



Titre II

Les moyens de se pourvoir à
l'encontre de mesures administratives

Chapitre I

Me Jean-Pierre Villaggi

La justice administrative*

La croissance de l'Administration publique au cours des dernières décennies a entraîné la multiplication des instances décisionnelles en matière administrative. Une connaissance générale du fonctionnement de ces instances est nécessaire à tout praticien qui œuvre dans le domaine du droit administratif. En effet, le recours à la Cour supérieure ou à la Cour fédérale, selon les circonstances, pour contrôler l'activité des instances administratives ne sera généralement envisagé qu'une fois que le praticien aura épuisé les voies de contestation que lui offre le processus administratif¹.

Cette connaissance générale présume que le praticien a conscience de la nature et de la diversité des actes que pose l'Administration et des problèmes complexes de qualification qui s'ensuivent. Cette qualification est nécessaire pour connaître les garanties que l'Administration doit offrir au justiciable. Ainsi, nous traiterons brièvement des notions de pouvoir lié, de pouvoir administratif et de pouvoir quasi judiciaire, notions qui sont déjà familières à celui qui s'intéresse au droit administratif.

Par ailleurs, au Québec, une grande partie de l'activité administrative est encadrée par la *Loi sur la justice administrative*² (ci-après : « *L.j.a.* »). En effet, le législateur québécois a adopté le 16 décembre 1996 la *Loi sur la justice administrative*³. Parallèlement, il déposait lors de la deuxième session de la trente-cinquième législature le Projet de loi n° 89 intitulé *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative*⁴ (ci-après : « *L.a.j.a.* »). Ce projet de loi a été adopté et sanctionné le 19 juin 1997. Il assurait « la mise en œuvre, dans les lois particulières, des

principes établis dans la *Loi sur la justice administrative* ». Il a modifié plus d'une centaine de lois. Ces deux lois sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 1998⁵. La *Loi sur la justice administrative* traite notamment des règles de preuve et de procédure applicables en matière administrative. Pour ce faire, elle distingue selon que la décision est prise dans l'exercice d'une fonction administrative ou d'une fonction juridictionnelle. Cette loi crée aussi le Tribunal administratif du Québec (T.A.Q.). Toutefois, malgré l'importance de son champ d'application, elle ne régit pas toute l'activité administrative au Québec. Ainsi, il importe de référer à la loi constitutive de l'organisme, à la réglementation afférente et aux règles de l'équité procédurale qui continuent, selon les circonstances, à jouer un rôle en matière de preuve et de procédure. Nous décrirons donc les principaux concepts instaurés par la *Loi sur la justice administrative*.

Nous examinerons aussi le processus décisionnel en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles, processus qui a également été l'objet, à la même époque, de modifications substantielles. En effet, la *Loi instituant la Commission des lésions professionnelles et modifiant diverses dispositions législatives*⁶ a été adoptée le 6 juin 1997 et sanctionnée le 12 juin 1997. Cette loi réformait l'ensemble du processus de contestation des décisions rendues en vertu de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* (ci-après : « *L.a.t.m.p.* ») et de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* (ci-après : « *L.s.s.t.* »). Elle abolissait les bureaux de révision, instituait un processus de révision administrative faite sur dossier par un fonctionnaire de la CSST, et créait la Commission des lésions professionnelles, qui a pour

* Texte à jour au 1^{er} mars 2007. La jurisprudence citée dans le présent texte n'est pas exhaustive. Elle sert uniquement à illustrer les principes juridiques généralement reconnus. Une partie des propos du présent chapitre se retrouve dans : Jean-Pierre VILLAGGI, *L'administration publique québécoise et le processus décisionnel*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 2005, chapitre 1 (Les pouvoirs) et 4 (Le modèle décisionnel).

1. Voir titre II, chapitre I et II.

2. L.R.Q., c. J-3.

3. L.Q. 1996, c. 54.

4. L.Q. 1997, c. 43.

5. Décret 1524-97, (1997) 129 G.O. II, 7361.

6. L.Q. 1997, c. 27.

fonction d'entendre et de décider des contestations des décisions rendues par la CSST. Ces modifications sont également en vigueur depuis le 1^{er} avril 1998⁷.

Permettons-nous cependant, avant d'aborder notre sujet, de rappeler que la pratique du droit devant les instances administratives exige de la part des praticiens des habiletés particulières.

En effet, le caractère parfois « vaporeux » et souvent imprécis des règles de procédure et de preuve des organismes administratifs peuvent irriter le praticien. Ainsi, là où le Code civil du Québec et le Code de procédure civile fournissent un cadre précis et articulé délimitant les règles du jeu en matière civile, les organismes administratifs répondent habituellement par quelques articles qui ont pour objet d'établir le canevas général de l'audience⁸.

Tout se résume à « accepter la différence »⁹. Il serait même de mise d'ajouter que l'avocat a tout intérêt à accepter cette différence. La Cour suprême n'a cessé au cours des dernières années de répéter combien le rôle des organismes administratifs était important dans notre société et combien il fallait les traiter avec déférence¹⁰. Cette différence oblige l'avocat à changer sa mentalité¹¹ et à faire fi du formalisme judiciaire qu'il a pris des années à acquérir¹².

Ayant ces propos à l'esprit, il convient maintenant de nous interroger sur la nature des différentes décisions que rend l'Administration publique.

1- La classification des pouvoirs

Le pouvoir qu'exerce l'Administration publique, et à la suite duquel elle rend une décision, peut être un pouvoir lié (section A), un pouvoir discrétionnaire (section B) ou un pouvoir quasi judiciaire (section C). Ces notions de base en droit administratif, distinctes de celles que l'on retrouve dans la *Loi sur la justice administrative*, conservent leur importance en droit administratif. Elles nous permettront aussi de mieux saisir la différence faite dans la *Loi sur la justice administrative* entre la « fonction administrative » et la « fonction juridictionnelle ». Cette loi prévoit que les règles de procédure diffèrent selon que les décisions sont prises dans l'exercice de l'une ou l'autre fonction. Nous discuterons de cette question dans la prochaine section.

A- Le pouvoir lié

Les auteurs accordent fort peu d'attention à la question de l'exercice du pouvoir lié¹³. Déterminer qu'une décision relève de l'exercice d'un pouvoir lié est surtout

7. (1998) 130 G.O. II, 1812.

8. Il est utile de rappeler que les règles techniques de preuve en matière civile « sont le produit d'un système de procès par jury qui reposait sur la crainte que des jurés inexpérimentés ne puissent évaluer la valeur d'une preuve », voir GROUPE DE TRAVAIL SUR LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS, *Les tribunaux administratifs : L'heure est aux décisions*, Québec, Les Publications du Québec, 1987, p. 239.

9. Yves OUELLETTE, *Aspects de la procédure et de la preuve devant les tribunaux administratifs*, Montréal, Formation permanente du Barreau du Québec, 1986, p. 5 et 6.

10. Par exemple, le juge Cory s'exprimait ainsi au nom de la Cour dans *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623, 634, EYB 1992-67349 : « Les commissions administratives jouent dans notre société un rôle dont l'importance ne cesse de croître. De la naissance à la mort, bien des aspects de notre vie sont soumis à la réglementation de ces commissions. Dans les domaines hospitaliers et médicaux, des commissions réglementent les méthodes et la pratique des médecins qui nous mettent au monde. Ce sont également des commissaires qui délivrent des permis aux entrepreneurs de pompes funèbres qui s'occupent de notre dépouille mortelle et qui réglementent leurs activités. Les produits agricoles servant à notre alimentation sont assujettis à la réglementation de commissions de commercialisation. Des commissions de transport assurent la réglementation de nos moyens de transport et de notre utilisation de ceux-ci. Les offices de l'énergie contrôlent le prix et la distribution des diverses formes d'énergie. Conseils d'urbanisme et conseils municipaux réglementent l'emplacement et la nature des bâtiments dans lesquels nous vivons et travaillons. Au Canada, ces commissions font partie intégrante de la vie quotidienne. Les commissions, de même que les fonctions qu'elles remplissent, sont légion. » On peut rappeler aussi les propos du juge Lamer à l'égard des tribunaux administratifs dans l'affaire *Blanchard c. Control Data*, [1984] 2 R.C.S. 476, 499 : « En effet, faut-il encore le rappeler, les tribunaux administratifs répondent au besoin d'apporter des solutions à des conflits qui se prêtent mieux à un procédé décisionnel autre que celui qu'offrent les tribunaux judiciaires. Souvent aussi, le « juge » administratif est mieux formé et mieux renseigné sur le milieu où s'exerce sa compétence, et a l'accès à des renseignements qui ne se trouvent pas, plus souvent qu'autrement, au dossier soumis à la cour. »

11. Le GROUPE DE TRAVAIL SUR CERTAINES QUESTIONS RELATIVES À LA RÉFORME DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE, *Une justice administrative pour le citoyen*, Québec, Ministère de la Justice, 1994, p. 125, rappelait l'importance que les parties impliquées dans le processus décisionnel des organismes administratifs adoptent de nouvelles façons d'aborder les litiges avec l'Administration. Il s'exprimait ainsi à la page 116 du rapport : « [...] il faut envisager un changement de mentalité chez tous ceux qui participent et interviennent dans le processus administratif. À cet égard, le récent rapport du Groupe de travail sur la déjudiciarisation du régime québécois de santé et de sécurité du travail dénonçait la culture d'affrontement qui a contribué à judiciariser le processus décisionnel en cette matière; la même observation est transposable ailleurs. »

12. Le GROUPE DE TRAVAIL SUR LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS, *op. cit.*, note 8, p. 239, a résumé ce constat ainsi : « [...] en conférant à des tribunaux administratifs, plutôt qu'à des cours de justice, la résolution de certains conflits, le législateur a fait un choix politique important : il a voulu écarter le formalisme judiciaire et laisser l'organisme administratif agir suivant les méthodes et la procédure qui lui sont propres. Ainsi donc, le tribunal administratif n'a pas à faire siens les « rites d'une cour de justice », ni à considérer la procédure judiciaire comme le modèle à imiter » (références omises).

13. On peut lire : Patrice GARANT, *Droit administratif*, 5^e éd., Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 2004, p. 198 à 205; Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *L'action gouvernementale – Précis de droit des institutions administratives*, 2^e éd., Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 2002, p. 173; René DUSSAULT et Louis BORGÉAT, *Traité de Droit administratif*, 2^e éd., t. 1, Québec, Presses de l'Université Laval, 1989, p. 303 à 307 et 314 à 316; Gilles PÉPIN et Yves OUELLETTE, *Principes de contentieux administratif*, 2^e éd., Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1982, p. 138 à 142.

utile lorsque le praticien envisage le recours au *mandamus* (art. 844 C.p.c.). Cette question a aussi son utilité lorsqu'on veut évaluer si le titulaire d'un pouvoir discrétionnaire ne transforme pas ce pouvoir en pouvoir lié. Le titulaire du pouvoir lié rend une décision dès que l'administré répond aux conditions objectives fixées par la loi ou le texte réglementaire. Le contenu de la décision à rendre s'impose donc au titulaire dès que des conditions objectives, fixées par le législateur, sont réunies. L'application de ces conditions soulève donc peu ou pas de problèmes d'appréciation ou d'interprétation. La décision ne fait donc pas (ou fait peu) appel au jugement du décideur. Il ne rend pas une décision qui permet de faire des choix.

La délivrance de permis fait généralement appel à l'exercice d'un pouvoir lié. En matière municipale, par exemple, un permis de rénovation sera délivré dès que le demandeur satisfait aux conditions objectives déterminées par la municipalité. L'organisme qui est saisi de la demande dans une telle situation n'a aucune liberté de choix à l'égard de la décision à rendre.

Une des caractéristiques fondamentales de ce pouvoir est qu'il peut être délégué. En effet, comme le titulaire du pouvoir n'exerce aucune véritable discrétion, rien ne s'oppose à ce qu'un tiers exerce ce pouvoir, la personnalité du décideur n'ayant aucune influence sur le contenu de la décision à rendre.

B- Le pouvoir discrétionnaire¹⁴

Le pouvoir discrétionnaire est un pouvoir qui laisse à son titulaire une grande marge de manœuvre¹⁵. La Cour suprême s'est exprimée ainsi : « La notion de pouvoir discrétionnaire s'applique dans les cas où le droit ne dicte pas une décision précise, ou quand le décideur se trouve devant un choix d'options à l'intérieur de limites imposées par la loi. »¹⁶ Le degré de discrétion dont dispose celui qui exerce un pouvoir discrétionnaire administratif peut être très variable. À une extrémité, le décideur peut n'être limité que par les objectifs de la loi, alors qu'à l'autre, le pouvoir peut être tellement défini par le législateur qu'il

n'existe plus de discrétion. À cette extrémité, on parlera alors de pouvoir lié.

