents en imposant toutes les restrictions des règles de preuve applicables au processus judiciaire et que l'organisme exerce des fonctions d'enquête sans la présence de parties opposées et qu'il est établi que les «tribunaux» d'origine législative comme la Commission des libérations conditionnelles sont tenus d'agir équitablement lorsqu'ils statuent sur les droits d'une personne. Voir aussi: *Cardinal c. Directeur de l'établissement de Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643.

de respecter le «devoir d'agir équitablement»; les secondes sont celles du Tribunal administratif du Québec ou d'un autre organisme de l'ordre administratif «chargé de trancher des litiges opposant un administré à une autorité administrative» et la procédure suivie doit alors permettre «un débat loyal, dans le respect du devoir d'agir de façon impartiale».

Cette distinction entre la fonction administrative et la fonction juridictionnelle s'appuie sur une analyse des fonctions législatives, administratives (exécutives) et juridictionnelles; elle vise, d'une part, à clarifier les notions utilisées et à limiter les recours fondés sur des questions procédurales et, d'autre part, à déjudiciariser les décisions de l'Administration. Rappelons, pour ceux qui considéreraient que cet exercice n'a d'autre valeur qu'intellectuelle, que cette analyse s'est imposée lorsqu'il s'est agi de déterminer à quels décideurs il était nécessaire d'accorder un statut d'indépendance et d'impartialité élevé et quels organismes de l'ordre administratif étaient visés. Cette analyse s'imposait aussi pour assurer une certaine cohérence de l'ordre administratif, car sur quelle base serait-il admis de distinguer les processus entre différents types de permis et leur délivrance?

2.2.1 Les fonctions administratives et juridictionnelles

– La fonction administrative

Si la fonction législative consiste à créer des normes, qu'elle soit exercée par l'Assemblée nationale ou, par délégation de la loi, par le pouvoir exécutif ou par des autorités administratives ou des autorités décentralisées, telles les municipalités, la fonction administrative consiste principalement, pour sa part, à les appliquer.

Dans l'application de la loi, la fonction administrative applique les normes en les individualisant quoiqu'elle puisse parfois créer du droit lorsque le décideur doit tenir compte de l'intérêt public. Cette fonction consiste aussi à gérer, réguler, surveiller et contrôler un secteur d'activités, à enquêter et à chercher le bien-être de la collectivité et à assurer la protection du public. Cette dernière mission s'exerce souvent, entre autres, par l'octroi ou la révocation de permis ou d'autorisations; il existe donc alors un «préjugé» dans le fondement même de cette mission puisque le décideur qui l'exerce, souvent un organisme, est partie prenante au dossier en raison de sa fonction: il ne tranche pas un litige entre deux parties, il n'apprécie pas si le permis ou l'autorisation sert bien le titulaire, mais il apprécie si l'octroi ou le

maintien de ce permis sert l'intérêt primordial de la société, l'intérêt général.

La fonction administrative est encadrée par plusieurs lois, dont la *Loi sur l'exécutif* (L.R.Q., chapitre E-18), la *Loi sur l'administration financière* (L.R.Q., chapitre A-6), la *Loi sur la fonction publique*, la *Loi sur le vérificateur général* (L.R.Q., chapitre V-6), la *Loi sur le protecteur du citoyen* (L.R.Q., chapitre P-32), la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (L.R.Q., chapitre A-2.1) et les diverses lois constitutives d'organismes ou de programmes. Ceux qui exercent cette fonction ont des pouvoirs d'inspection, de perquisition ou d'enquête selon un mode inquisitoire et ils seront tenus par la loi, comme ils l'ont été par les tribunaux, à agir équitablement. Ce devoir leur impose d'éviter l'arbitraire et la mauvaise foi, les considérations impertinentes et la discrétion déraisonnable. Il impose au contraire au décideur, agent de l'administration ou autorité administrative, l'impartialité, administrative mais non judiciaire, le respect de normes d'éthique et des exigences de la bonne foi. Il impose aussi au décideur d'accorder au citoyen l'occasion de fournir les renseignements utiles à la prise de la décision et de compléter le dossier, de s'assurer que les renseignements sont sûrs et convaincants et sont conformes aux exigences des normes applicables; il impose encore au décideur le devoir d'écouter et de permettre au citoyen de convaincre l'Administration ou de la déromper, au besoin en rencontrant le citoyen ou en tenant une forme d'audience. C'est la loi et le contexte de la décision qui déterminera l'intensité de l'obligation qui pèse sur le décideur¹⁶.

– La fonction juridictionnelle

La fonction juridictionnelle, pour sa part, consiste à faire trancher par un tiers un litige opposant des parties, sans que l'organisme qui l'exerce ait lui-même un intérêt à protéger dans ce litige. L'organisme est saisi, il ne se saisit pas; il tranche en se fondant sur des considérations de légalité et à partir des faits prouvés devant lui et qu'il n'a pas lui-même recherchés; sa décision est déclarative des droits des parties et ne porte pas, au premier chef, sur le bien-être de la collectivité ou l'intérêt général. Cette fonction est exercée par les tribunaux de l'ordre judiciaire, encadrés par la *Loi sur les tribunaux judiciaires* (L.R.Q., chapitre T-16) et par le *Code de procédure civile*, le

16. Il peut être intéressant ici de comparer les règles d'octroi, de maintien ou de retrait de divers permis qui permettent tous l'exercice d'une activité économique au titulaire: agence de voyage, entreprise d'assurance, démarchage (vente itinérante), transport d'explosifs, vente d'alcool, etc.

Code criminel ou le *Code de procédure pénale*. Le développement du droit administratif a rendu nécessaire que cette fonction soit aussi exercée, dans des matières administratives – mais aussi civiles en certains cas (louage) ou sous certains aspects (indemnisation de préjudices) – par des organismes de l'ordre administratif. Ces organismes encadrés par les diverses lois constitutives exercent, comme un tribunal, une fonction juridictionnelle, mais dans l'ordre administratif; ils sont partie prenante de cet ordre.

La fonction juridictionnelle impose à ceux qui l'exercent de respecter une procédure contradictoire et publique et ils doivent offrir des garanties d'indépendance et d'impartialité, garanties qui pourront cependant être modulées selon la juridiction.

