

Le Tribunal administratif du Québec : émergence d'un nouveau juge administratif?

Gilles PÉPIN*

INTRODUCTION	259
I. LA JUSTICE ADMINISTRATIVE ET LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS : LES INSUFFISANCES DE CES TRIBUNAUX ET LEUR MONTÉE EN PUISSANCE	260
II. LA RÉFORME QUÉBÉCOISE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE ET LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC (T.A.Q.)	276
A. Quelques observations sur la portée des règles générales de procédure prescrites par la L.J.A.	279
B. Le Tribunal administratif du Québec : un survol	285
1. La nature du T.A.Q.	285
2. La compétence ratione materiae du T.A.Q.	287
3. La procédure et la preuve devant le T.A.Q.	289
4. Le statut des membres du T.A.Q.	292
5. Le rôle du T.A.Q. (objet et portée de ses décisions)	296
6. Le contrôle judiciaire des décisions du T.A.Q.	300
III. LA CRÉATION DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC (T.A.Q.) A-T-ELLE ENGENDRÉ UN NOUVEAU GENRE DE JUGE ADMINISTRATIF?	303
CONCLUSION	311

* MSRC, professeur émérite, Faculté de Droit, Université de Montréal.

Dans le cadre de journées d'études consacrées à la montée en puissance des juges des cours de juridiction civile et pénale, il nous revient d'esquisser une réponse à une *question* d'une portée différente : le Tribunal administratif du Québec (ci-après cité le T.A.Q.), institué en décembre 1996 par la *Loi sur la justice administrative*¹ entrée en vigueur pour l'essentiel le 1^{er} avril 1998², a-t-il engendré un nouveau genre de juge administratif?

Le qualificatif «nouveau» veut peut-être attirer l'attention sur les nombreuses et importantes responsabilités d'adjudication du T.A.Q.; mais il est possible qu'il soit destiné en outre à mettre en valeur les structures du Tribunal et le statut de ses membres. Quoi qu'il en soit, la question posée peut néanmoins surprendre de prime abord nombre de juristes. En effet, il n'existe pas à proprement parler, au Canada en général et au Québec en particulier, des «juges administratifs». À notre connaissance, aucun texte législatif canadien, fédéral ou provincial, n'utilise cette expression, même pas la loi québécoise de 1996 qui porte création du T.A.Q. Selon l'Assemblée nationale, ce tribunal est un «organisme de l'ordre administratif» — «*body of the administrative branch*»³ — composé tout simplement de membres qui ne sont pas nécessairement des juristes; par exemple, au moins dix d'entre eux doivent être médecins⁴.

La question qui nous est posée découle d'une réalité politique et juridique qui n'a pas encore trouvé sa dimension terminologique dans les textes législatifs étant donné qu'il n'existe pas de consensus sur le contenu précis de cette réalité et sur la façon de l'intégrer au droit positif.

La justice «administrative» existe en effet au Canada, même si on ne retrouve cette expression, à notre connaissance, que dans un seul texte législatif : la loi québécoise de 1996 sur la justice administrative. Ce genre de justice

1. L.Q. 1996, c. 54; L.R.Q., c. J-3.

2. D.1524-97, (1997) 129 G.O.Q. II, 7361.

3. Les versions française et anglaise des lois québécoises ont la même valeur juridique : art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*; *Renvoi relatif aux droits linguistiques du Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721; art. 7 de la *Charte de la langue française*, L.R.Q., c. C-11. Sur l'interprétation des textes bilingues, voir P.-A. Côté, *Interprétation des lois*, 2^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1990, pp. 304-312.

4. *Supra* note 1, art. 9, 38, 40 à 42.

désigne généralement l'activité décisionnelle des tribunaux «administratifs»⁵, une expression plurisignificative sans valeur juridique précise et utilisée au Canada par un législateur une seule fois, semble-t-il, pour identifier récemment une institution québécoise : le Tribunal administratif du Québec. C'est dans ce contexte singulier qu'est apparue dans quelques écrits, davantage au Québec qu'ailleurs au Canada, l'expression «juges administratifs» pour désigner commodément les membres de certains tribunaux administratifs.

On ne peut donc répondre adéquatement à la question qui nous est posée sans présenter un tableau succinct de la justice administrative, c'est-à-dire des tribunaux administratifs. C'est l'objet de la *première section* de notre étude. Nous profitons de l'occasion pour signaler très brièvement la montée en puissance de ces tribunaux, nonobstant leurs faiblesses structurelles d'envergure. Dans une *deuxième section*, nous nous efforçons d'identifier les caractéristiques essentielles du Tribunal administratif du Québec qui, depuis avril 1998, a eu évidemment l'occasion de rendre plusieurs décisions, parfois rapportées dans une publication particulière⁶; Après ce détour obligé, nous serons alors en mesure, dans une *troisième section*, d'esquisser une réponse à la question posée : les membres du T.A.Q. — qui ne sont pas officiellement des juges au sens courant de ce mot — forment-ils un nouveau genre de juges administratifs?

I. LA JUSTICE ADMINISTRATIVE ET LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS : LES INSUFFISANCES DE CES TRIBUNAUX ET LEUR MONTÉE EN PUISSANCE

La justice administrative, celle qui est du ressort des tribunaux administratifs selon nombre de juristes, occupe une place grandissante au Canada. À telle enseigne que le juge en chef de l'Ontario exprimait l'avis, en novembre 1997, que :

It is appropriate to acknowledge that the justice system must now be understood as comprising two distinct components — the judicial justice system and the administrative justice system — with the administrative

5. Nous signalerons plus loin que certains articles de la *Loi sur la justice administrative* visent toutefois des organismes administratifs qui ne sont pas des tribunaux administratifs, tels les ministères.

6. On trouve un résumé de plusieurs décisions du Tribunal, sélectionnées par celui-ci, dans le *Tribunal administratif du Québec Express — le T.A.Q.E.* — publié par la Société québécoise d'information juridique. En outre, tous les résumés contenus dans le T.A.Q.E., ainsi que le texte intégral d'environ 200 décisions, sont reproduits dans le recueil annuel des *Décisions du Tribunal administratif du Québec*.

*system and its various components being, for a large proportion of our population, the custodian of the justice that is most commonly relevant to their affairs. It is in fact the face of justice [...] that is most commonly seen, as administrative tribunals and agencies directly affect many more citizens than do decisions of the courts.*⁷

La justice est donc la responsabilité de deux réseaux d'institutions, judiciaire et administratif, le second étant, du moins *en pratique*, le plus important pour les justiciables.

Pourtant la justice administrative n'apporte pas toujours une solution exempte de difficultés et un remède dénué d'effets secondaires aux limites inhérentes et aux lacunes actuelles de la justice judiciaire, du ressort des cours de justice dites aussi au Québec «tribunaux judiciaires»⁸. Cette observation est fondée sur nombre de rapports préparés au Canada, surtout depuis une dizaine d'années, et qui s'intéressent aux structures, aux fonctions, aux processus décisionnels et aux formes de contrôle des organismes hétérogènes fréquemment visés par l'expression «tribunal administratif»⁹.

-
7. Hon. R.R. McMurtry, allocution prononcée devant les membres de la Conference of Ontario Boards and Agencies, le 20 novembre 1997. On note que le système de justice administrative comprend des «tribunaux and agencies». Le juge Cory, auteur des motifs de la Cour suprême dans un arrêt *R. c. Wijesinha*, [1995] 3 R.C.S. 422, observe que : «On ne peut oublier qu'aujourd'hui, une large part de la conduite des affaires des gens n'est plus contrôlée par les cours, mais par des tribunaux créés par une Loi. Les cours de justice ne peuvent tout simplement pas s'occuper de la multitude des problèmes qui exigent des mesures de réglementation, d'enquête et d'application pour protéger la santé et la sécurité des Canadiens. Par la force des choses, ce rôle est dévolu à des tribunaux administratifs ou à des comités de discipline établis par une loi». (p. 444).
 8. *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q., c. T-16.
 9. Parmi les textes consacrés à la réforme de la justice administrative, on peut citer par exemple : ailleurs qu'au Québec : M. D. Priest, «Fundamental Reforms to the Ontario Administrative Justice System», dans Ontario Law Reform Commission, *Rethinking Civil Justice : Research Studies for the Civil Justice Review*, 1996, vol. 2, pp. 545-636 ; Law Reform Commission of Nova Scotia, *Agencies, Boards and Commissions : The Administrative Justice System in Nova Scotia*, 1997; *Report of the Agency Reform Commission on Ontario's Regulatory and Adjudicative Agencies — Everyday Justice (Guzzo Report)*, 1998; au Québec : *Rapport du Groupe de travail sur les tribunaux administratifs* (Rapport Ouellette), ministère de la Justice, 1987; *Rapport du Groupe de travail sur l'accessibilité à la justice* (Rapport Macdonald), ministère de la Justice, 1991, pp. 287-299; *Rapport du Groupe de travail sur certaines questions relatives à la réforme de la justice administrative* (Rapport Garant), ministère de la Justice, 1994. Le Rapport Garant a certes particulièrement influencé les rédacteurs de la récente *Loi sur la justice administrative* et de sa loi d'application. On trouve dans les textes précités des références à plusieurs autres études de portée générale sur les tribunaux administratifs existant au Canada ou ailleurs dans quelques pays.

On soutient parfois, ne serait-ce que pour faciliter la présentation d'une réalité fort complexe et multiforme, qu'il existe *grosso modo* au Canada deux sortes de tribunaux administratifs, tant au sein des institutions fédérales que provinciales¹⁰ : d'une part, de nombreux organismes d'adjudication (Tribunal de la concurrence, Commission des lésions professionnelles, Régie du logement, etc.) dits parfois «véritables tribunaux administratifs»; d'autre part, de multiples organismes de régulation économique et sociale (Commission des valeurs mobilières, Régie des alcools, des courses et des jeux, Commission des transports, Office national de l'énergie, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, etc.), lesquels exercent souvent non seulement des pouvoirs administratifs mais aussi législatifs et adjudicatifs ce qui leur vaut le qualificatif additionnel d'organismes «multifonctionnels». Cette classification fait ressortir que les tribunaux administratifs, ainsi perçus, ne remplacent pas dans certaines circonstances que les cours de justice; le législateur les préfère aussi, à certaines occasions, aux structures centralisées de l'administration publique (le conseil des ministres, les ministères).

L'expression «tribunal administratif» ne désigne donc pas au Canada une catégorie juridique précise d'institutions¹¹. Selon Yves Ouéllette :

10. Pour une présentation des tribunaux administratifs, voir R. Dussault et L. Borgeat, *Traité de droit administratif*, 2^e éd., vol. 1, Sainte-Foy, P.U.L., 1984, pp. 151-174; P. Garant, *Droit administratif*, 4^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996, vol. 1, pp. 171-271; P. Issalys et D. Lemieux, *L'action gouvernementale*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997, pp. 316-359, 385-388; J.M. Evans, H.N. Janisch, D.J. Mullan, R.C.B. Risk, *Administrative Law — Cases, Text and Materials*, 4^e éd., Toronto, E. Montgomery, 1995, pp. 12-20. Plusieurs aspects du fonctionnement des tribunaux administratifs sont analysés dans l'ouvrage de Y. Ouéllette, *Les tribunaux administratifs au Canada — Procédure et preuve*, Montréal, Éditions Thémis, 1997. Consulter aussi D. Mockle, «Justice administrative et équité» (1999) 78 R. du B. can. 126.

11. Voir *supra*, les notes 9 et 10. À notre connaissance, les mots «tribunal administratif» ne sont utilisés qu'une seule fois dans la législation québécoise; la *Loi sur la justice administrative*, de 1996, porte création du Tribunal administratif du Québec. Personne ne voudrait sans doute proposer qu'il s'agit là du seul tribunal administratif au Québec, au sens large ou restreint de l'expression. En droit fédéral, on trouve l'expression, également pour la première fois à notre connaissance, dans un projet de loi C-44 portant le titre abrégé : «*Loi sur les tribunaux administratifs (mesures correctives et disciplinaires)*», première lecture le 8 juin 1998. Le projet de loi ne définit pas l'expression. L'article 3 porte simplement que : «La présente loi s'applique aux membres des tribunaux administratifs mentionnés à l'annexe». Cette annexe énumère 18 institutions; on y trouve à la fois des organismes d'adjudication et de régulation. La Commission de réforme du droit de la Nouvelle-Écosse a proposé (*supra* note 9) l'adoption d'une «*Administrative Justice Act*» visant à bonifier le processus décisionnel des tribunaux administratifs de cette province; selon ce projet, “administrative tribunal” means one or more persons, an agency, a commission, a board or a tribunal, authorized by statute or law to hold a hearing to decide matters affecting : (i) the legal rights, powers, privileges, immunities, duties or liabilities of any person or party; or (ii) the eligibility of any judicial or natural person to receive, or to continue to receive, a benefit or a licence» (art. 2). En Ontario, on trouve dans

il ne semble toujours pas y avoir consensus au pays sur le sens de cette expression [et les] juges de la Cour suprême utilisent parfois «commission administrative», parfois «tribunal administratif» pour désigner une constellation d'organes différents.¹²

Le milieu administratif, comme le droit qui le régit, est façonné à l'anglaise, de manière souvent pragmatique et non pas cartésienne¹³. On dit aussi des tribunaux administratifs qu'ils sont des «organismes administratifs autonomes»¹⁴, c'est-à-dire, en réalité, plus ou moins indépendants du gouvernement et de ses ministères; il revient aux parlements de définir, dans les textes législatifs portant création de ces organismes, l'intensité du contrôle gouvernemental et ministériel.

Les règles du droit constitutionnel canadien autorisent les législateurs fédéral et provinciaux à mettre en place des tribunaux administratifs de divers noms (commission, tribunal, office, régie, conseil, comité, agence, bureau, commissariat, etc.) exerçant, même de façon cumulative, des pouvoirs législatifs, exécutifs (administratifs) ou judiciaires. Exception faite, toutefois, de certaines attributions judiciaires réservées en principe à des juges de nomination fédérale affectés aux plus importantes cours provinciales; lesdites attributions, d'identification pas toujours facile, peuvent néanmoins, dans certaines circonstances, être confiées à d'autres qu'à ces juges, surtout à des tribunaux

le *Statutory Powers Procedure Act*, R.S.O. 1990, c. S.22, lequel s'applique à certains tribunaux, une définition du mot «tribunal» qui, jointe à celle de l'expression «statutory power of decision», ressemble à celle proposée par la Commission de réforme du droit de la Nouvelle-Écosse. En somme cette loi ontarienne s'applique au processus décisionnel de plusieurs tribunaux administratifs de cette province encore que l'expression «tribunal administratif» — ou celle de «justice administrative» — ne soit pas utilisée.

12. Y. Ouellette, *supra* note 10, pp. 4-5. Le juge Cory, auteur des motifs de la Cour suprême dans l'arrêt *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623, à la p. 638, écrit que : «De toute évidence, il existe une grande diversité de commissions administratives. Celles qui remplissent des fonctions essentiellement juridictionnelles [«adjudicative» dans la version anglaise et originale des motifs] devront respecter la norme [d'impartialité] applicable aux cours de justice [...]. À l'autre extrémité, se trouvent les commissions dont les membres sont élus par le public [...]. Pour ces commissions, la norme est nettement moins sévère».
13. On peut rationaliser la création de plusieurs tribunaux administratifs en faisant appel au concept français de «décentralisation fonctionnelle». Sur cette notion voir notamment R. Dussault et L. Borgeat, *supra* note 10, pp. 55-60 et 132-143; P. Garant, *supra* note 10, pp. 109-121; P. Issalys et D. Lemieux, *supra* note 10, pp. 225-240. Les motifs le plus souvent invoqués pour justifier la création de tribunaux administratifs sont aussi recensés par M.D. Priest, *supra* note 9, pp. 552-554 et J.M. Evans, H.N. Janisch, D.J. Mullan, R.C.B. Risk, *supra* note 10, pp. 12-18.
14. Commission de réforme du droit du Canada, *Les organismes administratifs autonomes*, Ottawa, La Commission, 1980 (document de travail).

administratifs¹⁵. Il revient aux cours supérieures, en dernier ressort à la Cour suprême du Canada, d'identifier ces fonctions judiciaires réservées et de vérifier si les circonstances justifient qu'elles échappent néanmoins à l'emprise des juges concernés. À quelques importantes nuances près, la constitution canadienne ne prévoit aucunement que seuls les juges des cours de justice peuvent exercer des pouvoirs judiciaires.

Après lecture des nombreux rapports consacrés ces dernières années aux tribunaux administratifs fédéraux et provinciaux, il n'est pas «manifestement déraisonnable» d'avoir le réflexe de se demander si le baroque de ces tribunaux ne devrait pas céder le pas au classicisme du système judiciaire et des structures administratives centralisées. Le monde des tribunaux administratifs n'est pas aussi merveilleux qu'on le laisse parfois à entendre (expertise, dépolitisation, déjudiciarisation, rapidité, efficacité, accessibilité, etc.). Comme l'a signalé Margot D. Priest, une auteure favorable à ce genre d'institution :

In one form or another, the studies allude to certain problems that plague the administrative justice system : poor quality appointments; lack of training; uncertainty of tenure or other problems with the terms and conditions of appointment; poorly defined reporting relationships; the difficulty of defining «independence» in this context; inappropriate relationships between the tribunal and the political or bureaucratic executive arm of government; confused or poorly defined accountability; and various problems with procedures or delivery of services. [...]. The existing appointment process is one of the greatest weakness in the administrative justice system and is at the base of a number of other problems in the system, including a lack of government commitment to

15. Cette restriction constitutionnelle prend sa source dans l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, objet d'une volumineuse et complexe jurisprudence. Voir notamment G. Pépin, «La jurisprudence récente de la Cour suprême du Canada sur la portée juridictionnelle de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* : importantes modifications aux règles applicables en cas de litiges» (1995) 55 R. du B. 575. Quelques passages de notre article doivent être lus en tenant compte d'un avis postérieur de la Cour suprême : *Renvoi relatif à certaines modifications à la Residential Tenancies Act (N.É.)*, [1996] 1 R.C.S. 186. Par ailleurs notre texte contient une erreur à propos de l'origine d'une autre restriction constitutionnelle en matière d'attribution de pouvoirs judiciaires à d'autres qu'aux juges des cours supérieures provinciales. Dans un arrêt majoritaire (5 à 4) *MacMillan Bloedel Ltd. c. Simpson*, [1995] 4 R.C.S. 725, la Cour suprême a jugé que certains pouvoirs judiciaires fondamentaux («*core jurisdiction*») ne peuvent être retirés aux cours supérieures. Nous avons relié cette nouvelle règle de droit constitutionnel à l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*; or, comme l'a relevé le juge en chef Lamer dans un article publié par la suite, ce volet de l'arrêt *MacMillan Bloedel* est plutôt fondé sur la théorie de la primauté du droit («*rule of law*») : *The Rule of Law and Judicial Independence : Protecting Core Values in Times of Change* (1996) 45 U.N.B.L.R. 3 aux pp. 10-11.

