

Le Tribunal administratif du Québec : produit de la réforme de la justice administrative québécoise

Hélène de KOVACHICH*

| | |
|---|-----|
| INTRODUCTION | 173 |
| PARTIE I - HISTORIQUE | 174 |
| A. LA RÉFORME DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE..... | 174 |
| i. LE <i>RAPPORT DUSSAULT</i> (1971)..... | 174 |
| ii. LE <i>RAPPORT OUELLETTE</i> (1987)..... | 176 |
| iii. LE <i>RAPPORT GARANT</i> (1994) | 177 |
| B. L'ADOPTION DE LA LOI SUR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE INSTITUANT LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC..... | 179 |
| PARTIE II - STRUCTURE DE LA LOI SUR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE (LJA)..... | 180 |
| A. TITRE I : RÈGLES GÉNÉRALES APPLICABLES À DES DÉCISIONS INDIVIDUELLES PRISES À L'ÉGARD D'UN ADMINISTRÉ..... | 180 |
| B. TITRE II : LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC | 181 |
| C. TITRE III : LE CONSEIL DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE ET LA DÉONTOLOGIE | 181 |
| PARTIE III - LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC | 182 |

* Maître, Présidente, directrice générale et juge administratif en chef du Tribunal administratif du Québec, Montréal (Québec) (2008–2013). Elle est membre du Barreau du Québec et de l'Ordre des administrateurs agréés. Elle remercie Me Isabelle Paré de la Direction des affaires juridiques du TAQ pour sa précieuse collaboration dans la préparation de ce texte.

| | | |
|----|--|-----|
| A. | STRUCTURE ET COMPOSITION..... | 182 |
| B. | POUVOIRS DU TRIBUNAL ET DES JUGES ADMINISTRATIFS..... | 184 |
| C. | PREUVE, PROCÉDURE ET OUTILS DE GESTION | 186 |
| D. | REDDITION DE COMPTES | 189 |
| E. | MODIFICATIONS MAJEURES APPORTÉES DEPUIS 1998 | 191 |
| | NOMINATION DURANT BONNE CONDUITE..... | 191 |
| | CONCILIATION PRÉSIDIÉE PAR UN JUGE ADMINISTRATIF | 191 |
| | CONCLUSION..... | 192 |

INTRODUCTION

Nous vivons dans une société de droit : notre système de justice est un service public essentiel, qui se doit d'être accessible à tous. Si cela est vrai en matière de justice civile et pénale, ce l'est tout autant au niveau de la justice administrative, laquelle gouverne les relations entre l'État et ses administrés. Dans toutes les sphères de notre vie, les divers représentants du pouvoir exécutif prennent régulièrement des décisions à caractère particulier et individuel qui ont des impacts majeurs sur la vie des citoyens et sur l'Administration publique. La justice administrative, embryonnaire il y a à peine 40 ans, n'a depuis cessé de se définir et de façonner les relations entre l'État et ses administrés. Cette justice administrative a donné lieu au Québec à une réforme majeure, amorcée dans les années 70, qui a conduit en 1998 à la création du Tribunal administratif du Québec, lequel occupe désormais une place indéniable dans le paysage juridique québécois. Issu de la fusion d'organismes divers, aux vocations et aux modes de fonctionnement variés, le TAQ a réussi à relever le défi de constituer un tribunal unifié, multidisciplinaire, impartial et indépendant.

Soucieux de rencontrer son objectif le plus fondamental, soit d'offrir au citoyen l'accessibilité à une justice administrative de qualité, le TAQ est un tribunal itinérant présent dans 69 villes du Québec et dispose aujourd'hui de plus de 400 lieux d'audience. Son budget de fonctionnement s'élève à près de 31,5 millions et il bénéficie d'un effectif de 269 personnes, dont 85 juges administratifs à temps plein et 24 juges administratifs à temps partiel provenant de milieux professionnels divers¹. Outre le code de déontologie édicté en vertu de la *Loi sur la justice administrative* qui leur est applicable, ces juges administratifs demeurent également soumis aux différents codes déontologiques établis par leurs ordres professionnels respectifs. Le TAQ s'est par ailleurs doté d'un logo distinctif visant à illustrer son indépendance et à permettre à la population de l'identifier avec facilité.

¹ État de situation au 31 mars 2012.

Bien qu'il reste encore beaucoup à faire, les réalisations des 14 dernières années nous permettent de poser un regard positif sur la situation de la justice administrative au Québec. Le modèle québécois est le fruit de plusieurs années de réflexion, d'analyses et de recherches approfondies. En constante évolution, il peut certainement être source d'inspiration pour d'autres juridictions souhaitant elles aussi offrir au citoyen une justice administrative accessible, efficace et peu coûteuse. C'est dans cet esprit que ce texte trace un bref historique de la réforme de la justice administrative au Québec, décrit la structure de la *Loi sur la justice administrative* et la philosophie qui lui est sous-jacente et présente sommairement le Tribunal administratif du Québec.

PARTIE I - HISTORIQUE

A. LA RÉFORME DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

i. LE RAPPORT DUSSAULT² (1971)

L'adoption des principes de l'État providence a caractérisé le Québec des années '60. Les interventions de l'État dans de nombreux domaines tels l'éducation, la santé, le travail, les services publics et l'aménagement du territoire ont conduit à la multiplication d'organismes publics à fonctions administratives, régulatrices ou adjudicatives ainsi qu'à une importance grandissante de leur rôle au sein de la société. La grande majorité des interventions étatiques s'appuyant sur des lois, on assiste également à cette époque à une augmentation significative du nombre de textes législatifs. Cette évolution du rôle de l'État a donné lieu, dès le début des années '70, à des questionnements sur la justice administrative. Le droit administratif se devait d'assurer un équilibre entre les pouvoirs de l'État et les droits des individus³ : or, la mise sur pied d'autant d'organismes aux formes et aux vocations variées, rendait les organes de l'appareil gouvernemental difficiles à contrôler, voire, à qualifier.