Le législateur manifeste donc son intention de confier un tel pouvoir de plusieurs façons. Ainsi, il autorisera un ministre à octroyer une subvention ou il lui permettra d'accorder tel droit lorsqu'il juge que l'intérêt public le justifie. Il arrive aussi que le législateur, tout en posant des conditions ou des balises à l'exercice d'un pouvoir, laisse au décideur une grande liberté pour apprécier si ces conditions ou ces balises sont respectées.

En conséquence, l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire implique que le décideur juge s'il est opportun ou non de prendre une mesure.

En principe ce pouvoir ne peut être sous-délégué. Il est possible cependant de sous-déléguer les actes préparatoires (ou préliminaires) à la prise d'une décision lorsqu'il s'agit d'actes qui n'exigent pas l'exercice d'une discrétion¹⁷. On reconnaît également qu'un ministre peut déléguer ses pouvoirs discrétionnaires à un sous-ministre ou à d'autres fonctionnaires¹⁸.

Par ailleurs, il est possible que le législateur fixe les modalités qui autorisent le sous-ministre ou un fonctionnaire à agir au nom du ministre. Il peut alors s'exprimer ainsi : « Nul acte, document ou écrit n'engage le ministère ni ne peut être attribué au ministre, s'il n'est signé par lui, par le sous-ministre ou un fonctionnaire mais uniquement, dans le cas de ce dernier, dans la mesure déterminée par règlement du gouvernement publié dans la Gazette officielle du Québec. » Dans ce cas, le non-respect des formalités prescrites entraînera la nullité de l'acte¹⁹. Il est possible aussi que le législateur oblige un ministre lui-même à agir lors de l'exercice de certains pouvoirs. Ainsi, la Cour suprême dans l'affaire *Procureur général de la province de Québec c. Carrières Ste-Thérèse Ltée*²⁰ a décidé que le sous-ministre n'était pas autorisé à rendre une décision lorsque le texte législatif prévoit que « le ministre peut exercer directement lui-même les pouvoirs confiés aux autorités municipales par les articles 46 à 55, dans les cas où il juge qu'il y a urgence ».

14. Le terme « discrétionnaire » est aujourd'hui largement répandu pour identifier ce type de pouvoir. À l'origine, les auteurs utilisaient aussi le terme « administratif » pour décrire ce concept.

15. P. ISSALYS et D. LEMIEUX, *op. cit.*, note 13, p. 55 à 110, et p. 165 à 236, décrivent toutes les nuances qui entourent cette notion de pouvoir discrétionnaire. R. DUSSAULT et L. BORGEAT, *op. cit.*, note 13, précisent que la décision rendue à la suite de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire est issue de la liberté d'action que le législateur juge approprié de laisser aux organismes publics pour leur permettre de « répondre aux besoins des administrés » (p. 309).

16. *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 52, REJB 1999-13279.

17. *Bridge c. La Reine*, [1953] 1 R.C.S. 8.

18. Voir, notamment, *Metropolitan Borough and Town Clerk of Lewisham c. Roberts*, (1949) 2 K.B. 608; *R. c. Transworld Shipping*, [1976] 1 C.F. 159; *R. c. Harrison*, [1977] 1 R.C.S. 238.

19. Par exemple, *Inter-Ex Inc. c. Procureur général du Québec*, [1980] C.A. 18.

20. [1985] 1 R.C.S. 831.

Mentionnons dès maintenant que le contrôle judiciaire des décisions « administratives » discrétionnaires obéit dorénavant à la démarche « pragmatique et fonctionnelle » établie par la Cour suprême²¹. Sur cette question nous vous renvoyons au chapitre II du présent titre.

C- Le pouvoir quasi judiciaire

Le pouvoir quasi judiciaire est un pouvoir discrétionnaire que l'on qualifie de quasi judiciaire en raison de certains facteurs. Le pouvoir quasi judiciaire ne peut donc, puisqu'il est une forme particulière de pouvoir discrétionnaire, être délégué.

La notion de pouvoir quasi judiciaire a aujourd'hui perdu quelque peu de son acuité. En effet, jusqu'au début des années 80, les principes de justice naturelle ne s'appliquaient qu'en présence d'une décision quasi judiciaire. La jurisprudence reconnaît maintenant le devoir d'agir équitablement en présence d'une décision administrative²². Comme nous le verrons, l'article 2 *L.j.a.* sanctionne aussi ce principe.

Les règles permettant de déterminer qu'un organisme exerce des fonctions quasi judiciaires conservent malgré tout leur importance. Par exemple, l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne* (Québec), qui garantit à toute personne le droit à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, s'applique notamment, en vertu de l'article 56 (1), à un « organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires ». Il en est de même du droit d'être représenté ou d'être assisté par un avocat énoncé à l'article 34 de la Charte. Mentionnons aussi que plusieurs lois utilisent l'expression « organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires »²³.

Il est important de comprendre que ce sont certains indices qui permettent de conclure que l'on est en présence d'un pouvoir quasi judiciaire. Il faut aussi renoncer à concevoir une grille d'analyse stricte qui permette de

déterminer à coup sûr ce pouvoir. Le juge Dickson s'exprimait ainsi :

« La décision de nature administrative ne se prête pas à une classification rigide des fonctions. Au contraire, on découvre en réalité un continuum. »²⁴

Cet exercice de qualification a fait l'objet d'une jurisprudence volumineuse. Il convient ici de rappeler les critères qui orientent cette recherche. L'arrêt classique sur cette question est l'affaire *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*²⁵. En effet, bien que cette décision ait été rendue à la suite d'un recours selon l'ancien article 28 de la *Loi sur les Cours fédérales* où l'on s'interrogeait sur la portée de l'expression « ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire », la Cour suprême a précisé ultérieurement²⁶ que les critères qui y sont énoncés servent à reconnaître la décision quasi judiciaire.

Dans cette affaire, la Cour suprême s'interrogeait sur les pouvoirs du ministre du Revenu national lui permettant d'autoriser une perquisition. Les pouvoirs du ministre étaient décrits comme suit :

« Lorsque le Ministre a des motifs raisonnables pour croire qu'une infraction à cette loi ou à un règlement a été commise ou sera probablement commise, il peut, avec l'agrément d'un juge d'une Cour supérieure ou d'une Cour de comté, [...] autoriser par écrit tout fonctionnaire du ministère du Revenu national [...] à entrer et à chercher, usant de la force s'il le faut, dans tout bâtiment, contenant ou endroit en vue de découvrir les documents, livres, registres, pièces ou choses qui peuvent servir de preuve au sujet de l'infraction de toute disposition de la présente loi ou d'un règlement et à saisir et à emporter ces documents, livres, registres, pièces ou choses et à les retenir jusqu'à ce qu'ils soient produits devant la cour. »²⁷

Le juge Dickson, au nom de la cour, énonçait quatre critères qui, sans être exhaustifs ni déterminants, doivent

21. *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, précité, note 16.

22. L'obligation d'équité procédurale s'applique avec plus ou moins d'acuité selon la nature de la décision administrative en cause : *Knight c. Indian Head School*, [1990] 1 R.C.S. 653, EYB 1989-67929; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, précité, note 16.

23. Par exemple, on lit à l'article 3 de la *Loi sur l'aide juridique* (L.R.Q., c. A-14) : « Aux fins de la présente loi, le mot « tribunal » comprend tout organisme qui exerce une compétence judiciaire ou quasi judiciaire. »

24. *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495, 505.

25. *Ibid.*

26. *Syndicat des employés de production du Québec c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879, EYB 1989-67271. Voir aussi *2747-3174 Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919, EYB 1996-67914, où la Cour suprême a appliqué le test élaboré dans l'arrêt *Ministre du revenu national c. Coopers and Lybrand* pour apprécier si la Régie des alcools, des courses et des jeux du Québec (telle qu'elle s'appelait à l'époque) était un « organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires ».

27. *Loi de l'impôt sur le revenu*, 1970-71-72 (Can.), c. 63, art. 231 (4) comme cité par la Cour suprême dans *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, précité, note 24, p. 497 et 498.

être soupesés et évalués pour décider si le processus en cause est de nature quasi judiciaire. Il s'exprimait ainsi :

« (1) Les termes utilisés pour conférer la fonction ou le contexte général dans lequel cette fonction est exercée donnent-ils à entendre que l'on envisage la tenue d'une audience avant qu'une décision soit prise?

(2) La décision ou l'ordonnance porte-t-elle directement ou indirectement atteinte aux droits et obligations de quelqu'un?

(3) S'agit-il d'une procédure contradictoire?

(4) S'agit-il d'une obligation d'appliquer les règles de fond à plusieurs cas individuels plutôt que, par exemple, de l'obligation d'appliquer une politique sociale et économique au sens large? »²⁸

Le juge Dickson ajoutait que cette question s'analysait globalement en considérant l'objet du pouvoir, la nature de la question à trancher et l'importance de la décision chez ceux qui sont directement ou indirectement touchés. Ainsi « plus la question est importante et les sanctions sérieuses, plus on est justifié de demander que l'exercice du pouvoir soit soumis au processus judiciaire ou quasi judiciaire »²⁹.

Analysant le pouvoir du ministre à la lumière des quatre critères indiqués précédemment, la Cour suprême vint à la conclusion que les termes utilisés pour définir les fonctions du ministre et le contexte général dans lequel le pouvoir était exercé faisaient de la décision du ministre une décision de nature administrative. Notamment, rien n'obligeait le ministre à tenir une audience ou à aviser le contribuable avant de faire approuver la perquisition. Cette décision n'impliquait pas non plus de procédure contradictoire. « Il ne s'agit pas de la situation « triangulaire », où A est appelé à résoudre un différend entre B et C. Il y a un différend mais pas au sens de débat contradictoire. On ne peut faire aucune analogie avec un tribunal. La Loi n'impose aucune règle de procédure judiciaire. »³⁰ De plus, la loi applicable ne contenait aucune règle de fond

qui devait être observée dans chaque cas individuel. Tout au plus pouvait-on prétendre que la décision du ministre portait atteinte à des droits du fait qu'il y avait intrusion dans les lieux et que des documents étaient saisis. La décision du ministre diffère ainsi de celle que rend un juge dans l'exercice des pouvoirs et des fonctions qui lui sont dévolus.

Les critères énumérés dans l'arrêt *Coopers and Lybrand* se résument à deux éléments fondamentaux. Le premier, que la décision porte atteinte à un droit, le second, que l'on trouve des indices qui indiquent que le pouvoir en cause s'exerce d'une manière semblable au processus judiciaire³¹. Par ailleurs, il appert que le seul fait que le pouvoir exercé porte atteinte à un droit ne soit pas suffisant pour conclure qu'il s'agit d'un pouvoir quasi judiciaire³².

Sommairement, le critère de l'atteinte au droit exigeait que la décision touche les droits d'une personne par opposition à ses privilèges. L'atteinte au droit comprendrait l'atteinte au droit de propriété, aux droits découlant d'un contrat, la modification d'une situation juridique créée par l'imposition d'une sanction, l'application de normes objectives d'une loi visant l'octroi d'un avantage économique ou social ainsi que l'application de normes subjectives donnant accès à un permis ou à une autorisation³³.

De plus, une décision ne touche pas les droits lorsque le décideur se fonde sur l'application d'une politique sociale ou économique plutôt que sur l'application d'une règle de droit à une situation définie. Le décideur qui fonde sa décision sur une politique administrative visant le bien-être de la collectivité rend une décision administrative, puisqu'il exerce un pouvoir qui ressemble à celui d'un administrateur plutôt qu'à celui d'un juge. Si, au contraire, il fonde sa décision sur une règle de droit bien établie, il est plus susceptible de rendre une décision de nature quasi judiciaire parce qu'il s'intéresse alors aux droits et aux obligations juridiques. En effet, la décision judiciaire résulte de l'examen des faits à la lumière d'une norme objective préétablie. Le tribunal ne crée pas la norme, il applique la norme déterminée par le législateur³⁴.

28. *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, précité, note 24, p. 504.

29. *Ibid.*

30. *Id.*, p. 506 et 507.

