

La spécificité de la justice administrative: les règles de procédure propres aux organismes juridictionnels

Serge Lafontaine*

Face à l'Administration gouvernementale, le citoyen s'attend à ce que celle-ci rende une décision juste en ce qui le concerne. C'est sa seule véritable préoccupation. Son appréciation d'une décision juste peut cependant varier selon que celle-ci lui est favorable ou non.

Dans le premier cas, il en viendra rapidement à la conclusion que l'Administration a reconnu la justesse de son dossier. Dans le second cas toutefois, sa perception d'une décision juste sera souvent fonction de la compréhension qu'il a du processus suivi pour la rendre: le décideur paraissait-il objectif, compétent? avait-il toute l'information requise? a-t-il pris en considération toutes les informations fournies? lui a-t-il permis de réagir à celles que le décideur a pu lui-même recueillir?

Les réponses à ces questions ne seront positives que si le système à l'intérieur duquel le décideur agit est transparent, si la procédure suivie semble équitable et si le citoyen a reçu toute l'information nécessaire à une bonne compréhension de la décision. Les éléments organisationnels et procéduraux deviennent alors tout aussi importants que la décision elle-même.

Les études sur la réforme de ce qu'il est maintenant convenu d'appeler la justice administrative ont d'ailleurs porté presque exclu-

* Avocat. Directeur général associé au droit administratif et privé. Direction générale des affaires juridiques et législatives, ministère de la Justice du Québec.

sivement sur l'organisation administrative du processus décisionnel et sur la clarification et l'homogénéité des règles de preuve et de procédure. La qualité des décisions a principalement été abordée sous l'angle du processus de recrutement et de sélection des décideurs et du maintien d'une certaine spécialité¹.

La *Loi sur la justice administrative* et la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative*² reflètent très bien ces préoccupations. D'une part, elles créent un forum particulier à l'encontre des décisions de l'Administration devant le Tribunal administratif du Québec et établissent un processus de sélection de ses membres et de renouvellement de leur mandat. D'autre part, elles édictent également des règles générales et particulières de procédure tant pour la décision initiale que pour celle rendue par un organisme qui exerce des fonctions juridictionnelles, c'est-à-dire celui qui est chargé de trancher un litige entre un administré et une autorité administrative, dont le Tribunal administratif du Québec.

Nos commentaires porteront principalement sur ce dernier volet de la *Loi sur la justice administrative*. Nous traiterons donc du nouveau concept de «débat loyal» applicable aux organismes exerçant des fonctions juridictionnelles et puis de quelques règles propres au Tribunal administratif du Québec. Disons toutefois quelques mots sur l'impact de la reconnaissance, à l'article 1 de la Loi, de la spécificité de la justice administrative.

La spécificité de la justice administrative

L'article 1 de la Loi vient rappeler explicitement une caractéristique de base de la justice administrative, soit sa spécificité. Celle-ci découle de l'environnement particulier à l'intérieur duquel évolue la justice administrative: la relation d'un citoyen avec l'Administration chargée de l'application d'un régime législatif particulier, la nécessité d'un équilibre entre les besoins de l'Administration pour un processus efficace et de qualité et ceux du citoyen pour un système accessible et équitable, la recherche d'un processus décisionnel adapté à cette réalité, donc affranchi du modèle judiciaire considéré comme formaliste, lent et non spécialisé.

1. Voir le texte de M.J. LONGTIN, publié dans le présent recueil.

2. 1996, chapitre 54 et 1997, chapitre 43.

Cette reconnaissance législative de la spécificité de la justice administrative est l'aboutissement d'une longue réflexion sur les tribunaux administratifs. Déjà en 1915, le vicomte Haldane de la House of Lords, dans l'arrêt *Local Government Board c. Arlidge*³, insistait sur le fait que ces nouveaux acteurs sociaux, appelés tribunaux administratifs, étaient des créatures législatives particulières et relevaient davantage de l'ordre administratif que de l'ordre judiciaire à proprement parler:

In modern times it has become increasingly common for Parliament to give an appeal in matters which really pertain to administration, rather than to the exercise of the judicial functions of an ordinary Court, to authorities whose functions are administrative and not in the ordinary sense judicial [...] When, therefore, Parliament entrusts it with judicial duties, Parliament must be taken, in the absence of any declaration to the contrary, to have intended it to follow the procedure which is its own, and is necessary if it is to be capable of doing its work efficiently.⁴

Bien qu'intimement liée à l'Administration, la justice administrative l'est aussi aux valeurs fondamentales de la justice véhiculées par les tribunaux judiciaires. Il faut peut-être cesser de s'interroger à savoir si la justice administrative relève davantage de l'ordre administratif que de l'ordre judiciaire. Elle est certes quelque part entre les deux⁵ mais elle est surtout spécifique.