En mars 1970, le ministère de la Justice constitue un groupe de travail chargé de répondre à différents questionnements sur la

² *Rapport du groupe de travail sur les tribunaux administratifs* (ci-après le *Rapport Dussault*, Ministère de la justice, 1971, 300 pages.

³ PEPIN, Gilles et Yves OUELLETTE, *Principes de contentieux administratif*, 2^{ième} édition, 1982, Editions Yvon Blais Inc., Cowansville, 666 pages, pages 2 et suivantes.

situation des « tribunaux administratifs » au Québec. Constatant que la véritable nature de cette notion était difficile à cerner, le groupe, dirigé par Me René Dussault, l'a circonscrite aux organismes dont les fonctions étaient d'abord et principalement, juridictionnelles. Son mandat était essentiellement d'identifier, parmi les nombreuses institutions de l'État, quels étaient les « véritables » tribunaux administratifs, établir leur mode de fonctionnement et le statut de leurs membres, examiner la possibilité de les regrouper au sein d'une même cour et déterminer si le contrôle de la légalité de leurs actes devait continuer à relever de la Cour supérieure ou s'il n'y avait pas lieu de prévoir la possibilité d'un appel au mérite⁴.

Le *Rapport Dussault* contient 38 recommandations⁵. Les principales visent à mettre un frein à la création d'organismes disparates, à faire reconnaître la notion de justice administrative, à qualifier les organismes chargés de rendre la justice administrative de tribunaux administratifs et à ce qu'ils soient régis par une loi cadre prescrivant des normes destinées à assurer le caractère impartial de la procédure et la sauvegarde des droits des administrés. Le groupe de travail recommande également que des membres de ces tribunaux puissent être recrutés à l'extérieur du Barreau et que soient supprimées, dans la mesure du possible, les fonctions strictement administratives ainsi que les pouvoirs discrétionnaires, règlementaires et de révision de ces tribunaux. Il est aussi recommandé d'accorder aux juges administratifs un statut semblable à celui des juges de l'ordre judiciaire et qu'ils jouissent d'une rémunération équivalente, des mêmes immunités et de l'inamovibilité. Le groupe de travail recommande enfin que les tribunaux administratifs soient soumis à la surveillance d'un Conseil des tribunaux administratifs, que soit mise sur pied une Cour d'appel administrative dont la juridiction d'appel serait limitée à des questions de droit et que le pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure demeure.

⁴ *Rapport Dussault*, précité note 1, avant-propos, pages I-III.

⁵ *Id.*, page 287.

ii. LE RAPPORT OUELLETTE⁶ (1987)

En suivi de l'effort amorcé en 1970 pour améliorer la justice administrative⁷, le gouvernement met sur pied, en 1986, un deuxième groupe de travail présidé par Me Yves Ouellette. L'objectif du groupe est principalement de rationaliser l'ensemble du secteur des tribunaux administratifs afin que le processus décisionnel, adapté à la solution des litiges de ce genre, soit plus simple et moins coûteux. Le groupe a aussi comme mandat de vérifier la faisabilité d'un regroupement d'organismes devant permettre une plus grande accessibilité à la justice. En plus d'assurer un accès plus facile pour les administrés, ce regroupement pourrait avoir comme effet de « *former des institutions plus fortes, offrant plus de garanties d'expertise et de crédibilité* ». ⁸ Le statut des membres, de même que la procédure et l'encadrement des tribunaux administratifs font également partie des éléments à évaluer.

D'entrée de jeu, le *Rapport Ouellette* rappelle que l'importance de la justice non judiciaire a été reconnue par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Procureur général du Québec c. Blaikie*⁹. Dans cette affaire, le plus haut tribunal du pays a en effet interprété l'expression « any of the courts of Quebec » présente à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* relatif à l'usage du français et de l'anglais devant les tribunaux, comme s'appliquant non seulement aux cours visées par l'article 96 de cette loi (cours supérieures), mais aussi aux cours dont les juges sont nommés par la province et aux « *organismes non judiciaires ayant pouvoir de rendre justice* »¹⁰.

À l'instar du *Rapport Dussault*, le *Rapport Ouellette* considère bénéfique le regroupement des tribunaux administratifs, opte pour un meilleur encadrement, propose un statut amélioré pour les membres et un régime procédural plus flexible et moderne : il contient 74 recommandations. Il propose la création de quatre tribunaux

⁶ Rapport du Groupe de travail sur les tribunaux administratifs (Mandat du Groupe Ouellette) 1987, 385 pages, (ci-après le *Rapport Ouellette*).

⁷ En plus du *Rapport Dussault*, le *Rapport Ouellette* faisait suite au *Livre blanc sur la justice contemporaine* de 1975, au *Document Atkinson-Lévesque* de 1983 et au *Rapport Gobeil* de 1986.

⁸ *Rapport Ouellette*, précité, note 5, page 2.

⁹ (1979) 2 R.C.S. 1016.

¹⁰ *Rapport Ouellette*, précité, note 5, page 7.

administratifs de composition multidisciplinaire, soit : le Tribunal des affaires sociales, le Tribunal des affaires immobilières, le Tribunal des recours administratifs et le Tribunal du logement¹¹. Il recommande également l'adoption d'une *Loi sur les tribunaux administratifs* instituant notamment un Conseil des tribunaux administratifs, la disparition des clauses privatives et au besoin, la création d'un droit d'appel devant la Cour supérieure sur les questions de droit et de compétence seulement. Il prévoit un mandat de sept ans pour les membres dont les conditions de travail seraient encadrées par règlement. Le *Rapport Ouellette* recommande l'adoption d'un *Code de déontologie* applicable aux juges des tribunaux administratifs.