31. P. GARANT, *op. cit.*, note 13, p. 187 à 197, résume ces deux critères en parlant de : 1- l'atteinte à un droit, la modification d'une situation particulière ou la création d'obligations; 2- un ou des indices procéduraux indicateurs du devoir d'agir quasi judiciairement.

32. Le juge Dickson dans l'arrêt *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, précité, note 24, écrivait à la page 504 : « [...] la nature et la gravité, le cas échéant, de l'atteinte aux droits individuels, et la question de savoir si la décision ou l'ordonnance est finale sont importantes, mais le fait que des droits soient touchés n'entraîne pas nécessairement l'obligation d'agir judiciairement. ».

33. P. GARANT, *op. cit.*, note 13, p. 187 à 192.

34. Par exemple, dans *Procureur général du Québec c. Desmeules*, [1984] 2 R.C.S. 502, la Cour suprême s'est interrogée sur la nature des pouvoirs exercés par le ministre des Consommateurs, Coopératives et Institutions financières lorsqu'il suspendait un conseil d'administration en vertu de la *Loi sur les valeurs*

Il faut aussi, pour qu'une décision porte atteinte aux droits, qu'elle ait une force obligatoire et lie les parties. Le simple pouvoir de recommandation ne peut en ce sens constituer un pouvoir quasi judiciaire³⁵, bien qu'il soit erroné de dire qu'aucun droit n'est touché parce qu'une décision exige une confirmation³⁶. Soulignons enfin qu'il est possible qu'un organisme qui n'a qu'un pouvoir de recommandation rende, dans l'exercice de ses pouvoirs, une décision de nature quasi judiciaire. Pensons, par exemple, à l'organisme qui, à l'occasion de son enquête et conformément aux pouvoirs dont il dispose, assignerait quelqu'un dans le but de le condamner pour outrage au tribunal³⁷.

Le second élément à considérer est l'existence d'un processus de nature judiciaire. Peut-on déceler des indices procéduraux qui laissent croire que l'organisme doit agir judiciairement? Ces indices sont multiples. Par exemple, l'organisme a-t-il l'obligation d'accorder une audition? Exige-t-on une enquête? Existe-t-il des règles de pratique qui réglementent la procédure? L'organisme jouit-il des pouvoirs et des immunités d'une commission nommée en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*? Existe-t-il devant l'organisme une procédure contradictoire (*lis inter partes*)?³⁸ Ces éléments seront tous des indices qui laissent croire à la présence d'un processus de nature judiciaire.

Il importe maintenant de scruter le fonctionnement du processus décisionnel qu'offrent généralement nos organismes administratifs.

2- Le processus décisionnel

Le processus décisionnel en matière administrative peut prendre plusieurs avenues. Il se peut qu'une décision provienne de l'Administration publique (l'Administration) et que cette décision soit finale. Il s'agira alors de qualifier cette décision pour déterminer les garanties que doit offrir l'Administration, sous réserve des dispositions de la *Loi sur la justice administrative*, et les recours qui

s'offrent à l'administré. Rappelons que la Cour suprême soulignait récemment que « le fait qu'une décision soit administrative et touche « les droits, privilèges ou biens d'une personne » suffit pour entraîner l'application de l'obligation d'équité »³⁹. Le contenu de l'obligation d'équité procédurale est cependant éminemment variable (voir le chapitre II du présent titre). Les facteurs qu'il faut considérer pour déterminer le contenu de cette obligation sont notamment les suivants :

- La nature de la décision recherchée et le processus suivi pour y parvenir. « Plus le processus prévu, la fonction du tribunal, la nature de l'organisme rendant la décision et la démarche à suivre ressemblent à une prise de décision judiciaire, plus il est probable que l'obligation d'agir équitablement exigera des protections procédurales proches du procès. »⁴⁰
- La nature du régime législatif et les termes de la loi en vertu de laquelle agit l'organisme en question. Par exemple, des protections procédurales plus importantes seront exigées lorsqu'il y a l'absence de procédure d'appel ou d'un recours permettant de réviser la décision⁴¹.
- L'importance de la décision pour les personnes visées. « Plus la décision est importante pour la vie des personnes visées et plus ses répercussions sont grandes pour ces personnes, plus les protections procédurales requises devront être rigoureuses. »⁴²
- Les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision peuvent servir à déterminer quelles procédures l'obligation d'équité exige dans les circonstances données⁴³.
- Les choix de procédure que fait l'organisme doivent être pris en considération et respectés surtout quand la loi laisse au décideur la possibilité de choisir ses propres procédures (volonté du

mobilères pour lui substituer un administrateur dans le but de protéger les investisseurs. La cour devait conclure que les pouvoirs exercés par le ministre se fondaient non pas sur des considérations de légalité (aucune norme précise n'était établie) mais sur des considérations d'opportunité (en l'espèce la situation financière de l'institution et sa politique de prêts déficiente). En conséquence, les pouvoirs du ministre étaient de nature administrative.

35. Dans *Saulnier c. Commission de police*, [1976] R.C.S. 572, la Cour suprême a rappelé qu'avant de conclure qu'il s'agit d'un simple pouvoir de recommandation, il faut étudier la portée de la recommandation en cause. En l'espèce, la recommandation de la Commission de police devenait, une fois approuvée par le ministre responsable, la décision que mettait en oeuvre, à la demande du ministre, la « même » commission qui avait soumis le rapport. Dans les faits, le rapport constituait donc plus qu'un simple pouvoir de recommandation.

36. *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, précité, note 24, p. 506.

37. Par exemple, *Procureur général du Québec c. Keable*, [1979] 1 R.C.S. 218.

38. P. GARANT, *op. cit.*, note 13, p. 192 à 197.

39. *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, précité, note 16, par. 20.

40. *Id.*, par. 23.

41. *Id.*, par. 24.

42. *Id.*, par. 25.

43. *Id.*, par. 26.

législateur) ou quand l'organisme a une expertise dans le choix des procédures appropriées dans les circonstances⁴⁴.

Dans certaines situations, les règles issues de l'équité procédurale seront la seule source des droits procéduraux que pourra revendiquer l'administré. Dans d'autres situations, ces règles issues de l'équité procédurale s'ajouteront à celles contenues dans la loi constituant l'organisme ou à celles issues de l'application de la *Loi sur la justice administrative*.

Par ailleurs, le législateur peut aussi prévoir un mécanisme de révision interne à l'Administration et un recours en contestation à un « organisme » externe à l'Administration qui a rendu la décision. Il peut aussi prévoir la possibilité que le décideur réexamine lui-même la décision qu'il a rendue.

En adoptant la *Loi sur la justice administrative* et la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administra-*

tive, le législateur québécois vise à uniformiser, dans les domaines de juridiction québécoise couverts par la législation, les règles générales de procédure applicables aux décisions individuelles prises à l'égard d'un administré. Ces règles sont différentes, comme nous le verrons, selon que la décision est prise dans l'exercice d'une fonction administrative ou d'une fonction juridictionnelle.

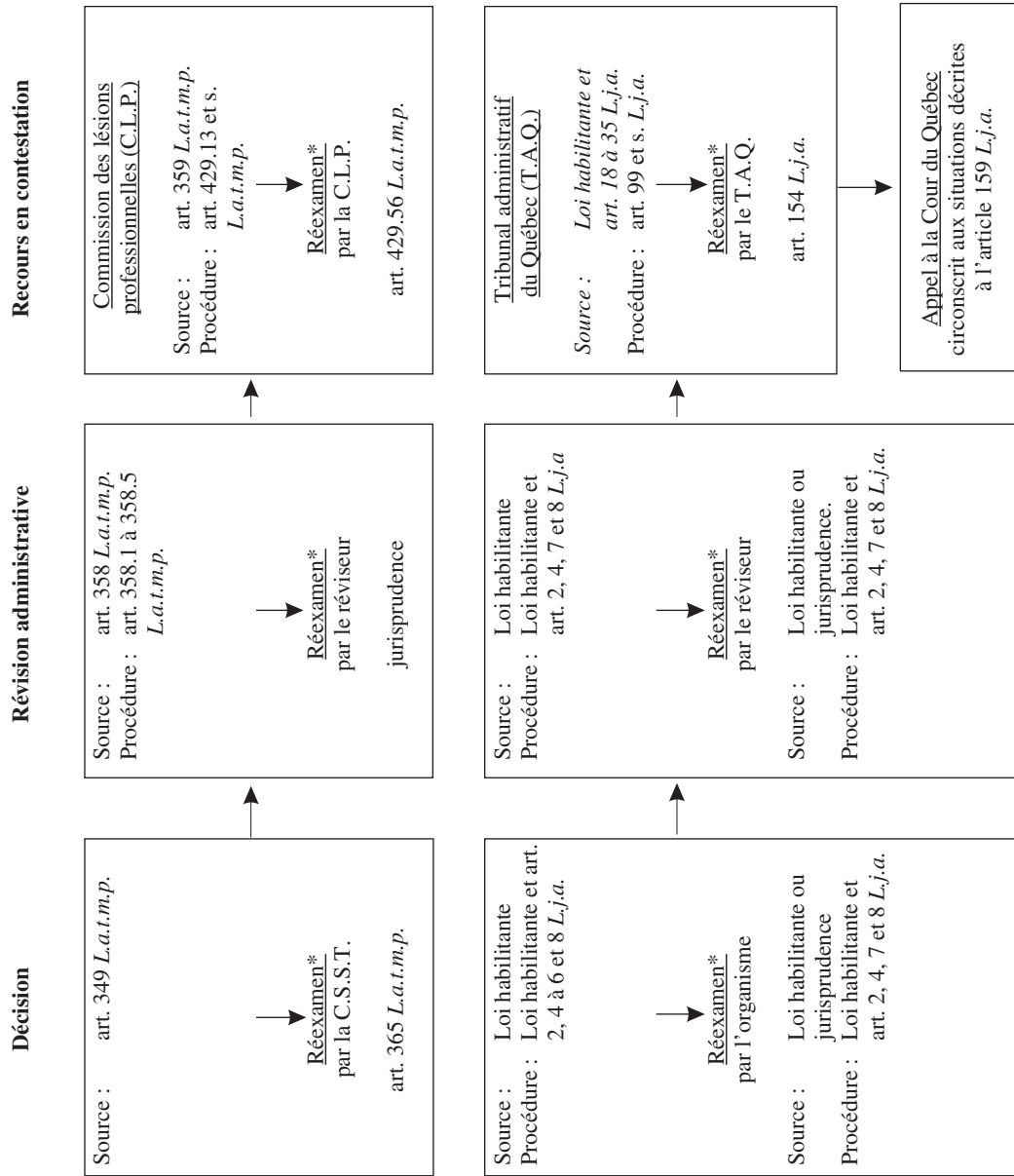
Nous verrons que la *Loi sur la justice administrative*, malgré l'importance de la réforme qu'elle crée, ne vise pas tout le champ de l'activité administrative au Québec.

Nous illustrerons le processus décisionnel en matière administrative en nous servant selon le cas de deux sources : la *Loi sur la justice administrative* et la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*.

Le tableau synoptique qui suit résume le processus décisionnel dont nous allons faire état.

44. *Id.*, par. 27.

**TABLEAU SYNOPTIQUE DU PROCESSUS DÉCISIONNEL
EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE**



*Loi sur les accidents du travail et les
maladies professionnelles (L.a.t.m.p.)*

Loi sur la justice administrative (L.j.a.)

* L'utilisation du terme réexamen est une convention qui a pour seul objectif de distinguer des moyens différents de modifier une décision. Comme il est expliqué dans le texte, le législateur utilise les mots réviser, reconsidérer, révoquer, réexaminer pour identifier des réalités parfois distinctes.

A- La décision et la notion de fonction administrative

La capacité d'un organisme administratif de rendre une décision est fonction des pouvoirs que lui a confiés le législateur. Cette capacité est en conséquence limitée par les dispositions législatives en cause. La *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*⁴⁵ permet d'illustrer ce principe.

L'article 349 *L.a.t.m.p.* prévoit que : « La Commission a compétence exclusive pour décider d'une affaire ou d'une question visée dans la présente loi, à moins qu'une disposition particulière ne donne compétence à une autre personne ou à un autre organisme. » La compétence de la commission (CSST) se limite ainsi aux seules questions établies par la loi. Elle est, par exemple, seule compétente pour décider « en première instance » si le travailleur a été victime d'une lésion professionnelle et a droit à une indemnité de remplacement de revenu (art. 44 *L.a.t.m.p.*) ou à une indemnité pour dommages corporels (art. 83 *L.a.t.m.p.*).