La *Loi sur la justice administrative* rappelle aussi de façon particulière cette spécificité de la justice administrative par le fait qu'elle traite de l'ensemble du processus décisionnel: de la décision administrative et de celle prise à la suite d'un recours à l'encontre de cette première décision, soit la décision dite juridictionnelle. Cette approche est particulièrement significative puisque, en édictant des règles particulières de procédure pour la décision individuelle prise à l'égard d'un administré par l'Administration, la Loi donne à cette première décision toute l'importance qu'elle se doit d'avoir. On ne pourrait en effet pas parler de justice administrative si on ne s'assurait pas que la première décision concernant un citoyen, souvent d'ailleurs la dernière, ne soit rendue de façon équitable.

3. [1915] A.C. 120 (H. of L.).

4. *Id.*, p. 132.

5. Voir *Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries* (The Franks Report), Londres, 1957.

Un autre aspect important de la spécificité de la justice administrative est exprimée à l'article 11. Pour une première fois dans notre législation, on reconnaît explicitement le principe de base de la procédure administrative, soit son autonomie. La jurisprudence a, en effet, depuis longtemps reconnu qu'à moins de dispositions particulières dans la loi, le tribunal administratif est maître de la procédure.

Inspirés par l'arrêt *Arlidge* précité, les tribunaux canadiens n'ont cessé de répéter ce principe fondamental qui caractérise la justice administrative et qui l'affranchit de façon non équivoque du système judiciaire. Déjà en 1968, le juge Pigeon affirmait qu'il fallait «se garder d'imposer un code de procédure à un organisme que la loi a voulu rendre maître de sa procédure»⁶. En 1980, c'est le juge Dickson qui reprenait avec force cette règle en insistant sur le fait qu'une autorité administrative «n'a pas à faire siens les rites d'une cour de justice»⁷. Plus récemment, c'est madame la juge L'Heureux-Dubé qui revenait à la charge en rappelant ce principe fondamental de la justice administrative: «Il ne faut pas oublier que tout organisme administratif est maître de sa propre procédure et n'a pas à se modeler sur les tribunaux judiciaires»⁸.

Le principe de l'autonomie de la procédure a comme corollaire celui de l'autonomie de la preuve. Ainsi, sous réserve de la loi, les tribunaux administratifs ne sont pas assujettis aux règles techniques de preuve applicables devant les tribunaux judiciaires⁹. Les articles 11, 137 et 139 de la Loi illustrent ce principe fondamental de la justice administrative, développé afin d'éviter la rigidité des règles judiciaires et de permettre ainsi une justice équitable, accessible, rapide, spécialisée et sensible aux objectifs poursuivis par le législateur dans l'établissement d'un programme.

Il faut noter toutefois que le deuxième alinéa de l'article 11 prévoit qu'un organisme exerçant une fonction juridictionnelle peut «suivre les règles ordinaires de la preuve en matière civile». Il est vrai que cette règle n'est pas impérative mais elle constitue certes un incitatif à puiser dans les règles de la justice civile en matière de preuve.

6. *Komo Construction c. Commission des relations de travail du Québec*, [1968] R.C.S. 172, 176.

7. *Kane c. Le Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique*, [1980] 1 R.C.S. 1105, 1112.

8. *Knight c. Indian Head School Division no. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, 685.

9. *Université du Québec à Trois-Rivières c. Larocque*, [1993] 1 R.C.S. 471; *Régie de l'assurance-automobile du Québec c. Commission des affaires sociales*, [1991] R.J.Q. 1589 (C.A.).

D'ailleurs, six mois après l'adoption de la *Loi sur la justice administrative*, le législateur retenait la règle inverse pour la nouvelle Commission des lésions professionnelles en précisant que celle-ci «n'est pas tenue de suivre les règles ordinaires de la preuve en matière civile»¹⁰. Cette approche nous semble davantage conforme aux décisions constantes de nos cours de justice sur cette question.

Quant à la procédure, la *Loi sur la justice administrative* réaffirme que la procédure administrative comprend un certain pouvoir inquisitoire de la part de l'organisme décisionnel. La Loi donne en effet au Tribunal administratif du Québec, comme le législateur l'a déjà fait pour presque tous les autres organismes administratifs décisionnels, les pouvoirs et l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*¹¹: pouvoirs d'assermentation, d'assignation des témoins et même pouvoir de condamner pour outrage au tribunal dans les cas de défaut de comparaître, de répondre aux questions ou de produire des documents. De plus, l'article 6 de cette loi donne à ces organismes le pouvoir d'utiliser tous les moyens légaux nécessaires à l'exécution de leur mandat:

Afin de découvrir la vérité, les commissaires peuvent, par tous les moyens légaux qu'ils jugent les meilleurs, s'enquérir des choses dont l'investigation leur a été déferée.