*its reform. Reforming the appointment process is therefore critical to overall reforms to the system [...]. Training of tribunal members and staff has been considered second only to the quality of initial appointments as a key factor in improving the quality of the administrative justice system.*¹⁶

Yves Ouellette, qui s'intéresse aux tribunaux administratifs depuis nombre d'années, a remis en question leur «expertise», un des principaux motifs invoqués pour justifier leur existence¹⁷.

Suite aux sollicitations de divers milieux, les propositions de réforme des tribunaux administratifs, mais non leur abolition généralisée, se font de plus en plus nombreuses¹⁸. On s'interroge sur le statut et le rôle de ces «*structural heretics*», de ces «entités hermaphrodites», de ces «être hybrides» qui «ont poussé comme des champignons» et qui forment «une mosaïque légale dont la bigarrure peut difficilement être dépassée.»

Les importantes infections de la justice administrative — certes tous les tribunaux administratifs ne sont pas également atteints — n'ont pas freiné sa montée en puissance. La Cour suprême du Canada lui a donné ses lettres de noblesse, notamment : 1) en restreignant le contrôle judiciaire exercé sur les décisions des tribunaux administratifs suite à l'adoption d'une politique de retenue (déférence)¹⁹; 2) en permettant plus facilement que dans le passé aux

16. M.D. Priest, *supra* note 9, aux pp. 549, 560, 565.

17. «Il est grand temps de remettre en question le mythe de l'expertise attribué globalement à cette catégorie de bureaucrates et de faire du cas par cas. Un tribunal ne devrait pas être qualifié d'expert du seul fait qu'il n'est pas judiciaire et que sa juridiction n'est pas illimitée. Il faut en cette matière conserver le sens de la rigueur, tout en admettant qu'une mesure d'expertise puisse s'acquérir avec le temps et l'expérience. Pour que les honorables membres de ces organismes soient qualifiés d'experts et qu'ils méritent la déférence de ces pauvres mortels que sont les juges, il faudrait d'abord que leurs mandats ne soient pas trop courts; il faudrait surtout que les textes imposent des critères et des conditions de qualification et de sélection raisonnablement élevés. [Ce n'est habituellement pas le cas] dans le but très clair de laisser à la classe politique la plus large discrétion en matière de nomination.» Y. Ouellette, «De quelques interrelations entre la Charte canadienne et le droit administratif» (1994) 28 R.J.T. 915, 936.

18. Voir les notes 9 et 10.

19. Depuis l'arrêt *Bibeault*, de décembre 1988 — voir Hon. C. L'Heureux-Dubé, «L'arrêt Bibeault : une ancre dans une mer agitée», (1994) 28 R.J.T. 731 —, la Cour suprême du Canada s'est penchée à plus de 30 reprises sur le complexe sujet de la retenue que les cours de justice doivent manifester lorsqu'elles exercent leur contrôle (pouvoir de surveillance ou appel) sur les décisions des tribunaux administratifs. Voir notamment *Pushpanatan c. Canada (M.C.I.)*, [1998] 1 R.C.S. 982 et 1022; *Canada Safeway Ltd c. SDGMR, section locale 454*, [1998] 1 R.C.S. 1079. Parmi les nombreuses analyses doctrinales consacrées à ce sujet, voir

tribunaux administratifs d'exercer des pouvoirs judiciaires réservés en principe aux cours supérieures²⁰; 3) en reconnaissant à nombre d'entre eux le pouvoir implicite de juger inopérants, pour cause d'inconstitutionnalité, les textes législatifs qu'ils ont mission d'appliquer²¹; 4) en décidant qu'un tribunal administratif peut être habilité à octroyer une réparation convenable et juste à une personne qui est victime d'une violation des droits fondamentaux que lui garantit la *Charte canadienne des droits et libertés*²²; 5) en proclamant à maintes reprises qu'un tribunal administratif est en principe «maître de sa procédure»²³; 6) en élevant certains tribunaux administratifs au rang de cours pour les fins de l'application de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, relatif au bilinguisme devant les cours («courts») fédérales et provinciales, au motif que

le texte récent de D.J. Mullan, «Recent Developments in Administrative Law — The Apparent Triumph of Deference» (1999) 12 C.J.A.L.P. 191 et celui de S. Comtois, «Considérations sur l'appel, à la Cour du Québec, des décisions des tribunaux administratifs», (1999) 59 R. du B. 121. Consulter aussi le récent arrêt *Baker c. Canada (M.C.I.)*, du 9 juillet 1999, J.E. 99-1412 (C.S.C.) relatif à la retenue judiciaire dans le contrôle de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire confié à une autorité administrative.

20. *Tomko c. Labour Relations Board (N.E.)*, [1977] 1 R.C.S. 112. Sur ce sujet, voir G. Pépin, *supra* note 15. Par exemple, dans un arrêt *Chrysler Canada Ltd c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 394, la Cour a reconnu au Tribunal de la concurrence la compétence de condamner pour outrage (*ex facie*) une entreprise qui ne respecte pas les décisions de ce tribunal administratif.
21. Voir notamment l'arrêt *Cooper c. Canada (C.D.P.)*, [1996] 3 R.C.S. 854. Le juge en chef Lamer, bien qu'il soit d'accord avec les juges de la majorité pour ne pas reconnaître en l'espèce à la Commission canadienne des droits de la personne la compétence de décider de la constitutionnalité d'un article de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, invite cependant ses collègues à revoir la jurisprudence de la Cour; il est d'avis que seules les cours de justice devraient posséder cette juridiction. Des juristes québécois avaient vu d'un mauvais oeil les cours supérieures décerner aux membres de nombreux tribunaux administratifs le brevet de juge de la constitutionnalité des lois; voir, par exemple, G. Pépin, «La compétence des tribunaux administratifs de décider de la constitutionnalité d'une loi, notamment de sa compatibilité avec la Charte canadienne des droits et libertés» (1991) 16 *Queen's L.J.* 113; Y. Ouellette, *supra* note 17. Comme les tribunaux administratifs sont aussi responsables de l'application de bien des règlements (législation déléguée), possèdent-ils la compétence de les juger inopérants pour cause d'invalidité, par exemple au motif de leur inconstitutionnalité? Voir notamment à ce sujet un arrêt de la House of Lords : *Foster c. Chief Adjudicator Officer*, (1993) 2 *W.L.R.* 292 (H.L.).
22. *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929. La version anglaise de l'article 24 de la Charte canadienne reconnaît ce pouvoir à une «*court of competent jurisdiction*»; la version française, tout aussi officielle, fait état d'un «tribunal compétent».
23. *Komo Construction Inc. c. Commission des relations de travail du Québec*, [1968] R.C.S. 172. Sur la portée de ce principe, voir Y. Ouellette, *supra* note 10, pp. 92-95. Sous réserve d'une disposition législative contraire, les tribunaux administratifs ne sont pas assujettis aux règles techniques de preuve applicables devant les cours de justice : *Université du Québec à Trois-Rivières c. Larocque*, [1993] 1 R.C.S. 471.

la justice n'est pas que l'affaire des tribunaux judiciaires²⁴; 7) en se montrant généreuse dans la délimitation de la compétence implicite de ces tribunaux exerçant une compétence d'attribution («*statutory jurisdiction*»)²⁵; 8) en jugeant que la possibilité d'en appeler à un tribunal administratif d'une décision à portée individuelle prise par une autorité administrative peut empêcher la personne visée de contester la validité de cette décision lorsque cette personne fait l'objet d'une poursuite devant une cour de juridiction pénale pour avoir contrevenu à cette décision²⁶; 9) en décidant que les dispositions du *Code criminel* sur l'entrave aux cours de la justice visent tout autant les tribunaux administratifs que les cours de

-
24. *P.G. du Québec c. Blaikie*, [1979] 2 R.C.S. 1016. Seule la version anglaise de la *Loi constitutionnelle de 1867* fait encore autorité et c'est l'expression «*court*» et non «*tribunal*» que l'on y trouve. On lit dans l'arrêt de la Cour suprême les passages suivants : «il faut donner un sens large à l'expression "les tribunaux du Québec" employée à l'art. 133 [...]. S'il s'agit d'organismes créés par la loi qui ont le pouvoir de rendre la justice, qui appliquent des principes juridiques à des demandes présentées en vertu de leur loi constitutive et ne règlent pas les questions pour des raisons de convenance ou de politique administrative, ce sont des organismes judiciaires même si certaines de leurs procédures diffèrent non seulement de celles des cours mais également de celles d'autres organismes ayant pouvoir de rendre la justice. Étant donné l'état rudimentaire du droit administratif en 1867, il n'est pas étonnant qu'il n'ait pas été question d'organismes non judiciaires ayant pouvoir de rendre la justice» (*Ibid* aux pp. 1028-1029). Il n'est pas assuré, à notre avis, que l'article 133 ne vise que les tribunaux administratifs d'adjudication et non les tribunaux administratifs de régulation lorsqu'ils exercent des pouvoirs adjudicatifs. Notons que dans un second arrêt *Blaikie*, ayant pour but de préciser la portée du premier en ce qui concerne le bilinguisme en matière réglementaire, on trouve le passage suivant relatif aux organismes non judiciaires qui rendent la justice : «Cette cour a déjà conclu que ce serait trop formaliste que de méconnaître cet essor actuel et de refuser d'étendre aux procédures devant les tribunaux quasi judiciaires la garantie constitutionnelle qui reconnaît à ceux qui relèvent de leur compétence le droit d'utiliser le français ou l'anglais.» *Québec (P.G.) c. Blaikie (n° 2)*, [1981] 1 R.C.S. 312, 333. Dans sa *Charte de la langue française*, *supra* note 3, le législateur québécois s'est gardé de préciser la portée de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. L'article 7 porte que : «Le français est la langue de la législation et de la justice au Québec sous réserve de ce qui suit : [...] toute personne peut employer le français ou l'anglais dans toutes les affaires dont sont saisis les tribunaux du Québec et dans tous les actes de procédure qui en découlent.» Dans la version anglaise de l'article 7, qui fait tout autant autorité selon les règles constitutionnelles sur le bilinguisme législatif reconnues d'ailleurs par l'article 7, de la Charte, on a traduit les mots «tribunaux du Québec» par «*any court of Quebec*». Il est à noter que l'article 9, relatif à la langue des jugements, est rédigé différemment : «Tout jugement rendu par un tribunal judiciaire [en anglais, «*any court of justice*»] et toute décision rendue par un organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires [«*body discharging quasi judicial functions*»] sont traduits en français ou en anglais, selon le cas, à la demande d'une partie [...]». L'article 9 traite d'un sujet non visé par l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, (R.-U.), 30 & 31 Vict., c. 3.
25. *Bell Canada c. Canada (C.R.T.C.)*, [1989] 1 R.C.S. 1722. Sur ce sujet, consulter notamment Y. Ouellette, *supra* note 10, pp. 59-64.
26. *R. c. Consolidated Maybrun Mines Ltd.*, [1998] 1 R.C.S. 706. Il va de soi que l'accusée prétendait qu'on ne pouvait l'empêcher de se prévaloir de son droit à une défense pleine et entière. Voir B. Bilson, «Lying in Wait for Justice : Collateral Attacks on Administrative and Regulatory Orders» (1999) 12 C.J.A.L.P. 289.

justice²⁷; 10) en refusant d'imposer aux tribunaux administratifs l'obligation, lorsqu'ils prennent une décision, d'identifier la source de leur pouvoir bien qu'ils ne possèdent qu'une compétence d'attribution²⁸. Le juge B. McLachlin, de la Cour suprême du Canada, a récemment opiné, à l'occasion d'une conférence, que les tribunaux administratifs ont la responsabilité, en partenariat avec les cours de justice, d'assurer au Canada le maintien de la primauté du droit («*rule of law*»)²⁹.

Notons toutefois que la Cour suprême s'est montrée moins généreuse lorsqu'il s'est agi de déterminer si un justiciable peut en appeler directement devant elle d'une décision finale adoptée par un tribunal administratif; un article de la *Loi sur la Cour suprême*³⁰ autorise une requête en permission d'appeler de tout «jugement» définitif prononcé par une cour de dernier ressort dans une matière donnée, ou par l'un de ses «juges». En l'espèce, une entreprise tentait d'en appeler à la Cour d'une décision finale prise par la Commission des relations de travail du Québec, une institution aujourd'hui abolie. La Cour suprême jugea la demande irrecevable. Selon le juge Fauteux :

[L]es expressions «cour... ou l'un de ses juges...» sont les mêmes qui apparaissent dans le texte de ces autres articles [de la Loi sur la Cour suprême]. Il n'est certes aucune raison d'assigner à ces expressions, dans le contexte de l'art. 41(1), un sens différent du seul possible qui leur a toujours été attribué dans le contexte de ces autres articles, soit : cour de justice, et juges d'une cour de justice, ce qui n'inclut pas un corps ou tribunal administratif, non plus que les membres composant un corps ou un tribunal administratifs. [...]. En somme, au sens de l'art. 41(1) [...] l'expression «cour... ou l'un de ses juges...» vise les cours et les juges dont est formée cette branche du gouvernement que représente le pouvoir judiciaire, ce qui ne comprend pas les organismes administratifs — tels, par exemple, les commissions administratives, les chambres professionnelles et leurs comités de discipline — et ce nonobstant le fait que certaines fonctions judiciaires puissent leur être

27. *R. c. Wijesinha*, [1995] 3 R.C.S. 422.

28. *Colombie-Britannique (Milk Board) c. Grinich*, [1995] 2 R.C.S. 895.

29. «The Roles of Administrative Tribunals and Courts in Maintaining the Rule of Law» (1999) 12 C.J.A.L.P. 171.

30. L.R.C. (1985), c. S-26, art. 40(1).

*attribuées purement comme accessoire ou complément nécessaire à la mise en oeuvre de leurs fonctions administratives.*³¹

Par ailleurs, la Cour suprême s'intéresse désormais à la question de l'indépendance et de l'impartialité des membres des tribunaux administratifs³², resserrant par là le contrôle des cours supérieures sur l'activité de ces organismes. En outre, une récente décision de notre haute juridiction vise indirectement quelques tribunaux administratifs; il a été jugé, à l'unanimité, que l'équité procédurale peut obliger les autorités administratives à motiver par écrit leurs décisions³³. Certes, des textes législatifs astreignent déjà expressément à ce faire nombre de tribunaux administratifs.

Au moins deux raisons expliquent que la Cour suprême ait pu vouloir favoriser, souvent au nom de l'intention présumée du législateur, la montée en puissance des tribunaux administratifs malgré les sérieuses critiques formulées à leur endroit. D'une part, l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* garantit aux personnes le droit de solliciter l'exercice du traditionnel pouvoir de surveillance («*judicial review*») des cours supérieures provinciales sur l'activité décisionnelle des tribunaux administratifs fédéraux et provinciaux³⁴. L'objet de

-
31. *J.R. Thérberge Ltée c. Syndicat national des Employés de l'aluminium d'Arvida*, [1966] R.C.S. 378, aux pp. 380-382. Comme il s'agissait d'une requête en permission d'appeler, le banc ne comptait que 3 juges. La disposition pertinente de la *Loi sur la Cour suprême* portait, à cette époque, le numéro 41(1) et non 40(1) comme c'est le cas aujourd'hui. La «lettre» des motifs du juge Fauteux pourrait laisser à entendre que les tribunaux administratifs ne sont habilités à exercer des attributions judiciaires que dans la mesure où cela est nécessaire à l'exercice de leurs pouvoirs administratifs. Ce n'est pas ce qu'enseigne la jurisprudence.
32. *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3; *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 R.C.S. 267; *Katz c. Vancouver Stock Exchange*, [1996] 3 R.C.S. 405; *2747-3174 Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919. La Cour a rejeté, le 11 septembre 1997, une requête en permission d'appeler d'un important arrêt de la Cour d'appel du Québec : *Montanbeault c. Brazeau*, J.E. 97-331 (C.A.). Il y était question de la Commission d'appel des lésions professionnelles, devenue par la suite la Commission des lésions professionnelles (L.Q. 1997, c. 27).
33. *Baker c. Canada (M.C.I.)*, 9 juillet 1999, J.E. 99-1412 (C.S.C.). Les motifs de l'arrêt unanime sont rédigés par l'honorable C. L'Heureux-Dubé. L'arrêt ne vise pas en l'espèce un tribunal administratif mais une autorité ministérielle; les tribunaux administratifs n'échappent évidemment pas à sa portée car ils sont eux aussi obligés de respecter la règle de common law relative à l'équité procédurale, à moins que cette règle soit incompatible avec un texte législatif. Un tel texte pourrait toutefois être jugé inopérant pour cause d'incompatibilité avec une règle de droit constitutionnel ou quasi constitutionnel.
34. *Crevier c. Québec (P.G.)*, [1981] 2 R.C.S. 220. En matière fédérale, le Parlement a délégué *grosso modo* le pouvoir de surveillance à la Cour fédérale : *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), c. F-7. Sur l'arrêt *Crevier*, voir notamment J.M. Evans, H.N. Janisch, D.J. Mullan, R.C.B. Risk, *supra* note 10, aux pp. 967-981 ainsi que le commentaire du juge en chef Lamer, *supra* note 15 aux pp. 9-11. Le législateur autorise parfois la personne visée par une décision d'un tribunal administratif à en appeler devant une cour de justice. Ce droit d'appel, régi par

cette surveillance est à la fois vaste et limitée... et de toute façon malléable. Comme l'a bien noté le juge LeBel, de la Cour d'appel du Québec : «La Cour supérieure interviendra autant que nécessaire, mais pas davantage.»³⁵

Grosso modo, si les cours supérieures ne peuvent s'intéresser directement à l'opportunité d'une décision, divers vices de fond (absence, excès, abus de pouvoir) ou de forme (manquement aux règles de procédure prescrites par la loi ou la common law) justifient leur intervention. Malheureusement, la mise en oeuvre du pouvoir de surveillance, une entreprise onéreuse, s'effectue selon des règles de procédure plutôt complexes. En pratique, fort peu des centaines de décisions prises chaque jour par l'ensemble des tribunaux administratifs font l'objet d'un contrôle de surveillance; certes, s'il en était autrement, si le recours aux cours supérieures n'était pas un mécanisme

des textes outrageusement variés, n'est pas garanti par l'article 96. Sa coexistence avec le pouvoir de surveillance est souvent la source de difficultés. Voie de recours «statutaire» — il n'est possible que si un texte de loi le prévoit —, l'appel peut, selon les circonstances, ressembler au pouvoir de surveillance ou en différer parce que sa portée est plus large ou plus restreinte. Le législateur attribue une juridiction d'appel soit à une cour supérieure soit à une cour inférieure, telle, au Québec, la Cour du Québec. Sur l'appel à une cour de justice d'une décision d'une autorité administrative, voir notamment R. Dussault et L. Borgeat, *supra* note 10, vol. 3, 1989 aux pp. 522-533; P. Garant, *supra* note 10, vol. 2 aux pp. 519-542. Sur les relations entre l'appel et l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, consulter J.-F. Jobin, *L'article 96 de la Loi constitutionnelle de 1867 et les organismes inférieurs d'appel*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1984.