C'est ainsi qu'un premier projet de loi sur la justice administrative est déposé, en juin 1993, par le ministre de la Justice, Gil Rémillard¹². Ce projet de loi propose de regrouper certains tribunaux administratifs et identifie les organismes exerçant une fonction juridictionnelle. Il vise également à mieux définir le statut des membres de ces organismes, leurs devoirs et pouvoirs et à instituer un Conseil de la justice administrative. Enfin, il énonce un ensemble de règles de preuve et de procédure applicables à l'exercice des fonctions juridictionnelles. Le projet n'a franchi que l'étape de l'adoption de principe. Certains commentaires ont en effet amené le ministre de la Justice à demander un rapport complémentaire afin que soit évaluée l'opportunité d'assujettir aux mêmes règles, les organismes chargés d'exercer une fonction juridictionnelle et ceux chargés d'exercer une fonction administrative. Cette opportunité devait être analysée sous l'angle de l'accessibilité, de l'économie des coûts, de la souplesse et de l'efficacité du processus décisionnel de l'administration gouvernementale.

iii. LE RAPPORT GARANT¹³ (1994)

À peine deux jours avant le dépôt du projet de loi 105, le Conseil des ministres accepte donc le principe de la mise sur pied d'un troisième groupe de travail devant déposer un rapport complémentaire sur

¹¹ *Id.*, liste des recommandations du Rapport Ouellette, page 303 à 312.

¹² Projet de loi sur la justice administrative, P.L. 105, présenté à l'Assemblée nationale le 18 juin 1993 et dont le principe a été adopté le 17 novembre 1993. Ce projet de loi est devenu caduc, suivant l'article 47 du *Règlement de l'Assemblée nationale*.

¹³ *Une justice administrative pour le citoyen*, Rapport du groupe de travail sur certaines questions relatives à la réforme administrative, 7 octobre 1994, ci-après le *Rapport Garant*.

certaines questions relatives à la réforme de la justice administrative. Le mandat du troisième groupe, présidé par Me Patrice Garant, est essentiellement de rationaliser les juridictions et les compétences à l'intérieur du réseau des organismes administratifs ainsi qu'entre ce réseau et les tribunaux judiciaires. Pour ce faire, le groupe doit analyser le pouvoir décisionnel des organismes administratifs en vue d'en distinguer les éléments à caractère juridictionnel, administratif et de régulation et leurs liens avec l'administration publique, analyser leur organisation sur le plan des structures et de l'accès pour les citoyens et faire les recommandations qui s'imposent.

Trente-huit organismes ont dans ce contexte été étudiés par le groupe de travail Garant.

Le rapport final, intitulé « *La justice administrative pour le citoyen* », connu sous le nom de rapport Garant (1994), propose notamment:

- la déjudiciarisation de la fonction administrative;
- la création d'un Tribunal administratif du Québec regroupant 5 divisions: affaires sociales, lésions professionnelles, évaluation foncière, territoire et environnement et une division générale;
- que ce tribunal exerce ses fonctions selon des règles de preuve et de procédure adaptées aux caractéristiques de la justice administrative que sont la spécialisation et la multidisciplinarité, l'accessibilité et l'économie des coûts, la simplicité, la flexibilité et la célérité;
- qu'il soit possible d'en appeler des décisions du Tribunal devant la Cour d'appel du Québec, sur permission et sur des questions de droit;
- la création d'une loi omnibus sur la justice administrative inspirée du projet de loi 105.

Le *Rapport Garant* suggère également, considérant la distinction entre une décision de nature administrative et une décision de nature juridictionnelle, que les organismes dont les fonctions ne sont qu'administratives soient tenus d'agir équitablement et que les fonctions juridictionnelles des organismes mixtes (exerçant fonctions administratives et juridictionnelles) soient transférées à un tribunal. Le *Rapport Garant* propose en outre la déjudiciarisation de plusieurs organismes dont certaines commissions, offices et régies.

Ce rapport donnera lieu au *Projet de loi 130 sur la justice administrative*, déposé par le ministre Paul Bégin en décembre 1995.

B. L'ADOPTION DE LA LOI SUR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE INSTITUANT LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC

C'est en 1996, après près de trente ans de constats, d'analyses et de réflexion, que fut finalement adoptée la *Loi sur la justice administrative* (LJA) 14 ayant 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 le respect des droits fondamentaux des administrés* »¹⁵. C'est par cette loi qu'est institué le Tribunal administratif du Québec, tribunal multidisciplinaire chargé d'entendre les litiges entre l'administration et ses administrés.

Le Tribunal administratif du Québec (TAQ) est né de la fusion de différentes entités aux vocations et aux modes de fonctionnement variés:

- la Commission des affaires sociales;
- le Bureau de révision de l'évaluation foncière;
- la Commission d'examen des troubles mentaux;
- le Bureau de révision en immigration;
- le Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole;
- la chambre d'expropriation de la Cour du Québec.

L'implantation harmonieuse du Tribunal, en raison de la disparité des entités fusionnées, a évidemment constitué un défi de taille : ces divers organismes relevaient en effet de ministères distincts, fonctionnaient selon des cultures différentes et possédaient leurs propres règles de procédure.

Par ailleurs, plusieurs autres recours ont également, dès l'adoption de la LJA, été attribués au TAQ, particulièrement au niveau des affaires économiques, notamment en matière de délivrance de permis et de licences. Ses compétences se sont par la suite enrichies au fil des ans dans des matières aussi diverses que les services de garde à l'enfance, les

¹⁴ Loi sur la justice administrative (L.R.Q., c. J-3).

¹⁵ *Id.*, article 1.

infractions liées à l'alcool au volant, les centres d'hébergement pour personnes âgées, les privilèges hospitaliers, la procréation assistée, la sécurité privée etc. Une centaine de lois sectorielles attribuent à ce jour des compétences diverses au TAQ.