[...]

Ce pouvoir est essentiel pour un organisme qui doit rendre la décision qui aurait dû être prise initialement. Il s'inscrit parfaitement dans le processus décisionnel de l'Administration: celle-ci doit accorder aux citoyens ce à quoi ils ont droit mais elle a aussi la responsabilité d'appliquer la loi selon la finalité recherchée par le législateur. Le tribunal a donc la faculté, pour ne pas dire l'obligation, d'être proactif, dans le respect des droits des citoyens¹².

Le dernier volet de la spécificité de la justice administrative exprimée dans la Loi concerne l'organisation. D'une part, elle crée le

10. *Loi instituant la Commission des lésions professionnelles et modifiant diverses dispositions législatives*, 1997, chapitre 27, a. 13, modifiant l'art. 351 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.R.Q., c. A-3.001.

11. L.R.Q. c. C-37.

12. Voir *Association des policiers provinciaux du Québec c. Poitras*, [1997] R.J.Q. 1860 (C.A.); *Juteau c. Commission des affaires sociales*, [1987] R.J.Q. 1610; *2636-5205 Québec Inc. c. Commission des transports du Québec*, 1993-10-08 (C.A.); *P.G.Q. c. Restaurants et Motel Chatelaine International Ltée*, [1977] C.A. 454.

Tribunal administratif du Québec, qui regroupe plusieurs organismes existants. Elle reconnaît toutefois le besoin de conserver une certaine spécialité en établissant quatre sections, chacune responsable d'entendre les recours provenant d'autorités administratives oeuvrant dans des secteurs apparentés de l'Administration gouvernementale. En vertu de l'article 109, ces sections pourront être soumises à des règles de procédure différentes.

D'autre part, la *Loi sur la justice administrative* ne couvre pas l'ensemble de ce que l'on pourrait englober sous cette expression. Ainsi, l'on ne vise au Chapitre I du Titre I que les décisions administratives prises par les «ministères et organismes gouvernementaux dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres et dont le personnel est nommé et rémunéré suivant la *Loi sur la fonction publique* (L.R.Q., c. F-3.1.1)». On y exclut ainsi les décisions prises par des organismes tels, par exemple, les sociétés d'État, la nouvelle Régie de l'énergie, la Commission des valeurs mobilières, les municipalités, les commissions scolaires, les corporations professionnelles et le Conseil exécutif, organismes tombant généralement dans la sphère du droit administratif.

Quant au Chapitre II de ce Titre I concernant les organismes exerçant des fonctions juridictionnelles, en sont exclus notamment les organismes chargés de trancher des litiges entre citoyens, la Régie du logement par exemple, et ceux du domaine des relations de travail, eux aussi soumis aux règles du droit administratif.

Ces exclusions, loin d'affaiblir la spécificité de la justice administrative, la renforcent. La complexité de l'Administration publique ne peut que se refléter dans son propre système de justice.

Enfin, la Loi crée un Conseil de la justice administrative. Même si ce Conseil présente plusieurs similitudes quant à sa composition et à ses fonctions avec le Conseil de la magistrature établi en vertu de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*¹³, sa compétence est exclusive au secteur de la justice administrative et s'étend non seulement au Tribunal administratif du Québec mais aussi à la Régie du logement¹⁴ et à la Commission des lésions professionnelles¹⁵.

13. L.R.Q., c. T-16, a. 247 et s.

14. *Loi sur la Régie du logement*, L.R.Q., c. R-8.1, a. 7.11 et 7.12, telle que modifiée par l'article 602 de la *Loi sur l'application*, *op. cit.*, note 2.

15. *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.R.Q., c. A-3.001, a. 399-400, tels qu'édictees par la *Loi instituant la Commission des lésions professionnelles*, *op. cit.*, note 10.

La Loi sur la justice administrative: une codification des règles de procédure?

Malgré l'autonomie dont ils jouissent, les tribunaux administratifs sont soumis à des règles de procédure tirant leur origine de diverses sources.

D'abord, en vertu de la «règle de droit», les cours de justice, dans le cadre de l'exercice de leur pouvoir de contrôle et de surveillance, ont limité l'autonomie des décideurs administratifs en leur imposant l'obligation de respecter les règles de la justice naturelle et de l'équité procédurale. À l'aide de ces concepts, un ensemble de règles de procédure et de preuve s'est développé et s'impose aux décideurs malgré les silences de la loi.