La *Loi sur la justice administrative* a évité la notion de «quasi-judiciaire», notion tributaire de l'histoire législative et jurisprudentielle qui s'est développée au fil de l'interprétation du pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure ou de la mise en oeuvre de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* (L.R.C., chapitre F-7). Le quasi-judiciaire n'est pas une fonction, c'est plutôt un qualificatif qui a été utilisé pour assurer certaines garanties procédurales dans certains contextes. Le pari de la loi, c'est que l'on n'ait plus besoin de recourir au concept du quasi-judiciaire pour assurer l'exercice judiciaires de la fonction administrative et le respect des droits des personnes lorsque la décision est rendue dans l'exercice de cette fonction.

2.2.2 *Les décisions administratives et juridictionnelles et la déjudiciarisation*

L'analyse des fonctions administratives et juridictionnelles permet de distinguer, dans l'ensemble des décisions de l'Administration gouvernementale et des organismes de l'ordre administratif, celles qui sont prises dans l'exercice de fonctions administratives et celles qui le sont dans l'exercice de fonctions juridictionnelles.

Sont considérées prises dans l'exercice d'une fonction administrative, les décisions de première ligne prises par divers agents de l'Administration dans l'application de normes et de programmes sociaux, dans le cadre d'une régulation ou de la surveillance d'activités économiques. Ce sont aussi des décisions qui, principalement, ont un caractère individuel et concernent au premier chef le citoyen; elles relèvent des ministères ou de divers organismes, régies, commissions ou sociétés, qui exercent leurs fonctions sous l'autorité du ministre responsable de leur secteur d'activités. Le *Rapport du Groupe de tra-*

vail sur certaines questions relatives à la réforme de la justice administrative classe dans cette catégorie les décisions, notamment, des organismes suivants: celles de la Commission d'appel sur la langue d'enseignement (pour partie), de la Commission de protection du territoire agricole du Québec, de la Commission des transports du Québec, de la Commission des valeurs mobilières du Québec, de la Commission municipale du Québec, de la Commission québécoise des libérations conditionnelles, du Conseil des services essentiels, de l'Inspecteur général des institutions financières, de l'Office de la protection du consommateur, de la Régie des alcools, des courses et des jeux, de la Régie des assurances agricoles du Québec, de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec, de la Régie du bâtiment du Québec et de la Régie du cinéma. Le rapport y classerait aussi les décisions de la Régie de l'énergie, qui s'est substituée, entre autres, à la Régie du gaz naturel¹⁷.

Pour l'essentiel, ces organismes exercent des fonctions qui sont celles du pouvoir exécutif et que le législateur, pour des questions de volume, de spécificité des programmes, de distanciation du politique, a détachées de celles de l'exécutif. Il s'agit de fonctions de gestion, de régulation, de surveillance et de contrôle d'un secteur d'activités, d'enquête, d'étude et de recherche visant, entre autres, l'octroi, la gestion et le contrôle d'autorisations, de privilèges, de permis, de prestations ou d'autres avantages. L'action administrative de ces organismes doit, au vu de leur mission, pouvoir être plus souple et flexible que celle d'organismes juridictionnels et aussi moins coûteuse en temps, en énergie et en argent, tant pour les administrés que pour l'organisme; elle doit aussi pouvoir répondre rapidement aux besoins.

La déjudiciarisation de la décision de l'Administration gouvernementale s'appuie sur la nécessité d'une plus grande accessibilité à la justice administrative¹⁸. Elle se réalise principalement par la clarification de la fonction administrative elle-même et sur la concrétisation, par diverses mesures, selon les décisions visées, du principe de l'équité procédurale. Parmi ces mesures, on peut compter la «codification» du devoir d'agir équitablement puisque cette mesure permet de

17. Voir l'énumération contenue aux pages 20 à 22 du rapport pour les organismes prenant des décisions administratives et celle des pages 33 à 36 pour celles prenant des décisions juridictionnelles. On notera que certains organismes se retrouvaient dans les deux listes en raison de l'exercice de compétences particulières; sauf exception, dont la plus notable est sans doute celle de la Commission d'accès à l'information, la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative* a modifié plusieurs lois pour éviter cette double appartenance.

18. Sur l'objectif de déjudiciarisation, voir *Journal*, vol. 35, n° 16, p. 641, 642, n° 62, p. 3813, n° 69, p. 4409.

faciliter l'accessibilité à la règle de droit et d'accroître la responsabilité des intervenants. De plus, la déjudiciarisation vise à favoriser l'accessibilité en faisant en sorte que le citoyen puisse obtenir justice sans qu'il soit nécessaire d'agir suivant des processus apparentés au judiciaire, lourds et coûteux, ce qui suppose de simplifier les processus. Cet autre objectif de la déjudiciarisation est aussi important puisqu'il déplace, en partie, la responsabilité de satisfaire le besoin de justice des citoyens des recours quasi judiciaire ou juridictionnel à l'Administration chargée de répondre à la demande initiale de l'administré. Ce faisant, la déjudiciarisation accentue la responsabilité de l'Administration de prendre des décisions de première ligne de qualité.

La déjudiciarisation est aussi une mesure qui vise à concilier en quelque sorte la mission administrative d'assurer l'intérêt général et la mission juridictionnelle qui assure la protection des droits des administrés. D'une part, il est prévu que l'administration, agissant par ses ministères ou par des organismes administratifs, est tenue au respect du devoir d'agir équitablement, mais dans le cadre de processus administratifs, simples et souples, tout en étant respectueux des droits des personnes et en divisant la fonction administrative d'élaboration de politiques, de délivrance de permis ou d'enquêtes sur l'opportunité du maintien du permis, de la fonction de décider d'un litige après enquête et débat contradictoire. D'autre part, la législation s'assure que la contestation de la décision puisse être portée devant un forum qui réponde aux exigences d'indépendance et d'impartialité et qui offre un débat formel et loyal aux parties.