La réclamation se fait selon la procédure instaurée par la loi (art. 265 à 280 *L.a.t.m.p.*). La commission rend sa décision « suivant l'équité, d'après le mérite réel et la justice du cas » (art. 351, al. 1 *L.a.t.m.p.*). Elle peut s'enquérir, par les moyens légaux qu'elle juge les meilleurs, des matières qui lui sont attribuées (art. 351, al. 2 *L.a.t.m.p.*). Elle peut aussi prolonger tout délai prévu par la loi ou relever une personne du défaut de respecter un délai, lorsque celle-ci démontre un motif raisonnable pour expliquer son retard (art. 352 *L.a.t.m.p.*). La commission n'est pas tenue de procéder à une audition avant de rendre sa décision. Sa décision doit cependant être écrite, motivée et notifiée aux intéressés dans les meilleurs délais (art. 354 *L.a.t.m.p.*). La décision que rend la commission n'a pas à être signée, mais le nom de la personne qui l'a rendue doit y paraître (art. 355 *L.a.t.m.p.*).

Cette décision que rend la commission peut être l'objet d'un « réexamen » (la loi utilise le terme reconsidération : art. 365 *L.a.t.m.p.*) ou d'une révision administrative (art. 358 *L.a.t.m.p.*), ou des deux procédures, le cas échéant.

Par ailleurs, la *Loi sur la justice administrative* instaure des règles générales de procédure que doit respecter l'Administration gouvernementale visée par la législation

lorsqu'elle rend une décision qui relève de l'exercice d'une fonction administrative. Les règles de l'équité procédurale issues de la common law continuent, comme nous l'écrivions précédemment, à subsister malgré la codification législative. Elles jouent un rôle supplétif. L'article 2 *L.j.a.* conduit à cette conclusion.

Ainsi, faut-il se demander ce qu'est au sens de la loi une décision rendue par l'Administration gouvernementale qui relève de l'exercice d'une fonction administrative.

La *Loi sur la justice administrative* ne donne pas de définition formelle de cette notion. L'article 2 de la Loi énonce par ailleurs que : « 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. » L'article 3 quant à lui précise ce qu'est l'Administration gouvernementale. On y lit : « 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 suivant la *Loi sur la fonction publique* (chapitre F-3.1.1). » La décision qui relève de l'exercice d'une fonction administrative serait donc une décision rendue à l'égard d'un administré en fonction des normes prescrites par la Loi, dans la mesure où l'Administration gouvernementale, au sens de l'article 3, est en cause. La décision de nature politique ou collective est donc exclue. De même, la décision rendue par un organisme gouvernemental qui ne répond pas à la définition de l'article 3 est aussi exclue de l'application de la loi. À titre d'exemple, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, une commission scolaire ou une corporation municipale n'est pas visée par l'application de la Loi lorsqu'elle rend une décision. Par ailleurs, la décision que rend la CSST devra respecter les exigences imposées par les articles 2 à 8 *L.j.a.*⁴⁶.

Soulignons que la décision rendue en révision, sujet dont nous parlerons dans la prochaine section, est également assujettie aux exigences que nous allons décrire ci-après, dans la mesure où cette décision relève de l'exercice d'une fonction administrative.

Mentionnons que l'article 178 *L.j.a.* prévoit que le Conseil de la justice administrative, organisme dont nous parlerons ci-après, publie annuellement dans la *Gazette officielle du Québec* la liste des ministères et des orga-

45. L.R.Q., c. A-3.001.

46. En effet, les articles 141 et 157 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* (L.R.Q., c. S-2.1) prévoient que le gouvernement nomme la majorité des membres de la commission et que le personnel et les autres fonctionnaires sont nommés suivant la *Loi sur la fonction publique* (L.R.Q., c. F-3.1.1).

nismes qui constituent l'Administration gouvernementale au sens de l'article 3 *L.j.a.*⁴⁷. Cette « publication » n'a pas force de loi. Une partie serait libre d'en contester le contenu.

Cette décision « administrative », comme le précise l'article 2 *L.j.a.*, doit être rendue dans le respect du devoir d'agir équitablement. La loi ne fait ici que consacrer le principe élaboré par la jurisprudence au cours des dernières années. Toutefois, la loi impose des balises précises que doit respecter l'Administration gouvernementale dans la mise en œuvre générale du processus décisionnel. L'Administration gouvernementale doit s'assurer dans tous les cas (art. 4 *L.j.a.*) :

« 1^o que les procédures sont conduites dans le respect des normes législatives et administratives, ainsi que des autres règles de droit applicables, suivant des règles simples, souples et sans formalisme et avec respect, prudence et célérité, conformément aux normes d'éthique et de discipline qui régissent ses agents, et selon les exigences de la bonne foi;

2^o que l'administré a eu l'occasion de fournir les renseignements utiles à la prise de la décision et, le cas échéant, de compléter son dossier;

3^o que les décisions sont prises avec diligence, qu'elles sont communiquées à l'administré concerné en termes clairs et concis et que les renseignements pour communiquer avec elle lui sont fournis;

4^o que les directives à l'endroit des agents chargés de prendre la décision sont conformes aux principes et obligations prévus au présent chapitre et qu'elles peuvent être consultées par l'administré. »⁴⁸

Par ailleurs, toute décision défavorable prise par l'autorité administrative lors de l'exercice d'une fonction administrative doit être motivée et doit indiquer, le cas échéant, les recours contre cette décision et les délais de ces recours prévus par la loi. L'autorité administrative est tenue à cette dernière obligation à l'égard des recours administratifs et non des recours judiciaires (art. 8 *L.j.a.*).

Une décision motivée au sens de l'article 8 *L.j.a.* est, selon le T.A.Q., une décision qui contient des motifs

appropriés, pertinents et intelligibles et qui est de nature à permettre d'évaluer la possibilité d'un recours ultérieur⁴⁹. En pratique, la lecture conjuguée des articles 4 (3) et 8 *L.j.a.* a conduit le T.A.Q. à conclure que la décision devait permettre à la personne concernée de comprendre « raisonnablement » les raisons qui justifient les conclusions du décideur. À ce titre, la personne concernée devrait pouvoir comprendre sur quelles dispositions législatives, sur quels critères et sur quels faits du cas à l'étude est fondée la décision⁵⁰. Toutefois, ce n'est pas parce qu'une décision administrative est motivée brièvement qu'elle est incomplète ou arbitraire⁵¹. D'ailleurs, à cette étape, la pratique veut que les décisions soient motivées très brièvement.

L'autorité administrative, cette branche de l'Administration gouvernementale qui est autorisée à prendre une décision, est aussi tenue, dans certaines circonstances, de respecter, au-delà de ces règles générales, d'autres règles.

En premier lieu, elle ne peut rendre une ordonnance de faire ou de ne pas faire ou une décision défavorable en matière de permis ou d'autorisation de même nature, sans préalablement avoir informé l'administré de son intention et des motifs sur lesquels elle se fonde, ainsi que de la teneur des plaintes et des oppositions qui le concernent, et sans lui avoir donné l'occasion de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier (art. 5 *L.j.a.*). L'autorité administrative n'est pas obligée de respecter ces obligations préalables si la décision ou l'ordonnance doit être rendue dans un contexte d'urgence ou dans une situation qui vise à éviter qu'un préjudice irréparable ne soit causé aux personnes, à leurs biens ou à l'environnement. Toutefois, pour que ces exceptions s'appliquent, la loi doit autoriser l'autorité administrative à réexaminer la situation ou à réviser la décision (art. 5 *in fine L.j.a.*).

De façon pratique, l'article 5 *L.j.a.* régit le processus en trois étapes. La première étape consiste pour l'autorité administrative à informer l'administré qu'elle est au courant de certains faits qui lui permettent de croire qu'elle devra rendre une décision défavorable. Cette information doit être suffisamment explicite pour permettre à l'administré de connaître précisément ce qui lui est reproché. La deuxième étape consiste à permettre au titulaire de faire valoir ses observations et de produire des documents s'il y a lieu. À la troisième étape, l'autorité administrative prend

47. Liste des ministères, des organismes et des autorités établie en vertu de l'article 178 de la Loi sur la justice administrative, (2006) 138 G.O. I, 752.

48. Le « présent chapitre » dont fait mention l'article 4 (4) *L.j.a.* est constitué des articles 2 à 8 *L.j.a.*

49. *Graybec Calc. Inc. c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1999] T.A.Q. 1240 (T.A.Q.).

50. *Stoddard c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, T.A.Q.E. 2003AD-127 (T.A.Q.).

51. *Amesse c. Québec (Commission des services juridiques)*, REJB 1999-12665 (C.S.), désistement d'appel, C.A., n° 500-09-008211-997, 13 septembre 2004. Le juge Denis Lévesque, qui a rendu cette décision, qualifie la décision de l'organisme en cause de décision quasi judiciaire. On peut lire aussi, *Société financière Speedo (1993) Ltée c. Québec (Tribunal administratif)*, REJB 2001-28246 (C.S.), où la cour conclut que l'avis doit préciser la nature des questions en litige.

sa décision⁵². Par exemple, le T.A.Q. a considéré que l'administration avait failli aux obligations décrites à l'article 5 *L.j.a.* lorsqu'elles sont lues de concert avec celles de l'article 4 (3) et (4) *L.j.a.*, en faisant parvenir à l'administré un procès-verbal qui mentionne qu'« à défaut par l'intimé de se conformer à cet engagement, la Commission exercera le recours prévu devant la Cour supérieure à l'article 85 de la loi (*Loi sur la protection du territoire agricole*) ». Selon le tribunal, l'administration ne pouvait prétendre, en agissant ainsi, qu'elle avait informé l'administré de son intention de rendre une ordonnance de démolition du bâtiment⁵³. Par ailleurs, l'article 5 *L.j.a.* n'impose pas à une autorité administrative de laisser à un titulaire d'un permis le temps requis pour se conformer à une loi ou à un règlement⁵⁴.

En second lieu, l'autorité administrative ne peut prendre une décision défavorable à l'administré en matière d'indemnité ou de prestation, par exemple en vertu de la *Loi sur l'assurance automobile* ou de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, sans s'assurer au préalable que l'administré a eu l'information appropriée pour communiquer avec l'autorité administrative et que le dossier de l'administré contient tous les renseignements utiles à la prise de décision. À défaut, l'autorité administrative concernée doit retarder sa décision le temps nécessaire pour communiquer avec l'administré et lui donner l'occasion de fournir les renseignements ou les documents pertinents pour compléter son dossier (art. 6 *L.j.a.*). Elle doit aussi, lorsqu'elle communique la décision, informer l'administré, le cas échéant, de son droit d'obtenir, dans le délai prévu par la loi, que la décision soit révisée par l'autorité administrative.

B- Les diverses significations de la « révision »

Le terme « révision » a, en matière administrative, plusieurs significations⁵⁵. Ces diverses significations portent à confusion. Nous allons tenter d'en clarifier le sens selon le contexte. Ce terme est utilisé, en premier lieu, pour décrire le pouvoir qu'a un organisme de réexaminer « lui-même » sa décision. L'objet de ce « réexamen » est de décider si « une erreur » ne se serait pas glissée dans la décision. Nous verrons ci-après les erreurs qui permettent un tel réexamen. Le législateur décrit cette réalité de plusieurs façons. Ainsi, il utilise les termes « réviser,

reconsidérer, révoquer ou réexaminer » pour décrire cette réalité. L'organisme dont il est ici question peut aussi bien être l'organisme administratif qui a rendu la décision à l'origine, que le tribunal administratif qui a été saisi d'un recours de la nature d'un appel. Nous utiliserons l'expression « pouvoir de réexamen » pour décrire cette réalité.

Par exemple, la Société de l'assurance automobile peut en vertu de l'article 83.44.1 de la *Loi sur l'assurance automobile*⁵⁶ :

« **83.44.1.** Tant qu'une demande de révision n'a pas été présentée ou un recours formé devant le Tribunal administratif du Québec à l'égard d'une décision, la Société peut, de sa propre initiative ou à la demande d'une personne intéressée, reconsidérer cette décision :

- 1^o si celle-ci a été rendue avant que soit connu un fait essentiel ou a été fondée sur une erreur relative à un tel fait;
- 2^o si celle-ci est entachée d'un vice de fond ou de procédure de nature à l'invalider;
- 3^o si celle-ci est entachée d'une erreur d'écriture, de calcul ou de toute autre erreur de forme.