Le législateur n'a toutefois pas toujours été silencieux et a imposé également aux décideurs des règles procédurales facilitant la prise de décision mais surtout garantissant aux citoyens un accès équitable à ce processus décisionnel. Ces règles reprenaient substantiellement celles développées par la jurisprudence en vertu de la justice naturelle.

Enfin, le caractère essentiel de certaines garanties procédurales s'est matérialisé également dans les lois de nature constitutionnelle. Ainsi, l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* prévoit qu'il ne peut être porté atteinte au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne qu'en conformité avec les principes de la justice fondamentale. Au niveau procédural, ce principe englobe les principes de la justice naturelle et de l'équité procédurale¹⁶.

Au Québec, la *Charte des droits et libertés de la personne* garantit pour sa part une audition publique et impartiale, devant un tribunal indépendant, à toute personne visée par une décision d'un organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires. Ce droit prévu à l'article 23 codifie en quelque sorte les principes de la justice naturelle¹⁷.

Ces règles législatives et jurisprudentielles, reprises, nuancées et précisées au fil des années, en sont venues à constituer un véritable

16. *Renvoi sur le Motor Vehicle Act (C.-B.)*, [1985] 2 R.C.S. 486, 512-513; *R. c. Lyons*, [1987] 2 R.C.S. 309, 361; *Mooring c. Canada (Commission nationale des libérations conditionnelles)*, [1996] 1 R.C.S. 75, 98.

17. *Coffin c. Bolduc*, [1988] R.J.Q. 1307, 1312-1313 (C.S.); *2747-3174 Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919, 943.

corpus de procédure administrative. La *Loi sur la justice administrative* reprend substantiellement ces règles. Sans être exhaustive à cet égard, elle constitue en ce sens une codification.

L'article 1 spécifie clairement que la Loi établit les règles générales de procédure applicables aux décisions prises dans l'exercice soit d'une fonction administrative, soit d'une fonction juridictionnelle. Il ajoute de plus que ses règles «sont, s'il y a lieu, complétées par des règles particulières établies par la loi ou sous l'autorité de celle-ci».

Or, nous savons que les règles de common law ont été développées par les tribunaux pour suppléer au silence de la loi. Dans le cas où celle-ci prévoit des règles précises, celles-ci priment alors sur la common law. Mais pour ainsi écarter ces règles jurisprudentielles, le texte de loi doit être explicite ou «nettement implicite en ce sens»¹⁸.

En précisant que les règles générales qui y sont prévues sont complétées par celles établies par la loi ou sous l'autorité de celle-ci, le législateur a-t-il utilisé un langage suffisamment clair pour évacuer ce rôle supplétif de la common law pour les décisions visées dans la loi?

Le débat est ouvert¹⁹. Quoi qu'il en soit, les tribunaux s'inspireront certes de façon importante de ces règles jurisprudentielles pour interpréter le concept du «devoir d'agir équitablement» que l'on retrouve à l'article 2 pour les décisions administratives et de celui du «débat loyal dans le respect du devoir d'agir de façon impartiale» que l'article 9 prévoit pour les décisions juridictionnelles.

Il est important de rappeler que la *Loi sur la justice administrative* est soumise aux Chartes dont les concepts de «justice fondamentale» et d'«audition publique et impartiale» renvoient aux principes de justice naturelle et d'équité procédurale. En fait, tous ces concepts se rejoignent et poursuivent le même objectif, soit la participation effective du citoyen au processus décisionnel qui le concerne selon une procédure adaptée à la nature de la décision à rendre.

18. *Kane c. Le Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique*, [1980] 1 R.C.S. 1105, 1113; voir l'analyse que fait le juge L'Heureux-Dubé sur cette question dans *2747-3174 Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919, 972 et s.

19. Y. OUELLETTE, *Les Tribunaux administratifs au Canada: Procédure et preuve*, Montréal, Les Éditions Thémis, 1997, p. 88 et s.; G. PÉPIN, *La Loi sur la justice administrative en questions*, conférence prononcée le 18 octobre 1996 dans le cadre du *Forum sur le projet de loi 130 en cours d'étude à l'Assemblée nationale: Loi sur la justice administrative*, p. 7-8.

Le concept du débat loyal

La *Loi sur la justice administrative* prévoit aux articles 9 à 13 des règles générales, propres aux décisions qui relèvent de l'exercice d'une fonction juridictionnelle, c'est-à-dire celles prises par un «organisme de l'ordre administratif chargé de trancher des litiges opposant un administré à une autorité administrative ou à une autorité décentralisée». Le Tribunal administratif du Québec y est expressément visé et on peut également identifier des organismes tels que la Commission des lésions professionnelles et la Commission d'accès à l'information.