À cet égard, la décision de la Cour suprême du Canada, dans *Procureur général du Québec et la Régie des alcools, des courses et des jeux c. 2747-3174 Québec Inc.* ([1996] R.C.S. 919), aborde plusieurs points liés à la déjudiciarisation des processus. Dans cette affaire, le juge Gonthier, reprenant les critères élaborés par la cour dans l'arrêt *Coopers and Lybrand* rendu en 1979, qualifie de quasi judiciaire la révocation de permis faite par la Régie sur la base d'une atteinte à la tranquillité publique et applique conséquemment les articles 56 et 23 de la *Charte* québécoise. Dans les circonstances, on note que la qualification est liée à l'amalgame de plusieurs critères, tels l'atteinte à des droits, le caractère contradictoire du processus retenu pour prendre la décision, l'application de règles de fond à plusieurs cas et, implicitement, le caractère final de la décision. Aucun de ces critères n'est en lui-même déterminant, mais leur conjonction peut l'être.

Il est permis de conclure de cette décision qu'une division plus claire entre la décision administrative et son exécution, et la décision

juridictionnelle qui en assure la contestation, peut permettre de résoudre la difficulté de concilier la mission des organismes administratifs d'assurer à la fois l'intérêt général et la protection des droits des administrés, ce que visait à faire, sur ce dernier aspect, la qualification de quasi judiciaire. Cette division permet de préserver la mission des agents ou organismes multifonctionnels et d'éviter que la judiciarisation excessive des processus des décideurs nuise à l'exercice de la mission même pour laquelle ils ont été nommés ou constitués. Si les organismes ou ministères multiplient les barrières internes à l'exercice des fonctions d'enquête et de régulation, si les décideurs nommés pour appliquer des politiques et s'informer adéquatement pour le faire se transforment en acteurs passifs pour éviter des craintes de partialité institutionnelle, le résultat est la négation même de la mission de régulation, de surveillance et de contrôle confiée à ces décideurs, ministres ou organismes. Le cumul des fonctions est en quelque sorte essentiel à la réalisation de la mission administrative et des organismes multifonctionnels notamment. Pour ceux-ci, un trop grand attachement à la forme quasi judiciaire, ou au titre, peut nuire à l'exécution de cette mission.

La division entre la décision administrative et la décision juridictionnelle permet d'appliquer aux décideurs administratifs un critère d'impartialité administrative plutôt que judiciaire; ce faisant, le décideur ne peut être partial du seul fait qu'il enquête avant de décider ou qu'il indique à l'administré que dans l'état du dossier devant lui, à moins qu'il ne présente d'autres «observations», il rendrait une décision défavorable, puisque son rôle n'est pas de trancher mais d'enquêter et de décider suivant un mode administratif, mode le plus souvent itératif et interactif. L'organisme juridictionnel, pour sa part, est tenu à un degré d'impartialité plus élevé qu'il peut d'autant mieux satisfaire qu'il n'a pas participé à l'administration ou à l'enquête. Enfin, il importe aussi de souligner que la déjudiciarisation n'est pas sans intérêt pour en arriver à réduire la contestation des décisions administratives, si la qualité de la première décision satisfait le besoin de justice du citoyen¹⁹.

2.2.3 *La qualité de la décision administrative et la modulation des règles procédurales*

La déjudiciarisation n'est pas la mise en place d'une justice administrative à rabais²⁰; elle n'entraîne pas la perte de droits ni

19. Journal, vol. 35, n° 69, p. 4409-4410.

20. Journal, vol. 35, n° 69, p. 4409.

n'abaisse le niveau de protection des personnes, mais elle opère un certain déplacement du poids de la responsabilité décisionnelle. Elle implique que le décideur de première ligne doive agir équitablement, prendre, avec la rigueur que la loi impose, des décisions de qualité, c'est-à-dire claires, compréhensibles et accessibles pour le citoyen concerné, bien fondées et motivées; elle implique aussi, s'il doit procéder à une enquête, qu'il le fasse selon un mode inquisitoire et non contradictoire de manière à recueillir tous les faits et les éléments d'information nécessaires pour prendre la bonne décision; elle implique aussi que le décideur soit tenu, avant de décider, de fournir au citoyen des informations et des explications et de lui permettre de présenter ses observations, en respectant un mode décisionnel qui accorde «au citoyen l'occasion de convaincre (l'Administration) de l'existence de certains éléments»²¹.

À cet égard, la loi établit, d'ailleurs, une certaine modulation des règles, pour tenir compte de l'objet des décisions. Ainsi, l'article 2 impose le respect du devoir d'agir équitablement dans les procédures menant à la prise de toute décision individuelle prise en application de normes prescrites par la loi et l'article 4 indique les mesures qui sont appropriées pour satisfaire ce devoir. Toutefois, lorsqu'il s'agit de prendre des décisions défavorables en matière d'ordonnances de faire ou de ne pas faire ou portant sur des permis ou des autorisations de même nature, l'article 5 impose des exigences additionnelles dans la procédure à suivre; l'on devra donner un avis d'intention préalable d'une décision défavorable, en informant la personne de la nature des plaintes et des oppositions qui la concernent et en lui donnant l'occasion de présenter des observations, son point de vue ou ses arguments pour convaincre le décideur du contraire. Ces exigences n'ont pas à être suivies comme telles en cas d'urgence ou s'il y a lieu d'éviter un préjudice irréparable aux personnes, à leurs biens ou à leur environnement, si, «de plus, la loi autorise l'autorité à réexaminer la situation ou à réviser la décision». La loi d'application fournit, dès ses premiers articles, l'exemple de dispositions, l'une (art. 21) pour introduire un délai de 10 jours pour présenter des observations après la notification du préavis d'intention défavorable de retirer ou de suspendre un permis délivré en vertu de la *Loi sur les agents de voyage* (L.R.Q., chapitre A-10), l'autre (art. 1) pour prévoir le réexamen d'une ordonnance de destruction d'un rucher dans la *Loi sur les abeilles* (L.R.Q., chapitre A-1) dans un contexte d'urgence ou de danger.

En matière d'indemnité ou de prestation, le volume de décisions nécessitait une procédure différente en ce qui concerne la communi-

21. Journal, vol. 35, n^o 69, p. 4409.

cation préalable avec l'administré. L'Administration n'y sera tenue que si l'administré n'avait pas l'information pour communiquer avec elle ou que son dossier est incomplet. Cependant, en contrepartie, l'Administration doit, si elle offre une révision administrative hiérarchique interne, en informer l'administré en lui communiquant sa décision et lui indiquer le délai pour demander cette révision. Cette révision s'inscrit dans le processus de la décision administrative et la personne doit pouvoir, ici encore, avoir l'occasion de présenter ses observations ou de compléter son dossier. Ce sont les articles 6 et 7 de la *Loi sur la justice administrative* qui l'exigent.