35. *Guilde des employés de Super Carnaval (Lévis) c. Tribunal du travail*, [1986] R.J.Q. 1556, 1558. En Grande-Bretagne, le fondement du pouvoir de surveillance des cours supérieures (un peu plus étendu qu'au Canada bien que tout aussi malléable) est un sujet de controverses depuis quelques années. D'éminents juristes soutiennent que la doctrine de *l'ultra vires*, nonobstant son extension parfois surprenante, forme toujours l'assise de ce pouvoir et répond à l'intention implicite du législateur. D'autres juristes, non moins éminents, sont d'avis que la doctrine classique est dépassée et que l'intervention des cours supérieures prend sa source dans la common law. Sur ce sujet, voir notamment M. Elliott, «The Ultra Vires Doctrine in a Constitutional Setting : Still the Central Principle of Administrative Law» (1999) 58 C.L.J. 129; M. Elliott, «The Demise of Parliamentary Sovereignty? The Implications for Justifying Judicial Review» (1999) 115 L.Q.R. 119; P. Craig, «Competing Models for Judicial Review» (1999) P. L. 428; J. Jowell, «Of Vires and Vacuums : The Constitutional Context of Judicial Review» (1999) P.L. 448. Comme l'observe le professeur Jowell, «The common law doctrine has the attraction of frankness; it does not hide behind fiction and artificiality. It candidly admits the independent role of the judiciary. In doing so, however, it presents a provocative challenge to traditional British constitutional doctrine by seemingly conferring and open-ended law-making power on unelected judges, leading perhaps to the review of primary legislation.» (*Ibid.* à la p. 449). Au Canada, le pouvoir de surveillance possède une assise constitutionnelle; voir R. Dussault et L. Borgeat, *supra* note 10, vol. 3, 1989 aux pp. 16-77 et 104-105.

exceptionnel de contrôle, les tribunaux administratifs ne pourraient s'acquitter quotidiennement de leurs responsabilités³⁶.

D'autre part, la jurisprudence précitée de la Cour suprême peut trouver une explication, reliée à la première, dans le fait que le Canada possède depuis 1982 une *Charte canadienne des droits et libertés* qui, sous le contrôle des cours supérieures, encadre en principe l'activité décisionnelle des tribunaux administratifs fédéraux et provinciaux au regard de certains droits fondamentaux. Par exemple, l'article 7 de cette Charte porte que : «Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.»³⁷ Une violation de la Charte qui origine soit du texte législatif auquel le tribunal doit son existence ou ses pouvoirs, soit d'une décision qu'il adopte, constitue un vice de fond ou de forme, selon le cas, justifiant l'intervention des cours supérieures. Au Québec, la *Charte des droits et libertés de la personne*³⁸, votée en 1975, ajoute aux droits fondamentaux garantis³⁹; par exemple, selon ses articles 23 et 56(1) :

23. Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle [...].

56(1). Dans les articles 9, 23, 30, 31, 34 et 38 [...] le mot «tribunal» inclut un coroner, un commissaire-enquêteur sur les incendies, une commission d'enquête et une personne ou un organisme exerçant des fonctions quasi-judiciaires.

36. «Judicial review provides just one of a number of legal controls of administrative action and its role is inevitably sporadic and peripheral. The administrative process is not, and cannot be, a succession of justiciable controversies. Public authorities are set up to govern and administer, and if their every act or decision were to be reviewable on unrestricted grounds by an independent judicial body, the business of administration could be brought to a standstill.» S.A. de Smith, Lord Woolf, J. Jowell, *Judicial Review of Administrative Action*, 5^e éd., London, Sweet & Maxwell, 1995 à la p. 3.

37. Les droits garantis par la Charte canadienne sont cependant sujets à des limites raisonnables (art. 1) et ceux octroyés par les articles 2 et 7 à 15 peuvent faire l'objet d'une législation expressément dérogoire (art. 33). Les législateurs sont pour le moins réticents à édicter des textes dérogoires.

38. L.R.Q., c. C-12.

39. La garantie n'est pas absolue, comme c'est aussi le cas sous la *Charte canadienne des droits et libertés*, Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c. 11. L'article 52 de la Charte québécoise prévoit que : «Aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte.» Voir aussi l'article 9.1.

En somme, la Cour suprême pouvait être portée à «donner de la corde» aux tribunaux administratifs parce qu'elle savait que des textes en principe d'une autorité supralégislative, qu'il revient finalement aux cours supérieures d'interpréter et de faire respecter, assurent au besoin la protection de plusieurs droits fondamentaux des personnes.

La montée en puissance des tribunaux administratifs n'est donc pas sans limite. Ces tribunaux ne possèdent qu'une compétence d'attribution. Les cours supérieures ont l'autorité nécessaire pour clarifier au besoin le cadre de cette compétence et pour empêcher les tribunaux de l'excéder, notamment en portant atteinte à certains droits fondamentaux des personnes. Les règles de droit relatives au contrôle judiciaire sont par ailleurs fluides et porteuses d'une grande discrétion (judiciaire); il s'agit là de l'un des principaux signes sensibles de la puissance des juges des cours supérieures. D'une importance théoriquement fondamentale et pratiquement non négligeable, le contrôle judiciaire ne change toutefois rien au fait que l'activité décisionnelle à portée individuelle des tribunaux administratifs possède le plus souvent en pratique un caractère final.

Soumis au contrôle des cours supérieures, ces tribunaux ne forment donc pas un réseau d'organismes hiérarchiquement de même niveau que les cours supérieures. Le pouvoir de surveillance — joint plus ou moins souvent à un contrôle judiciaire s'exerçant à l'occasion d'un «appel statutaire»⁴⁰ — assure la survie du principe de «l'unité de juridiction»; ce principe veut que les *litiges* entre les personnes, entre les personnes et les autorités administratives, entre les autorités administratives ou législatives, soient tranchés par les tribunaux judiciaires ordinaires⁴¹. Il n'en demeure pas moins que l'existence des tribunaux administratifs, leur montée en puissance, leurs multiples décisions finales à portée individuelle, ébranlent à chaque jour les colonnes du temple de la justice judiciaire⁴².

Il convient de rappeler que le réseau des cours de justice n'est pas composé que de cours supérieures mais aussi de cours inférieures, de juridiction civile et pénale, et elles aussi soumises au pouvoir de surveillance des cours supérieures — d'où leur nom de cours inférieures. C'est d'ailleurs à l'intérieur du réseau des cours de justice que le pouvoir de surveillance a pris naissance, à

40. Voir *supra* note 34.

41. Sur le principe de l'unité de juridiction, consulter notamment G. Pépin et Y. Ouellette, *Principes de contentieux administratif*, 2^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1982, pp. 48-51; R. Dussault et L. Borgeat, *supra* note 10 aux pp. 31-38.

42. Voir G. Cartier et S. Comtois, «La reconnaissance d'une forme mitigée de dualité de juridictions en droit administratif canadien» (1995) 47 R.I.D.C. 51.

une époque où il n'était pas possible, comme c'est généralement le cas aujourd'hui, d'*appeler* aux cours supérieures des jugements prononcés par les cours inférieures⁴³.

Non seulement les cours inférieures, telle la Cour du Québec, sont-elles assujetties au pouvoir de surveillance des cours supérieures mais elles ne possèdent, comme les tribunaux administratifs, qu'une compétence d'attribution. Il vient donc naturellement à l'esprit de les comparer aux tribunaux administratifs, lorsque ceux-ci exercent des pouvoirs d'adjudication et surtout s'ils ne remplissent pas d'autres genres d'attribution. Après tout la Cour suprême du Canada a assimilé à 2 reprises certains tribunaux administratifs à des cours de justice⁴⁴ et elle a en outre jugé, en somme, que les règles relatives à l'indépendance et à l'impartialité des juges des cours inférieures s'appliquent, après modulation circonstancielle, aux membres des tribunaux administratifs⁴⁵.

Nous ne nous livrerons pas ici à une mise en parallèle des cours inférieures et des tribunaux administratifs, tous d'origine «statutaire», afin d'établir lequel, des deux réseaux d'institutions, est en théorie et/ou en pratique le plus important. Nous observons, sans plus nous y arrêter, que : 1) la juridiction *ratione materiae* d'un tribunal administratif est en principe moins vaste que celle d'une cour inférieure chargée de veiller au respect des règles du droit civil et du droit pénal; 2) les tribunaux administratifs ne jouissent pas en principe du statut de cour («*court*») de justice⁴⁶ même semble-t-il lorsque le législateur leur octroie

43. Consulter R. Dussault, L. Borgeat, *supra* note 10, vol. 3, 1989 aux pp. 16-20 et 51-59.

44. Pour les fins de l'applicabilité de l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, voir *supra*, note 24, et pour celles de l'article 24 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, voir *supra* note 39. La Cour suprême n'a pas consenti à cette assimilation lorsqu'il s'est agi de délimiter l'étendue de sa propre juridiction d'appel; voir *supra* note 31.

45. *2747-3174 Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919. Voir aussi, *supra* note 32.

46. Yves Ouellette écrit avec insistance que les tribunaux administratifs ne sont pas des cours inférieures de justice : Y. Ouellette, *supra* note 10 aux pp. 2-19. Il n'est pas toujours facile de savoir si une institution donnée possède ou ne possède pas le statut de cour de justice. Comme l'a observé à juste titre un membre de la House of Lords, cela est «*largely a matter of impression*» : *Attorney General c. British Broadcasting Corporation*, [1980] 3 All.E.R. 161, 175. Consulter les notes des juges dissidents dans l'arrêt *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929; ils insistent, aux fins de l'application de l'article 24 de la Charte canadienne, sur la distinction qu'il faut établir entre les mots «cour» et «tribunal». La Cour d'appel du Québec a décidé que le Tribunal du travail — «*Labour Court*» dans la version anglaise du *Code du Travail* — formait une division de la Cour du Québec : *Syndicat des employés de l'aluminium de Shawinigan Inc. c. Tribunal du travail*, [1978] C.A. 262. La Cour suprême l'a plutôt intégré aux tribunaux administratifs : *Supermarchés Jean Labrecque Inc. c. Tribunal du travail*, [1987] 2 R.C.S. 219. Ce Tribunal fait généralement partie des tribunaux administratifs chez les auteurs qui dressent des listes de ces organismes; voir par exemple R. Dussault et L. Borgeat, *supra* note 10 à la p. 156; P. Garant, *supra* note 10 à la p. 177. Le Tribunal des

parfois, pour certaines fins, la qualité de «cour d'archives» («*court of records*»)⁴⁷; 3) en conséquence, à la différence des cours inférieures, les tribunaux administratifs ne possèdent pas de juridiction inhérente⁴⁸; 4) c'est pourquoi aussi leurs décisions ne sont pas des jugements parés de l'autorité de la chose jugée et possédant *proprio vigore* une force exécutoire, ce qui ne signifie pas que ces décisions soient dénuées d'effet⁴⁹.

Reste à savoir si le fait que les tribunaux administratifs ne soient pas en principe des «cours» qui rendent des «jugements», même lorsqu'ils exercent uniquement des pouvoirs d'adjudication, entraîne en pratique des répercussions d'envergure sur les droits, les obligations, les intérêts des personnes qui font affaire avec ces tribunaux. Rappelons en outre que dans l'exercice de leur pouvoir de contrôle (surveillance et appel), les cours supérieures témoignent à nombre de tribunaux administratifs une déférence⁵⁰ qui n'est pas manifestée aux cours inférieures, du moins sur les questions de droit. En somme, lorsqu'ils ont à interpréter des textes législatifs et réglementaires relevant de leur champ de compétence, les membres des tribunaux administratifs, juristes ou non, jouissent donc d'une plus grande liberté d'action que les juges des cours inférieures; certes, cette liberté s'exerce sous réserve de la malléabilité des règles relatives au contrôle judiciaire.

Enfin, certains auteurs québécois réservent le titre de «tribunal administratif» aux organismes titulaires exclusivement d'une mission d'adjudication; seules des institutions de ce genre seraient en réalité des

professions est aussi inclus.

47. Sur la notion de cour d'archives, consulter K. Benyekhlef, «La notion de cour d'archives et les tribunaux administratifs» (1988) 22 R.J.T. 61. La Cour d'appel du Québec a eu l'occasion d'opiner qu'une cour d'archives n'est pas nécessairement une «cour»: *Canada (P.G.) c. Alex Couture Inc.*, [1991] R.J.Q. 2534 (C.A.). Voir aussi Y. Ouellette, *supra* note 10 aux pp. 8-9.

48. La juridiction inhérente, c'est en somme «l'expression existentielle d'une cour de justice». Consulter I.H. Jacob, «The Inherent Jurisdiction of the Court» (1970) 23 C.L.P. 23; M.S. Dockroy, «The Inherent Jurisdiction to Regulate Civil Proceedings» (1997) 113 L.Q.R. 120; Y. Ouellette, *supra* note 10 aux pp. 56-58. Le *Code de procédure civile* du Québec, L.R.Q., c. C-25, s'intéresse expressément à des aspects de la juridiction inhérente des tribunaux judiciaires et de leurs juges (art. 46).

49. Y. Ouellette, *supra* note 10 aux pp. 10-11, 419-424. Rappelons au passage que, pour les fins de l'application de l'article 846 du *Code de procédure civile*, *supra* note 48 — recours en évocation devant la Cour supérieure — les décisions judiciaires et quasi judiciaires des autorités administratives sont assimilées à des jugements de cours inférieures.

50. *Supra* note 19.

«tribunaux». Notons que ces auteurs⁵¹ n'octroient pas pour autant aux membres de ces organismes le titre de «juge administratif». Cette conception restrictive de la notion de tribunal administratif ne semble pas avoir beaucoup d'adeptes au Canada; l'expression plus neutre «*administrative agency*» y est d'ailleurs tout autant utilisée que celle de «*administrative tribunal*». Il est intéressant toutefois de prendre connaissance d'un passage d'un rapport ontarien :

*Regulatory and adjudicative agencies are an important part of the justice system in Ontario [...]. Adjudicative agencies are also often referred to as tribunals [...]. As adjudicators, they resolve disputes, both those that come before a decision maker for the first time — for instance, labour matters coming before the Ontario Labour Relations Board — as well as appeals of first level decisions made by ministries, other agencies, municipalities, or outside bodies — for instance, appeals to the Health Professions Board of professional registration decisions made by colleges such as the College of Physicians and Surgeons. Adjudicative agencies like the Assessment Review Board determine whether lands and property have been properly assessed for tax purposes, while the new Social Benefits Tribunal will hear appeals of people denied social assistance.*⁵²

51. Consulter R. Dussault et L. Borgeat, *supra* note 10 aux pp. 156-157; ils écrivent notamment : «Seuls méritent pleinement l'appellation de “tribunaux administratifs” les organismes dont l'unique activité consiste, en se fondant sur des normes objectives fixées par la loi ou les règlements, à rendre des décisions ou à accomplir des actes susceptibles d'influer sur les droits et les obligations des administrés — octroi de permission ou de prestations, solution de litiges ou de différends». Bien que ces auteurs observent en note de bas de page que «si un organisme peut être qualifié de tribunal, c'est précisément parce que les décisions qu'il rend sont judiciaires» (*Ibid.* à la p. 157, note 292), il n'est pas assuré à notre avis que l'octroi de permission ou de prestation soit une activité judiciaire; mais voir aussi les pages 316-325 de leur ouvrage. P. Issalys et D. Lemieux, *supra* note 10, eux aussi favorables à une conception restrictive de l'expression tribunal administratif, la présente différemment, plus restrictivement : «Le tribunal administratif est donc un organe de l'Administration dont la fonction est, en substance, identique à celle des tribunaux [judiciaires]. Elle consiste en effet à juger des contestations entre parties. Juger, c'est-à-dire décider, à la manière d'un juge, sur l'existence de faits et leur appliquer de manière impartiale des règles de droit préexistantes, sans égard à des considérations extra-juridiques, notamment politiques. Une *contestation entre parties* : c'est-à-dire que la décision fera suite à un débat — pas nécessairement verbal — opposant, soit un administré et une autorité administrative qui a rendu antérieurement une décision contre lui, soit plus rarement deux administrés» (*Ibid.* p. 318). Il n'est pas assuré que les auteurs Issalys et Lemieux considèrent que l'octroi initial de permissions ou de prestations soit l'occasion de juger des contestations entre parties; ils semblent avoir surtout à l'esprit les compétences «d'appel» souvent confiées à des tribunaux administratifs et qui, par hypothèse, suscitent «une contestation entre parties».

52. *Report of the Agency Reform Commission on Ontario's Regulatory and Adjudicative Agencies*, (Guzzo Report), 1998, 1. Voir aussi la définition de l'expression «*administrative tribunal*» proposée par la Commission de réforme du droit de la Nouvelle-Écosse, *supra* note 12.

Rappelons qu'un projet de loi de 1998 soumis au parlement fédéral s'applique à des fins disciplinaires aux «membres» de 18 «tribunaux administratifs». L'expression tribunal administratif n'est pas définie; sont visés «les membres des tribunaux administratifs mentionnés à l'annexe»; on trouve à l'annexe des organismes d'adjudication (par exemple, la Commission de l'immigration et du statut du réfugié) et des organismes de régulation (tel l'Office national de l'énergie)⁵³.

53. Projet de Loi C-44, *Loi sur les tribunaux administratifs (mesures correctives et disciplinaires)*, 1^{re} lecture le 8 juin 1998.

II. LA RÉFORME QUÉBÉCOISE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE ET LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC (T.A.Q.)

Conscients des lacunes de la justice administrative et suite à des demandes exprimées dans divers milieux, le Gouvernement du Québec et son ministère de la Justice ont proposé à l'Assemblée nationale, en décembre 1995, un certain nombre de réformes⁵⁴. Deux textes législatifs, inséparables, ont été votés par la suite, à la majorité des députés, malheureusement après l'adoption à chaque occasion d'une motion de clôture des débats.

- *La Loi sur la justice administrative*⁵⁵, ci-après la L.J.A, adoptée le 16 décembre 1996 et entrée en vigueur *grosso modo* le 1^{er} avril 1998⁵⁶; elle compte 201 articles et 4 importantes annexes.
- *La Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative*⁵⁷, ci-après la L. Ap., adoptée le 19 juin 1997 et entrée en vigueur elle aussi, pour l'essentiel, le 1^{er} avril 1998⁵⁸; elle contient 877 articles qui modifient 131 lois provinciales en plus d'énoncer des règles de droit transitoire.