Cette nouvelle décision remplace la décision initiale qui cesse d'avoir effet et les dispositions de la section II s'appliquent selon le cas. »

Par ailleurs, la *Loi sur la justice administrative* prévoit que :

« **154.** Le Tribunal peut, sur demande, réviser ou révoquer toute décision qu'il a rendue :

- 1^o lorsqu'est découvert un fait nouveau qui, s'il avait été connu en temps utile, aurait pu justifier une décision différente;
- 2^o lorsqu'une partie n'a pu, pour des raisons jugées suffisantes, se faire entendre;
- 3^o lorsqu'un vice de fond ou de procédure est de nature à invalider la décision.

52. *Tejada c. Société de l'assurance automobile du Québec*, [2002] T.A.Q. 1470 (T.A.Q.).

53. *Benoit c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1999] T.A.Q. 1280 (T.A.Q.).

54. *Vrac-Outaouais c. Commission des transports du Québec*, [2002] T.A.Q. 1513 (rés.) (T.A.Q.).

55. On peut lire à ce sujet les propos du GROUPE DE TRAVAIL SUR CERTAINES QUESTIONS RELATIVES À LA RÉFORME DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE, *op. cit.*, note 11, p. 59 et s.

56. L.R.Q., c. A-25 (ci-après : « *L.a.a.* »).

Dans le cas visé au paragraphe 3^o, la décision ne peut être révisée ou révoquée par les membres qui l'ont rendue. »

Ainsi, l'article 83.44.1 *L.a.a.* parle du pouvoir de « reconsidérer » la décision, alors que l'article 154 *L.j.a.* identifie un pouvoir semblable comme la capacité de « réviser » ou de « révoquer » la décision rendue. C'est un pouvoir de cette nature que nous identifions sous l'expression « pouvoir de réexamen ».

Le terme révision est aussi utilisé pour décrire une autre réalité. Il s'agit des situations où le législateur confie à un autre décideur le soin de réviser la décision rendue à l'origine. Ce processus est alors semblable, dans une certaine mesure, au processus d'appel. Cet autre décideur est parfois lié à l'organisme administratif. Il peut s'agir, par exemple, d'un autre fonctionnaire du même organisme. Il peut arriver aussi qu'il en soit juridiquement autonome.

La *Loi sur la justice administrative* prévoit que l'autorité administrative qui exerce une fonction administrative donne à l'administré, « lorsqu'une situation est réexaminée ou une décision révisée à la demande de l'administré, [...] l'occasion de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier » (art. 7 *L.j.a.*).

Par exemple, l'article 83.45 *L.a.a.* décrit le sens du mot « révision » auquel nous faisons ici référence :

« **83.45** Sauf dans les cas où une décision accorde une indemnité maximum ou lorsque les frais auxquels elle a droit ont été remboursés en totalité, une personne qui se croit lésée par une décision rendue par un fonctionnaire peut, dans les 60 jours de la notification de la décision, demander par écrit à la Société la révision de cette décision.

Cette demande doit mentionner les principaux motifs sur lesquels elle s'appuie. »

1. Le « réexamen »

Le principe du *functus officio* est intimement relié à la problématique du pouvoir de réexamen. Ce principe veut qu'une fois qu'un organisme a rendu sa décision, il se

trouve à être sans compétence, ni pouvoir, puisque sa fonction est terminée. Comme l'organisme a épuisé ses pouvoirs, il ne pourrait se ressaisir de la question originale⁵⁷. Il faudrait donc une intervention du législateur pour autoriser une instance à réexaminer sa décision⁵⁸. Toutefois, un organisme qui exerce une fonction administrative peut, même en l'absence d'autorisation législative, réexaminer une décision. Ce pouvoir de réexaminer une décision devra cependant être exercé en tenant compte des droits acquis et du devoir d'agir équitablement⁵⁹. La jurisprudence reconnaît aussi qu'en certaines circonstances, même en l'absence d'une disposition législative l'y autorisant, un organisme peut réexaminer une décision de nature quasi judiciaire.

Le pouvoir de « réexamen » peut donc être implicite. Il peut aussi être autorisé par la loi.

a) L'habilitation implicite

La jurisprudence reconnaît qu'une autorité administrative peut réexaminer une décision administrative lorsqu'elle constate que la décision rendue contient une erreur matérielle ou une erreur d'écriture. L'Administration peut alors rendre une nouvelle décision pour corriger cette erreur. Il s'agit dans ce cas d'une simple rectification. Il en est de même lorsque la décision est nulle *ab initio* soit parce qu'elle a été obtenue par fraude ou parce que le décideur a rendu une décision alors qu'il était sans compétence. Cette décision pourra alors être « réexaminée » même en l'absence d'habilitation législative.

L'Administration ne peut cependant rendre une nouvelle décision sans motif légitime. Elle ne peut invoquer le simple fait qu'elle a changé d'idée. Elle ne peut davantage exercer ce pouvoir pour contourner les dispositions de sa loi habilitante⁶⁰. La décision administrative, si elle est source de droits acquis pour l'administré, ne peut non plus être réexaminée en l'absence d'une disposition législative (sauf en cas de fraude ou d'absence de compétence, tel qu'il est indiqué ci-dessus). En effet, dans cette situation, l'organisme qui reconsidérerait sa décision ne respecterait plus son devoir d'agir équitablement⁶¹.

La jurisprudence reconnaît aussi qu'un organisme administratif ou un tribunal administratif peut réexaminer une décision de nature quasi judiciaire en certaines cir-

57. À titre d'exemple, *N.J. c. Société de l'assurance automobile*, [2001] T.A.Q. 887 (T.A.Q.).

58. Cette dernière règle ne s'applique toutefois, en théorie, qu'à la décision quasi judiciaire : *Alliance pour les communautés du Québec c. Procureur général du Québec*, [1990] R.J.Q. 2622, EYB 1990-76126 (C.S.); *Pelletier c. St-Georges*, J.E. 85-48 (C.A.).

59. Voir *infra*, note 61.

60. *C.R. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, [2003] T.A.Q. 967 (T.A.Q.) (rés.).

61. Par exemple, *Bawolak c. Exroy Resources Ltd.*, J.E. 92-1585, EYB 1992-64064 (C.A.).

constances, même en l'absence d'autorisation législative. À l'origine, la jurisprudence identifiait deux exceptions à la règle qui veut qu'un décideur administratif ne puisse revenir sur le contenu d'une décision définitive :

- « 1. lorsqu'il y avait eu lapsus en la rédigeant ou
- 2. lorsqu'il y avait une erreur dans l'expression de l'intention manifeste de la cour. »⁶²

Le législateur, en adoptant l'article 153 *L.j.a.*, applicable au T.A.Q., a d'ailleurs codifié cette règle. En effet, cet article prévoit que « la décision entachée d'une erreur d'écriture ou de calcul ou de quelque autre erreur matérielle peut être rectifiée, sur dossier et sans autre formalité, par le membre qui l'a rendue. Si le membre est empêché ou a cessé d'exercer ses fonctions, un autre membre désigné par le président du Tribunal ou par le vice-président responsable de la section concernée peut, sur demande d'une partie, rectifier la décision ». L'article 429.55 *L.a.t.m.p.* applicable à la Commission des lésions professionnelles est au même effet.

La Cour suprême, dans l'arrêt *Chandler*, a cependant reconnu que d'autres situations pouvaient permettre à un tribunal administratif de réexaminer ou de reconsidérer une décision.

En premier lieu, un tribunal administratif pourrait reconsidérer une décision « qui est nulle de nullité absolue, ce qui équivaut en droit à une absence totale de décision »⁶³. Ce principe est semblable à celui que nous évoquons ci-dessus. La Cour d'appel du Québec s'exprimait ainsi dans l'arrêt *Procureur général du Québec c. Forces motrices Batiscan Inc.*⁶⁴ :

« [65] Dans *Chandler c. Alberta Association of Architects*, précité, la Cour suprême déclare à la page 862 :

La Commission a voulu rendre une décision définitive, mais cette décision est nulle de nullité absolue, ce qui équivaut en droit à une absence totale de décision. Traditionnellement, le tribunal dont la décision est nulle a été autorisé à réexaminer la question dans son entier et à prononcer une décision valide. (souligné par le juge)

[66] La doctrine reprend ce principe. Ainsi les professeurs Issalys et Lemieux affirment dans la dernière édition de leur ouvrage [Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *L'action gouvernementale, Précis de droit des institutions administratives*, 2^e éd., Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 2002, p. 208] que :

Il en ira autrement lorsque la décision rendue est entachée de quelque irrégularité grave ou qu'elle constitue le résultat de la fraude ou de l'erreur grossière. La décision rendue en ces circonstances ne pourra vraisemblablement pas être créatrice de droits pour l'individu et l'on jugera en conséquence que l'organisme auteur de cette décision n'a pas épuisé complètement la discrétion qui lui avait été conférée. La révision deviendra alors possible sans même qu'une disposition législative ne le prévoit. (souligné par le juge)

[67] L'auteur Patrice Garant [Patrice GARANT, *Droit administratif*, 4^e éd., vol. 2, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1996, p.157 et 226] exprime la même idée :

Si un tribunal a rendu une décision définitive, mais se rend compte qu'elle est « nulle, de nullité absolue, ce qui équivaut en droit à une absence de décision », alors il peut réexaminer la question en entier et prononcer une décision valide, après avoir rouvert l'enquête et tenu une audition régulière. Le tribunal administratif peut donc corriger ainsi « l'erreur qui a pour effet de rendre nulle la décision [qui] entache la totalité de la procédure ».

[68] En somme, selon les principes généraux de droit administratif, une décision entachée de nullité absolue ne crée pas de droit acquis pour son bénéficiaire (*Académie de musique de Québec c. Payment*, [1936] R.C.S. 323). »

En second lieu, il serait également possible de reconsidérer une décision dans le cas suivant :

« [...] si le tribunal administratif a omis de trancher une question qui avait été soulevée à bon droit dans les procédures et qu'il a le pouvoir de trancher en vertu de

62. *Paper Machinery Ltd. c. J.O. Ross Engineering Corp.*, [1934] R.C.S. 186, comme cité dans *Chandler c. Alberta Association of Architects*, [1989] 2 R.C.S. 848, EYB 1989-66924. La Cour suprême résumait cette règle comme suit à la page 861 : « En règle générale, lorsqu'un tel tribunal a statué définitivement sur une question dont il était saisi conformément à sa loi habilitante, il ne peut revenir sur sa décision simplement parce qu'il a changé d'avis, parce qu'il a commis une erreur dans le cadre de sa compétence, ou parce que les circonstances ont changé. Il ne peut le faire que si la loi le lui permet ou s'il y a eu un lapsus ou une erreur au sens des exceptions énoncées dans l'arrêt *Paper Machinery Ltd. c. J.O. Ross Engineering Corp.*, précité. »

63. *Chandler c. Alberta Association of Architects*, précité, note 62, p. 862.

64. REJB 2003-50747 (C.A.) (requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée, 29 avril 2004, dossier n° 30164). Les propos de la cour sont ceux du juge Dalfond. Les références ont été intégrées à la décision.

sa loi habilitante, on devrait lui permettre de compléter la tâche que lui confie la loi. Cependant, si l'entité administrative est habilitée à trancher une question d'une ou de plusieurs façons précises ou par des modes subsidiaires de redressement, le fait d'avoir choisi une méthode particulière ne lui permet pas de rouvrir les procédures pour faire un autre choix. Le tribunal ne peut se réserver le droit de le faire afin de maintenir sa compétence pour l'avenir, à moins que la loi ne lui confère le pouvoir de rendre des décisions provisoires ou temporaires. »⁶⁵

Enfin, il serait possible aussi de reconsidérer de façon « plus souple et moins formaliste » une décision « dans le cas de décisions rendues par des tribunaux administratifs qui ne peuvent faire l'objet d'un appel que sur une question de droit », quand « des procédures administratives doivent être rouvertes, dans l'intérêt de la justice, afin d'offrir un redressement qu'il aurait par ailleurs été possible d'obtenir par voie d'appel »⁶⁶.

b) *L'habilitation prévue par la loi*

Le législateur a de plus en plus tendance à inscrire dans le texte législatif le pouvoir qui confère à l'organisme la capacité de réexaminer la décision rendue.

En pratique, plusieurs situations peuvent se présenter.