2.2.4 Les pourvois contre les décisions de l'Administration et les principes entourant la prise de décision juridictionnelle

Au chapitre des pourvois, la législation nouvelle distingue la reconsidération de la décision administrative par l'Administration elle-même, telle qu'elle est prévue à l'article 7 de la loi, et le véritable pourvoi, c'est-à-dire le recours devant le Tribunal administratif ou, le cas échéant, devant un autre organisme de l'ordre administratif «chargé de trancher des litiges opposant un administré à une autorité administrative, tel l'un des organismes mentionné précédemment, ou à une autorité décentralisée, comme une municipalité. C'est l'objet du second chapitre du Titre premier de la loi et des articles 9 à 13.

L'organisme juridictionnel doit suivre une procédure qui permet un «débat loyal», dans le respect du devoir d'agir de façon impartiale. Le débat loyal peut être assuré certes par le contradictoire, mais mieux encore par diverses règles de preuve et de procédure, en ce qui concerne le Tribunal administratif notamment. Ainsi en est-il de la règle du second alinéa de l'article 11, qui permet de rejeter d'office des éléments de preuve obtenus «dans des conditions qui portent atteinte aux droits et libertés fondamentaux et dont l'utilisation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice», de celle du 3^o de l'article 12 qui permet à l'organisme d'apporter à chacune des parties, lors de l'audience, un secours équitable et impartial, de la règle de l'article 114 sur la communication du dossier administratif ou encore de celle de l'article 138 qui permet au tribunal de subordonner la recevabilité de la preuve à des règles de communication préalable. Quant au devoir d'impartialité, c'est celui que l'on connaît pour les organismes de cette nature.

Les autres règles générales prévoient le droit à l'audition publique (art. 10), la maîtrise de la conduite de l'audience, mais avec l'obligation de mener les débats avec souplesse, de façon à faire apparaître

le droit et à en assurer la sanction (art. 11, al. 1) et le pouvoir de décider de la recevabilité des éléments et des moyens de preuve, en suivant, au besoin, les règles ordinaires de la preuve civile (art. 11, al. 2). L'article 12 prévoit des obligations plus spécifiques, dont celle de prendre des mesures pour délimiter le débat et faciliter le rapprochement des parties, lorsqu'il y a lieu, de donner aux parties l'occasion de prouver les faits au soutien de leurs prétentions et d'en débattre, alors que l'article 13 fait obligation de communiquer les décisions en termes clairs et concis aux parties et aux autres personnes que la loi peut indiquer et de rendre par écrit, en les motivant, les décisions qui terminent une affaire, et cela même si cette décision a été portée oralement à la connaissance des parties. Cette règle ne s'applique pas aux décisions interlocutoires.

Il va sans dire que pour les divers organes juridictionnels, d'autres règles viennent compléter ces règles générales, comme c'est le cas pour le Tribunal administratif du Québec.

3. Les conséquences

3.1 L'institution d'un recours auprès d'un organe juridictionnel de l'ordre administratif: le Tribunal administratif du Québec

3.1.1 La compétence, la composition et le fonctionnement

– la compétence

Le Tribunal administratif du Québec intègre plusieurs tribunaux existants et leurs compétences: le Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec, le Bureau de révision en immigration, la Commission des affaires sociales, la Commission d'examen des troubles mentaux et le Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole. De plus, certaines compétences de la Commission municipale du Québec, de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec, de même que les compétences en matière d'expropriation ou celle en matière de permis ou d'autorisations de la Cour du Québec sont transférées au tribunal. De plus, il exerce les compétences nouvelles que la loi lui confie, comme par exemple la nouvelle compétence sur la contestation des décisions de la Régie des alcools, des courses et des jeux introduite par l'article 579 de la législation d'application²².

22. Les nouveaux articles 40.1 et 40.2 de la *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux*.

Cependant, il convient de noter que la contestation devant le Tribunal est en quelque sorte limitée lorsque, appréciant les faits et le droit, il ne peut substituer son appréciation de l'intérêt public ou d'autres critères que le décideur de première ligne est tenu de considérer dans l'application de la politique publique²³. Cette règle s'inscrit dans la logique de la division de la décision administrative et juridictionnelle, en laissant la responsabilité de l'appréciation d'opportunité politique et de l'intérêt général aux décideurs administratifs.

Les compétences du Tribunal sont énoncées aux articles 18 à 37 et plus précisément aux 4 annexes de la *Loi sur la justice administrative*; ce sont celles de la section des affaires sociales, de la section des affaires immobilières, de la section du territoire et de l'environnement et de la section des affaires économiques.

– la composition

Le Tribunal administratif est composé de membres juristes, avocats ou notaires, et de membres ayant une autre discipline. Cette composition qui se reflète dans la composition des formations vise à préserver le caractère multidisciplinaire de la justice administrative. Il faut souligner que, contrairement à la situation qui prévaut actuellement à la Commission des affaires sociales, les membres médecins ou travailleurs sociaux, évaluateurs ou agronomes, etc. sont membres du Tribunal au même titre que les juristes.

Mais l'élément majeur quant au Tribunal est l'introduction d'un ensemble de mesures visant à assurer aux membres un statut qui permette d'assurer leur indépendance et leur impartialité.

Selon la Cour suprême, dans l'arrêt *Procureur général du Québec et la Régie des alcools, des courses et des jeux c. 2747-3174 Québec Inc.*, le statut des membres de la Régie, un organisme dont les décisions sont, jusqu'au 1^{er} avril, finales et sans appel et protégées par une clause privative, répond adéquatement aux exigences posées par la Cour dans l'arrêt *Valente* en tenant compte, bien sûr, de la souplesse et de la flexibilité permises dans cet arrêt en se fondant sur la nature des tribunaux. La Cour suprême, dans ce jugement, considère que pour satisfaire les exigences minimales d'indépendance il n'est

23. Voir l'article 40.2 de la *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux*, l'article 21.4 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, introduit par l'article 481 de la législation d'application, l'article 341 de la *Loi sur la protection du consommateur* introduit par l'article 466 de la même loi.

pas nécessaire d'assurer l'inamovibilité et qu'il suffit que la durée du mandat soit déterminée et que la destitution soit encadrée. On peut conclure de cette décision qu'un juge administratif peut valablement être nommé pour un mandat déterminé et renouvelable et donc n'être pas nommé sa vie durant, dans la mesure où la destitution ne relève pas du bon plaisir de l'exécutif.