L'article premier de la L.J.A. proclame les buts que le législateur cherche à atteindre — la Loi n'a évidemment pas énuméré les faiblesses de la justice administrative — et dresse la liste des grands moyens qu'il choisit pour ce faire, à savoir, d'une part, l'adoption de règles générales de procédure articulées en fonction d'une distinction entre des décisions à portée individuelle et, d'autre part, la création de deux institutions : le T.A.Q. et le Conseil de la justice

54. En 1993, un projet de loi intitulé *Loi sur la justice administrative* était mort au feuillet. Il visait six organismes, expressément qualifiés dans le projet de «tribunal administratif», qui avaient pour mandat de statuer sur les «appels» interjetés à l'encontre de décisions initiales prises par certaines autorités administratives. Ces tribunaux étaient les suivants : la Commission des affaires sociales, la Commission d'appel des lésions professionnelles, le Bureau de révision de l'évaluation foncière, le Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole, le Bureau de révision en matière d'immigration, la Commission d'appel sur la langue d'enseignement. Ces «tribunaux administratifs» n'étaient pas fusionnés; le statut de leurs membres et leurs règles de procédure étaient bonifiés.

55. *Supra* note 1.

56. D. 1524-97, du 26 novembre 1997, (1997) 129 G.O.Q. II, 7361.

57. L.Q. 1997, c. 43.

58. *Supra* note 56. À peine une vingtaine des 877 articles de la Loi d'application ont été passés en revue avant que la motion de clôture mette fin aux débats. Quelques minutes avant l'adoption de la Loi, le ministre de la Justice a déposé un document contenant plus de 200 amendements au projet; certes ils n'avaient pas tous la même importance. Il faudrait réformer le processus législatif dont les faiblesses contribuent bien entendu à la montée en puissance des juges et au déclin continu du parlementarisme.

administrative (ci-après le C.J.A.). Il faut connaître l'article premier qui, à titre de «disposition préliminaire», a probablement valeur de préambule :

La présente loi a pour objet d'affirmer la spécificité de la justice administrative et d'en assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité, de même que d'assurer les droits fondamentaux des administrés.

Elle établit des règles générales de procédure applicables aux décisions individuelles prises à l'égard d'un administré. Ces règles de procédure diffèrent selon que les décisions sont prises dans l'exercice d'une fonction administrative ou d'une fonction juridictionnelle. Elles sont, s'il y a lieu, complétées par des règles particulières établies par la loi ou sous l'autorité de celle-ci.

La présente loi institue également le Tribunal administratif du Québec et le Conseil de la justice administrative.

Après l'article premier, la L.J.A. comprend 3 titres, des dispositions finales et 4 importantes annexes qui énumèrent les juridictions en T.A.Q. en les répartissant entre chacune des quatre sections de cette institution.

Titre 1 — *Règles générales applicables à des décisions individuelles prises à l'égard d'un administré.* Il s'agit des articles 2 à 13.

Titre 2 — *Le Tribunal administratif du Québec.* Il contient les articles 14 à 164.

Titre 3 — *Le Conseil de la justice administrative.* Il réunit les articles 165 à 198.

La L.J.A. et la L. Ap. pourraient faire l'objet de nombreux et longs commentaires⁵⁹. Ne l'oublions pas, la L. Ap. apporte des amendements à de

59. La L.J.A. n'a pas encore suscité une abondante doctrine; cela viendra. Au moment de son entrée en vigueur, les auteurs suivants lui avaient consacré des commentaires qui s'ignorent les uns les autres puisqu'ils ont été rédigés à la même époque : D. Lemieux, *Justice administrative — Loi annotée*, Farnham, Publications CCH Ltée, 1997; G. Pépin, «La loi québécoise sur la justice administrative» (1997) 57 R. du B. 633; M.J. Longtin, «La réforme de la justice administrative : genèse, fondements et réalité», dans *Développements récents en droit administratif* (1998), Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1998 aux pp. 97-133; P. Lemieux, «Commentaires sur la Loi sur la justice administrative», *ibid.* aux pp. 69-95; Y. Ouellette, *supra* note 10; S. Lafontaine, «La spécificité de la justice administrative : les règles de procédure propres aux organismes juridictionnels», *Actes de la XIIIe Conférence des juristes de l'État*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1998 aux pp. 49-64. On trouve aussi dans l'ouvrage de D. Lemieux un résumé des rapports québécois consacrés à la justice administrative, avant l'adoption de la récente législation.

multiples lois provinciales afin, notamment, soit de restreindre parfois le rôle du T.A.Q., soit de modifier le processus décisionnel de plusieurs autorités administratives dans le but de le déjudiciariser au moyen d'une transformation de la terminologie juridique utilisée; ainsi, par exemple, le «droit d'être entendu» est remplacé par le «droit de présenter des observations»⁶⁰. Le législateur veut, par cette déjudiciarisation, faire ressortir, dans une perspective «procédurale», le caractère administratif des décisions visées; il espère par là restreindre la possibilité que ces décisions puissent être qualifiées de quasi judiciaires⁶¹.

Vu l'objet limité de notre étude, il nous faut centrer notre attention sur le T.A.Q., afin d'en inventorier les caractéristiques essentielles et non de lui consacrer une analyse détaillée. Du C.J.A., objet du Titre III de la L.J.A., nous dirons finalement très peu de choses, exception faite de l'objet de sa responsabilité principale : soumettre au gouvernement, pour approbation, un code de déontologie applicable aux membres du T.A.Q. et veiller à son application en examinant les plaintes formulées contre ces derniers⁶².

On ne saurait traiter aussi cavalièrement les règles générales de procédure énoncées dans le Titre I de la L.J.A. Certaines d'entre elles s'appliquent d'ailleurs au T.A.Q. Il faut s'arrêter brièvement à quelques articles du Titre I parce qu'ils témoignent du genre de décision que vise dans la Loi l'expression «justice administrative». Les observations qui suivent devraient suffire bien que certaines dispositions du Titre I forment, à notre avis, un nid à problèmes. La portée des règles générales, et non leur contenu, retient donc quelque peu notre attention dans un premier paragraphe (A). Nous nous efforçons d'identifier les caractéristiques essentielles du T.A.Q. dans un deuxième paragraphe (B).

60. Pour une perception très pragmatique de ce nouveau droit, voir M. J. Longtin, *supra* note 59 à la p. 129.

61. On sait que divers critères, divers indices d'ordres formel (procédure) et matériel (fondement et effets) permettent en quelque sorte de transformer une décision administrative en une décision quasi judiciaire et que cette transformation entraîne des effets juridiques importants, telle la possibilité de contester la validité de la décision au moyen d'un recours en évocation devant la Cour supérieure (art. 846 C. p. c.). L'arrêt de principe sur ce sujet a été prononcé par la Cour suprême du Canada : *Ministre du revenu national c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495. La Cour a notamment appliqué cet arrêt dans une affaire *2747-3174 Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919; il a été jugé que la Régie exerce une fonction quasi judiciaire lorsqu'elle révoque un permis.

62. L.J.A., *supra* note 1 aux art. 177, 182-192. Les pouvoirs disciplinaires du C.J.A. s'étendent aussi, en vertu de dispositions législatives spéciales, aux membres de la Régie du logement (art. 603 à 606 L. Ap.) et aux membres de la Commission des lésions professionnelles (art. 24 de la *Loi instituant la Commission des lésions professionnelles et modifiant diverses dispositions législatives*, L.Q. 1997, c. 27).

A. Quelques observations sur la portée des règles générales de procédure prescrites par la L.J.A.

Les règles du droit administratif s'intéressent depuis longtemps à la procédure administrative qui encadre l'exercice des nombreux pouvoirs de tous genres (contractuels, réglementaires, administratifs, quasi judiciaires, judiciaires) confiés aux autorités administratives. La procédure administrative est fort différente de la procédure civile et pénale observée devant les cours de justice, sauf dans une certaine mesure lorsque les autorités administratives exercent des pouvoirs judiciaires. Des règles appropriées de procédure démocratisent et bonifient l'action des autorités administratives, favorisent l'adhésion aux décisions prises et facilitent par là leur exécution. Ces règles prennent généralement leur source dans des textes supralégislatifs et législatifs (chartes sur les droits fondamentaux, lois, règlements) et dans la common law (justice naturelle et équité procédurale).

L'Assemblée nationale a considéré que la réforme de la justice administrative exigeait d'importantes modifications à certaines des règles de la procédure administrative. À ce propos, elle a notamment inclus dans le Titre I de la L.J.A. des «règles générales de procédure»; elle a aussi, dans le cadre de la L. Ap., modifié nombre de règles particulières prescrites dans d'autres lois. L'article premier de la L.J.A. (la «disposition préliminaire») proclame que les règles générales de procédure du Titre I sont applicables aux «décisions individuelles prises à l'égard d'un administré». Le législateur ne mentionne pas que les décisions visées sont adoptées par une autorité administrative mais, outre qu'il soit facile de le présumer, les articles 2 et 9 (*infra*) apportent cette précision. L'expression «décision individuelle» n'est pas définie; chacun de ces deux mots est susceptible de susciter des difficultés d'application et d'interprétation. On comprend évidemment que les décisions de nature réglementaire, à portée générale, sont exclues⁶³. Par ailleurs, dans la version anglaise de la L.J.A., soit à l'article premier, soit dans d'autres dispositions, le mot «administré» est rendu par «*citizen*»; l'application de la L.J.A. aux personnes morales s'en trouve-t-elle compromise?

L'article premier proclame en outre que les décisions individuelles visées par le Titre I de la L.J.A. sont «prises dans l'exercice d'une fonction administrative ou d'une fonction juridictionnelle» («*adjudicative*» dans la version anglaise). Le législateur ne définit pas, du moins directement, ces deux genres de fonction bien qu'il se serve de cette distinction, comme l'annonce l'article

63. L'activité contractuelle de l'administration publique est-elle la source de décision à portée individuelle?

premier, pour édicter deux ensembles distincts de règles générales de procédure. Le Titre I de la L.J.A. est divisé en effet en deux chapitres, l'un consacré aux «règles propres aux décisions qui relèvent de l'exercice d'une fonction administrative» (art. 2 à 8), l'autre aux «règles propres aux décisions qui relèvent de l'exercice d'une fonction juridictionnelle» (art. 9 à 13).

La distinction «fonction administrative-fonction juridictionnelle («*adjudicative*»)» ne nous apparaît pas d'une importance capitale puisque, comme nous allons le constater, les règles générales du Titre I visent en réalité des *décisions* qui entrent dans le cadre de l'article 2, pour la fonction administrative, et dans celui de l'article 9, pour la fonction juridictionnelle (*infra*). Le libellé de ces deux articles est plus important que celui de l'article premier et du titre des chapitres 1 et 2.

Il demeure que la «disposition préliminaire» (article premier) de la L.J.A., de même que le libellé des chapitres 1 et 2 du Titre I, laissent à penser que le législateur est d'avis que les autorités administratives du Québec sont chargées de deux grandes missions lorsqu'elles prennent des décisions à portée individuelle : administrer — rien de surprenant — mais aussi juger («*to adjudicate*»). Il peut paraître singulier qu'une loi proclame que les autorités administratives (le pouvoir exécutif) ont vocation à juger les personnes (les «administrés»). Mais pareille affirmation ne nous scandalise pas, à l'ère de la «justice administrative», à une époque où des «organismes non judiciaires ont le pouvoir de rendre la justice» (arrêt *Blaikie*). La Constitution canadienne ne réserve pas aux cours de justice la responsabilité d'exercer des pouvoirs judiciaires (*supra*, Partie I). La distinction établie par la L.J.A. — fonction administrative, fonction juridictionnelle — ne vaut que pour les fins de cette Loi, et plus spécialement de son Titre I consacré à des règles générales de procédure applicables à des autorités administratives. La L.J.A. n'a pas en elle-même pour effet de transformer une autorité administrative, responsable d'une fonction dite juridictionnelle, en une «cour» de justice apte à rendre de véritables «jugements» et possédant une juridiction inhérente (*supra*, Partie I). La L.J.A. n'abolit pas le principe de l'unité de juridiction (*supra*, Partie I). Elle n'entend pas non plus abroger, en dehors de son propre champ d'action, la distinction traditionnelle formulée avec plus ou moins de bonheur par la common law entre les pouvoirs (et décisions) à portée individuelle des autorités administratives (administratifs, quasi judiciaires, ministériels, judiciaires)⁶⁴. L'Assemblée nationale elle-même

64. *British Columbia Development Corporation c. Friedman*, [1984] 2 R.C.S. 447. Sur la classification des pouvoirs décisionnels à portée individuelle, voir notamment R. Dussault et L. Borgeat, *supra* note 10 aux pp. 304-325.

utilise encore l'expression fonction quasi judiciaire dans des lois importantes⁶⁵, notamment aux articles 23 et 56(1) de la *Charte des droits et libertés de la personne*⁶⁶, d'une valeur supra législative, qui exigent que les autorités administratives, titulaires de «fonctions quasi judiciaires», donnent aux personnes concernées par leurs décisions la possibilité préalable d'être entendues, en toute impartialité (*supra*, Partie I).

Ce qui importe, sous le titre I de la L.J.A., c'est de savoir quelles décisions sont visées dans l'un et l'autre de ses 2 chapitres et c'est là l'objet exclusif d'articles particuliers : l'article 2, complété par l'article 3, et l'article 9 (*infra*). En effet, toutes les décisions individuelles adoptées par les diverses autorités administratives du Québec, dans l'exercice d'une fonction administrative ou juridictionnelle, ne sont pas nécessairement assujetties aux règles générales de procédure du Titre I, mis à part le fait que ces règles peuvent être modifiées par des textes particuliers. Le Titre I a une portée limitée *ratione personae* et *ratione materiae*.

Les articles 2 et 3 délimitent le champ d'action du chapitre 1 («décisions qui relèvent de l'exercice d'une fonction administrative») :

*2. Les procédures menant à une décision individuelle prise à l'égard d'un administré par l'Administration gouvernementale, en application des normes prescrites par la loi, sont conduites dans le respect du devoir d'agir équitablement.*⁶⁷

«3. L'Administration gouvernementale est constituée des 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.

65. Voir la *Loi sur le Barreau*, L.R.Q., c. B-1; la *Loi sur l'aide juridique*, L.R.Q., c. A-14; la *Charte de la langue française*, *supra* note 3; la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, L.R.Q., c. A-21. À noter que cette dernière loi fait référence à des renseignements «obtenus dans l'exercice d'une fonction d'adjudication par un organisme public exerçant des fonctions quasi judiciaires» (art. 53). La L.J.A. et sa Loi d'application ne modifient certes pas l'article 846 du *Code de procédure civile*, *supra* note 48 relatif au recours en évocation devant la Cour supérieure; selon la jurisprudence, ce recours est recevable non seulement à l'encontre des jugements des cours inférieures mais aussi des décisions quasi judiciaires prises par des autorités administratives.

66. *Supra* note 38.

67. On remarque que l'article 2 contient aussi une règle générale de procédure, qu'il faut toutefois lire en tenant compte notamment des articles 4 à 8.

Il est relativement facile pour un juriste d'identifier les *décideurs* visés dans le chapitre 1⁶⁸. On observe que les ministères peuvent être assujettis au chapitre 1; au Québec, la justice administrative ne s'intéresse pas qu'à l'activité décisionnelle des tribunaux administratifs. Par ailleurs, nombre de tribunaux administratifs (organismes de régulation, organismes d'adjudication) font partie de l'Administration gouvernementale. Mais les organismes d'adjudication sont susceptibles d'être plutôt assujettis au chapitre 2 (fonction juridictionnelle). Il résulte implicitement de l'article 3 que nombre d'autorités administratives échappent à l'emprise du chapitre 1 : le gouvernement (le conseil exécutif), les conseils municipaux, les corporations professionnelles, etc.

Il est moins facile d'identifier les *décisions* auxquelles réfère l'article 2. Quand peut-on dire d'une décision à portée individuelle qu'elle est prise «en application des normes prescrites par la loi» («*pursuant to norms and standards prescribed by law*»). Que signifie les mots «norme» (objective, subjective?) et «loi» (statut, règlement, directive, common law?). Faut-il comprendre qu'une décision discrétionnaire, exemple traditionnel du produit de l'exercice d'une fonction administrative, échappe à l'article 2? L'auteur d'une décision judiciaire n'applique-t-il pas des normes prescrites par la loi? Quoi qu'il en soit, on comprend que l'article 2 s'intéresse spécialement aux permis, aux autorisations, aux prestations de tous genres octroyés par des ministères et des organismes administratifs.

Lorsqu'il s'agit de *litiges*, il faut prendre soin de consulter les dispositions du chapitre 2 du Titre I, consacrées à l'exercice d'une fonction juridictionnelle («*adjudicative*»). L'article 9 indique la portée des règles générales édictées par ce chapitre :

*Les procédures menant à une décision prise par le Tribunal administratif du Québec ou par un autre organisme de l'ordre administratif chargé de trancher des litiges opposant un administré à une autorité administrative ou à une autre autorité décentralisée sont conduites, de manière à permettre un débat loyal, dans le respect du devoir d'agir de façon impartiale.*⁶⁹

68. L'article 178 L.J.A. oblige le C.J.A. à publier annuellement à la *Gazette Officielle du Québec* la liste des ministères et des organismes qui constituent l'Administration gouvernementale au sens de l'article 3. Le Conseil ne s'est pas encore acquitté de ce devoir; on en est pour le moins surpris.

69. On note que l'article 9, comme l'article 2, s'intéresse non seulement aux organismes et aux décisions visés mais qu'il traite également de la procédure généralement applicable. À ce sujet, il faut tenir compte aussi, notamment, des articles 10 à 13.

Cet article, comme plusieurs autres, est susceptible de faire couler beaucoup d'encre.

Certes, les règles générales applicables en matière juridictionnelle s'appliquent au T.A.Q.; nous le rappellerons dans le deuxième paragraphe. Mais que signifie l'expression «ou par un autre organisme [*“body”*] de l'ordre administratif [*“of the administrative branch”*] chargé de trancher des litiges [*“settling disputes”*] opposant un administré [*“citizen”*] à une autorité administrative»? *Ratione personae*, le législateur vise des organismes administratifs (des tribunaux administratifs) qui n'ont pas nécessairement à faire partie de l'administration gouvernementale au sens de l'article 3 du chapitre 1. *Ratione materiae*, ces organismes doivent être chargés d'une responsabilité toute particulière : *trancher des litiges* et pas n'importe lesquels puisqu'ils doivent opposer un administré à une autorité administrative. Outre le T.A.Q., quelles institutions le législateur a-t-il à l'oeil? Le C.J.A. doit publier annuellement à la Gazette Officielle la liste des organismes concernés⁷⁰; il est peut-être révélateur qu'il ne se soit pas encore acquitté de cette obligation; de toute façon, à notre avis, sa liste ne fera pas autorité puisqu'il n'a pas reçu la compétence d'interpréter l'article 9.

Un organisme administratif entre-t-il dans le champ d'action de l'article 9 s'il est «chargé», *accessoirement* à d'autres attributions, de trancher des litiges entre un administré et une autorité administrative? Des tribunaux administratifs comme la Régie du logement et le Tribunal du travail sont-ils exclus de la portée de l'article 9 parce qu'ils tranchent généralement des litiges entre locataires et locateurs, employés et employeurs? Une autorité administrative ne peut-elle pas faire l'objet d'un recours devant ces deux organismes à titre de locateur ou d'employeur? Etc.