Il arrive, à l'occasion, que le législateur autorise expressément un organisme à « réexaminer » sa décision sans préciser les motifs y donnant ouverture. Cette situation est plutôt rare. On s'entend pour dire que ce genre de dispositions doit recevoir une interprétation large « tenant compte du contexte particulier de la législation en cause »⁶⁷. Le pouvoir de « réexamen » ne doit pas cependant être exercé sans motif. La Cour d'appel a précisé qu'il devait exister un motif (qui n'est pas nécessairement un fait nouveau) qui justifie l'organisme à intervenir. Un organisme ne peut donc agir de façon arbitraire ou capricieuse⁶⁸. S'il n'existe pas de motif l'organisme agit alors de façon déraisonnable et il se trouve à perdre compétence⁶⁹.

Il arrive aussi que le législateur circoncrive de façon très générale l'exercice du pouvoir de « réexamen ». Ainsi, il peut permettre à l'organisme de réexaminer sa décision « pour corriger toute erreur », sans préciser plus amplement les motifs qui donnent ouverture à ce recours. Par exemple, l'article 365 *L.a.t.m.p.* prévoit que :

« La Commission peut reconsidérer sa décision dans les 90 jours, si celle-ci n'a pas fait l'objet d'une décision rendue en vertu de l'article 358.3, pour corriger toute erreur.

Elle peut également, de sa propre initiative ou à la demande d'une partie, si sa décision a été rendue avant que soit connu un fait essentiel, reconsidérer cette décision dans les 90 jours de la connaissance de ce fait.

Avant de reconsidérer une décision, la Commission en informe les personnes à qui elle a notifié cette décision. [...] »

La Commission peut reconsidérer sa décision pour corriger toute erreur. L'utilisation de l'expression « toute erreur » implique, selon toute vraisemblance, que la commission peut corriger toute erreur de droit ou de faits. Elle doit alors agir dans les 90 jours de sa décision. Il lui est toutefois impossible d'agir si une décision a été rendue à la suite d'une demande de révision administrative. La Commission peut aussi reconsidérer une décision, de sa propre initiative ou à la demande d'une partie, lorsqu'un fait essentiel est découvert subséquemment. Dans ce dernier cas, la Commission doit reconsidérer sa décision dans les 90 jours de la connaissance de ce fait. Ce fait essentiel qui donne ouverture au réexamen doit être un fait non connu au moment de la décision initiale⁷⁰.

Il faut noter que la décision de la Commission peut faire l'objet d'une demande de révision administrative, sauf circonstances particulières (art. 358 *L.a.t.m.p.*)⁷¹, sujet dont nous discuterons ci-après.

65. *Chandler c. Alberta Association of Architects*, précité, note 62, p. 862.

66. *Ibid.*

67. Serge LAFONTAINE et Dominique ROUSSEAU, « Le pouvoir de révision en droit administratif », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit administratif (1995)*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., p. 209, à la p. 213.

68. *Ville de Montréal c. Centre Immaculée Conception Inc.*, [1993] R.J.Q. 1376, 1380, EYB 1993-64303 (C.A.). Les auteurs S. LAFONTAINE et D. ROUSSEAU, *loc. cit.*, note 67, mentionnent que cette décision de la Cour d'appel laisse croire qu'il n'y aurait pas de distinction entre la situation qui permet le « réexamen » sans préciser les motifs et celle qui permet le « réexamen pour cause ».

69. *Ville de Montréal c. Centre Immaculée Conception Inc.*, précité, note 68.

70. Par exemple : *Guy Choquette et Béton St-Paul*, [1989] C.A.L.P. 698; *Doreen Campbell-Rochon et Holiday Inn*, [1990] C.A.L.P. 117; *Raymond Lachapelle Lée et Duperron*, [1990] C.A.L.P. 204; *Costa-Dagenais et Steinberg Inc.*, [1991] C.A.L.P. 1121.

71. L'article 358, al. 2 *L.a.t.m.p.* prévoit quelques exceptions au principe selon lequel toute décision de la commission est sujette à révision. Il se lit comme suit : « Cependant, une personne ne peut demander la révision d'une question d'ordre médical sur laquelle la Commission est liée en vertu de l'article 224 ou d'une décision que la Commission a rendue en vertu de la section III du chapitre VII, ni demander la révision du refus de la Commission de reconsidérer sa décision en vertu du premier alinéa de l'article 365. » Nous discutons de cette question un peu plus loin dans le texte.

Par ailleurs, il est arrivé aussi que le législateur ait prévu qu'un tribunal administratif puisse réviser sa décision « pour cause ». L'étude de cette situation est utile, car en pratique elle donne ouverture à des solutions qui ne sont guère différentes de celles décrites aux articles 154 *L.j.a.* et 429.56 *L.a.t.m.p.* que nous décrirons ci-après⁷². L'article 24 de la *Loi sur la Commission des affaires sociales* était, jusqu'au moment où il fut modifié en 1987⁷³, en ce sens. Le premier alinéa de cet article précisait que : « La Commission peut, pour cause, réviser ou révoquer toute décision ou ordonnance qu'elle a rendue. » La décision que rendait la CAS était une décision finale et sans appel⁷⁴.

Le principe premier qui se dégage de la jurisprudence est que la demande de révision pour cause ne doit pas être un appel déguisé⁷⁵. Ainsi, la demande de révision pour cause ne peut être autorisée si elle a pour seul objectif de permettre au décideur de réapprécier la preuve⁷⁶. Elle ne saurait donc être utilisée pour soumettre au tribunal une nouvelle interprétation des faits⁷⁷. Elle ne peut non plus être utilisée pour permettre à une des parties au litige de combler les lacunes de la preuve qu'elle a présentée lors du débat original⁷⁸. La demande de révision pour cause ne peut donc être une occasion de présenter de nouveaux

arguments de droit⁷⁹. De même, la demande de révision ne doit pas être utilisée pour empêcher l'évolution jurisprudentielle du tribunal. Elle ne saurait donc s'appuyer uniquement sur l'existence d'un conflit jurisprudentiel⁸⁰. Fondamentalement, la demande en révision pour cause sera admise si l'erreur commise à l'origine, qu'elle soit de droit ou de faits, est manifeste⁸¹ et qu'elle a un effet déterminant sur l'objet du litige⁸².

Ainsi, omettre de se prononcer sur l'objet de l'appel est une erreur manifeste de droit⁸³. Il en est de même d'une décision interprétant erronément une disposition législative⁸⁴, accordant fautivement compétence au tribunal⁸⁵ ou statuant au-delà de l'objet du litige⁸⁶. De même, une atteinte aux règles de justice naturelle de nature à influencer le contenu de la décision originale⁸⁷ ou la découverte d'une preuve existante au moment de l'audition, de nature à modifier la décision originale, mais qu'une partie était dans l'impossibilité de fournir⁸⁸, seront aussi des motifs donnant ouverture à la révision pour cause. Ce modèle a été remplacé dans la législation récente par un nouveau qui consiste à énumérer les motifs spécifiques qui donnent ouverture à la révision. L'article 154 *L.j.a.* est un exemple de ce type de pouvoir. Il en est de même de l'article 429.56

72. Une décision récente conclut que les motifs énumérés à l'article 154 *L.j.a.* sont les motifs qui donnent ouverture à la révision « pour cause » : *Casandroui et Québec (Ministère du Revenu)*, D.T.E. 2004T-400 (Commission de la fonction publique). La Commissaire s'appuie sur les propos de la juge Rousseau-Houle dans *Québec (Tribunal administratif) c. Godin*, REJB 2003-46180 (C.A.), qui affirme au paragraphe 132 que l'article 154 *L.j.a.* codifie, en fait, les causes générales que retenaient les tribunaux judiciaires lors de l'examen du pouvoir de révision pour cause des organismes administratifs.
73. Cet article a été introduit à l'origine dans la loi en 1977 (L.Q. 1977, c. 49). Il a été modifié par L.Q. 1986, c. 95, art. 95.
74. *Loi sur la Commission des affaires sociales*, L.R.Q., c. C-34, art. 23 (abrogée).
75. *Forage Dominik (1981) Inc. et Gérard Haché et Commission de la santé et de la sécurité du travail*, [1994] C.A.L.P. 866. Mentionnons que l'ancien article 406 *L.a.t.m.p.* se lisait comme suit : « La Commission d'appel peut, pour cause, réviser ou révoquer une décision, un ordre ou une ordonnance qu'elle a rendu. » Cela explique que nous nous référons à la jurisprudence de la CALP sur cette question.
76. Notamment : *Coutu et Fortier Auto (Montréal) Ltée et Commission de la santé et de la sécurité du travail*, [1994] C.A.L.P. 106; *Morin et Société des Traversiers du Québec*, [1994] C.A.L.P. 188; *Fortin et Kiewit-Désourdy et Commission de la santé et de la sécurité du travail*, [1994] C.A.L.P. 679, requête en « évocation » rejetée, [1994] C.A.L.P. 887.
77. *Pratt & Whitney Canada Inc. et Ethier*, [1994] C.A.L.P. 201; *Accidents du travail – 58*, [1983] C.A.S. 376.
78. *Services de santé et services sociaux – 12*, [1980] C.A.S. 406, 408 et 409.
79. Notamment : *Forage Dominik (1981) Inc. et Gérard Haché et Commission de la santé et de la sécurité du travail*, précité, note 75.
80. *Côté et Produits Tembec Inc.*, [1993] C.A.L.P. 1600.
81. Pour une décision où la Cour supérieure a reconnu qu'un tel motif était valable : *Joron c. Commission d'appel en matière de lésions professionnelles*, [1994] C.A.L.P. 903.
82. À titre d'exemples : *Commission de la santé et de la sécurité du travail et Dominion Textile Inc.*, [1994] C.A.L.P. 559; *Bridgestone Firestone Canada Inc. et Bélanger*, [1995] C.A.L.P. 1218; *Charlebois et Hydro-Québec*, [1995] C.A.L.P. 1336; *Michaud et Fonds Immobilier du Québec*, [1995] C.A.L.P. 1629; *Pinkerton du Québec Ltée et Travailleurs de Pinkerton du Québec*, [1995] C.A.L.P. 1709. Ces mêmes principes sont appliqués par le Tribunal administratif du Québec. À titre d'exemple, on peut consulter : *E.K. c. Régie des rentes du Québec*, [2002] T.A.Q. 941 (rés.) (T.A.Q.).
83. *Assurance-automobile*, AA-50451, 7 juillet 1983, tel que cité dans *Aide sociale – 62*, [1985] C.A.S. 703.
84. *Veilleux et Entreprise de pipe-line universel et Commission de la santé et de la sécurité du travail*, [1994] C.A.L.P. 580; *Perrault et Ciment St-Laurent*, [1994] C.A.L.P. 485. La CALP a également conclu qu'une interprétation erronée qui ne peut rationnellement s'appuyer sur le texte d'un article en cause constitue une erreur manifeste, flagrante et déterminante qui touche le sort du litige : *Cité de la santé de Laval et Commission de la santé et de la sécurité du travail*, [1994] C.A.L.P. 262.
85. Par exemple, la CALP a accueilli une demande de révision après avoir conclu que la position retenue à l'origine sur l'interprétation de dispositions attributives de compétence était erronée en droit. En l'espèce la CALP avait refusé à l'origine de se reconnaître compétence sur les matières visées à l'article 570 *L.a.t.m.p.* (programme de stabilisation économique et de stabilisation sociale antérieure applicable au salarié à une date antérieure au 23 décembre 1988). Voir *Veilleux et Entreprise de pipe-line universel et Commission de la santé et de la sécurité du travail*, précité, note 84.
86. *Régime de rentes – 10*, [1984] C.A.S. 740.
87. Il ne suffit pas d'invoquer une atteinte à une règle de justice naturelle, encore fallait-il que le Tribunal juge que cette atteinte était réelle et que la preuve qui n'a pu être présentée était de nature à changer la décision originale : *Fortin et Kiewit-Désourdy et Commission de la santé et de la sécurité du travail*, précité, note 76. Il faut mentionner aussi que, dans la situation où une partie invoque le fait qu'elle fut dans l'impossibilité de se faire entendre, comme ce droit s'avère fondamental, le tribunal a tendance, lorsqu'il existe un doute quant à la renonciation d'une partie à se faire entendre, à accueillir la requête : *Céleste et Cie Gaspésia Ltée*, [1994] C.A.L.P. 167.
88. *Morin et Société des Traversiers du Québec*, précité, note 76, requête en évocation rejetée, [1994] C.A.L.P. 449 (C.S.).