La *Loi sur la justice administrative* est, relativement au statut des membres, plus exigeante que ne l'est la *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux* (L.R.Q., chapitre R-6.1), afin de mieux assurer l'indépendance et l'impartialité des membres du Tribunal administratif du Québec et de l'institution elle-même. La loi encadre le processus de sélection et de nomination (art. 41 à 45), de même que la durée des mandats, de 5 ans (art. 46), et le processus de renouvellement des mandats, renouvellement qui se fait automatiquement, à moins d'un avis contraire et après examen par un comité (art. 48 et 49); le règlement vient compléter cet encadrement²⁴. La loi prévoit également que la destitution ne peut avoir lieu que sur la recommandation du Conseil de la justice administrative, après une enquête tenue à la suite d'une plainte, et que le gouvernement ne peut démettre un membre que s'il a perdu une qualité requise par la loi pour exercer ses fonctions ou que son incapacité permanente est établie par le Conseil de la justice administrative (art. 53 et 54). D'autres dispositions s'appliquent relativement à la rémunération (art. 56 à 60), aux mandats administratifs (art. 61 à 67) et sur les conflits d'intérêts et la discipline (art. 68 à 73).

– le fonctionnement

Quant au statut de l'institution, les règles sur la direction du tribunal, ses séances et ses ressources permettent d'en assurer l'indépendance (art. 75 à 98).

En effet, le fonctionnement du Tribunal, sa direction générale et son administration sont sous la responsabilité du président et de ses adjoints, les vice-présidents; la relation du Tribunal avec le ministre de la Justice est du même type que celle qui prévaut entre la Cour du Québec et le ministre. Parmi les fonctions du président, il convient de noter celles visant à favoriser la participation des membres dans l'élaboration d'orientations générales, à maintenir un niveau élevé de

24. Voir le *Projet de Règlement sur la procédure de recrutement et de sélection des personnes aptes à être nommées membres du Tribunal administratif du Québec et sur celle de renouvellement du mandat de ces membres*. 1997, G.O.Q., p. 2575 (1997-05-14).

qualité et de cohérence, à veiller au respect de la déontologie et à promouvoir le perfectionnement des membres (art. 75). Ces dispositions, si elles visent à assurer la qualité et la cohérence du Tribunal, ne permettent pas d’empiétement dans le processus décisionnel des formations et des membres.

Les règles sur les séances méritent aussi d’être soulignées puisqu’elles permettent au président de déroger aux normes de composition des formations. Le président pourra, par exemple, «lorsqu’il l’estime utile en raison de la complexité ou de l’importance d’une affaire, prévoir une formation composée d’un nombre de membres supérieur à celui prévu [...] sans excéder cinq membres» ou, au contraire, «lorsqu’il l’estime nécessaire pour éviter des retards dans l’audition des recours [...] prévoir une formation d’un seul membre pour entendre et décider des recours qu’il indique et qui, en raison de leur nature et des faits, ne soulèvent pas de difficultés particulières et ne nécessitent pas une double expertise». Il sera fait état de ces décisions dans le rapport annuel du Tribunal²⁵.

3.1.2 *Les orientations en preuve et procédure*

Outre les règles fondamentales qui doivent être suivies par les organes de l’ordre administratif dans l’exercice de la fonction juridictionnelle, la *Loi sur la justice administrative* propose une soixantaine de règles particulières liées à la procédure. Certains s’étonneront de l’ampleur de ces règles qui auraient souhaité qu’elles soient en nombre plus restreint. Mais encore fallait-il exprimer l’essentiel des règles de base et, surtout, en ayant à l’esprit le principe d’accessibilité à la justice administrative, accepter de faciliter la connaissance et la publicité des règles de procédure²⁶.

Dans un premier temps, la loi présente certaines règles à titre de dispositions générales (art. 100 à 109). On y rappelle le principe de l’audition, mais en ouvrant aussi la possibilité de décider sur dossier (art. 100); on y prévoit les règles sur la représentation (art. 102 et 103) et la détermination des parties (art. 101), le principe que la contestation ne suspend pas l’exécution de la décision administrative, sauf disposition contraire de la loi ou décision du Tribunal (art. 107), les règles d’assistance (art. 104) et celles permettant de ne pas tenir compte d’un vice de forme ou d’une irrégularité (art. 105), de suppléer

25. *Loi sur la justice administrative*, art. 82, tel que modifié par l’art. 869 de la législation d’application.

26. *Journal*, vol. 35, n° 16, p. 643.

au silence des règles (art. 108) ou encore de relever du défaut de respecter un délai, mais si la partie qui le demande «démontre qu'elle n'a pu, pour des motifs sérieux et légitimes, agir plus tôt et si [...] aucune autre partie n'en subit de préjudice grave» (art. 106). On y prévoit enfin le pouvoir du Tribunal d'adopter un règlement de procédure pour préciser des modalités d'application des règles législatives, en permettant d'établir des règles distinctes pour les besoins des diverses sections. Ce règlement doit être adopté par la majorité des membres du Tribunal, après consultation du Conseil de la justice administrative et sur approbation du gouvernement (art. 109).

Les autres règles visent plus précisément certains objets ou certaines étapes de la procédure. On y décrit la procédure introductive et préliminaire (art. 110 à 119); on prévoit si le président, le vice-président, un membre désigné par l'un d'eux ou un membre de la formation le considère utile et estime que la matière et les circonstances de l'affaire le permettent, suspendre une audience pour favoriser la conciliation (art. 120 à 124); on prévoit, dans des cas similaires, la convocation d'une conférence préparatoire et son objet (art. 125 à 127); les règles d'audience (art. 128 à 136), celles relatives à la preuve (art. 137 à 142), celles sur la récusation (art. 143 et 144) et sur la décision (art. 145 à 158).