En prenant connaissance de l'article 9 (en entier), on pense évidemment à la notion de pouvoir (fonction) judiciaire, une expression pas nécessairement facile à définir, mais que la Cour suprême du Canada a présenté comme suit dans un arrêt relatif à la délégation de pouvoirs judiciaires à un tribunal administratif :

[O]n ne peut répondre à la question de savoir si une fonction donnée est «judiciaire» en se fondant uniquement sur les façades de la procédure. Il faut d'abord établir la nature de la question que le tribunal doit trancher [...]. La marque d'un pouvoir judiciaire est l'existence d'un litige entre des parties dans lequel le tribunal est appelé à appliquer un ensemble reconnu de règles de manière conforme à l'équité et à l'impartialité. La décision porte d'abord sur les

70. Art. 178 L.J.A., *supra* note 1.

*droits des parties au litige plutôt que sur l'examen du bien-être de la collectivité.*⁷¹

C'est donc, à notre avis, aux pouvoirs judiciaires des autorités administratives que le législateur réfère à l'article 9⁷². Mais seulement certains de ces pouvoirs sont visés dans un chapitre utilisant l'expression «fonction juridictionnelle («*adjudicative*») : les *litiges* doivent opposer un administré à une autorité *administrative* et ils doivent être tranchés par un organisme *administratif chargé* de ce faire. Il y a matière à interprétation... Mais, ne l'oublions pas, il ne s'agit pas d'interpréter la constitution canadienne ou les chartes sur les droits des personnes; il faut décider seulement à quels organismes, outre le T.A.Q., s'appliquent les règles générales de procédure du chapitre 2 du Titre 1 de la L.J.A., règles générales que, pour la plupart, la loi (Charte québécoise, lois particulières, common law) imposait déjà aux autorités administratives qui exercent des pouvoirs judiciaires.

Résultat du libellé de l'article 9 — reste à savoir comment il sera interprété —, il y aurait donc en droit québécois deux sortes de pouvoirs judiciaires exercés par des autorités administratives; d'une part, ceux visés par l'article 9 et les articles 10 à 13 de L.J.A. qui précisent les obligations procédurales et générales des organismes concernés; d'autre part, ceux non touchés par ces articles 9 à 13, telles les attributions de la Régie du logement et du Tribunal du travail. Par ailleurs, en dehors du cadre de la L.J.A., la notion de pouvoir quasi judiciaire n'a certes pas cessé d'exister.

Si l'on prend connaissance du contenu des règles générales prescrites aux articles 9 à 13 de la L.J.A., on constate que le législateur aurait pu en étendre la portée à tous les organismes (tribunaux) administratifs chargés de trancher des litiges, sans restriction quant à l'identité des parties ou du décideur.

Les règles générales de procédure du Titre I, inscrites dans les chapitres 1 (fonction administrative) et 2 (fonction juridictionnelle), sont «complétées», nous avertit l'article premier, par d'autres règles particulières «établies par la loi [*“law”*] ou sous son autorité». On pense aux dispositions pertinentes des chartes canadienne et québécoise sur les droits de la personne (de valeur supralégislative); aux règles de procédure prescrites dans des lois (et règlements), s'appliquant spécialement à l'activité décisionnelle de certaines autorités et

71. *Renvoi relatif à la Loi de 1979 sur la location résidentielle (Ont.)*, [1981] 1 R.C.S. 714 aux pp. 735 et 743 (j. Dickson).

72. Nous ne partageons pas l'avis de Y. Ouellette — une fois n'est pas coutume — qui estime que l'article 9 vise en réalité des pouvoirs quasi judiciaires; *supra* note 10 aux pp. 81-88.

souvent modifiées par la *Loi d'application*; on songe même aux règles de procédure prenant leur source dans la common law lorsqu'elles ne sont pas incompatibles avec les règles générales⁷³. En somme, nonobstant leur importance, les règles générales n'épuisent pas la liste des règles de procédure susceptibles d'encadrer l'adoption d'une décision assujettie au Titre I de la L.J.A. Qui plus est, ces règles générales peuvent être modifiées par des règles particulières (spéciales); aucun article de la L.J.A. n'assure la prépondérance de son contenu en cas de conflit avec d'autres textes législatifs.

B. Le Tribunal administratif du Québec : un survol

Le Titre II (articles 14 à 164) et les quatre annexes de la L.J.A. sont consacrés au T.A.Q. En outre, les règles générales de procédure de la L.J.A., applicables à la fonction juridictionnelle (Titre I, chapitre 2), s'imposent en principe au respect de ce Tribunal (art. 9). Par ailleurs, les dispositions de la L.J.A. relatives au T.A.Q. sont complétées (parfois modifiées) par des lois particulières. Plus de 240 des 877 articles de la L. Ap. s'intéressent au T.A.Q. Survoler le Tribunal administratif du Québec, c'est donc passer rapidement au-dessus d'un ensemble considérable de dispositions législatives dont certaines ont l'allure de nimbus Nous présumons que toutes les dispositions de la L.J.A. et de la L. Ap. sont entrées en vigueur; cette présomption n'est pas en réalité toujours fondée⁷⁴.

1. La nature du T.A.Q.

Le législateur s'est montré plutôt discret sur la nature du T.A.Q. lorsqu'il a adopté le premier alinéa de l'article 14 de la L.J.A. : «Est institué le Tribunal administratif du Québec». Il faut cependant se rappeler que l'Assemblée nationale a précisé à l'article 9 du Titre I que ce Tribunal est un «organisme de l'ordre administratif chargé de trancher des litiges opposant un administré à une autorité administrative ou à une autorité décentralisée».

Sans remettre évidemment en question le statut d'organisme administratif du T.A.Q., l'article 14 fait ensuite savoir en quelque sorte de façon très générale à quelles occasions le Tribunal tranche des litiges.

73. Sur l'applicabilité des règles de common law, à titre évidemment interprétatif mais aussi supplétif, voir notamment G. Pépin, *supra* note 59 à la p. 646.

74. Voir le décret D.1524-97, *supra* note 56.

Il a pour fonction dans les cas prévus par la loi de statuer sur les recours formés contre [«to make determinations in respect of proceedings brought against»] une autorité administrative ou une autorité décentralisée.

Sauf disposition contraire de la loi, il exerce sa compétence à l'exclusion de tout autre tribunal ou organisme juridictionnel.

Le législateur n'octroie pas au T.A.Q. le statut de «cour» ou la qualité de «cour d'archives». Notons au passage qu'il a fait de même pour le Tribunal du travail, le Tribunal des professions et le Tribunal des droits de la personne, trois tribunaux administratifs (semble-t-il)⁷⁵ composés de juges de la Cour du Québec et qui ne sont peut-être pas visés par l'article 9 de la L.J.A. bien qu'ils soient appelés à trancher des litiges (*supra*).

En prenant connaissance des articles 14 et 9 de la L.J.A., on a l'impression que le législateur veut peut-être transmettre le message suivant : Le T.A.Q. est un tribunal administratif..., un genre d'institution dont il est question notamment dans de nombreux rapports soumis au gouvernement québécois. Il a pour mission, lorsque des textes législatifs l'y autorisent, de trancher des litiges qui ont comme caractéristique commune d'opposer une personne à une autorité administrative. Ne rangez donc pas le T.A.Q. dans la catégorie des tribunaux administratifs de régulation mais dans celle des tribunaux administratifs d'adjudication; il n'est pas un «*department substitute tribunal*» mais un «*court substitute tribunal*».

75. La *Loi sur les tribunaux judiciaires*, *supra* note 8, ne fait pas mention de ces trois tribunaux, à la différence du Tribunal de l'expropriation présenté comme une chambre de la Cour du Québec (art. 80). La Cour d'appel du Québec a jugé que le Tribunal du travail formait une division de la Cour du Québec : *Syndicat des employés de l'aluminium de Shawinigan Inc. c. Tribunal du Travail*, [1998] C.A. 262; la Cour suprême du Canada l'a qualifié de tribunal administratif : *Supermarchés Jean Labrecque Inc. c. Tribunal du travail*, [1987] 2 R.C.S. 219. Dans un arrêt *Chambre des notaires du Québec c. Haltrecht*, [1992] R.J.Q. 947, la Cour d'appel observe au passage que le Tribunal des professions est une «division de la Cour du Québec» (p. 953). La Cour d'appel semble aussi d'avis, guère motivé, que le Tribunal des droits de la personne est une cour de première instance : *Coutu c. T.D.P.Q.*, [1993] R.J.Q. 2793. Des auteurs incluent le Tribunal du travail et le Tribunal des professions dans leur liste de tribunaux administratifs : *supra*, note 46. L'article 79 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* porte que : «La Cour [du Québec] ou ses juges siègent également en matière administrative ou en appel dans les cas prévus par la loi.» Nombre de juridictions d'appel ont été confiées effectivement à cette Cour ou à ses juges; mais les trois tribunaux ci-haut mentionnés sont des institutions distinctes de la Cour du Québec.

2. La compétence *ratione materiae* du T.A.Q.

Le T.A.Q. tranche un litige entre un administré et une autorité administrative lorsqu'un texte de loi lui octroie (expressément) la compétence de statuer sur un «recours formé contre une autorité administrative»; quelque 75 lois provinciales l'habilitent à ce faire. Il s'agit de recours à l'encontre de décisions initiales prises par diverses autorités administratives : ministères, commissions, régies, corporations municipales, etc. Ces décisions portent sur toutes sortes de matières : assurance, urbanisme, services de santé, services sociaux, valeurs mobilières, expropriation, évaluation foncière, transport, immigration, télécommunication, environnement, protection du consommateur, cinéma, etc. On peut rapidement prendre connaissance de l'importance quantitative et qualitative de la compétence *ratione materiae* du T.A.Q. en parcourant les quatre annexes de la L.J.A. Alors que les quelques 75 lois provinciales portent création des recours devant le T.A.Q., en les assujettissant parfois à des règles différentes de celles que l'on trouve dans la L.J.A., les quatre annexes répartissent ces recours⁷⁶ entre les 4 sections du Tribunal mises en place par l'article 17 de la L.J.A. : section des affaires sociales, section des affaires immobilières, section du territoire et de l'environnement, section des affaires économiques. (Une annexe pour chaque section). On conçoit que, vu sa compétence très vaste et fort diversifiée, le T.A.Q. aurait pu difficilement prétendre au titre d'organisme spécialisé s'il n'avait pas été divisé en sections. Les membres du T.A.Q. sont par ailleurs affectés, en principe, à une section⁷⁷. La division en sections est susceptible de favoriser l'accroissement des compétences du Tribunal.

En avril 1998, le ministre de la Justice exprimait l'avis que le T.A.Q. rendrait entre 20 000 et 25 000 décisions par année. La compétence du T.A.Q. n'est pas limitée par des considérations d'ordre monétaire (*quantum pecuniaire*)⁷⁸.

Sous les nombreux «recours» confiés au T.A.Q. se cachent en réalité le plus souvent des «appels» auparavant du ressort d'autres organismes administratifs et même de cours de justice. Cela explique qu'au printemps 1999,

76. Consulter aussi les articles 14, 18 à 37, 109 L.J.A., *supra* note 1.

77. *Ibid.* aux art. 39, 77 et 81.

78. Se rappelle-t-on qu'en 1965, la constitutionnalité de l'augmentation de 200 à 500 dollars du *quantum pecuniaire* de la juridiction de la Cour de magistrat, «ancêtre» de la Cour du Québec, a fait l'objet d'un avis de la Cour suprême du Canada : *Renvoi touchant la constitutionnalité de la loi concernant la juridiction de la Cour de magistrat*, [1965] R.C.S. 772. Cette augmentation fût jugée valide «à la lumière de la valeur courante du dollar» (p. 783).

il appert qu'environ 17 000 québécois étaient en attente d'une décision du T.A.Q.⁷⁹.

Le T.A.Q. porte en effet fusion de 5 organismes administratifs (fusion de compétences et fusion de membres) : la Commission des affaires sociales (C.A.S.), le Bureau de révision de l'évaluation foncière (B.R.E.F.), le Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole (T.A.P.T.A.), le Bureau de révision en immigration (B.R.I.), la Commission d'examen des troubles mentaux (C.E.T.M.)⁸⁰. Sont en outre transférées au T.A.Q. des compétences d'appel de la Cour du Québec (assurance, protection du consommateur, compagnies, valeurs mobilières, etc.), de la Cour d'appel (transport, télécommunication), de la Commission municipale, de la Régie des marchés agricoles et alimentaires; toujours il s'agissait d'appels de décisions prises par des autorités administratives. Le T.A.Q. succède aussi, en matière d'expropriation, au Tribunal de l'expropriation, une institution que l'on hésite pour le moins à qualifier de tribunal administratif puisqu'il s'agissait d'une chambre spécialisée de la Cour du Québec⁸¹. La compétence du T.A.Q. en cette matière — fixer les indemnités — soulève des questions particulières.

Sur sa lancée, l'Assemblée nationale confie en outre au T.A.Q. des recours complètement nouveaux, toujours à l'encontre de décisions prises par des autorités administratives; on les trouve dans une douzaine de lois (décisions du ministre de l'éducation sous la *Loi sur l'enseignement privé*; décisions du comité chargé d'appliquer les dispositions de la *Charte de la langue française* relatives à la langue d'enseignement; décisions de la Régie des alcools, de la Régie des rentes, de la Régie des marchés agricoles et alimentaires; décisions d'une corporation municipale en matière d'exemption de taxes; etc.).

On est porté à se demander si, avant d'ajouter de nouveaux recours, le ministère de la Justice a procédé à un inventaire de tous les pouvoirs décisionnels à portée individuelle des autorités administratives du Québec (y compris le gouvernement), afin de départager ceux qui donnaient lieu à un recours devant le T.A.Q. et ceux qui pourraient faire l'objet d'un tel recours. Dans le Rapport Garant⁸², dont le législateur s'est largement inspiré, un recours devant le T.A.Q. représentait la contrepartie de la déjudiciarisation du processus décisionnel des

79. *La Presse Juridique*, vol. 7, avril 1999.

80. Notons, sans plus, que le T.A.Q. exerce alors une responsabilité qui tire son origine du *Code criminel*. Voir l'article 19 L.J.A., *supra* note 1.

81. *Loi sur les tribunaux judiciaires*, *supra* note 8, art. 80.

82. *Supra* note 9.

autorités administratives appelées à exercer des attributions (à portée individuelle) autres que juridictionnelles; nous ne sommes pas en mesure d'indiquer si cette sorte de principe directeur a été totalement appliqué.

Pour des raisons qui tiennent semble-t-il au processus particulier de nomination de ses membres, l'importante Commission d'appel en matière de lésions professionnelles (C.A.L.P.) n'a pas été intégrée au T.A.Q., contrairement à ce que prévoyait le projet de *Loi sur la justice administrative*; cet organisme a fait l'objet d'une réforme particulière et est devenu la Commission des lésions professionnelles⁸³. Il s'agit, comme le T.A.Q., d'un organisme juridictionnel au sens de l'article 9 de la L.J.A. : la Commission tranche des litiges opposant un administré à une autorité administrative. Le législateur ne l'a pas qualifié de «tribunal administratif»; nous avons indiqué dans la première section que cette expression n'a de toute façon aucune signification et implications juridiques précises.

3. La procédure et la preuve devant le T.A.Q.

Lorsqu'il statue sur les recours de son ressort, le T.A.Q., et les parties qui se présentent devant lui, doivent observer des règles de procédure et de preuve nombreuses et détaillées, souvent originales, marquées au coin d'une judiciarisation prononcée (il s'agit de trancher des litiges) et de nature essentiellement contradictoire (et non inquisitoire). Les avocat(e)s devraient pouvoir s'y retrouver assez facilement... Ainsi que l'a relevé M. J. Longtin : «[...] 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.»⁸⁴

Ces règles de procédure et de preuve prennent leur source 1) dans les règles générales de procédure prescrites en matière juridictionnelle par les articles 10 à 13 du Titre I de la L.J.A.; 2) dans le chapitre 6 du Titre II de la L.J.A. (articles 99 à 164) intitulé «règles de preuve et de procédure» devant le

83. *Loi instituant la Commission des lésions professionnelles et modifiant diverses dispositions législatives*, L.Q. 1997, c. 27.

84. M.J. Longtin, *supra* note 59 à la p. 127.

T.A.Q.⁸⁵; 3) ailleurs de-ci de-là dans la L.J.A.⁸⁶; 4) dans des règlements édictés par le T.A.Q. et approuvés par le gouvernement⁸⁷; 5) dans les lois portant création de recours devant le T.A.Q. lorsque le législateur estime qu'il convient de modifier les règles de la L.J.A.; 6) dans les chartes canadienne et québécoise sur les droits de la personne auxquelles la L.J.A. et la L. Ap. n'entendent pas déroger; 7) peut-être dans la common law, si la quantité considérable et le contenu des dispositions législatives sur la preuve et la procédure laissent place à un rôle supplétif (et non pas seulement interprétatif)⁸⁸ pour cette source fondamentale de droit administratif québécois.

Nous signalons ici l'objet de *quelques* règles de procédure, histoire d'attirer l'attention sur leur originalité.

- La conciliation et la conférence préparatoire sont possibles devant le T.A.Q.⁸⁹. Le législateur reconnaît d'une certaine façon que la création du T.A.Q., destinée à remédier aux lacunes de la justice judiciaire, n'est pas une panacée.
- Le T.A.Q. est bien entendu maître de sa procédure, dans le cadre de la loi; mais il doit mener les débats «de façon à faire apparaître le droit et en assurer la sanction»⁹⁰. Le législateur souligne par là le caractère judiciaire des attributions du T.A.Q.

85. L'article 99 L.J.A., *supra* note 1, dit en somme que les articles 100 à 164 ont pour objet d'adapter les règles générales du Titre I, chapitre 2, au contexte particulier du T.A.Q.

86. Ainsi, par exemple, on trouve aux articles 27 à 35 des règles relatives aux «quorum» des diverses sections du T.A.Q. Le «banc» d'une section est *généralement* formé de 2 membres, dont au moins l'un est juriste («avocat ou notaire»); ce dernier n'a pas la responsabilité particulière de trancher les questions de droit. Voir aussi l'article 82.

87. Voir l'article 109 L.J.A., *supra* note 1. Un projet de *Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec* a été publié à la *Gazette Officielle* : (1999) 131 G.O.Q. II 165.

88. Certaines expressions de la L.J.A. seront sans doute interprétées à la lumière de la common law. Que signifie «décision individuelle», «agir de façon impartiale», «motiver» une décision, etc.

89. Art. 120 à 127 L.J.A., *supra* note 1. Consulter D. Mockle «Les modes alternatifs de règlement des litiges en droit administratif», dans *Médiation et modes alternatifs de règlement des conflits : aspects nationaux et internationaux*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997 aux pp. 85-133; F. Houle et D. Mockle, «Conciliation des litiges et formes alternatives de régulation en droit administratif fédéral», (1998) 36 O.H.L.J. 703.