PARTIE II - STRUCTURE DE LA *LOI SUR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE* (LJA)

A. TITRE I : RÈGLES GÉNÉRALES APPLICABLES À DES DÉCISIONS INDIVIDUELLES PRISES À L'ÉGARD D'UN ADMINISTRÉ

Comme le soulignait le rapport Garant, l'Administration doit faire en sorte que ses décisions à caractère particulier et personnel soient de qualité, motivées et susceptibles d'être comprises par l'administré. C'est dans ce contexte que la LJA a redéfini l'ordre administratif au Québec: elle prévoit deux régimes distincts, selon que les fonctions exercées sont administratives ou juridictionnelles. Ainsi, dans un premier temps, la centaine d'organismes gouvernementaux, qui ont à interagir sur une base quotidienne avec le citoyen et qui rendent des décisions individuelles, par exemple au sujet d'une indemnisation, d'un permis ou d'une autorisation, doivent agir avec le plus de souplesse possible et de façon à assurer la qualité du service qui devra être rendu avec célérité au citoyen. Les mécanismes mis en place par la LJA visent, dans ce contexte, à assurer que le processus conduisant à la prise d'une décision par un décideur administratif, respecte le devoir d'agir équitablement, notamment en prévoyant que l'autorité administrative doit informer l'administré de son intention de rendre une décision défavorable et lui donner l'occasion de présenter ses observations¹⁶.

Par ailleurs, la LJA prévoit que le TAQ, de même que les tribunaux de l'ordre administratif appelés à décider d'un litige opposant un administré à une autorité gouvernementale à la suite d'une décision rendue par cette dernière, suivent une procédure plus souple que celle des tribunaux judiciaires, tout en offrant des garanties d'impartialité et d'indépendance. Ils doivent donner aux parties l'occasion d'être entendues, lors d'audience qui sont, règle générale, publiques. L'organisme est maître de la conduite de l'audience, doit apporter aux parties un secours équitable et leur communiquer en termes

¹⁶ *Id.*, articles 2 à 8.

clairs une décision écrite et motivée¹⁷. A noter que, bien que la LJA utilise la notion de « membres » du Tribunal administratif, l'expression « juges administratifs » est couramment utilisée pour désigner les membres du TAQ, et ce afin d'éviter toute confusion entre le rôle de ces derniers et celui des décideurs administratifs rendant une décision au nom d'une autorité administrative.

B. TITRE II : LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC

En fonction depuis le 1er avril 1998, le TAQ est un tribunal spécialisé, indépendant et impartial qui permet au citoyen, dans les cas expressément prévus par la loi, de faire valoir ses droits à l'encontre d'une décision prise par un ministère, un organisme public ou une municipalité en affaires sociales, immobilières, économiques ou en territoire et environnement, ou encore lorsque sa liberté est limitée en raison de son état mental. Le TAQ est donc un acteur privilégié de la justice administrative, distinct de l'Administration publique et des tribunaux judiciaires : les dispositions relatives à sa composition, ses compétences et son mode de fonctionnement forment le cœur de la LJA.

C. TITRE III : LE CONSEIL DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE ET LA DÉONTOLOGIE

La LJA institue le *Conseil de la justice administrative*, formé du président et d'un membre du TAQ, de la Commission des lésions professionnelles, de la Commission des relations de travail et de la Régie du logement, ainsi que de neuf autres personnes provenant de l'extérieur.

Le principal mandat du Conseil est d'examiner les plaintes déontologiques formulées à l'encontre des juges administratifs du TAQ et des organismes de l'Administration dont les présidents sont membres du Conseil. Il lui revient également de faire enquête, à la demande du ministre, en vue de déterminer si un juge administratif est atteint d'une incapacité permanente ou si un manquement justifie la révocation du président ou d'un vice-président de sa charge administrative¹⁸. Les plaintes sont portées par écrit et, lorsqu'elles sont recevables, soumises à un comité d'enquête formé de trois membres du Conseil, qui peut

¹⁷ *Id.*, articles 9 à 13.

¹⁸ *Id.*, article 177.

recommander la réprimande, la suspension ou la destitution du membre visé par la plainte¹⁹.

Conformément à la LJA, le Conseil a édicté un code de déontologie applicable aux juges administratifs du TAQ, lequel a été approuvé par le gouvernement en mars 2006²⁰. À noter que la LJA étant silencieuse à cet égard, les juges administratifs continuent d'être soumis aux codes régissant les membres de l'ordre professionnel auquel ils appartiennent et que par conséquent, une grande variété de normes éthiques et déontologiques leur sont applicables.

PARTIE III - LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC

A. STRUCTURE ET COMPOSITION

Le Tribunal administratif du Québec a pour fonction de statuer, dans les cas prévus par la loi, sur les recours formés contre une autorité administrative. Il exerce sa compétence, sauf exception, à l'exclusion de tout autre tribunal ou organisme juridictionnel²¹.

Il est composé de juges administratifs qui, depuis 2005, sont nommés durant bonne conduite par le gouvernement, qui en détermine le nombre selon les besoins. Leur fonction ne prend fin que par l'admission à la retraite, la démission ou la destitution. Ils sont soumis à un code de déontologie et sont, sauf exceptions, tenus à l'exercice exclusif de leurs fonctions²².

Le Tribunal est divisé en quatre sections: la section des affaires sociales qui comprend la division de la santé mentale, la section des affaires immobilières, la section des affaires économiques et la section du territoire et de l'environnement.

¹⁹ *Id.*, articles 182 à 192.

²⁰ *Id.*, article 180.

²¹ *Id.*, article 14.

²² *Id.*, articles 38 et ss.