En vertu de l'article 9, ces organismes devront suivre une procédure qui permet «un débat loyal, dans le respect du devoir d'agir de façon impartiale». L'expression «débat loyal» n'est pas définie mais comporte déjà en elle-même les notions d'échange, de discussion organisée, obéissant «aux lois de l'honneur et de la probité» (Le Petit Robert). On rejoint ainsi les valeurs propres à la justice naturelle qui a produit des règles procédurales visant à assurer un juste équilibre entre les besoins de l'État et la protection des droits des citoyens²⁰.

L'application du concept du «débat loyal, dans le respect du devoir d'agir de façon impartiale» pourra sans doute varier en fonction du cadre législatif en cause, de la décision à rendre et de son impact, tant sur l'Administration que sur le citoyen, et des circonstances propres à l'espèce. Telle était probablement l'intention du législateur en n'édicteant à ce chapitre II que quelques règles propres à l'exercice d'une fonction juridictionnelle. Les règles particulières, adaptées à chaque situation, se retrouvent en effet, soit au Titre II de la *Loi sur la justice administrative* à l'égard du Tribunal administratif du Québec, soit dans les lois particulières comme, par exemple, la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* telle que modifiée par la *Loi instituant la Commission des lésions professionnelles et modifiant diverses dispositions législatives*²¹.

Les règles propres à l'exercice de la fonction juridictionnelle touchent de façon sommaire au cadre formel du débat, aux pouvoirs de l'organisme décideur et aux droits des parties. Ainsi, l'article 10 reprend l'exigence formulée à l'article 23 de la *Charte des droits et*

20. *Chiarelli c. Canada (Ministère de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 711, 744; *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425, 539.

21. *Op. cit.*, note 10, a. 429.13 et s.

libertés de la personne de donner aux parties l'occasion d'être entendues, en audience publique, sauf si le huis clos est nécessaire pour préserver l'ordre public. Cette règle est plus exigeante que celle développée en vertu de la justice naturelle qui n'exige pas toujours la tenue d'une audience formelle, dans les cas, par exemple, où aucune question importante de crédibilité n'est soulevée dans la preuve²².

Il est intéressant de noter que la règle particulière applicable au Tribunal administratif du Québec prévoit expressément que l'audition formelle n'est pas requise s'il s'agit d'une requête non contestée, lorsque les parties y consentent ou si une partie dûment appelée fait défaut de comparaître sans valablement justifier son absence (art. 100). Cette approche est plus précise et convient davantage à l'état de la jurisprudence actuelle. On doit également comprendre que cette règle particulière prime sur la règle générale de l'article 10, en autant que l'on puisse trouver une différence réelle entre les deux textes²³.

L'article 11 formule en termes clairs le principe de l'autonomie de la procédure administrative. Dans le cadre de la loi et dans le respect de l'objectif de la souplesse du débat, l'organisme demeure maître de la conduite de l'audience. Cette autonomie s'étend aussi à la recevabilité des éléments et des moyens de preuve. Cet article reprend la norme jurisprudentielle à l'effet qu'un tribunal administratif est maître de l'évaluation de la pertinence d'une preuve. Le juge en chef Lamer résumait ainsi cette règle dans l'arrêt *Université du Québec à Trois-Rivières c. Larocque*:

Je crois aussi [...] que la compétence exclusive de l'arbitre des griefs sur la délimitation du litige a nécessairement pour corollaire sa compétence exclusive pour ensuite diriger en conséquence le débat, et qu'il peut, entre autres choses, choisir de n'admettre que la preuve qu'il estime pertinente à l'égard du litige tel qu'il a choisi de le délimiter.²⁴

Les articles 137 et 139 viennent préciser cette règle générale pour le Tribunal administratif du Québec en spécifiant clairement qu'une partie peut présenter tout moyen pertinent de fait ou de droit et que le Tribunal peut de son côté refuser toute preuve qu'il juge non pertinente «ou qui n'est pas de nature à servir les intérêts de la justice».

22. *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, 214; *Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada - Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers*, [1994] 1 R.C.S. 202; *Re Khan and Université of Ottawa*, (1997) 148 D.L.R. (4th), 577 (Ont. C.A.).

23. Y. OUELLETTE, *op. cit.*, note 19, p. 90.

24. [1993] 1 R.C.S. 471, 487.

Un exemple de ce qui n'est pas de nature à servir les intérêts de la justice nous est donné au deuxième alinéa de l'article 11:

[...] Il doit toutefois, même d'office, rejeter tout élément de preuve obtenu dans des conditions qui portent atteinte aux droits et libertés fondamentaux et dont l'utilisation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice. L'utilisation d'une preuve obtenue par la violation du droit au respect du secret professionnel est réputée déconsidérer l'administration de la justice.