90. Art. 11 L.J.A., *supra* note 1.

- Si le T.A.Q. n'est pas assujéti aux règles de la preuve en matière civile, il peut toutefois décider de les appliquer⁹¹. En tout temps, même d'office, il doit rejeter un élément de preuve susceptible de déconsidérer l'administration de la justice⁹².
- L'autorité administrative qui est l'auteure de la décision contestée devant le T.A.Q. est «partie à l'instance»⁹³.
- Les membres du personnel du Tribunal prêtent assistance à toute personne qui la requiert pour la formulation de tout acte de procédure adressé au T.A.Q.⁹⁴.
- Un recours formé devant le T.A.Q. ne suspend pas l'exécution de la décision contestée à moins qu'un texte législatif particulier ne prévoit le contraire ou à moins que, sur requête instruite et jugée d'urgence, un membre du Tribunal n'en ordonne autrement en raison de l'urgence ou du risque d'un préjudice sérieux et irréparable⁹⁵.
- Un recours devant le T.A.Q. doit être formé par requête en principe dans les 30 jours de la notification de la décision (60 jours dans les affaires traitées par la Section des affaires sociales)⁹⁶. Le Tribunal doit favoriser la tenue de l'audience dans les 6 mois qui suivent le dépôt de la requête introductive d'instance⁹⁷. La décision du T.A.Q. doit être rendue en principe dans les 3 mois de sa prise en délibéré⁹⁸.
- Le T.A.Q. est tenu de donner aux parties l'occasion d'être entendues⁹⁹; nombre de dispositions explicitent la portée de ce droit fondamental.

91. *Ibid.*

92. *Ibid.*

93. *Ibid.* art. 101.

94. *Ibid.* art. 104.

95. *Ibid.* art. 107. Voir aussi les articles 322, 481, 763 L. Ap. ainsi que les articles 37 et 466 du même texte. Pour un exemple d'ordonnance de sursis, consulter *Thursday's Restaurant Bar Inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, TAQE 98 AD-51.

96. Art. 110 L.J.A., *supra* note 1.

97. *Ibid.* art. 128.

98. *Ibid.* art. 146.

99. *Ibid.* art. 10.

- Toute partie au recours («à l'instance») peut présenter tout moyen pertinent de droit ou de fait pour la détermination de ses droits et obligations¹⁰⁰. On constate à nouveau que c'est bien un litige que le T.A.Q. doit trancher et de façon à assurer la sanction des règles de droit.
- À certaines conditions, un membre du T.A.Q. peut prendre connaissance d'office d'opinions et de renseignements qui relèvent de sa spécialisation ou de celle de la section à laquelle il est affecté¹⁰¹.
 - La décision du T.A.Q. terminant une affaire doit être écrite et motivée, même si elle a été portée oralement à la connaissance des parties¹⁰².
 - Une décision du T.A.Q. est exécutoire; toutefois l'exécution forcée se fait par le dépôt de cette décision au greffe d'un tribunal judiciaire conformément aux règles du *Code de procédure civile*¹⁰³.
 - Commet un outrage au tribunal toute personne qui contrevient à une décision ou à une ordonnance exécutoire¹⁰⁴. Il ne semble pas que le législateur veuille confier au T.A.Q. la compétence de statuer sur cet outrage «*ex facie*».
 - Le T.A.Q. peut, sur demande, à certaines conditions, réviser ou révoquer toute décision qu'il a rendue¹⁰⁵.
 - Le Tribunal peut siéger à tout endroit du Québec¹⁰⁶.

4. Le statut des membres du T.A.Q.

100. *Ibid.* art. 137.

101. *Ibid.* art. 140 à 142.

102. *Ibid.* art. 13.

103. *Ibid.* art. 156.

104. *Ibid.* art. 157. Voir aussi *supra* note 20.

105. *Ibid.* art. 153 à 155. Sur le droit (complexe) applicable à l'auto-révision, voir notamment Y. Ouellette, *supra* note 10 aux pp. 473-539.

106. Art. 84 L.J.A. *supra* note 1.

L'article 38 de la L.J.A. prévoit que le gouvernement détermine (à sa discrétion) le nombre de membres du T.A.Q.; il en existe une centaine, une minorité exerçant leurs fonctions à temps partiel. Conformément à la tradition en matière de justice administrative, il n'est pas requis d'être juriste («avocat ou notaire» dit le législateur) pour être nommé au T.A.Q.; environ 60 membres possèdent cependant cette qualité...; on trouve aussi au T.A.Q. des médecins, des évaluateurs agréés, des travailleurs sociaux, etc. (Ce ne sont pas des assesseurs). La présence de non juristes au sein d'un organisme spécialisé chargé uniquement de trancher des litiges en appliquant des règles de droit, peut être matière à discussions; il est vrai cependant que le T.A.Q. doit aussi apprécier des faits avant de rendre ses décisions.

On sait combien les récents rapports consacrés aux tribunaux administratifs canadiens ont déploré l'absence d'un statut juridique adéquat pour les membres des tribunaux administratifs (*supra*, Partie I). C'est là d'ailleurs le principal reproche formulé à l'endroit de la justice administrative. Le Rapport Ouellette¹⁰⁷ a dénoncé «l'affligeante ambiguïté» du statut des membres des tribunaux administratifs, marqué au coin de «l'imprécision, l'incohérence, l'inégalité, la précarité et l'absence de transparence»¹⁰⁸.

L'Assemblée nationale, soucieuse de remédier à ce problème, a décidé de donner aux membres du T.A.Q. un statut largement bonifié, si on le compare à celui consenti aux membres d'autres tribunaux administratifs provinciaux et fédéraux; et cela, dans le but d'assurer l'indépendance et l'impartialité des membres au bénéfice des administrés. Sûre d'elle, l'Assemblée nationale proclame en quelque sorte à l'article 38 de la L.J.A. qu'il résulte des dispositions consacrées à ce statut que : «Le Tribunal est composé de membres impartiaux et indépendants».

La L.J.A. contient effectivement plusieurs articles relatifs aux droits et obligations des membres, sans oublier le président et les vice-présidents¹⁰⁹; il convient d'ailleurs de leur adjoindre les dispositions portant sur le pouvoir disciplinaire du C.J.A.¹¹⁰. Tel que prévu dans la L.J.A., ces articles sont complétés par des règlements. Le Code de déontologie n'a pas encore été

107. *Supra* note 9.

108. *Ibid.* à la p. 144. Consulter aussi K. M. Wyman, «Appointments to Adjudicate Tribunals : Politics and the Courts» (1999) 55 U.T.F.L. Rev. 101.

109. Art. 38 à 81 L.J.A., *supra* note 1.

110. *Ibid.* art. 177 à 198.

adopté¹¹¹. Mais le *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* a été édicté¹¹² de même que le *Règlement sur la rémunération et les autres conditions de travail des membres du Tribunal administratif du Québec*¹¹³.

Il faut toutefois signaler que lors de l'entrée en vigueur de la L.J.A., le 1er avril 1998, le T.A.Q. était composé des membres (y compris le cas échéant les assesseurs) de la Commission des affaires sociales, du Bureau de révision de l'évaluation foncière, du Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole, du Bureau de révision en immigration et de la Commission d'examen des troubles mentaux, tous affectés automatiquement au nouveau Tribunal en vertu d'un ensemble complexe de dispositions de la L. Ap., notamment de son article 841¹¹⁴. L'article 842 de la L. Ap. porte par exemple que :

Les qualités requises par la [L.J.A.] et notamment l'expérience pertinente de 10 ans à l'exercice des fonctions du Tribunal administratif ne sont pas exigées des personnes qui deviennent membres du Tribunal par application de l'article 841, même lors d'un renouvellement subséquent, aussi longtemps qu'elles demeurent membres du Tribunal.

Sous réserve des dispositions transitoires prescrites par la L. Ap., le processus de sélection, de nomination, de destitution des membres du T.A.Q., de même que la durée de leur mandat (cinq ans), fera certes l'envie de bien des membres de tribunaux administratifs canadiens; encore qu'il soit troublant de constater que des fonctionnaires en congé sans solde peuvent être membres du T.A.Q.¹¹⁵.

La question délicate du renouvellement des mandats, source possible de dépendance, retiendra probablement une attention spéciale; déjà des non-renouvellements de membres du T.A.Q. sont à l'origine de controverses et même d'une intervention du Barreau du Québec. La L.J.A. laisse à entendre que le renouvellement est la règle et le non-renouvellement l'exception; toutefois, elle confie au gouvernement le pouvoir réglementaire de déterminer les critères

111. *Ibid.* art. 180 et 181.

112. *Ibid.* art. 42 et 49; D.317-98, 18 mars 1998, (1998) 130 G.O.Q. II 1800.

113. Art. 56 L.J.A., *supra* note 1; D.318-98, 18 mars 1998, (1998) 130 G.O.Q. II 1804.

114. Art. 841 à 854 L. Ap., *supra* note 57.

115. Art. 60 L.J.A., *supra* note 1.

applicables en cette matière¹¹⁶. Le règlement adopté¹¹⁷ est pour le moins singulier : le comité spécial chargé de formuler une recommandation de renouvellement ou de non-renouvellement doit vérifier si le membre concerné satisfait toujours aux critères prévus pour une nomination au T.A.Q. et il doit tenir compte en outre, «des besoins du Tribunal»¹¹⁸. On peut s'interroger sur l'opportunité du premier critère et sur la validité du second, un règlement ne pouvant contenir des dispositions trop imprécises ou attributives d'une trop grande discrétion¹¹⁹.

Reste à savoir si le statut bonifié des membres du T.A.Q. est conforme aux exigences d'indépendance et d'impartialité requises par la common law (justice naturelle) et, surtout, par l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*¹²⁰ et peut-être même parfois par l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*¹²¹. Nous nous sommes interrogé sur ce sujet dans un article de revue¹²² et un juge de la Cour supérieure est actuellement saisi de cette difficulté¹²³. L'affaire est «*sub judice*»... À quelle modulation des exigences de l'indépendance et de l'impartialité judiciaires (de la magistrature) faut-il se livrer, s'il y a lieu, lorsque l'on est en présence d'un organisme administratif qui exerce uniquement une mission judiciaire consistant à trancher des litiges opposant des administrés à des autorités administratives (l'État)?

Dans l'arrêt *Blaikie* de 1979, la Cour suprême du Canada a jugé que :

La province ne doit pas être à même de diminuer la garantie accordée [par l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867] pour l'usage du

116. *Ibid.* art. 48 et 49.

117. *Supra* note 112.

118. *Ibid.* art. 27 du Règlement.

119. Voir notamment G. Pépin, «La nullité des lois et des règlements pour cause d'imprécision : une norme unique ou deux normes distinctes de contrôle» (1996) 56 R. du B. 643.

120. *Supra* note 38, art. 23 et 56(1). Voir *supra* note 39.

121. Voir *supra* note 39. Nous ignorons ici la compétence du T.A.Q. prenant son origine dans le *Code criminel* et qui fait penser à l'article 11 d) de la Charte canadienne : art. 19 L.J.A., *supra* note 1 (troubles mentaux).

122. G. Pépin, *supra* note 59 aux pp. 655-658. Voir aussi *supra*, note 108 et *Ocean Port Hotel Ltd. c. British Columbia (Liquor Control, General Manager)*, (1999) 174 D.L.R. (4th) 498 (C.A., C.-B.), commenté par J.L.H. Sprague (1999) 12 C.J.A.L.P. 349; *Weatherill c. Canada (P.G.)*, (1999) 4 C.F. 107 (Sect. 1^{re} inst.).

123. Dans le cadre d'un recours déclaratoire, le Barreau de Montréal conteste la validité de plusieurs articles de la L.J.A. aux motifs qu'ils sont incompatibles avec l'article 23 de la Charte québécoise. L'audition a eu lieu à la mi-septembre (1999).

*français ou de l'anglais dans les procédures judiciaires en remplaçant les cours par des organismes ayant pouvoir de rendre la justice [...]*¹²⁴

En conséquence, ces organismes doivent respecter les droits linguistiques que l'article 133 reconnaît aux justiciables. Dans quelle mesure le législateur peut-il diminuer la portée des garanties constitutionnelles et quasi constitutionnelles rattachées à l'indépendance et à l'impartialité judiciaires, garanties qui existent pour le bénéfice des justiciables et non des juges, en remplaçant les cours de justice par des organismes administratifs ayant le pouvoir de rendre la justice? «*That is the question!*» Par ailleurs, l'indépendance des membres des tribunaux administratifs ne se mesure pas qu'à l'aune de l'indépendance judiciaire; par exemple, celle-ci ne s'intéresse pas (encore) à la sélection et à la nomination des juges tandis que la sélection et la nomination des membres des tribunaux administratifs sont des sujets de grande préoccupation.

124. [1979] 2 R.C.S. 1016, 1029.

5. Le rôle du T.A.Q. (objet et portée de ses décisions)

Environ 75 lois provinciales habilite le T.A.Q. à «statuer sur des recours» et, ce faisant, à «trancher des litiges» opposant un administré insatisfait à une autorité administrative. Le législateur veut par là protéger les administrés dans certains cas particuliers, qu'il a lui-même identifiés; il désire sans doute aussi assurer l'ordre, la discipline et la meilleure administration possible au sein des institutions soumises au contrôle du T.A.Q. et, par radiation, au sein de la fonction publique en général.

Lorsque le T.A.Q. est saisi d'un recours, quel(s) motif(s) de contestation le requérant peut-il invoquer? Par ailleurs, une fois que le T.A.Q. a entendu les «parties à l'instance» en forme contradictoire, quel peut être le contenu de sa décision? Quel(s) redressement(s) peut-il octroyer? Ces questions sont de nature à faire couler passablement d'encre et c'est avec hésitation que nous formulons quelques commentaires très généraux. Yves Ouellette a observé que :

Le régime juridique de ces recours inconnus ou sans étiquette risque de faire l'objet d'inquiétudes obsidionales en raison des incertitudes quant au cadre de ces recours et du rôle du Tribunal administratif du Québec.¹²⁵

Pour tenter de projeter tout au plus un certain éclairage, il convient de distinguer d'une part les parcimonieuses dispositions que la L.J.A. consacre à ces sujets et, d'autre part, certains articles des lois particulières portant création de recours et qui modifient le rôle du T.A.Q.

Le législateur, qui a évité d'utiliser l'expression caméléon «appel», ne s'est guère arrêté au rôle du T.A.Q. dans la L.J.A.; il lui a consacré l'article 15... Peut-être a-t-il voulu ouvrir la porte à une interprétation créatrice et innovatrice.

15. Le Tribunal a le pouvoir de décider toute question de droit ou de fait nécessaire à l'exercice de sa compétence.¹²⁶

Lorsqu'il s'agit de la contestation d'une décision, il peut confirmer, modifier ou infirmer la décision contestée et, s'il y a lieu, rendre la décision qui, à son avis, aurait dû être prise en premier lieu.

125. Y. Ouellette, *supra* note 10 à la p. 33. Voir les commentaires de cet auteur aux pages 26 à 44 et 440. Le T.A.Q. a jugé que ces recours sont de droit nouveau : *Bégin c. Compagnie Pétrolière Impériale Ltée*, TAQE 98 AD-157.

126. Voir aussi l'article 74 L.J.A., *supra* note 1 et Y. Ouellette, *supra* note 10 à la p. 109.

Du premier alinéa de cet article, on déduit que l'administré peut faire valoir devant le T.A.Q., à l'appui de son recours, toute question pertinente de fait ou de droit. D'ailleurs l'article 137 prévoit que : «Toute partie peut présenter tout moyen pertinent de droit ou de fait pour la détermination de ses droits et obligations.» Un recours devant le T.A.Q. semble donc autoriser les parties à contester (pour le requérant) et à appuyer (pour l'intimé) la décision à l'origine du recours, pour n'importe lequel motif pertinent de fait ou de droit, invoqué ou non à l'occasion de l'adoption de la décision initiale. Le requérant formule en somme pour une seconde fois sa demande, motifs anciens ou nouveaux à l'appui, et l'autorité administrative justifie pour la seconde fois son refus (total ou partiel), motifs anciens ou nouveaux à l'appui. Mais, cette fois, les parties sont mis en présence d'un tiers, un organisme administratif dont les membres offrent des garanties d'indépendance et d'impartialité; ceux-ci tranchent la controverse au terme d'un processus contradictoire, différent de celui observé par le premier décideur (l'intimé); cela oblige les membres du T.A.Q. à préparer leur propre dossier. «L'instance» dont est saisie le T.A.Q. a d'autant plus l'allure d'un premier procès que l'article 11 L.J.A. demande au Tribunal de «faire apparaître le droit et en assurer la sanction.»

Le deuxième alinéa de l'article 15 indique encore plus clairement que le recours est du genre «*de novo*» (on recommence...) donnant lieu à la constitution d'un nouveau dossier. Le T.A.Q. doit être en mesure de modifier la décision contestée et même de lui substituer sa propre décision¹²⁷, ce qui entraîne qu'il possède dans son propre dossier tous les éléments nécessaires. Les membres du T.A.Q. chargés de trancher des litiges en appréciant des faits auxquels ils appliquent des règles de droit qu'il leur faut souvent interpréter, se font alors administrateurs! Bien qu'ils exercent des attributions judiciaires, leurs pouvoirs de redressement n'ont pas à ressembler nécessairement à ceux dévolus aux cours de justice.

La L.J.A. ne fait, en principe (mais voir *infra*), aucune distinction entre les moyens de droit que le requérant peut invoquer à l'appui de son recours. Se pose ici la question de savoir s'il y a lieu d'exclure de la compétence du T.A.Q. un recours ne s'attaquant pas au contenu de la décision mais invoquant uniquement l'absence de compétence du décideur, le défaut par celui-ci d'avoir édicté un règlement, une violation des règles de procédure, etc. La jurisprudence du T.A.Q., fondée d'ailleurs sur un arrêt de la Cour d'appel, enseigne que le

127. Quelle différence faut-il établir entre le pouvoir de modifier la décision initiale contestée et celui de rendre la décision qui aurait dû être prise? Sur la nature en somme «*de novo*» du recours, consulter notamment *Affaires sociales* 67, TAQE 98 AD-136; *Gaston Michel Mecteau Inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, TAQE 98 AD-307.

Tribunal n'est pas disposé à rejeter des moyens de contestation au motif qu'ils sont du ressort du pouvoir de surveillance de la Cour supérieure¹²⁸. D'une certaine façon, cette jurisprudence témoigne de la montée en puissance des tribunaux administratifs; peut-être sera-t-elle nuancée par les cours supérieures le jour où elle fera l'objet d'une analyse approfondie.

Certes plus un recours contre une décision d'une autorité administrative est ouvert à toutes sortes de motifs de contestation (fait et droit), et plus la décision qui en découle est différente dans ses composantes d'un jugement prononcé par une cour de justice, plus il est alors difficile de prétendre que ce recours participe en réalité à l'exercice du pouvoir de surveillance que l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* réserve aux juges des cours supérieures¹²⁹. En revanche, plus un recours empiète sur le pouvoir de surveillance des cours supérieures, plus il est possible d'insister pour que les membres de l'organisme saisi remplissent des exigences d'indépendance et d'impartialité propres à l'exercice d'une importante fonction judiciaire.