- **SECTION DES AFFAIRES SOCIALES**

La section des affaires sociales statue principalement sur les recours en matière de sécurité ou de soutien du revenu, d'aide et d'allocations sociales, de protection des personnes dont l'état mental présente un danger, de services de santé et de services sociaux, de régimes de rentes, d'indemnisation et d'immigration. À titre de Commission d'examen des troubles mentaux au sens des articles 672.38 et suivants du *Code criminel*, elle est également chargée de rendre des décisions à l'égard des accusés qui font l'objet d'un verdict de non-responsabilité criminelle ou déclarés inaptes à subir leur procès.

La juridiction du Tribunal en santé mentale comporte donc deux volets : ses compétences en vertu des articles 672.38 et suivants du *Code criminel* et ses compétences à l'égard des recours formés en vertu de l'article 21 de la *Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui* (L.R.Q. c. P-38.001). Considérant l'importance du volume d'affaires en cette matière et la spécificité des responsabilités du Tribunal dans ce domaine, une division de la santé mentale a été constituée au sein de la section des affaires sociales.

- **SECTION DES AFFAIRES IMMOBILIÈRES**

La section des affaires immobilières dispose de litiges relatifs notamment à l'évaluation foncière ou locative, aux exemptions de taxes foncières ou d'affaires, aux indemnités découlant de l'imposition des réserves pour fins publiques ou de l'expropriation ou de dommages causés par des travaux publics.

- **SECTION DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT**

La section du territoire et de l'environnement est chargée des recours portant notamment sur des décisions ou ordonnances relatives à l'utilisation, au lotissement ou à l'aliénation d'un lot, à son inclusion ou exclusion d'une zone agricole, au rejet de contaminants dans l'environnement et à l'exercice d'une activité susceptible d'en modifier la qualité et à l'installation de certaines publicités le long des routes.

- **SECTION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**

La section des affaires économiques entend les recours portant sur des décisions relatives notamment aux permis, certificats ou autorisations nécessaires à l'exercice d'un métier ou d'une activité professionnelle.

B. POUVOIRS DU TRIBUNAL ET DES JUGES ADMINISTRATIFS

Les dispositions de la LJA délimitent la nature et l'étendue des pouvoirs dévolus au Tribunal et aux juges administratifs.

L'article 15 de la LJA prévoit que le Tribunal peut confirmer, modifier ou infirmer une décision contestée devant lui et rendre, le cas échéant, celle qui aurait dû être rendue en premier lieu. Il a le pouvoir de décider de toute question de droit ou de fait nécessaire à l'exercice de sa compétence. Le TAQ est donc investi de larges pouvoirs qui lui permettent d'infirmer une décision pour illégalité, voire inconstitutionnalité, dans la mesure où une telle détermination est nécessaire pour décider de l'issue d'un recours porté devant lui. Ainsi, le recours en contestation devant le TAQ constitue, règle générale, un véritable appel *de novo* qui permet non seulement un nouvel examen de la preuve faite devant l'autorité dont la décision est contestée, mais également la présentation d'une nouvelle preuve : *Le fait que le Tribunal administratif du Québec puisse infirmer ou modifier la décision contestée vient confirmer qu'il s'agit bien d'un processus de novo*²³. Cependant, tous les recours exercés devant le TAQ ne sont pas invariablement de même nature et peuvent différer selon l'organisme administratif qui a rendu la décision attaquée : les pouvoirs du TAQ sont parfois limités par des dispositions législatives particulières. Ces limitations prennent différentes formes. Elles peuvent par exemple restreindre la possibilité pour le TAQ de substituer son appréciation de certains facteurs à celle de l'autorité administrative, l'empêcher de réexaminer des considérations d'opportunité, tel l'intérêt public, ou de réformer la décision contestée de façon à ce qu'il ne puisse que confirmer ou infirmer celle-ci²⁴.

²³ *Justice administrative*, Loi commentée, Denis Lemieux, 3e édition, p.121–122.

²⁴ Voir par exemple l'article 21.4 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (L.R.Q., c. P-41.1), l'article 40.2 de la *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux* (L.R.O., c. R-6.1) et l'article 367 de la *Loi sur les assurances*

En vertu de l'article 74 de la LJA, le Tribunal et les juges administratifs sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête* (L.R.Q., c. C-37) et ont tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de leurs fonctions : ils peuvent notamment rendre toutes ordonnances en vue de sauvegarder les droits des parties.

En mars 2005, la Cour suprême du Canada, dans l'affaire *Okwuobi* relative au droit à l'enseignement dans la langue de la minorité, se prononçant sur les pouvoirs du TAQ, s'est d'ailleurs exprimée de façon non équivoque de l'étendue de sa compétence, sa capacité de statuer sur des questions constitutionnelles incidentes et ses pouvoirs de réparation :

[34] (...) *Qui plus est, la structure générale du TAQ, qui est celle d'un organisme quasi judiciaire fort complexe, témoigne de la volonté du législateur de voir le TAQ trancher toutes les questions de droit, sans égard à leur importance. Enfin, l'art. 112 prévoit expressément la façon de procéder si une question constitutionnelle est soulevée devant le TAQ. Compte tenu de la nouvelle méthode adoptée dans l'arrêt Martin, la seule conclusion admissible est la reconnaissance de la capacité du TAQ d'examiner et de trancher des questions constitutionnelles, notamment celle de la compatibilité de l'art. 73 de la Charte de la langue française avec l'art. 23 de la Charte canadienne.*

[...]

[46] *Il importe également de souligner au sujet des réparations que, s'il est vrai qu'une injonction ne peut émaner que de la Cour supérieure ou l'un de ses juges (nous traiterons davantage de cette question ci-après), les art. 74 et 107 de la Loi sur la justice administrative ont attribué au TAQ un pouvoir de réparation très étendu. Le libellé général de l'art. 74 témoigne de l'intention du législateur québécois d'accorder au TAQ les pouvoirs de réparation nécessaires pour sauvegarder les droits des parties. Les appelants, ou tout autre demandeur qui s'adresse au TAQ, devraient donc tenter d'épuiser les recours que leur offre le TAQ*

(L.R.Q., c. A-32). Voir également à ce sujet *Municipalité de St-Pie c. CPTAQ* 2009 QCCA 2397.