Cette obligation reprend substantiellement celle qui est faite aux tribunaux judiciaires à l'article 2858 du *Code civil du Québec* et règle pour ainsi dire la question de savoir si cet article est applicable aux tribunaux administratifs²⁵. Il était important, croyons-nous, de le prévoir expressément dans la *Loi sur la justice administrative* puisque cette règle pourra être interprétée en tenant compte de la spécificité de la justice administrative²⁶.

Quant aux protections offertes aux parties dans ces règles générales, elles sont prévues aux articles 12 et 13 et se présentent sous la forme d'une obligation faite à l'organisme:

- art. 12, par. 1^o: sans le dire expressément, on oblige l'organisme à prévoir des mécanismes, telles la conférence préparatoire, la conciliation ou la médiation, afin d'atteindre un dénouement plus efficace et rapide du litige. Ces mécanismes font d'ailleurs partie des règles procédurales particulières applicables au Tribunal administratif du Québec (a. 120 et 125);
- art. 12, par. 2^o: cette obligation de «donner aux parties l'occasion de prouver les faits au soutien de leurs prétentions et d'en débattre» est au coeur du concept du «débat loyal» et des principes de la justice naturelle. On la retrouve de façon plus précise, notamment aux articles 126, 132, 133, 134, 137 à 139, à l'égard du Tribunal administratif du Québec;

25. Sur cette question, voir S. LAFONTAINE et P. BOUVIER, *Droits fondamentaux: l'autonomie procédurale des tribunaux administratifs et les règles d'exclusion de la preuve*, dans *Actes de la XII^e Conférence des juristes de l'État*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1996, p. 81, 104; Y. OUELLETTE, *op. cit.*, note 19, p. 328.

26. Voir à ce propos l'approche retenue par le juge Gendreau, de la Cour d'appel, dans *Lapointe c. Commission d'appel en matière de lésions professionnelles*, C.A. Montréal, D.T.E. 95T-943, J.E. 95-1641, p. 10-11.

- art. 12, par. 3^o: cette obligation d'apporter aux parties un secours équitable et impartial est propre à la justice administrative. Elle pourra prendre diverses formes, que ce soit la présence d'un interprète ou une attention particulière quant aux explications à donner à une partie pour lui faciliter la compréhension du processus en cours;
- art. 12, par. 4^o: ce paragraphe limite la représentation aux personnes habilitées par la loi, ce qui, de façon générale, se limite à la représentation par avocat. Toutefois, comme c'est le cas devant le Tribunal administratif du Québec en vertu de l'article 102, la loi peut prévoir une représentation élargie;
- art. 13: même si la justice naturelle n'exige pas toujours une décision écrite et motivée²⁷, cette règle devient obligatoire pour les organismes exerçant une fonction juridictionnelle. Ceux-ci pourront s'inspirer de la jurisprudence existante pour connaître la portée de cette obligation²⁸.

Les règles particulières de la procédure devant le Tribunal administratif du Québec

Le chapitre VI du Titre II de la *Loi sur la justice administrative* traite des règles de preuve et de procédure applicables devant le Tribunal administratif du Québec. Il contient 65 articles, ce qui peut paraître élevé pour un organisme chargé de rendre justice avec célérité, d'autant plus qu'il faut ajouter à cela ce qui sera prévu au Règlement sur les règles de procédure qu'adoptera le Tribunal en vertu de l'article 109.

Toutefois, ces articles édictent des règles de base, comme le précise l'article 99, et reprennent essentiellement les règles fondamentales de procédure développées en application des principes de la justice naturelle et de l'équité procédurale. Ils ont l'avantage toutefois d'exprimer clairement le contenu et de les adapter au contexte particulier du Tribunal administratif du Québec, tout comme le font les nouveaux articles 429.13 à 429.58 de la *Loi sur les accidents du travail et*

27. *Northwestern Utilities Ltd. c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684, 706; *Mensingher c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1987] 1 C.F. 59; *Université de Montréal c. Charles*, [1993] R.D.J. 83 (C.A.).

28. *Société des services Ozanam Inc. c. Commission municipale du Québec*, [1994] R.J.Q. 364, 373; *Kindler c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1987] 2 C.F. 145, 154; *Association des familles Calabresi Inc. c. Commission municipale du Québec*, J.E. 90-449 (C.S.).

les maladies professionnelles à l'égard de la Commission des lésions professionnelles.