Certaines dispositions de lois particulières viennent compléter l'article 15 de la L.J.A. afin de *restreindre le rôle* du T.A.Q. Ces restrictions font ressortir la mission proprement judiciaire confiée au Tribunal; on l'empêche en effet de s'intéresser à des questions de nature politique («*policy*») même s'il peut prétendre au statut d'organisme administratif spécialisé. Le législateur fait alors davantage confiance à l'auteur de la décision contestée.

128. Consulter notamment *Savard c. Commission des transports du Québec*, TAQE 98 AD-115; *Brasserie du Golfeur Inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, TAQE 98 AD-52; *Choute c. Commission des transports du Québec*, T.A.Q., Section des affaires économiques, le 18 février 1999 — Requête en évocation rejetée par la Cour supérieure; *Affaires sociales 83*, TAQE 98 AD-128; *Thursday's Restaurant et Bar Inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, TAQE 98 AD-169 — Requête en évocation accueillie en Cour supérieure — Désistement d'un appel à la Cour d'appel. L'arrêt de la Cour d'appel, qui invite en somme un tribunal administratif à ne point faire de distinction entre les questions de droit soumises à son examen, a été prononcé dans une affaire *Gauthier c. Pagé*, [1988] R.J.Q. 650 (C.A.). Voir aussi *Québec c. Comité pour un traitement égal des actionnaires minoritaires de la Société Asbestos Ltée*, C.A., 22 avril 1999.

129. Le pouvoir de surveillance des cours supérieures est certes une fonction judiciaire protégée par l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*; voir notamment *Québec (P.G.) c. Farrah*, [1998] 2 R.C.S. 638. Il représente très probablement une des fonctions judiciaires fondamentales de ces cours : *MacMillan Bloedel Ltd. c. Simpson*, [1995] 4 R.C.S. 725 et *supra*, note 15. Dans quelle mesure le législateur peut-il confier un rôle «semblable» et même plus étendu à des personnes qui ne sont pas des «juges de 96»? Voir notamment J.-F. Jobin, *L'article 96 de la Loi constitutionnelle de 1867 et les organismes inférieurs d'appel*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1984.

Cela est manifeste pour un premier groupe de dispositions visant la Section des affaires économiques du T.A.Q. et bien représentées par l'article 40.2 de la *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux*. Lorsqu'il est saisi d'un recours contre une décision de cet organisme de régulation, le T.A.Q.

*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 que la Régie en avait faite [...] pour prendre sa décision.*¹³⁰

On sait que des considérations de cette nature président souvent aux décisions que prend la Régie lorsqu'elle suspend ou annule un permis. D'autres articles, rédigés de semblable manière, interdisent au T.A.Q. d'analyser les considérations «d'intérêt public» ayant joué dans la prise de décisions d'autres organismes¹³¹.

Un deuxième groupe de dispositions législatives particulières permettent au T.A.Q. de confirmer ou d'annuler une décision mais non de la modifier ou de lui substituer la sienne. Il s'agit là encore d'affaires du ressort de la Section des affaires économiques et tirant leur origine des lois suivantes : *Loi sur les assurances, Loi sur les compagnies, Loi sur les intermédiaires de marché, Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne*¹³². Il est vrai qu'aucun organisme intégré au T.A.Q. ne s'occupait auparavant du genre d'affaires visé par les deux groupes d'articles ici signalés.

Un troisième groupe comprend deux textes. L'article 214 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* se lit comme suit; il traite d'un recours contre une décision de la Commission de la protection du territoire agricole :

*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 la commission a faite de la demande sur la base des critères dont elle devait tenir compte. Lorsque le Tribunal constate, à l'examen de la requête et de la décision contestée, que la commission a omis d'apprécier la demande sur la base de ces critères, il peut lui retourner le dossier pour qu'elle y procède.*¹³³

130. Art. 579 L. Ap., *supra* note 57. Voir par exemple *Gaston Michel Mecteau Inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, TAQE 98 AD-307.

131. Art. 143, 466, 782 et 788 L. Ap., *supra* note 57.

132. *Ibid.* art. 83, 206, 325 et 771.

133. *Ibid.* art. 481. Consulter *Guerriero c. Commission de protection du territoire agricole*, TAQE 98 AD-107 — Appel refusé par la Cour du Québec; *Poirier c. Commission de protection du territoire agricole*, TAQE 98 AD-294; *Cabane 4-7 Inc. c. Commission de protection du*

Une disposition semblable, mais non identique, protège la Commission des transports¹³⁴. Des sujets que le législateur estime en somme d'une nature particulière font l'objet d'un contrôle particulier.

Il résulte de cet ensemble de dispositions législatives restrictives que des éléments d'une décision soumise au contrôle du T.A.Q. ne peuvent parfois être remis en question devant lui. Cette compétence «partielle» du T.A.Q., ajoutée au fait que l'autorité administrative aura probablement pris sa décision en forme simplifiée, déjudiciarisée, sera de nature à porter l'administré à se pourvoir devant la Cour supérieure (surveillance) en invoquant, selon les circonstances, un vice de forme et/ou de fond. Le recours au T.A.Q. ne lui apparaîtra pas approprié.

6. Le contrôle judiciaire des décisions du T.A.Q.

Les décisions du T.A.Q., qu'il peut lui-même réviser dans certaines circonstances, sont susceptibles de faire l'objet d'un contrôle exercé par deux cours de justice : en matières immobilière et de protection du territoire agricole, il peut être interjeté *appel* à un juge de la Cour du Québec; en tout temps, le T.A.Q. demeure soumis au *pouvoir de surveillance* de la Cour supérieure. Les dispositions relatives à l'appel devant la Cour du Québec¹³⁵ ont été ajoutées à la L.J.A. quelques minutes avant son adoption, au motif que les décisions visées pouvaient, avant l'adoption de la L.J.A., faire l'objet d'un appel à une cour de justice... Le raisonnement n'est pas très convaincant; la L.J.A. ne vise pas à assurer le maintien du droit antérieur!

Il n'est pas opportun de s'interroger ici sur les avantages et les inconvénients, pour les administrés et pour l'administration publique, de l'appel à une cour (inférieure) de juridiction générale de certaines des décisions adoptées par un organisme administratif probablement spécialisé et relativement indépendant, exerçant uniquement une mission judiciaire conformément à des règles de procédure adaptées aux besoins, cet organisme étant par ailleurs assujéti au pouvoir de surveillance de la Cour supérieure.

territoire agricole, TAQE 98 AD-49.

134. Art. 814 L. Ap., *supra* note 57. «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 la Commission [des transports] a faite des principes, critères ou facteurs discrétionnaires dont elle devait tenir compte pour prendre sa décision».

135. Art. 159 à 164 L.J.A., *supra* note 1.

Grosso modo, le régime d'appel se présente comme suit. Il peut être interjeté appel dans les matières traitées par la Section des affaires immobilières (voir l'annexe 2 de la L.J.A.) de même que des décisions prises par la Section du territoire et de l'environnement et concernant la protection du territoire agricole (voir l'annexe 3). L'appel doit être préalablement autorisé par un juge de la Cour du Québec lorsqu'il estime que «la question en jeu en est une qui devrait être soumise à la Cour». La demande pour permission d'appeler ne suspend pas l'exécution de la décision du T.A.Q. mais en cas de préjudice grave un juge de la Cour du Québec peut octroyer un sursis. L'article 164 porte que si la permission d'appeler est octroyée, le juge de la Cour du Québec «connaît de l'appel selon la preuve faite devant le Tribunal [le T.A.Q.], sans nouvelle enquête. Sa décision est finale». Quand la L.J.A. donne un pouvoir à la Cour du Québec ou à l'un de ses juges, il faut comprendre qu'il s'agit d'un juge siégeant dans le district judiciaire où l'immeuble en cause est situé et non d'un juge affecté à une chambre spécialisée de la Cour.

On verra à l'expérience l'utilité ou l'inutilité de ce droit d'appel à la Cour du Québec. Certaines interrogations viennent d'ores et déjà à l'esprit puisque le législateur s'est montré avare de précisions. Le juge de la Cour du Québec, cour de juridiction générale, devra-t-il faire preuve de retenue dans l'exercice de son contrôle, tant au moment d'octroyer une permission d'appeler qu'à l'étape de l'appel proprement dit? À quels genres d'erreurs de fait ou de droit pourra-t-il s'arrêter : simples, simplement déraisonnables, manifestement déraisonnables? À cet égard, en quoi son contrôle sera-t-il différent de celui du juge de surveillance (Cour supérieure)¹³⁶?

Par ailleurs, quelle est en théorie, abstraction faite d'une éventuelle retenue, l'étendue du rôle confié au juge au moment où il statue sur l'appel proprement dit? Il peut certes implicitement confirmer ou annuler la décision contestée; mais possède-t-il aussi implicitement la faculté de modifier la décision du T.A.Q., de se substituer au T.A.Q., un organisme administratif probablement spécialisé?

L'Assemblée nationale a prévu que la décision de la Cour du Québec est sans appel. Pareille disposition ne peut probablement empêcher la Cour suprême

136. Sur ce difficile sujet, voir tout spécialement S. Comtois, «Considérations sur l'appel, à la Cour du Québec, des décisions des tribunaux administratifs» (1999) 59 R. du B. 121. Voir aussi *supra*, note 19. Sur le rôle du juge lors de la présentation d'une requête en permission d'appeler, voir notamment *Lamarche McGuinty Inc. c. Bristol (Municipalité)*, C.Q., 27 janvier 1999. Sur le rôle du juge au moment de l'audition de l'appel (au mérite), voir notamment *La Roche des brises Inc. c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, J.E. 99-1467 (C.Q.).

d'octroyer une permission d'appeler de la décision («jugement»?)¹³⁷ et celle-ci demeure de toute façon soumise au pouvoir de surveillance de la Cour supérieure en vertu de l'article 846 du *Code de procédure civile* (évocation)¹³⁸. La Cour supérieure n'a pas à faire preuve de retenue, nous semble-t-il, lorsqu'elle examine la décision de la Cour du Québec¹³⁹.

Nonobstant la forte clause privative que l'on trouve à l'article 158 L.J.A.¹⁴⁰, la Cour supérieure peut exercer son traditionnel, complexe et coûteux pouvoir de surveillance sur les décisions du T.A.Q., pouvoir dont il faudra assurer la coexistence pacifique avec l'appel à la Cour du Québec lorsque celui-ci est possible. L'existence du T.A.Q. est également de nature à rendre plus complexe la mise en oeuvre du pouvoir de surveillance sur les décisions prises par les autorités administratives du Québec, par exemple en matière de sursis à exécution et de décisions interlocutoires¹⁴¹.

Étant donné la présence d'une clause privative et le caractère probablement spécialisé (actuel ou à venir) des Sections du T.A.Q., les juges de la Cour supérieure feront vraisemblablement preuve d'une grande retenue lorsqu'il leur sera demandé d'intervenir sur des sujets relevant de la compétence du T.A.Q., par opposition à des sujets limitant sa compétence¹⁴². Certes, il sera intéressant de voir comment les juges réagiront éventuellement au fait que le T.A.Q., chargé uniquement d'une mission judiciaire (ou juridictionnelle), n'est pas composé que de juristes et que ses «bancs» (quorum) sont généralement formés de 2 membres, dont un juriste doté d'aucune responsabilité particulière.

En somme, même si le T.A.Q. est parfois sujet à un contrôle d'appel de la Cour du Québec et, en tout temps, soumis au pouvoir de surveillance de la Cour supérieure, il pourrait arriver qu'il puisse «dire le droit», lorsqu'il tranche

137. Art. 40 de la *Loi sur la Cour suprême*, *supra* note 30.. Voir aussi *supra* note 31.

138. *Supra* note 48.

139. Voir toutefois *Moore c. Cour du Québec*, J.E. 99-1294 (C.S.), en appel.

140. «Sauf sur une question de compétence, aucun des recours prévus par les articles 33 et 834 à 846 du *Code de procédure civile* ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée contre le Tribunal ou un de ses membres agissant en sa qualité officielle.». L'article 14 L.J.A. prévoit en outre que le T.A.Q. «exerce sa compétence à l'exclusion de tout autre tribunal».

141. Voir D. Lemieux, *supra* note 59 aux pp. 69-71; Y. Ouellette, *supra* note 10 aux pp. 41-44.

142. Voir *supra* note 19. Pour des exemples de recours en évocation contre le T.A.Q., voir *Suppere c. T.A.Q.*, J.E. 99-689 (C.S.), en appel; *Huard c. T.A.Q.*, J.E. 99-1144 (C.S.); *Boulay c. T.A.Q.*, J.E. 99-1560 (C.S.); *Gilbert c. T.A.Q.*, J.E. 99-1142 (C.S.) (en appel). Sur la reconnaissance de la spécialisation, voir notamment Y. Ouellette, *supra* note 17 et S. Comtois, *supra* note 136 à la p. 150.

des litiges, avec une plus grande liberté d'action que celle reconnue aux cours municipales et à la Cour du Québec qui ne bénéficient pas (sur les questions de droit) de la retenue des cours supérieures lorsque leurs jugements font l'objet d'un contrôle d'appel ou de surveillance. On voit le paradoxe : un organisme administratif, dans lequel on trouve plusieurs non-juristes, est présumé plus apte à interpréter certaines lois que ne le sont certaines cours de justice, composées d'avocats, par rapport à d'autres lois... Les membres de cet organisme administratif ne jouissent cependant pas de garanties d'indépendance et d'impartialité aussi prononcées que celles reconnues aux juges des cours municipales et de la Cour du Québec.

III. LA CRÉATION DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC (T.A.Q.) A-T-ELLE ENGENDRÉ UN NOUVEAU GENRE DE JUGE ADMINISTRATIF?

Des observations formulées dans le cadre de cette section trouvent leur justification dans la section 1 (pour les tribunaux administratifs en général) et dans la section 2 (pour le T.A.Q. en particulier). Les tribunaux administratifs fédéraux et provinciaux, ces «entités hermaphrodites», forment une «mosaïque légale dont la bigarrure peut difficilement être dépassée»; certains d'entre eux ont pu récemment être modifiés; c'est donc avec une certaine hésitation que nous *esquissons* une réponse à la question posée. D'autant plus que quelques dispositions législatives concernant le T.A.Q. exigeront très probablement une interprétation des juges des cours supérieures qui nous diront ce que le législateur a voulu dire.

Rappelons d'abord que les législateurs fédéral et provinciaux n'utilisent pas, à notre connaissance, l'expression «juge administratif»; on ne la trouve même pas dans la loi québécoise de 1996 sur la justice administrative qui porte création du T.A.Q.; celui-ci est composé tout bonnement de «membres» qui ne sont pas nécessairement des juristes («avocats ou notaires»). Même l'expression «tribunal administratif» ne peut semble-t-il être retracée dans une loi fédérale¹⁴³ ou provinciale, hormis l'usage qu'en a fait l'Assemblée nationale du Québec, dans sa *Loi sur la justice administrative* (L.J.A.), non pas pour créer une catégorie d'organismes mais pour désigner une nouvelle institution : le T.A.Q. À la même époque, l'Assemblée nationale a établi un organisme du même genre

143. En droit fédéral, un projet de loi C-44 portant le titre abrégé de «*Loi sur les tribunaux administratifs (mesures correctives et disciplinaires)*», première lecture le 8 juin 1998, vise les membres des «tribunaux administratifs mentionnés à l'annexe». L'expression «tribunaux administratifs» n'est pas définie. L'annexe comprend 18 institutions; on y trouve des organismes soit d'adjudication soit de régulation.

que le T.A.Q., possédant une compétence importante mais beaucoup moins étendue : la Commission des lésions professionnelles. Le législateur n'a pas précisé qu'il s'agissait là d'un «tribunal administratif»; certains membres portent le nom de «commissaires», d'autres le nom de «membres» ...

En droit positif, il appert donc que le statut de «juge administratif» n'existe pas au Canada. C'est dans ce contexte singulier qu'il nous faut opiner sur la question de savoir si l'on trouve au T.A.Q. un *nouveau juge administratif*, ne serait-ce qu'en émergence. Les auteurs de cette question se rappelaient sans doute, notamment, que la Cour suprême du Canada, sans expliquer ce choix de mots, a qualifié de «juges administratifs»¹⁴⁴ les «régisseurs» de la Régie des alcools du Québec, dans un arrêt de 1996 traitant de l'indépendance et de l'impartialité des membres de cet organisme de régulation.

L'expression «juge administratif» est parfois utilisée dans des «écrits», sans que les auteurs estiment nécessaire d'épiloguer sur la pertinence de ces mots qui font place à l'occasion à ceux de «quasi-juge», «magistrat administratif», «magistrat sans toge». Peut-être cet usage non généralisé trouve-t-il son fondement dans l'arrêt *Blaikie* (1979) de la Cour suprême; notre Haute Juridiction y a reconnu qu'il existe au Canada des «organismes non judiciaires ayant pouvoir de rendre la justice»; celle-ci n'est donc pas du ressort exclusif des personnes portant officiellement le titre de «juge». L'expression «*administrative adjudicator*» surprend peut-être moins que celle de «juge administratif».

Procédant de façon pragmatique, nous esquissons une réponse à la question posée en évitant ici de philosopher sur les notions-fleuves de «juge», «cour», «tribunal», «justice», «justice administrative», «jugement», etc.

Avant la création du T.A.Q., on le sait, il existe au Canada en général et au Québec en particulier, certaines institutions administratives décentralisées que l'on a tendance à regrouper, pour faciliter leur présentation, en deux genres : les organismes de régulation, les organismes d'adjudication. Les juristes des provinces de common law leur donnent le nom de «*administrative agencies*», «*administrative boards*», «*administrative tribunals*», sans trop se soucier d'accorder un sens distinct à ces expressions. Au Québec, on retient surtout le vocable de «tribunaux administratifs». Il se trouve toutefois quelques juristes qui préfèrent réserver ce qualificatif, qui ne possède pas un sens juridique précis, aux organismes administratifs chargés exclusivement d'une mission d'adjudication; ces juristes insistent sur le sens français du mot «tribunal» mais sans pour autant octroyer le titre de «juge» aux membres de ce qu'ils appellent les «véritables

144. On trouve dans la version anglaise des motifs les mots «*administrative adjudicators*».

tribunaux administratifs». En common law, le mot «tribunal», distinct de celui de «*court*», est d'une acception beaucoup plus large.

La signification du mot «adjudication» n'est pas toutefois des plus précises, nous semble-t-il. Un organisme administratif qui exerce des pouvoirs judiciaires, un genre d'attribution que la Constitution canadienne ne réserve généralement pas aux cours de justice, est bien entendu un tribunal d'adjudication; il tranche des litiges entre des parties, à la demande de l'une d'elles, de manière impartiale, en observant un processus essentiellement contradictoire et en appliquant à des faits des règles préexistantes délimitant les droits et les obligations des parties. Mais il appert qu'un organisme administratif soit aussi chargé d'une mission d'adjudication s'il prend des décisions à portée individuelle qui, sans mettre fin à des véritables litiges entre des parties, ont néanmoins des répercussions sur les droits et les obligations des personnes (comme l'octroi ou la révocation de permis ou de prestations).