*au lieu de prétendre que l'absence d'un recours en particulier les oblige à contourner tout le processus administratif*²⁵.

La LJA prévoit également le pouvoir du Tribunal de rejeter, sur requête, un recours qu'il juge abusif ou dilatoire et de réunir, s'il y a lieu, plusieurs affaires²⁶.

Le TAQ peut, sur demande, réviser ou révoquer toute décision qu'il a rendue lorsqu'est découvert un fait nouveau, lorsqu'une partie n'a pu se faire entendre ou si un vice de fond ou de procédure est de nature à invalider la décision²⁷. Il bénéficie d'une clause privative²⁸ dite « étanche », c'est-à-dire que ses décisions sont à l'abri du contrôle judiciaire sauf sur une question de compétence, de violation de garanties procédurales ou d'erreurs de droit ou de faits donnant ouverture à la révision judiciaire. Dans le cas d'erreurs de faits ou de droit, le contrôle de la légalité des décisions du TAQ s'effectuera selon les enseignements énoncés par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Dunsmuir*²⁹ : compte tenu de la clause privative et du degré de spécialisation du tribunal, les tribunaux supérieurs feront preuve de déférence envers la décision du TAQ et n'interviendront qu'en cas de décision ne pouvant raisonnablement se fonder sur la preuve ou sur une interprétation raisonnable des lois et règlements relevant de sa compétence spécialisée. Les décisions rendues par la section des affaires immobilières et en matière de protection du territoire agricole peuvent par ailleurs, sur permission, faire l'objet d'un appel à la Cour du Québec tandis que les décisions de la Commission d'examen des troubles mentaux sont appelables devant la Cour d'appel du Québec.

C. PREUVE, PROCÉDURE ET OUTILS DE GESTION

Le TAQ est maître de sa preuve et de sa procédure, lesquelles sont adaptées à son fonctionnement qui se veut simple, souple et efficace. Il lui est par exemple permis d'accepter une procédure entachée d'une irrégularité, de relever une partie du défaut, de respecter un délai ou de

²⁵ *Okwuobi c. Commission scolaire Lester-B.-Pearson* (2005] 1 R.C.S. 257, par. [34] et [46].

²⁶ Précité, note 14, articles 115 et 118.

²⁷ *Id.*, article 154.

²⁸ *Id.*, article 158.

²⁹ *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick* [2008] 1 R.C.S. 190.

suppléer à l'absence de dispositions applicables à un cas particulier, par toute procédure compatible³⁰. Conformément à l'article 109 de la LJA, le TAQ a également édicté, par règlement, ses règles de procédure³¹.

Le recours au TAQ est formé par le dépôt d'une requête dans les 30 jours qui suivent la notification de la décision contestée. Ce délai est toutefois de 60 jours lorsque le recours concerne une matière traitée par la section des affaires sociales. Afin de rencontrer l'objectif de célérité qui gouverne sa mission, l'autorité administrative dont la décision est contestée doit par la suite transmettre au Tribunal et au requérant, dans les 30 jours de la réception de la requête, copie du dossier relatif à l'affaire. La décision devra être rendue dans les 3 mois de sa prise en délibéré: elle est prise à la majorité et les motifs de dissidence doivent y être consignés³².

Toute partie peut interroger et contre-interroger les témoins dans la mesure nécessaire pour assurer une procédure équitable et peut présenter tout moyen pertinent de droit ou de fait. Le Tribunal peut refuser de recevoir toute preuve qui n'est pas pertinente ou de nature à servir les intérêts de la justice³³.

Toujours en conformité avec les principes fondamentaux à la base de la LJA, soit d'offrir une justice administrative efficace, accessible et de qualité, la loi met à la disposition des parties et des juges administratifs, différents outils de gestion destinés à faciliter, dans la mesure du possible, le déroulement de l'instance.

Ainsi, si les circonstances le justifient, les parties peuvent, depuis 2002, être conviées à une conférence de gestion afin de convenir du déroulement de l'instance, par exemple en fixant un calendrier des échéances, précisant les questions en litige ou admettant un fait ou un document. La conférence de gestion peut s'avérer particulièrement utile dans un dossier qui nécessite la présence d'experts ou encore dans celui où un grand nombre de témoins est attendu: elle permet de planifier la durée de l'audience et de mettre au rôle les dossiers qui sont réellement prêts à procéder. Le rôle du juge administratif qui tient la conférence de gestion est étendu: il peut par exemple imposer aux parties, s'il n'y a

³⁰ Précité, note 14, articles 105, 106 et 108.

³¹ *Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec* (Décret 1217-99) G.O.Q. 1999, W47, p. 5615.

³² Précité, note 14, articles 110, 114, 145 et 146.

³³ *Id.*, articles 132, 137 et 139.

pas d'entente entre elles, un calendrier des échéances et rendre les décisions appropriées si une partie fait défaut d'y participer. Il peut également, advenant que les parties ne respectent pas les échéances fixées, rendre les décisions appropriées, y compris la forclusion, ou relever la partie défaillante de son défaut si l'intérêt de la justice le requiert³⁴.

La LJA prévoit également la possibilité que les parties soient convoquées à une conférence préparatoire³⁵ lorsque les circonstances d'une affaire le justifient. Celle-ci a notamment pour objet de définir les questions à débattre, de préciser les prétentions des parties ainsi que les conclusions recherchées, de planifier le déroulement de la preuve et de la procédure.