Ces règles qui s'imposent au Tribunal et aux parties devant lui complètent celles édictées aux articles 9 à 13 et s'ajoutent aux autres dispositions qui donnent au Tribunal des pouvoirs ou des obligations en matière procédurale. Ainsi, l'article 108 donne au Tribunal le pouvoir, en l'absence de dispositions applicables à un cas particulier, d'y suppléer par toute procédure compatible avec la loi ou ses propres règles de procédure. Le Tribunal est également investi des pouvoirs des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*, ce qui, comme nous l'avons vu précédemment, lui donne un certain pouvoir inquisitoire (art. 74). Enfin, rappelons que le Tribunal est également soumis aux règles procédurales découlant de l'article 23 de la *Charte québécoise* et, le cas échéant, de la justice fondamentale prévue à l'article 7 de la *Charte canadienne*. Ces dernières règles n'ont cependant pas un contenu fixe et pourront varier en fonction de la nature de la décision, des circonstances et des conséquences prévisibles sur le citoyen²⁹.

Parmi les règles particulières au Tribunal administratif du Québec, outre celles déjà mentionnées, certaines nous incitent à faire les commentaires suivants.

Sans être une règle de procédure, la responsabilité du 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»³⁰ nous apparaît d'une importance capitale dans le fonctionnement d'un tribunal administratif au service de la collectivité. La notion de justice est inconciliable avec un système qui permet l'incohérence des décisions, encore davantage dans un processus où celles-ci sont sans appel.

Même si la Cour suprême a refusé de reconnaître, avec raison croyons-nous, l'incohérence des décisions d'un tribunal administratif comme motif unique de contrôle judiciaire³¹, elle a reconnu et répété

29. *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602, 628; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879, 895; *2747-3174 Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919, 949.

30. *Loi sur la justice administrative*, *op. cit.*, note 2, a. 75, premier alinéa, par. 1^o.

31. *Domtar c. Commission d'appel en matière de lésions professionnelles*, [1993] 2 R.C.S. 756 (J. L'Heureux-Dubé).

que la cohérence était essentielle à l'objectif de justice en droit administratif. Dans l'arrêt *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, le juge Gonthier en exprimait l'importance de la façon suivante:

Les règles de justice naturelle ne devraient pas dissuader les organismes administratifs de tirer profit de l'expérience acquise par leurs membres. Au contraire, les règles de justice naturelle devraient, par leur application, concilier les caractéristiques et les exigences du processus décisionnel des tribunaux spécialisés avec les droits des parties en matière de procédure.

[...] Il est évident qu'il faut favoriser la cohérence des décisions rendues en matière administrative. L'issue des litiges ne devrait pas dépendre de l'identité des personnes qui composent le banc puisque ce résultat serait «difficile à concilier avec la notion d'égalité devant la loi, l'un des principaux corollaires de la primauté du droit, et peut-être aussi le plus intelligible»: Morissette, *Le contrôle de la compétence d'attribution: thèse, antithèse et synthèse* (1986), 16 R.D.U.S. 591, à la p. 632.³²

Il est intéressant de noter que le législateur a expressément prévu, à l'article 112, l'application de l'article 95 du *Code de procédure civile* et l'avis au Procureur général du Québec dans le cas de la contestation de la constitutionnalité et de la validité d'une disposition législative ou réglementaire. Le pouvoir d'organismes judiciaires, tel le Tribunal administratif du Québec, de se prononcer sur ces questions a été reconnu déjà par la Cour suprême dans sa célèbre trilogie³³. L'article 112 n'est cependant pas attributif de compétence; il ne fait que transposer explicitement la règle de l'avis au Procureur général dans la sphère de la justice administrative.

Il faut aussi signaler les précisions apportées par le législateur sur la façon de traiter certaines situations pour lesquelles la jurisprudence n'avait pas apporté de solutions claires. C'est ainsi que l'article 130 prévoit les balises à la présence des journalistes à la suite d'une ordonnance de huis clos. Les articles 143 et 144 spécifient les règles applicables à la récusation d'un membre. À défaut par le membre concerné de se récuser, la demande est décidée par un autre membre du Tribunal. Les articles 146 à 149 précisent la procédure à suivre lorsqu'un membre saisi d'une affaire en est dessaisi ou cesse d'exercer ses fonctions.

32. [1990] 1 R.C.S. 282, 327-328.

33. *Douglas Kwantlen Faculty Association c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570; *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5; *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22.