Toutes ces règles, si on les analysait une à une, nous remettraient en mémoire les principes directeurs de la législation: spécificité de la justice administrative, qualité de la décision, célérité du processus, accessibilité de la justice et protection des droits fondamentaux des administrés. Dans la mesure où la législation voulait affirmer et développer ces principes, l'énoncé des règles est amplement justifié.

3.1.3 *L'appel*

L'appel, en matière de justice administrative, est un exercice limité. D'une part, le législateur veut favoriser la qualité des décisions de l'instance principale qu'est le Tribunal administratif et la célérité de la justice administrative et son caractère économique, d'autre part, il a voulu assurer le maintien des droits d'appel antérieurs²⁷. D'où les articles 159 à 164 de la *Loi sur la justice administrative*, qui prévoient des appels dans les matières où il s'en trouve avant la mise en vigueur de la loi nouvelle.

27. Journal, vol. 35, n° 69, p. 4409.

Essentiellement, il y a un appel possible des décisions de deux sections du Tribunal administratif: celles de la section des affaires immobilières et celles de la section du territoire et de l'environnement relatives à la protection du territoire agricole. Ces appels relèvent de la compétence de la Cour du Québec et doivent faire l'objet d'une permission d'appeler, laquelle n'est accordée que si le juge considère que la question en jeu en est une qui devrait être soumise à la cour. Il s'agit du même critère que celui qui prévaut en procédure civile, lorsque les appels sont sur permission (C.p.c., art. 26).

Deux particularités de l'appel doivent être soulignées. En premier lieu, la demande pour permission d'appeler ne suspend pas l'exécution de la décision du Tribunal; une règle différente de celle établie par l'article 162 de la loi aurait pu être un incitatif à la demande dilatoire. En second lieu, il faut souligner la règle de l'article 164 qui prévoit que «La Cour du Québec connaît de l'appel selon la preuve faite devant le Tribunal, sans nouvelle enquête» et sa décision est sans appel.

3.1.4 *Le Conseil de la justice administrative*

Le Conseil de la justice administrative est une institution nouvelle qui établit le pont entre le système de justice et les administrés.

L'un des éléments clés, à cet égard, est la composition même du conseil. Il y est prévu que le conseil est formé de membres en provenance du Tribunal administratif: le président, l'un des vice-présidents et deux autres membres du tribunal choisis après consultation de l'ensemble des membres, mais surtout de 7 membres qui ne sont pas membres du tribunal, dont deux seulement sont avocats ou notaires, les 5 autres ayant une formation différente. Il est aussi prévu que le président du Conseil n'est pas membre du Tribunal (art. 168).

Si l'on compare cette composition à celle du Conseil de la magistrature établi par la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, on notera le caractère très spécifique du Conseil de la justice administrative, puisque le rapport entre les membres et non-membres du tribunal est inversé. C'est là la manifestation d'un souci pour que la justice administrative soit l'affaire de tous et non seulement celle des pairs.

Quant à ses fonctions, le Conseil a pour mission essentielle d'édicter le code de déontologie des membres du Tribunal administratif et de faire enquête sur les plaintes portées contre les membres, notamment les manquements à la déontologie. Il devra aussi donner

son avis au président du tribunal sur la procédure et faire rapport au ministre «sur toute question que celui-ci lui soumet et lui faire des recommandations quant à l'administration de la justice administrative et à l'utilisation des ressources humaines, matérielles et financières du Tribunal» (art. 177).

Il faut enfin souligner que le Conseil de la justice administrative, s'il est essentiellement formé autour du Tribunal administratif, exercera certaines fonctions eu égard à la Régie du logement et la Commission des lésions professionnelles²⁸. Il entendra les plaintes pour manquement à la déontologie de la part des régisseurs ou commissaires, auquel cas un des membres du comité d'enquête du Conseil sera un régisseur ou commissaire. Le Conseil sera aussi appelé à se prononcer s'il y a lieu de destituer un régisseur ou commissaire ou s'il est nécessaire de mettre fin au mandat d'un régisseur ou d'un commissaire en raison d'une incapacité permanente.

3.2 La législation d'application

La *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative* est à la fois simple et complexe. Simple dans la mesure où elle vise à assurer la mise en oeuvre des principes établis dans la *Loi sur la justice administrative*, complexe, parce que les contextes dans lesquels se retrouvent nombre de ces principes sont variés et multiples, sinon délicats.

La loi vise divers objets que l'on peut résumer ainsi: elle modifie diverses lois pour 1^o opérer le transfert des compétences des organismes anciens ou de la Cour du Québec au Tribunal administratif du Québec; 2^o instituer des recours devant le Tribunal; 3^o assurer le respect des règles de procédure dites d'équité procédurale; 4^o déjudiciariser les modes d'action des ministères et organismes, de même que le vocabulaire; 5^o revoir la terminologie de certains textes législatifs pour qu'ils correspondent à la terminologie de la loi nouvelle; 6^o introduire une révision administrative hiérarchique interne dans certaines lois; 7^o appliquer aux régisseurs de la Régie du logement un régime équivalent à celui prévu pour les membres du Tribunal quant

28. Voir notamment les articles 7.11, 8.4 et 9.5 de la *Loi sur la Régie du logement* introduits par les articles 603, 605 et 606 de la loi d'application, de même que les articles 399, 400 et 411 de la *Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles* (L.R.Q., chapitre A-3.001) introduits par l'article 24 de la *Loi instituant la Commission des lésions professionnelles et modifiant diverses dispositions législatives* (1997, chapitre 27).

à leur statut; 8° assurer la transition entre le droit ancien et le droit nouveau.

Sans les voir tous, il peut convenir de voir plus particulièrement les points suivants: la déjudiciarisation de la terminologie et des processus, les transferts de compétence et les dispositions de transition.

3.2.1 La déjudiciarisation de la terminologie et des processus

La *Loi sur la justice administrative* distingue, quant au processus conduisant à la prise d'une décision individuelle, la procédure propre à la prise de décisions individuelles dans l'exercice de la fonction administrative de celle propre à la prise de telles décisions dans l'exercice de la fonction juridictionnelle. Dans le premier cas, le décideur est tenu d'agir équitablement à l'égard de l'administré qui lui présente une demande, alors que dans le second cas, comme il y a litige puisque la décision prise par l'Administration est contestée, le décideur suit des formes et un processus qui s'apparentent à ceux des juridictions civiles de l'ordre judiciaire.