S'inscrivant également dans les objectifs visés par la LJA, la conciliation est offerte aux parties depuis l'entrée en vigueur de la loi en 1998³⁶. Le processus vise à leur donner l'opportunité d'échanger dans un cadre souple et informel afin de régler le litige qui les oppose. Elle ne suspend pas le déroulement de l'instance. Bien que ces séances ne se soldent pas toujours par un accord de conciliation, elles permettent généralement à chaque partie de mieux cerner les intérêts de chacun. Dans l'éventualité où les parties conviennent d'un accord, celui-ci est constaté par écrit, lie les parties et devient exécutoire au même titre qu'une décision du Tribunal.

La LJA met donc différents mécanismes à la disposition des juges administratifs, tant au niveau de la procédure, de l'administration de la preuve que de la gestion de l'instance, afin de leur permettre de contribuer à l'atteinte de l'un de ses objectifs fondamentaux: que l'administré obtienne une décision dans les meilleurs délais. À cet égard, le TAQ se distingue des tribunaux de l'ordre judiciaire où, sauf en cas d'abus justifiant l'intervention du tribunal, le déroulement de l'instance et la détermination des échéances relèvent davantage de la volonté des parties. À noter que l'avant-projet de loi instituant le nouveau Code de procédure civile, déposé le 29 septembre 2011 par le ministre de la Justice du Québec et dont l'objectif d'assurer l'accessibilité, la qualité et la célérité de la justice civile est clairement énoncé au préambule, propose des outils de gestion inspirés de ceux en place au sein des tribunaux administratifs.

³⁴ *Id.*, articles 119, 1 ss.

³⁵ *Id.*, articles 125 à 127.

³⁶ *Id.*, articles 119.6 à 124.

Par ailleurs, depuis le 31 mars 2010, des juges coordonnateurs sont désignés afin d'assurer un cheminement rapide et efficace des recours ou des dossiers traités par le Tribunal, dans les matières et les régions sous leur responsabilité. Ils apportent leur soutien aux vice-présidents afin de faire progresser certains dossiers plus complexes vers leur mise au rôle. Ils aident à dénouer les situations problématiques en accompagnant les parties. Ils veillent à ce que le Tribunal utilise les moyens appropriés, selon la nature et les particularités des dossiers en cause, pour arriver à les résoudre de manière satisfaisante et optimale.

Au 31 mars 2012, onze juges administratifs exerçaient des fonctions de coordination, dont six à la Section des affaires sociales, deux à la Division de la santé mentale, deux à la Section des affaires immobilières et un aux Sections des affaires économiques et du territoire et de l'environnement.

Différents moyens, qu'ils découlent de la LJA ou de l'administration du Tribunal, ont par conséquent été mis en place pour contribuer à assurer la célérité de la justice administrative : la rencontre de cet objectif ne peut cependant reposer uniquement sur les juges administratifs, les dispositions législatives ou le fonctionnement du Tribunal. Divers facteurs externes au TAQ peuvent parfois être la cause de certains délais et, par exemple, retarder la mise au rôle d'un dossier. On peut notamment penser au manque important de ressources spécialisées, indispensables à la production des expertises nécessaires à une prise de décision.

D. REDDITION DE COMPTES

Bien que le TAQ jouisse d'une autonomie administrative³⁷ propre aux tribunaux administratifs et possède certains attributs d'un tribunal indépendant, il est considéré comme un ministère ou organisme au sens de la *Loi sur l'administration publique*³⁸ et est donc soumis à différentes mesures de contrôle. Ainsi, la LJA prévoit certaines mesures visant son fonctionnement et ses activités, dont la vérification de ses livres et

³⁷ C'est en vertu de cette autonomie, qui lui permet notamment de mettre sur pied des projets pilotes, que le TAQ a par exemple procédé à la numérisation des dossiers de la Commission d'examen des troubles mentaux.

³⁸ *Loi sur l'administration publique*, (L.R.Q., c. A-6.01).

comptes sur une base annuelle par le Vérificateur général du Québec, ainsi que le dépôt de son rapport annuel de gestion devant l'Assemblée nationale par le ministre de la Justice. Les prévisions budgétaires annuelles du TAQ doivent également être soumises au ministre de la Justice par la présidente³⁹.

Par ailleurs, à titre d'organisme gouvernemental, le TAQ est également soumis aux dispositions de la *Loi sur l'administration publique* qui fixe un cadre de gestion auquel doivent se conformer les organismes gouvernementaux. Concrètement, cela signifie que le TAQ doit rendre publique une déclaration de services aux citoyens, établir un plan stratégique et préparer un rapport annuel de gestion⁴⁰. Cela signifie également qu'il doit établir des objectifs à atteindre, effectuer une reddition de comptes qui porte sur la performance dans l'atteinte des résultats et qu'il en est imputable à l'Assemblée nationale⁴¹.

De plus, le TAQ, à l'instar des autres organismes gouvernementaux, est visé par la *Loi sur l'administration financière*⁴² et doit rendre compte de sa gestion. Il en résulte que le TAQ doit faire face, le cas échéant, aux compressions budgétaires commandées par l'Administration gouvernementale et ce, contrairement aux tribunaux de l'ordre judiciaire dont les postes de juges sont à l'abri de ces politiques de compression. Il est intéressant de constater que le commissaire Michel Bastarache, dans le *Rapport de la Commission d'enquête sur le processus de nomination des juges*, s'exprimait ainsi à ce sujet:

Malgré son statut de tribunal ayant pour fonction exclusive de trancher des litiges entre l'administration gouvernementale et les administrés, le TAQ est considéré comme faisant partie de l'exécutif. Il relève, pour la nomination et la formation de ses membres, du secrétariat aux emplois supérieurs du ministère du Conseil exécutif (témoignage de Me André Brochu, transcription du 29 septembre 2010, pages 33 et 39). Or, bien que les tribunaux administratifs soient généralement associés au pouvoir exécutif, on ne peut plus dire que le statut du TAQ «chevauche » la ligne de partage constitutionnelle entre l'exécutif et le judiciaire compte tenu de son rôle exclusif

³⁹ *Id.*, articles 94 à 96

⁴⁰ *Id.*, articles 24 à 29.