Enfin, les articles 153, 154 et 155 prévoient la rectification d'une décision entachée d'une erreur matérielle et la révision ou la révocation d'une décision rendue par le Tribunal. Cette révision ne peut être faite que sur demande, ce qui vient limiter le pouvoir que certains organismes avaient de le faire de leur propre initiative³⁴. L'énumération des motifs de la révision à l'article 154 couvre les principales raisons justifiant une partie à demander la révision. Pour certains, néanmoins, toute énumération constitue en soi une limite à l'exercice de ce pouvoir, compte tenu de l'approche de plus en plus libérale des cours de justice sur ce sujet³⁵. Il faudra de plus tenir compte de l'approche retenue par la Cour d'appel dans l'arrêt *Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*³⁶. La Cour d'appel a en effet décidé, dans ce cas particulier, qu'une erreur dans l'appréciation des motifs de révision affectait la compétence de l'organisme et était donc sujet au contrôle judiciaire selon la norme de la décision correcte.

Restrictions au recours devant le Tribunal administratif du Québec

Les recours au Tribunal administratif du Québec sont prévus dans les diverses lois sectorielles telles que modifiées par la *Loi sur l'application*. Quand un tel recours est exercé, la compétence du Tribunal est celle édictée à l'article 15 de la *Loi sur la justice administrative*: il peut confirmer, modifier ou infirmer la décision contestée; il peut aussi «rendre la décision qui, à son avis, aurait dû être prise en premier lieu». Les lois sectorielles prévoient toutefois des restrictions à cette compétence du Tribunal administratif du Québec dans certains cas particuliers. Ceux-ci peuvent être regroupés sous trois catégories:

- la compétence du Tribunal se limite à confirmer ou à infirmer la décision contestée³⁷. Il ne peut donc, comme le prévoit l'article 15, modifier la décision ou rendre celle qui aurait dû être rendue en

34. Par exemple, *Loi sur la Commission des affaires sociales*, L.R.Q., c. C-34, art. 24, abrogée par l'art. 184 de la *Loi sur l'application*, *op. cit.*, note 2.

35. Y. OUELLETTE, *op. cit.*, note 19, 534; S. LAFONTAINE et D. ROUSSEAU, «Le pouvoir de révision en droit administratif», dans *Développements récents en droit administratif (1995)*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., p. 209, 215.

36. [1996] R.J.Q. 608, 613 (C.A.).

37. Voir art. 367 de la *Loi sur les assurances*, L.R.Q., c. A-32, édicté par l'art. 83 de la *Loi sur l'application*; voir également les art. 206, 325 et 771 de la *Loi sur l'application*, *op. cit.*, note 2. Il s'agit, dans tous ces cas, de décisions de l'Inspecteur général des institutions financières, dont les contestations étaient antérieurement soumises aux mêmes restrictions.

premier lieu. Si le Tribunal en venait à la conclusion qu'il serait plutôt opportun de modifier la décision, pourra-t-il retourner le dossier au décideur initial comme il peut le faire dans le cas particulier de l'article 116?

- dans d'autres cas, le Tribunal ne peut, à moins d'une erreur de droit ou d'une erreur de fait déterminante dans la décision contestée, réévaluer l'appréciation que le décideur a faite des critères, discrétionnaires ou non, dont il devait tenir compte. L'erreur déterminante est souvent une question d'appréciation et le tribunal devra rapidement développer ses propres critères afin de pouvoir évaluer correctement sa compétence³⁸;
- enfin, dans certaines situations, le Tribunal ne peut, lorsqu'il apprécie les faits ou le droit, substituer son appréciation de l'intérêt public, de la sécurité publique ou de la tranquillité publique à celle retenue par le premier décideur³⁹.

Ces restrictions à la compétence du tribunal auront sans doute un effet sur les garanties procédurales que l'administré exigera de l'organisme quant aux aspects de la décision soustraits à la juridiction du Tribunal. On peut aussi s'interroger sur la norme de contrôle qu'utilisera la Cour dans le cadre d'une révision judiciaire de la décision du Tribunal.

Conclusion

Les règles de procédure et de preuve édictées par la *Loi sur la justice administrative* pour les organismes exerçant des fonctions juridictionnelles ne devraient pas étonner le juriste familier avec la procédure généralement suivie par de tels organismes. Elles devraient toutefois avoir un effet bénéfique pour les administrés peu habitués au rouage de la justice administrative. Elles permettent donc la clarification des règles applicables, tout en demeurant suffisamment souples, qualités nécessaires dans un processus qui se doit d'être accessible et équitable pour tous les intéressés.

38. Voir art. 21.4 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q., c. P-41.1, édicté par l'art. 481 de la *Loi sur l'application*, *op. cit.*, note 2; voir aussi l'art. 814 de cette loi.

39. Voir art. 40.2 de la *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux*, L.R.Q., c. R-6.1, édicté par l'art. 579 de la *Loi sur l'application*, *op. cit.*, note 2; voir aussi les art. 143, 466, 782 et 788 de cette loi.