Cette distinction faite, comme le législateur demande aux ministères et organismes gouvernementaux, notamment les organismes de régulation qui décident pour l'État suivant des critères d'intérêt public, d'agir équitablement, mais non judiciairement, il importe de s'assurer, dans chacune des lois constitutives de programmes ou d'organismes, de l'adéquation entre les fonctions attribuées et les pouvoirs et devoirs nécessaires et appropriés à leur accomplissement. Il en résulte donc des modifications pour adapter les processus suivis aux exigences de la législation et aux règles d'équité procédurale, tenant en compte que ces règles peuvent varier d'intensité selon les secteurs d'activité et les décideurs concernés. En contrepartie, rappelons que la législation d'application ajoute, dans certains cas où la décision des organismes était finale, des recours pour la contester auprès du Tribunal administratif.

Les modifications proposées visent généralement à adapter l'obligation d'entendre une personne aux contextes des décisions rendues. Il est prévu alors de donner à la personne l'occasion de présenter ses observations et d'ajouter des règles sur la notification de préavis aux administrés avec l'indication du délai à l'intérieur duquel la personne peut présenter ses observations. Quelques autres dispositions viennent accentuer le caractère administratif des procédures de réexamen et de révision hiérarchiques internes des ministères et organismes.

Outre la législation appliquée par des ministères, comme la *Loi sur les abeilles*, la *Loi sur les biens culturels* (L.R.Q., chapitre B-4), la *Charte de la langue française* (L.R.Q., chapitre C-11), la *Loi sur les pesticides* (L.R.Q., chapitre P-9.1), la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., chapitre Q-2) et bien d'autres, les modifications sont apportées aux lois régissant divers organismes de régulation, tels la Commission de protection du territoire agricole, la Commission des transports, l'Office de protection du consommateur, la Régie des alcools, des courses et des jeux et la Régie du bâtiment.

On l'aura noté, tant dans la loi substantielle que dans la loi d'application, l'expression utilisée pour permettre à l'administré de faire valoir son point de vue est essentiellement l'expression «présenter ses observations», à laquelle peuvent s'ajouter des règles procédurales particulières, permettant dans certains cas la tenue d'audiences publiques.

L'expression «présenter ses observations» devient donc, dans la législation, un générique qui peut couvrir plusieurs réalités. Jusqu'à présent, on retrouvait dans la législation, sans lien nécessaire avec une procédure particulière ou la pratique effective des ministères et organismes, des expressions comme «présenter ses observations», «faire valoir son point de vue», «faire valoir ses droits», «être entendu» ou «se faire entendre» ou encore «faire ses représentations». Plusieurs de ces expressions ont été introduites à une période où la notion d'audition n'entraînait pas nécessairement une réalité d'audition publique par un tribunal impartial et indépendant. L'audition, c'était la règle *audi alteram partem*, un concept nuancé qui pouvait couvrir la communication verbale ou écrite, sans forme procédurale stricte. Certes, l'expression «présenter ses observations» peut paraître faible si l'on considère le fonctionnement judiciairisé traditionnel de certains organismes, mais l'on comprendra que c'est l'ensemble des règles qui permet d'évaluer l'intensité du devoir d'équité auquel est tenu le décideur, ministère ou organisme.

Mais, que la décision soit celle d'un ministre, d'un agent au comptoir, d'un dirigeant d'organisme ou d'un organisme collégial, l'on demeure dans le cadre de la décision administrative; l'on constatera que la décision est rendue à la suite d'un processus qui peut aller du plus simple au plus complexe et que, dans certaines situations, le processus peut impliquer la tenue d'une audience publique, souvent d'ailleurs à la manière d'une commission parlementaire plutôt qu'à la manière d'un tribunal. Mais il est apparu souhaitable, pour la cohérence d'ensemble de la législation, de ne retenir, pour indiquer le

droit de l'administré à l'*audi alteram partem* associé à la décision administrative, que l'expression «présenter ses observations», étant par ailleurs accepté que l'expression soit multiforme, n'excluant pas la discussion ou le débat, et donc variable en intensité suivant les contextes.

En conclusion, «présenter ses observations» couvre la simple représentation écrite ou verbale, en personne ou téléphonique ou même par courrier électronique, l'explication au comptoir, la présentation d'un point de vue ou d'une argumentation en réunion privée, semi-privée ou publique, ou le débat dans un cadre plus formel d'audience publique, dans lequel l'organisme exerce sa fonction d'enquête suivant un mode actif, inquisitoire au besoin.

3.2.2 *Les transferts de compétence*

Le Tribunal administratif du Québec intègre, nous l'avons vu, plusieurs organismes: le Bureau de révision de l'évaluation foncière, le Bureau de révision en immigration, la Commission des affaires sociales, le Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole et la Commission d'examen des troubles mentaux. En conséquence, il était nécessaire d'abroger les dispositions législatives relatives à l'institution, à la composition et au fonctionnement de ces organismes juridictionnels, de modifier des lois qui prévoient des recours auprès de ces organismes afin d'y indiquer que ces recours doivent être formés devant le Tribunal et de faire les modifications en conséquence.

Le Tribunal administratif du Québec est, en matière administrative, un guichet unique, spécialisé, qui s'est vu confier les compétences de la Cour du Québec et de la Chambre de l'expropriation de cette cour, en matière administrative et d'expropriation, de même que certaines compétences qui ressortissent à la fonction juridictionnelle et qui étaient jusqu'à présent exercées à titre accessoire par des organismes administratifs. Ce sont des fonctions de la Commission municipale du Québec et de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec. En conséquence, la loi d'application transfère ces compétences et abolit la Chambre de l'expropriation de la Cour du Québec.

3.2.3 *Les dispositions de transition*

Les règles de droit transitoire sont prévues aux articles 829 à 867 de la loi. Elles s'articulent autour de la notion d'application

immédiate de la loi nouvelle aux situations juridiques qu'elle couvre, sauf dans la mesure prévue par les dispositions particulières; ces règles ont voulu tenir compte des attentes légitimes des personnes concernées par la réforme, dont les membres des organismes intégrés, ou de celles qui sont déjà engagées dans des actions et procédures devant la Cour du Québec et les organismes, tout en permettant la mise en place efficace du nouveau régime.