⁴¹ *Id.*, article 2.

⁴² *Loi sur l'administration financière* (L.R.Q., c. A-6.001).

d'adjudication de litiges. Étant donné que le TAQ n'a pas pour mission d'appliquer la politique gouvernementale, il se situe beaucoup plus près du judiciaire que de l'exécutif (Ocean Port Hotel Ltd c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch),(2001) 2 R.C.S. 781)⁴³.

E. MODIFICATIONS MAJEURES APPORTÉES DEPUIS 1998

NOMINATION DURANT BONNE CONDUITE

Suite à la décision rendue dans l'affaire *Barreau de Montréal*⁴⁴, qui a notamment invalidé les dispositions de la LJA traitant du renouvellement des mandats de cinq ans des juges administratifs du TAQ, le gouvernement du Québec a adopté des amendements à cette loi en 2005. Ainsi, depuis le 1er janvier 2006, ces nominations sont prévues durant bonne conduite et des dispositions expresses reconnaissent leur indépendance et leur impartialité.

Cette garantie d'indépendance contribue à maintenir la confiance du public envers le Tribunal dans le contexte où il est généralement appelé à régler un litige entre un organisme public et un citoyen: les actions de l'Administration, à l'origine de leur nomination, sont généralement celles-là mêmes que les juges administratifs ont à juger.

CONCILIATION PRÉSIDÉE PAR UN JUGE ADMINISTRATIF

Le processus de conciliation mis en place en 1998 prévoyait que le conciliateur était désigné parmi les membres du personnel du TAQ. En 2002, le législateur, dans sa lancée visant la réforme du Code de procédure civile en vue notamment d'instaurer de nouveaux mécanismes de règlement de conflits à l'amiable, a prévu la possibilité que les séances de conciliation puissent également être présidées par un juge administratif et a modifié la LJA en conséquence. Depuis, le processus de conciliation n'a cessé d'évoluer au sein du TAQ jusqu'à devenir un processus

⁴³ BASTARACHE, Michel, *Rapport de la Commission d'enquête sur le processus de nomination des juges de la Cour du Québec, des cours municipales et des membres du Tribunal administratif du Québec*, 2011, Québec, Publications du Québec, page 222.

⁴⁴ *Québec c. Barreau de Mtl*, 2001 Canlll 20651 (OC C.A.).

systematique offert aux parties avant la tenue d'une audience, dans les matieres qui s'y prêtent. Aujourd'hui, bien que la loi permette toujours qu'un conciliateur soit un membre du personnel du TAQ, tous les conciliateurs sont dans les faits, juges administratifs.

Cette façon de faire a l'avantage de permettre aux parties de profiter de l'encadrement d'un juge administratif qui, par l'autorité morale qui découle de son rôle d'adjudication, veille aux intérêts respectifs des parties et au respect de la règle de droit. Dans ce contexte, il peut poser des questions et orienter les discussions pour que les sujets essentiels et parfois sensibles des dossiers soient traités efficacement. Advenant qu'aucun accord n'intervienne, les parties seront convoquées en audience devant un autre juge que celui qui a participé à la séance de conciliation, ceci dans le souci de respecter le caractère confidentiel de ces séances. Si un accord intervient à la suite d'une séance de conciliation présidée par un juge administratif, cet accord devient exécutoire au même titre qu'une décision du TAQ et n'a pas à être autrement entériné⁴⁵.

La conciliation constitue un processus plus rapide, moins coûteux et plus créatif que le passage par une audience contradictoire formelle: les modifications apportées à la LJA depuis 1998 ont sans contredit contribué à faire de la conciliation au TAQ, un processus de plus en plus sérieux, crédible et efficace. Il ne fait aucun doute que ce processus est appelé à poursuivre son évolution au plus grand bénéfice des parties.

CONCLUSION

La réforme de la justice administrative avait pour objectif principal de favoriser l'accessibilité à la justice dans des matieres qui sont au cœur de la vie quotidienne du citoyen. La raison d'être du Tribunal administratif du Québec est intrinsèquement liée à cet objectif: sa mise sur pied visait en premier lieu à favoriser un processus décisionnel accessible, rapide et peu coûteux, offrant rigueur, expertise et multidisciplinarité. Sa structure et son fonctionnement audacieux et innovateurs ont sans aucun doute contribué à son succès. Après 14 ans d'existence de ce tribunal spécialisé, nous pouvons être fiers de ce qui est en place et des améliorations constantes apportées au cours des années afin de concrétiser cet objectif d'offrir au citoyen une justice administrative de qualité, rendue avec célérité et en toute impartialité.

⁴⁵ Précité, note 14, article 124.

Toutefois, la société étant en perpétuelle évolution, de nouveaux défis attendent le TAQ qui doit continuellement s'adapter, innover et saisir toutes les opportunités afin de s'acquitter de sa mission de manière toujours plus efficace et de demeurer ce qu'il est, un tribunal moderne et dynamique.

Afin de réaffirmer la "spécificité" du TAQ, qui, à son origine, a relevé le défi de fusionner de façon harmonieuse différentes entités aux vocations et aux fonctionnements variés, le temps semble venu de revoir certaines orientations retenues lors de la réforme de 1998, dont le maintien, en certaines matières, de la multiplicité des paliers décisionnels, héritage d'avant la réforme. De même, en plus de faire du TAQ un véritable tribunal d'appel en matière administrative, il importe de prendre les moyens appropriés afin d'assurer le maintien de son indépendance et son impartialité, de manière à consolider la confiance du citoyen envers cette institution.