L.a.t.m.p. Ils sont semblables à l'ancien article 24 de la *Loi sur la Commission des affaires sociales*, article qui fut en vigueur de 1987 jusqu'au moment de son abrogation en 1998⁸⁹. La jurisprudence élaborée au sujet de cet article fut donc fort utile pour déterminer la portée de l'article 154 *L.j.a.* et de l'article 429.56 *L.a.t.m.p.* L'article 154 *L.j.a.*, rappelons-le, est rédigé comme suit :

« Le Tribunal peut, sur demande, réviser ou révoquer toute décision qu'il a rendue :

- 1) lorsqu'est découvert un fait nouveau qui, s'il avait été connu en temps utile, aurait pu justifier une décision différente;
- 2) lorsqu'une partie n'a pu pour des raisons jugées suffisantes, se faire entendre;
- 3) lorsqu'un vice de fond ou de procédure est de nature à invalider la décision.

Dans le cas visé au paragraphe 3^o, la décision ne peut être révisée ou révoquée par les membres qui l'ont rendue. »

L'article 429.56 *L.a.t.m.p.* est identique. Essentiellement, les principes retenus par la Commission des lésions professionnelles (C.L.P.) sont similaires à ceux qui ont cours devant le T.A.Q. Mentionnons que la Cour supérieure a opiné qu'une disposition comme l'article 154 *L.j.a.* ou l'article 429.56 *L.a.t.m.p.* est plus restrictive et limitative que celle qui autorise la reconsidération (révision) pour cause⁹⁰. La Cour d'appel a exprimé la même opinion dans l'arrêt *Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*⁹¹. Par ailleurs, la juge Rousseau-Houle de la Cour d'appel affirme dans l'arrêt *Tribunal administratif du Québec c. Godin*⁹² que l'article 154 *L.j.a.* codifie, en fait, les causes générales que retenaient les tribunaux judiciaires lors de l'examen du pouvoir de révision pour cause des organismes administratifs. L'affaire *Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc.* mettait en cause un texte semblable à celui de l'article 154 *L.j.a.* La Cour d'appel soulignait qu'il fallait respecter, dans une telle situation, l'attitude manifestée par le législateur de ne permettre la révision (réexamen) d'une décision finale que si cette décision est entachée d'illéga-

lité, obtenue par fraude ou rendue en l'absence d'éléments de preuve alors inconnus et déterminants. Le juge Rothman résumait la pensée de la cour en ces mots :

« Quite clearly, section 37 is the provision granting the Régie jurisdiction to review and revoke its own decisions and limiting its powers to the conditions specifically mentioned in the section. If the conditions are met, the Régie has jurisdiction to review or revoke a decision it has previously made. If the conditions mentioned in section 37 are not present, it has no such jurisdiction.

Since the provisions of section 37 limit the power of review of its own decisions to the cases specifically mentioned, and since the conditions in this section go to its jurisdiction to review, the standard of judicial review of its errors is correctness and not limited to those errors which are manifestly unreasonable. A simple error in its interpretation of section 37 or in its conclusion as to the presence of the conditions mentioned in the section will cause the Régie to lose jurisdiction and may give rise to judicial review.

[...]

Section 37 of the Act creating the Régie empowers the Régie to review a decision it has previously made, but only in the specific circumstances mentioned in the section and subject to the conditions there required. To exercise its jurisdiction in that regard, the conditions of section 37 must be fulfilled. If the tribunal reviews or revokes a prior decision when the conditions required under section 37 are not met, its error is a jurisdictional error open to judicial review, and the standard of judicial review is correctness. »⁹³

En pratique, l'article 154 (1) et (2) *L.j.a.* et l'article 429.56 (1) et (2) *L.a.t.m.p.* ne posent guère de difficultés d'interprétation. Ainsi, découvrir un fait nouveau au sens du paragraphe 1 de ces articles signifie que l'on découvre pour la « première fois » après l'audience un fait nouveau, et ce, malgré des démarches adéquates. Découvrir un fait nouveau ne signifie donc pas « obtenir » après l'audience une information pertinente⁹⁴. De plus, découvrir un fait nouveau ne veut pas dire découvrir un témoignage de plus

89. Rappelons que la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative* a abrogé (art. 184) la *Loi sur la Commission des affaires sociales*. La seule différence entre l'article 24 de la *Loi sur la Commission des affaires sociales* et l'article 154 *L.j.a.* réside dans le dernier alinéa. En effet, le dernier alinéa de l'article 24 se lisait comme suit : « Lors d'une telle révision, le quorum est le même que celui prévu pour la décision à réviser. »

90. *Béland c. Commission de la santé et de la sécurité du travail*, J.E. 94-338, EYB 1994-95979 (C.S.).

91. [1996] R.J.Q. 608, EYB 1996-71495 (C.A.).

92. Précité, note 72.

93. Précité, note 91, p. 612 et 613.

94. *Bury-Fisher c. Val-des-Lacs (Municipalité de)*, T.A.Q.E. 99AD-379 (T.A.Q.); *Dranfield c. Potton (Canton de)*, T.A.Q.E. 2004AD-391 (T.A.Q.).

au sujet d'un fait déjà discuté au procès⁹⁵. En fait, trois éléments sont nécessaires pour que l'on puisse parler de la découverte d'un fait nouveau : « 1^o la découverte, postérieure à la décision, d'un fait nouveau; 2^o la non-disponibilité de cet élément au moment de l'audition; 3^o le critère déterminant qu'aurait eu cet élément sur le sort du litige, s'il eût été connu en temps utile »⁹⁶. Soulignons ainsi qu'une nouvelle interprétation jurisprudentielle n'est pas un fait nouveau au sens du paragraphe 1 de ces articles⁹⁷. Ne serait pas non plus un fait nouveau que d'invoquer un nouvel argument de droit⁹⁸.

Le motif mentionné au paragraphe 2 de ces articles est quant à lui interprété strictement. Le fait de se plaindre de la mauvaise représentation de son procureur lors de l'audience n'est pas, par exemple, un fait de nature à prétendre que l'on n'a pas pu se faire entendre. La Commission des affaires sociales s'est déjà exprimée ainsi :

« Même en prenant pour acquis que le requérant fut représenté de manière insatisfaisante lors de l'audition initiale, les soussignés ne peuvent y voir une matière à révision [...] de la décision rendue; il s'agit plutôt en effet d'un problème entre un mandant et un mandataire dans le cadre d'un mandat de représentation; c'est entre les parties à ce mandat que le litige pourrait ultimement se résoudre.

Très régulièrement, la partie qui perd – au terme d'un débat judiciaire – s'estimera, *a posteriori*, insatisfaite de la façon dont elle aura été représentée. Réouvrir par révision pour un tel motif voudrait dire, dans ce contexte, que ce serait à la limite que lorsque son représentant aurait triomphé que s'éteindrait un litige, sous réserve évidemment du fait que dès lors, c'est l'autre partie qui dénoncerait son procureur. »⁹⁹

Par ailleurs, le fait pour une partie de ne pas avoir reçu l'avis la convoquant à une audience (en l'absence de faute de sa part)¹⁰⁰, le refus d'entendre un témoignage¹⁰¹, le fait de ne pas considérer un plaidoyer reçu après l'audience¹⁰² ou le fait de rendre une décision avant d'avoir reçu les notes écrites d'une partie malgré une entente à ce sujet¹⁰³ donnent ouverture à la requête en révision.

Cependant, décider qu'un vice de fond est de nature à invalider la décision est une question plus difficile à circonscrire. La CAS disait :

« La notion de vice de fond doit nécessairement référer à une erreur importante et sérieuse dans le contenu d'une décision. Cette erreur doit être d'un tel caractère qu'elle doit rendre le jugement invalide. La Commission croit que l'erreur doit être tellement importante qu'elle doit nécessairement entraîner la nullité de la décision elle-même. »¹⁰⁴

La Cour d'appel a exprimé une opinion semblable à l'égard de la notion de vice de fond :

« The Act does not define the meaning of the term « vice de fond » used in section 37. The English version of section 37 uses the expression « substantive... defect ». In context, I believe that the defect, to constitute a « vice de fond » must be more than merely « substantive ». It must be serious and fundamental. This interpretation is supported by the requirement that the « vice de fond » must be « de nature à invalider la décision ». A mere substantive or procedural defect in a previous decision by the Régie would not, in my view, be sufficient to justify review under section 37. A simple error of fact or law is not necessarily a « vice de fond ». The defect, to justify review, must be suffi-

95. *Lessard-Dufour c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [2000] T.A.Q. 1386 (T.A.Q.).

96. *Régime de rentes – 9*, [1993] C.A.S. 307, 308.

97. *I.M. c. Québec (Ministre de la solidarité sociale)*, [2001] T.A.Q. 327 (T.A.Q.).

98. *L.N. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, [2002] T.A.Q. 37 (T.A.Q.). Il s'agissait en l'espèce d'un argument fondé sur les droits et libertés.

99. *Sauveteurs et victimes d'actes criminels*, At-57314, 7 mai 1990, tel que cité dans *Sauveteurs et victimes d'actes criminels – 53*, [1990] C.A.S. 629, 638. Voir aussi : *J.F. c. Tribunal administratif du Québec*, 2005BE-511 (C.S.), EYB 2005-82482.

100. *C.B. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, [2002] T.A.Q. 895 (T.A.Q.).

101. *Sauveteurs et victimes d'actes criminels – 48*, [1990] C.A.S. 599.

102. *Assurance-automobile – 6*, [1990] C.A.S. 191.

103. *Affaires sociales – 207*, [1999] T.A.Q. 93 (T.A.Q.).

104. *Assurance-automobile – 47*, [1990] C.A.S. 833. La commission renvoie dans cette décision à l'affaire *Bergeron c. Commission des affaires sociales du Québec*, C.S. Montréal, n° 500-05-001417-896. Des extraits de cette affaire sont cités dans *Assurance-automobile – 12*, [1991] C.A.S. 228, 229 et 230. Dans cette affaire le juge Flynn s'exprimait ainsi : « Les recherches en est vrai incomplètes du Tribunal dans des dictionnaires de droit ou autres révèlent qu'on s'attarde à définir « vice de forme » mais non « vice de fond ». [...] Par ailleurs, le mot « fond » en droit se dit de ce qui a trait à l'essence, à la nature d'un acte, d'une situation juridique par opposition à la forme. [...] Au passage, on peut noter que la version anglaise de l'article 24 alinéa 3 de la *Loi sur la Commission des affaires sociales* se lit : « Where a substantial or procedural defect is likely to invalidate the decision. » [...] Le texte anglais auquel il est ici référé à titre de comparaison seulement, permettrait probablement de retenir qu'on entend par « substantial defect » une erreur importante, sérieuse. Black's ne dit rien de « substantial error » mais on y lit sous « fundamental error » : « Error of such character as to render judgment void ». En français, on dirait sans doute « de nature à invalider le jugement ». On le voit, il n'est pas facile de délimiter « le vice de fond de nature à invalider une décision ». [...] Il suffit sans doute de voir si l'erreur commise par la Commission dans sa première décision est tellement importante qu'elle doive entraîner la nullité de la décision elle-même. »

ciently fundamental and serious to be of a nature to invalidate the decision. »¹⁰⁵

La Cour d'appel a défini davantage sa pensée dans l'arrêt *Québec (Tribunal administratif) c. Godin*¹⁰⁶. Le juge Fish s'exprimait ainsi :

« [40] The general rule regarding the finality of the Tribunal's determinations is subject to the three exceptions set out in section 154 of the ARAJ.

[41] This legislative scheme reflects a policy choice that incorporates a series of socially desirable objectives. Its dominant purpose is "to affirm the specific character of administrative justice, to ensure its quality, promptness and accessibility and to safeguard the fundamental rights of citizens". It protects the victims of administrative error or caprice by affording them a quasi-judicial recourse against the unjustified denial of their rights by the agency or department concerned.

[42] In the pursuit of these objectives, the Tribunal (except where otherwise provided by law) "exercise[s] its jurisdiction to the exclusion of any other tribunal or adjudicative body".

[43] Reading section 154 of the ARAJ in the light of the legislative scheme as a whole, I think it is intended to provide citizens with an additional measure of security and peace of mind. It is meant to ensure that the citizen's entitlement to a social benefit or indemnity, initially denied by a competent state authority but then confirmed by the TAQ – the quasi-judicial tribunal established by the state for that purpose – will not be again put in issue except in the interests of fundamental justice and in the limited instances contemplated by section 154.

[44] I would characterize these limited instances as a defined set of exceptional circumstances where, under the established adjudicative scheme, administrative finality must yield to the superior imperative of administrative justice.

[45] This view of the matter appears to me to be entirely consistent with the legislator's stated objective : "to affirm the specific character of administrative justice, to ensure its quality, promptness and accessibility and to safeguard the fundamental rights of citizens".