Ces dispositions visent 1^o l'établissement d'une règle générale pour le calcul des délais s'ils diffèrent des délais anciens (art. 830); 2^o la poursuite des actions et procédures en cours devant l'administration gouvernementale, ministères et organismes, y compris les organismes de régulation, de même que devant les tribunaux; 3^o la détermination des règles de preuve et de procédure applicables pendant ce régime de transition, entre autres pour l'exercice des droits d'appel prévus par la loi ancienne ou pour les recours nouvellement créés auprès du Tribunal administratif; 4^o le transfert au Tribunal administratif, à titre de membres, des présidents, vice-présidents, membres et assesseurs déjà en fonction dans les différents organismes intégrés au Tribunal et leur affectation à l'une ou l'autre des sections et la continuité des mandats; 5^o les règles de déontologie applicables aux membres, jusqu'à l'adoption du Code de déontologie que le Conseil de la justice administrative est chargé d'édicter; 6^o la continuité entre le Tribunal et les organismes qui y sont intégrés, de même que le transfert du personnel, des dossiers et des budgets.

D'autres dispositions du régime de transition visent certains organismes particuliers, telles la Commission d'appel en matière de langue d'enseignement, la Régie des alcools, des courses et des jeux, la Régie du logement et la Commission des lésions professionnelles (art. 855 à 867).

Conclusion

La *Loi sur la justice administrative* est, on l'aura constaté, l'aboutissement de nombreuses études et réflexions, de plusieurs rapports préliminaires et consultations publiques, notamment lors de la présentation et de la discussion de la loi substantielle et de la législation d'application.

Essentiellement, la loi affirme la spécificité de la justice administrative par rapport à la justice civile ou pénale, de même qu'elle énonce ses principales caractéristiques, lesquelles sont aussi, en quelque sorte, les principes directeurs de la loi. La justice administra-

tive doit être une justice de qualité, mais, compte tenu des droits en cause, souvent liés à la subsistance des personnes, elle se doit aussi d'être rendue avec célérité. De plus, sans oublier que cette justice doit respecter l'administré et ses droits fondamentaux, elle se doit surtout d'être accessible, ce qui suppose qu'elle est simple, peu coûteuse pour le citoyen, en temps, en énergie et en argent et, de surcroît, qu'elle est adaptée aux besoins réels des citoyens et à leur demande de justice.

Mais la justice, principalement la justice administrative, n'est pas nécessairement une justice judiciaire ou juridictionnelle. La justice se trouve aussi satisfaite par le devoir d'agir équitablement que l'Administration gouvernementale est tenue de respecter dans les décisions qu'elle prend. Il importe donc de distinguer les décisions prises dans l'exercice des fonctions administratives et juridictionnelles, d'analyser ces fonctions et d'adapter les règles à leur légitimité propre. En ce sens, il faut voir la déjudiciarisation de la décision administrative comme un moyen de faciliter l'accès à la justice administrative, de la même manière qu'en matière civile l'on accepte que des modes amiables de règlement des litiges puissent faciliter l'accessibilité à la justice civile. Déjudiciariser n'est pas alors associé à la perte de droits, mais plutôt à une présence accrue de justice, adaptée aux fonctions et aux besoins. D'ailleurs, le devoir d'agir équitablement n'est pas une obligation vide de sens; il comporte des obligations de qualité, d'éthique et de respect du citoyen, ainsi que d'écoute de l'expression du point de vue de l'administré, l'intensité de cette dernière obligation pouvant être modulée selon les contextes.

Considérer administratives les décisions de l'Administration gouvernementale, qu'il s'agisse de décisions d'agents, de directeurs, de ministres ou d'organismes dirigés par une personne ou collégiaux, c'est aussi, par voie de conséquence et pour une meilleure justice, prévoir le forum juridictionnel où la décision peut être contestée. Mais il était aussi de l'intention de la réforme de simplifier les recours en regroupant les instances, tout en prenant soin de préserver un atout majeur de la justice administrative, la spécialisation multiple de ses membres, et ses principales caractéristiques dont la simplicité, la souplesse et l'accessibilité. D'où l'institution d'un recours auprès d'un organe juridictionnel de l'ordre administratif: le Tribunal administratif du Québec, dont la compétence, la composition et le fonctionnement sont articulés pour assurer la multidisciplinarité, l'indépendance et l'impartialité des membres et de l'institution, de manière à satisfaire les exigences de la *Charte des droits et libertés de la personne*, d'autant d'ailleurs que pour préserver ces acquis des organismes juridictionnels de l'ordre administratif, un Conseil de la justice

administrative a été institué. De plus, toujours dans le souci de favoriser l'accessibilité à la règle de droit, la loi comporte les règles de base de la preuve et de la procédure administrative.

Enfin, l'ampleur du droit administratif étant certaine, la loi substantielle a été complétée par une importante législation d'application qui, tout en assurant la transition entre l'ancien et le nouveau droit, a reporté dans l'ensemble de la législation les principes de base de la réforme, notamment la déjudiciarisation de la terminologie et des processus et les transferts de compétence des anciens organismes juridictionnels au Tribunal administratif et certaines autres compétences exercées accessoirement par des organismes administratifs ou encore par l'ordre judiciaire.

Certes, entre tous les choix possibles qu'offre une législation, certains des choix arrêtés seront, plus que d'autres, discutés; c'est pour cette raison, mais également en raison de l'envergure de la réforme et des attentes qu'elle suscite, que la *Loi sur la justice administrative* prévoit, à son article 200, que le ministre de la Justice fera rapport au gouvernement, au plus tard le 1^{er} avril 2003, sur la mise en oeuvre de la loi et sur l'opportunité le cas échéant de la modifier. Ce rapport sera déposé à l'Assemblée nationale et fera l'objet d'un examen par la commission compétente de l'Assemblée, généralement en matière de justice, la Commission des institutions, laquelle entendra «à ce sujet les observations des personnes et des organismes intéressés» et pourra faire des recommandations au gouvernement. Il est dès lors permis de considérer que, comme cela fut fait dans le passé, la société elle-même sera encore une fois invitée à exprimer ses besoins et ses attentes en matière de justice administrative.