Ce sont surtout aux membres des tribunaux administratifs d'adjudication que certains juristes décernent, de leur propre chef, le titre de «juge administratif». On ne saurait leur reprocher une erreur de droit «manifestement déraisonnable»... Les membres de ces organismes «jugent» des personnes ou des autorités administratives sans porter le titre officiel de juge; leurs décisions, obligatoires, ne sont pas cependant des «jugements» de cours; ils font partie «d'organismes non judiciaires ayant pouvoir de rendre la justice» (Blaikie)¹⁴⁵.

Certes il peut arriver que des membres d'un tribunal d'adjudication possèdent le statut de juge préalablement à leur affectation à ce tribunal et indépendamment de celle-ci; par exemple, le Tribunal du travail du Québec est composé de «membres» choisis parmi les juges de la Cour du Québec.

Le T.A.Q., créé par une loi de 1996, a commencé à remplir ses attributions le 1er avril 1998. Il porte fusion — et des compétences et des membres — de 5 tribunaux administratifs d'adjudication formés, si l'on accepte d'utiliser cette expression, de «juges administratifs»: la Commission des affaires sociales, le Bureau de révision de l'évaluation foncière, le Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole, le Bureau de révision en immigration, la Commission d'examen des troubles mentaux. Le législateur délègue cependant au nouveau Tribunal plusieurs autres responsabilités qui en font un méga-tribunal administratif au sein du magma d'institutions administratives décentralisées. Le T.A.Q. hérite d'abord de plusieurs compétences d'appel concernant des décisions

145. Le texte anglais des motifs de la Cour suprême utilise les mots suivants : «*non-curial adjudicative agencies*»; *P. G. du Québec c. Blaikie*, [1979] 2 R.C.S. 1016, 1028.

prises par des autorités administratives et du ressort de la Cour du Québec, de la Cour d'appel et de deux tribunaux administratifs. Le législateur lui cède ensuite la juridiction (fixation des indemnités) attribuée à la Chambre d'expropriation de la Cour du Québec connue aussi sous le nom de Tribunal de l'expropriation. L'Assemblée nationale confie enfin au T.A.Q. une douzaine de nouveaux recours à l'encontre de décisions prises par des autorités administratives.

Quelques 75 lois provinciales prévoient donc des recours au T.A.Q.; compte tenu de la diversité des matières, le Tribunal est divisé en 4 sections (affaires sociales, affaires immobilières, territoire et environnement, affaires économiques). Sans cette division, le T.A.Q. pourrait difficilement prétendre au statut d'institution spécialisée.

Peut-on retracer dans la législation (et la réglementation) relative au T.A.Q. et à ses membres des dispositions justifiant que l'on puisse à bon droit faire état de l'émergence d'un *nouveau* juge administratif, étant rappelé que le législateur ne leur accorde pas un tel titre? Une réponse affirmative nous semble possible. Plusieurs dispositions législatives font ressortir une certaine spécificité, en terre canadienne, du T.A.Q. et de ses membres¹⁴⁶.

1) Le Tribunal administratif du Québec est le seul organisme qui, par son nom, fait savoir aux personnes intéressées qu'il est un tribunal administratif... Ce Tribunal est établi à l'occasion de l'adoption d'une *Loi sur la justice administrative*, une première au Canada¹⁴⁷. Par son titre, cette Loi laisse présager la compétence assez généralisée, plutôt que sectorielle, du T.A.Q. Celui-ci constitue une pièce majeure d'une réforme partielle du droit régissant les rapports entre les personnes et plusieurs autorités administratives du Québec (mais non l'ensemble de ces autorités).

2) Le législateur précise d'une certaine façon que le T.A.Q. ne fait pas partie du système judiciaire. Il lui donne en effet le statut «d'organisme de l'ordre administratif» («*body of the administrative branch*») et non celui de «cour»; même la qualité de «cour d'archives» ne lui est pas octroyée, du moins expressément.

146. La Commission des lésions professionnelles du Québec, un tribunal administratif d'adjudication récemment réorganisé et dont la compétence est de moindre portée que celle du T.A.Q. est également une institution relativement nouvelle.

147. La Commission de réforme du droit de la Nouvelle-Écosse a proposé en 1997 au législateur de cette province d'adopter une loi portant le même titre («*Administrative Justice Act*») mais d'un contenu différent; voir *supra* notes 9 et 11.

3) La *Loi sur la justice administrative* identifie le genre de mission confié au T.A.Q. Dans le cadre de «recours» («*proceedings*»), il lui revient, dans les cas prévus par la loi, de «trancher des litiges opposant un administré à une autorité administrative» («*settling disputes between a citizen and an administrative authority*»); l'administré visé par la décision et l'autorité administrative auteure de la décision sont «parties à l'instance» («*parties to a proceeding*»); un processus essentiellement contradictoire est appliqué (*infra*) et les membres du T.A.Q. doivent «agir de façon impartiale». Les décisions du Tribunal sont «exécutoires», c'est-à-dire, en réalité, obligatoires.

Le T.A.Q. exerce donc des pouvoirs judiciaires; il n'en résulte pas qu'il soit une cour de justice habilitée à rendre des jugements ayant l'autorité de chose jugée et susceptibles *proprio vigore* d'une exécution forcée.

Le législateur a pris soin d'éviter de qualifier «d'appel» un recours présenté au T.A.Q. Il s'agit d'un premier recours, du ressort d'un tribunal administratif doté de pouvoirs judiciaires; un procès débute devant un tribunal administratif d'adjudication et non devant une cour de justice. Le législateur a voulu éliminer les controverses sur les ambiguïtés et les diverses portées de «l'appel» en droit administratif fédéral et provincial.

4) La compétence *ratione materiae* du T.A.Q., délimitée par environ 75 lois provinciales et non restreinte par un quantum pécuniaire, est fort diversifiée; à telle enseigne que le législateur a divisé le Tribunal en 4 sections. Il appert que le T.A.Q. prendra de 20 000 à 25 000 décisions par année. Il n'existe pas au Canada un tribunal administratif chargé d'une juridiction aussi vaste; à cet égard, le T.A.Q. fait penser au Tribunal d'appel administratif établi en Australie en 1975¹⁴⁸.

Si la grande majorité des recours confiés au T.A.Q. ne sont pas *d'une certaine façon* de droit entièrement nouveau, il n'en reste pas moins que le législateur a voulu centraliser ces recours au sein d'un méga-tribunal administratif d'adjudication, en fusionnant certains tribunaux sectoriels et en délestant les cours de justice de responsabilités qu'il estime sans doute du ressort

148. Dans son rapport préliminaire sur la justice administrative, la Commission de réforme du droit de la Nouvelle-Écosse avait suggéré la création dans cette province d'un «*single consolidated Administrative Appeal Board for all administrative appeals in Nova Scotia*»; elle n'a pas inclus cette proposition dans son rapport final, voir *supra* note 9.

naturel du T.A.Q.¹⁴⁹. L'avenir dira si les avantages de cette centralisation l'emportent sur ses inconvénients.

Des recours entièrement nouveaux à l'encontre de décisions à portée individuelle prises par des autorités administratives (ministères ou organismes de régulation) relèvent aussi de la compétence du T.A.Q. Le législateur québécois apparaît donc favorable à la contestation des décisions prises par des autorités administratives, dans les cas qu'il estime appropriés (recours «statutaires»), mais devant un tribunal administratif plutôt qu'une cour de justice, du moins en première ligne. Dans cette perspective, on pourrait assister éventuellement à un accroissement de la juridiction du T.A.Q. D'autant plus que le Rapport Garant¹⁵⁰, dont le législateur s'est beaucoup inspiré, avait proposé qu'en matière dite «administrative» (par opposition à «juridictionnelle») un recours au T.A.Q. soit la contrepartie d'une déjudiciarisation des règles de procédure applicables aux décisions. Le législateur s'est effectivement livré à une telle opération de déjudiciarisation (relative) dans la *Loi sur la justice administrative* et dans sa loi d'application; il n'est pas assuré toutefois que l'on a mis à sa disposition un inventaire de toutes les décisions qui, dans cette logique, pourraient faire l'objet d'un recours devant le T.A.Q.

5) Le Tribunal et les parties à l'instance sont assujettis à un ensemble considérable et détaillé de règles de procédure et de preuve, souvent originales par rapport aux règles applicables devant les cours de justice de juridiction civile, mais qui demeurent essentiellement marquées au coin du contradictoire et non de l'inquisitoire. Cette sorte de codification, qui laisse probablement peu de place au rôle supplétif de la common law, sera certes utile aux personnes, aux autorités administratives et au T.A.Q. L'existence de ces nombreuses dispositions atténue quelque peu la portée de l'article 11 de la L.J.A. qui proclame que le T.A.Q. est «maître de sa procédure». Le reste de l'article conserve tout son intérêt : le Tribunal doit mener les débats «de façon à faire apparaître le droit et en assurer la sanction». C'est là faire ressortir la mission judiciaire du T.A.Q. La conciliation et la conférence préparatoire sont prévues dans les règles de procédure et le Tribunal peut émettre des ordonnances de surseoir à l'exécution des décisions qui font l'objet de recours.

6) Le caractère judiciaire des attributions du T.A.Q. est aussi souligné, d'une certaine façon, par la disposition législative qui autorise toute partie à l'instance à présenter «tout moyen pertinent de droit ou de fait pour la

149. En matière immobilière, le législateur a cependant prévu un droit d'appel à la Cour du Québec (*infra*).

150. *Supra* note 9.

détermination de ses droits et obligations». En conséquence, un autre article porte que «le Tribunal a le pouvoir de décider toute question de droit ou de fait nécessaire à l'exercice de sa compétence». Le législateur n'a pas établi en principe de distinctions entre les questions de droit que peuvent lui soumettre les parties. Il n'a pas soustrait de la compétence du T.A.Q. les illégalités affectant la validité de la décision contestée.

7) Les recours dont le T.A.Q. est saisi et qui sont expressément mentionnés dans les lois opposent «un administré à une autorité administrative». On se demande si le législateur est d'avis que le T.A.Q. est un tribunal administratif parce qu'il fait partie de l'ordre administratif [*«administrative branch»*] ou parce que, *en outre*, il tranche des conflits entre une personne et une autorité administrative.

Au Canada, on ne refuse pas le qualificatif de «tribunal administratif», sans valeur juridique précise, aux organismes administratifs d'adjudication, moins nombreux, qui ont généralement pour mission de statuer sur des recours opposant des personnes privées, comme la Régie du logement du Québec et le Tribunal du travail du Québec. L'Assemblée nationale en a-t-elle décidé autrement dans la *Loi sur la justice administrative* (L.J.A.) portant création du T.A.Q.? A-t-elle manifesté son intention de réserver le titre de «tribunal administratif» aux seuls organismes administratifs qui ont vocation à trancher des litiges opposant une personne à une autorité administrative, comme le T.A.Q. et la Commission des lésions professionnelles? Ce n'est pas notre avis. Aucun article de la L.J.A. ne porte création d'un genre précis d'institution dit «tribunal administratif».

Il n'en reste pas moins qu'à tort ou à raison l'Assemblée nationale a limité la portée des règles *générales* de procédure, prescrites aux articles 9 à 13 de la *Loi sur la justice administrative*, aux seuls organismes administratifs «chargés de trancher des litiges opposant un administré à une autorité administrative» (art. 9). Reste à savoir quelle interprétation sera donnée au mot «chargé»¹⁵¹. Chose certaine, la L.J.A. n'instaure pas au Québec un régime de tribunaux administratifs semblable à celui que l'on trouve en Europe, notamment en France¹⁵².

151. Chargé uniquement? Chargé ne serait-ce qu'accessoirement? Par ailleurs, les organismes administratifs chargés surtout de trancher des litiges entre des personnes n'ont-ils pas parfois à «juger» une autorité administrative, par exemple à titre de locateur devant la Régie du logement, ou d'employeur devant le Tribunal du travail? Faut-il interpréter libéralement ou restrictivement l'article 9 de la L.J.A.?

152. Voir toutefois *supra* notes 41 et 42.

8) Le législateur a octroyé aux membres du T.A.Q. un statut juridique de nature à sécuriser les administrés qui se présentent devant cet organisme administratif. On sait qu'ailleurs au Canada, l'absence d'un statut juridique approprié pour les membres des tribunaux administratifs est perçue comme la principale lacune de la justice administrative. L'Assemblée nationale s'est intéressée (directement ou en déléguant ses pouvoirs) au recrutement, à la nomination, à la durée des mandats (5 ans), aux conditions de travail, au renouvellement des mandats des membres, à leurs conflits d'intérêt, à leur discipline, à leur destitution filtrée par un Conseil de la justice administrative. Les pouvoirs du président et des vice-présidents du T.A.Q. ont aussi été précisés.

Le statut juridique des membres du T.A.Q. justifie peut-être à lui seul que l'on puisse évoquer l'émergence au Canada d'un nouveau juge administratif. Reste à savoir si ce statut amélioré est conforme aux exigences de l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, une disposition d'une autorité supralégislative qui reconnaît à toute personne le droit d'être jugé par un tribunal indépendant et impartial. Un juge de la Cour supérieure, saisi d'un recours déclaratoire présenté par le Barreau de Montréal, délibère sur ce sujet.¹⁵³

9) Il serait téméraire d'essayer d'apprécier l'originalité de la compétence du T.A.Q. (et de ses membres) au chapitre des mesures de redressement; il est difficile de saisir globalement l'état du droit canadien sur cette matière et les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale laissent la porte ouverte à l'interprétation.

Chose certaine, bien que la L.J.A. autorise le requérant (l'administré) à faire valoir toute question pertinente de fait ou de droit afin que le T.A.Q. puisse assurer la détermination de ses droits et obligations, le législateur interdit au Tribunal de remettre en question les motifs de l'auteur de la décision (l'intimé) lorsque ceux-ci portent en somme sur des questions d'intérêt public. L'Assemblée nationale n'a pas voulu confier au T.A.Q. un rôle plutôt politique («*policy*»). L'utilité du recours risque dans ces cas d'être sérieusement compromise; ce genre de motif joue souvent un rôle déterminant dans les décisions des autorités administratives concernées. Il n'empêche que cette restriction à la compétence du T.A.Q., bien identifiée par des textes législatifs qui visent la Section des affaires économiques, fait ressortir le caractère judiciaire de son rôle.

Cela dit, le T.A.Q. peut en principe confirmer, annuler, modifier la décision soumise à son contrôle et, s'il y a lieu, lui substituer sa propre décision.

153. *Barreau de Montréal c. Québec (Procureur général)*, J.E. 2000-44.

Ce genre de texte législatif n'est pas de droit nouveau; cela n'entraîne pas qu'il soit facile d'en bien saisir la portée et de l'appliquer à tous les recours. En autorisant le T.A.Q. à substituer sa propre décision à celle de l'autorité administrative intimée, le législateur fait ressortir cette fois non pas la nature judiciaire de la mission du Tribunal mais son statut d'organisme administratif (probablement spécialisé).

10) Le contrôle des décisions du T.A.Q. soulève le genre de questions que l'on se pose déjà à propos d'autres tribunaux administratifs. La complexité de ces questions ajoute aux difficultés que suscite le contenu de la L.J.A. Le T.A.Q. peut, sur demande, réviser ses décisions (auto-contrôle) dans certaines circonstances et à certaines conditions. Il peut être interjeté appel à la Cour du Québec, sur permission de l'un de ses juges, des décisions du T.A.Q. relatives à des matières de nature immobilière. Le juge autorise l'appel s'il est d'avis que «la question en jeu en est une qui devrait être soumise à la Cour». Celle-ci connaît éventuellement de l'appel selon la preuve faite devant le T.A.Q., sans nouvelle enquête. En tout temps, la Cour supérieure est bien entendu habilitée à exercer sur l'activité du T.A.Q. son traditionnel pouvoir de surveillance. Ce pouvoir (ainsi peut-être que la juridiction d'appel de la Cour du Québec) sera probablement exercé avec une grande retenue sur les questions relevant de la compétence du T.A.Q.; le Tribunal est en effet «protégé» par une clause privative et les cours supérieures lui reconnaîtront probablement le statut d'organisme spécialisé. L'importance de sa mission judiciaire s'en trouvera accentuée. Dans les matières *relevant* de sa compétence fort étendue, le T.A.Q. dira le droit avec une plus grande liberté d'action que les juges des cours inférieures de justice dont les jugements sont sujets à des recours en appel ou en surveillance devant les juges des tribunaux supérieurs sans que ceux-ci soient obligés de faire preuve de retenue dans leurs interventions (sur les questions de droit).

CONCLUSION

Avant la création du T.A.Q., on trouvait déjà au Canada des tribunaux administratifs d'adjudication, de première instance ou d'appel; le T.A.Q. succède lui-même à 5 tribunaux administratifs d'adjudication. La Cour suprême a reconnu en 1979 (arrêt *Blaikie*) qu'il existe dans notre pays des «organismes non judiciaires ayant pouvoir de rendre la justice» («*non-curial adjudicative agencies*»). Quelques auteurs, de leur propre chef, décernent aux membres de ces tribunaux le titre de «juge administratif». Ce titre n'est toujours pas reconnu par le droit positif mais il pourrait convenir particulièrement aux membres du Tribunal administratif du Québec institué en 1996.

Il n'existe pas au Canada¹⁵⁴, à notre connaissance, un tribunal administratif d'adjudication ressemblant autant à une cour de justice que le T.A.Q. (attributions de nature judiciaire — règles de procédure et de preuve détaillées, codifiées, du genre essentiellement contradictoire — statut des membres visant à assurer leur indépendance et leur impartialité) et possédant une compétence aussi étendue *ratione materiae* qui, au dire même du législateur, habilite le Tribunal à trancher des litiges entre des personnes et des autorités administratives.

Il est donc possible d'avancer que les membres du T.A.Q. sont de «nouveaux» juges administratifs étant donné surtout que l'Assemblée nationale leur a octroyé un véritable statut (droits et obligations) et que le tribunal administratif dont ils font partie possède une compétence judiciaire remarquablement étendue et diversifiée. Par ailleurs, le T.A.Q. profite bien entendu de la jurisprudence témoignant de la montée en puissance des tribunaux administratifs canadiens.

Les membres du T.A.Q. se réjouiront probablement si des juristes prennent l'habitude de les appeler «juges administratifs». Viendra peut-être un jour, qui sait, où on les verra défiler devant les palais de justice en brandissant, sous les fenêtres des bureaux des juges, des pancartes portant l'inscription : «À travail égal, salaire égal».

154. Au Québec en particulier, la création du T.A.Q. apparaît moins spectaculaire compte tenu de l'existence du Tribunal des droits de la personne, du Tribunal du travail, du Tribunal des professions, trois tribunaux administratifs (semble-t-il) composés de juges de la Cour du Québec. Par ailleurs, la *Loi sur la justice administrative* a conduit le législateur à apporter d'importantes modifications à la Régie du logement et à la Commission des lésions professionnelles.