[46] And I find it inconsistent with these values to subordinate the finality of a "valid" determination by the Tribunal, in "proceedings brought against an administrative authority", to further contestation by the state in the hope that another panel of the same Tribunal might have decided otherwise.

[47] Of this I am above all else convinced : Section 154 (3) of the ARAJ was not intended to empower one panel of the TAQ to revoke or revise the decision of another panel of the TAQ simply because it takes a different view of the facts, the relevant statutory provisions, or the applicable regulations.

[48] The second panel may only intervene where it can identify a fatal error in the impugned earlier decision. By the very terms of the provision, the error must, on account of its significance, be "of a nature likely to invalidate the decision", within the meaning of section 154 (3).

[49] And I would ascribe to the verb "invalidate", in this context, the meaning given to its corresponding adjective by the *Canadian Oxford Dictionary* :

invalid 1. not officially acceptable or usable, esp. having no legal force. 2. not true or logical; not supported by reasoning (*an invalid argument*).

[50] In short, section 154 (3) does not provide for an appeal to the second panel against findings of law or fact by the first. On the contrary, it permits the revocation or review by the Tribunal of its own earlier decision not because it took a different though sustainable view of the facts or the law, but because its conclusions rest on an unsustainable finding in either regard. »¹⁰⁷

S'inspirant notamment de ces deux décisions, la Cour d'appel a fait récemment la synthèse de ce qui constitue un vice de fond. Ainsi, on peut lire dans l'arrêt *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Fontaine*¹⁰⁸ :

[50] En ce qui concerne les caractéristiques inhérentes d'une irrégularité susceptible de constituer un vice de fond, le juge Fish note qu'il doit s'agir d'un « defect so fundamental as to render [the decision] invalid », « a fatal error ». Une décision présentant une telle faiblesse, note-t-on dans l'arrêt *Bourassa* est « entachée d'une erreur manifeste de droit ou de fait qui a un effet

105. *Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, précité, note 91, p. 613 à 614.

106. Précité, note 72.

107. *Québec (Tribunal administratif) c. Godin*, précité, note 72, références et soulignements omis.

108. [2005] R.J.Q. 2203 (C.A.), EYB 2005-94565.

déterminant sur le litige ». Le juge Dalphond, dans l'arrêt *Batiscan* effectue le rapprochement avec l'arrêt *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam inc.* de la Cour suprême du Canada, où le juge Iacobucci apportait plusieurs éclaircissements utiles sur les attributs de deux notions voisines, l'erreur manifeste et la décision déraisonnable. Il s'exprimait en ces termes :

Même d'un point de vue sémantique, le rapport étroit entre le critère de la décision « manifestement erronée » et la norme de la décision raisonnable *simpliciter* est évident. Il est vrai que bien des choses erronées ne sont pas pour autant déraisonnables; mais quand le mot « manifestement » est accolé au mot « erroné », ce dernier mot prend un sens beaucoup plus proche de celui du mot « déraisonnable ». Par conséquent, le critère de la décision manifestement erronée marque un déplacement, du critère de la décision correcte vers un critère exigeant l'application de retenue. Cependant, le critère de la décision manifestement erronée ne va pas aussi loin que la norme du caractère manifestement déraisonnable.

On voit donc que la gravité, l'évidence et le caractère déterminant d'une erreur sont des traits distinctifs susceptibles d'en faire « un vice de fond de nature à invalider [une] décision ».

[51] En ce qui concerne la raison d'être de la révision pour un vice de fond de cet ordre, la jurisprudence est univoque. Il s'agit de rectifier les erreurs présentant les caractéristiques qui viennent d'être décrites. Il ne saurait s'agir de substituer à une première opinion ou interprétation des faits ou du droit une seconde opinion ni plus ni moins défendable que la première. Intervenir en révision pour ce motif commande la réformation de la décision par la Cour supérieure car le tribunal administratif « commits a reviewable error when it revokes or reviews one of its earlier decisions

merely because it disagrees with its findings of fact, its interpretation of a statute or regulation, its reasoning or even its conclusions ». L'interprétation d'un texte législatif « ne conduit pas nécessairement au dégagement d'une solution unique » mais, comme « il appart[ient] d'abord aux premiers décideurs spécialisés d'interpréter » un texte, c'est leur interprétation qui, toutes choses égales d'ailleurs, doit prévaloir. Saisi d'une demande de révision pour cause de vice de fond, le tribunal administratif doit se garder de confondre cette question précise avec celle dont était saisie la première formation (en d'autres termes, il importe qu'il s'abstienne d'intervenir s'il ne peut d'abord établir l'existence d'une erreur manifeste et déterminante dans la première décision). Enfin, le recours en révision « ne doit [...] pas être un appel sur la base des mêmes faits » : il s'en distingue notamment parce que seule l'erreur *manifeste* de fait *ou de droit* habilite la seconde formation à se prononcer sur le fond, et parce qu'une partie ne peut « ajouter de nouveaux arguments » au stade de la révision. [références omises]

À ce jour, on peut conclure qu'un vice de fond ou de procédure de nature à invalider une décision est une erreur manifeste de droit ou de faits ayant un effet déterminant sur l'issue de la contestation¹⁰⁹. Ainsi, le pouvoir de révision ne peut servir de prétexte à un appel déguisé de la décision attaquée¹¹⁰, pas plus qu'il ne saurait être utilisé pour demander au tribunal d'interpréter de façon différente la preuve soumise¹¹¹ ou de régler un conflit jurisprudentiel¹¹². Ce recours ne saurait non plus être une invitation faite à un décideur de substituer son opinion à celle d'un autre ou encore une occasion pour une partie d'ajouter de nouveaux arguments¹¹³.

Par ailleurs, une absence totale de motivation¹¹⁴, une erreur manifeste dans l'interprétation des faits lorsque cette erreur constitue le motif de la décision ou qu'elle joue un rôle déterminant¹¹⁵, le fait d'écarter une règle de droit qui est claire¹¹⁶ ou le fait de ne pas tenir compte d'une

109. À titre d'exemple de décisions conformes aux principes émis par la Cour d'appel : *Franchellini et Sousa*, [1998] C.L.P. 783; *Affaires sociales – 301*, [1999] T.A.Q. 552 (T.A.Q.); *Centre des loisirs Notre-Dame-du-Rosaire c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, [2000] T.A.Q. 787 (T.A.Q.); *9011-7888 Québec Inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, [2000] T.A.Q. 1408 (T.A.Q.).
110. *Affaires sociales – 240*, [1999] T.A.Q. 182 (T.A.Q.); *Rilliet c. Vaudreuil-Dorion (Ville de)*, [2000] T.A.Q. 659 (T.A.Q.); *Immeubles Sulo Inc. / Sulo Properties c. St.-Jérôme (Ville de)*, [2001] T.A.Q. 472 (T.A.Q.); *Tribunal administratif du Québec c. Godin*, précité, note 72.
111. *Affaires sociales – 222*, [1999] T.A.Q. 142 (T.A.Q.); *Affaires sociales – 326*, [1999] T.A.Q. 378 (T.A.Q.); *Tribunal administratif du Québec c. Godin*, précité, note 72.
112. Par analogie : *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Fontaine*, précité, note 108.
113. *Supra*, note 109. Voir aussi *Produits forestiers Donohue Inc. et Villeneuve*, [1998] C.L.P. 733.
114. *Assurance-automobile*, AA-52861, 30 août 1988, comme cité dans *Assurance-automobile – 47*, précité, note 104, p. 835; *Assurance-automobile – 26*, [1991] C.A.S. 513.
115. *Assurance-automobile – 47*, [1991] C.A.S. 241; *Assurance-automobile – 8*, [1988] C.A.S. 219; *Sauveteurs et victimes d'actes criminels – 33*, [1989] C.A.S. 359.
116. *Assurance-automobile – 47*, précitée, note 104, p. 836. Il en est de même si le tribunal applique erronément une disposition législative : *Assurance-automobile – 14*, [1993] C.A.S. 191 (un article de loi non en vigueur).

preuve pertinente, sont des vices de fond de nature à invalider la décision. De plus, rendre une décision fondée sur un élément, une opinion ou une donnée scientifique non prouvés devant le tribunal¹¹⁷ (l'article 142 *L.j.a.* prévoit maintenant cette règle), omettre de se prononcer sur une question de droit dont on est saisi¹¹⁸, rendre une ordonnance illégale¹¹⁹ ou empêcher une partie de présenter une preuve portant sur la crédibilité d'un témoin¹²⁰, constituent aussi des exemples d'un vice de fond de nature à invalider la décision.

Est-il possible, par ailleurs, de faire une demande de révision d'une décision rendue à la suite d'une première révision? Bien que cette situation soit fort particulière, la jurisprudence des tribunaux administratifs¹²¹ reconnaît que, lorsque les conditions d'ouverture sont présentes, il serait possible de faire une telle demande. Les circonstances qui donnent ouverture à une telle situation sont inusitées ou exceptionnelles. La demande de révision « d'une demande de révision » sera irrecevable si elle soulève les mêmes arguments qu'à l'origine¹²².

Enfin, mentionnons que la *Loi sur la justice administrative* ne fixe pas de délai précis pour présenter une demande de « réexamen » d'une décision du T.A.Q. L'article 155 *L.j.a.* se lit comme suit :

« Le recours en révision ou en révocation est formé par requête déposée au secrétariat du Tribunal dans un délai raisonnable à partir de la décision visée ou de la connaissance du fait nouveau susceptible de justifier une décision différente. La requête indique la décision visée et les motifs invoqués à son soutien. Elle contient tout autre renseignement exigé par les règles de procédure du Tribunal et indique, le cas échéant, le nom, l'adresse, ainsi que le numéro de téléphone et de télécopieur du représentant du requérant.

Le secrétaire du Tribunal transmet copie de la requête aux autres parties qui peuvent y répondre, par écrit, dans un délai de 30 jours de sa réception.

Le Tribunal procède sur dossier; il peut cependant, s'il le juge approprié ou si l'une des parties le demande, les entendre. »

L'article 429.57 *L.a.t.m.p.* est semblable. La jurisprudence actuelle de la Commission des lésions professionnelles (C.L.P.) tend à considérer que le délai de 45 jours pour contester une décision de la CSST (art. 359 *L.a.t.m.p.*) doit dorénavant être retenu comme « délai raisonnable » pour présenter une requête en révision (réexamen) d'une décision de la Commission des lésions professionnelles. Cette approche est bien résumée dans l'affaire *Moschin et Communauté Urbaine de Montréal*¹²³. La Commission des lésions professionnelles décidait alors qu'il fallait distinguer l'ancien article 406 *L.a.t.m.p.* qui ne prévoyait aucune règle pour exercer un recours en révision et le nouvel article 429.57 *L.a.t.m.p.* qui lui prévoit que le recours en révision doit être exercé dans un délai raisonnable. La Commission voyait dans la volonté du législateur de réduire les délais dans la nouvelle loi, l'expression que le délai raisonnable devait être semblable à celui prévu pour contester une décision devant la Commission des lésions professionnelles, soit un délai de 45 jours. Cette approche semble être adoptée actuellement par la majorité des membres du tribunal.

Le T.A.Q. a adopté une approche semblable à celle de la Commission des lésions professionnelles, décrite ci-dessus. S'inspirant du délai de 60 jours pour se pourvoir en contestation lorsqu'il s'agit d'une matière traitée par la section des affaires sociales (art. 110 *L.j.a.*), la section des affaires sociales du T.A.Q. a jugé qu'un délai de 60 jours pour former une requête en révision (réexamen) était un délai raisonnable¹²⁴. La section des affaires immobilières est arrivée à la même conclusion¹²⁵. Au-delà de ce délai, il appartient à la partie requérante de justifier son incurie. Il appartiendra alors au Tribunal d'apprécier la justesse de cette démonstration. À cet égard, le T.A.Q. semble faire preuve de souplesse¹²⁶.

117. *J.-P.L. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, T.A.Q.E. 2006AD-11 (T.A.Q., 2006-01-13).

118. *Sauveteurs et victimes d'actes criminels* – 8, [1991] C.A.S. 22.

119. *Assurance-automobile* – 35, [1992] C.A.S. 917; *Affaires sociales* – 207, précité, note 103.

120. *Assurance-automobile* – 19, [1991] C.A.S. 485.

121. À titre d'exemple : *Sauveteurs et victimes d'actes criminels* – 29, [1988] C.A.S. 332, où la commission cite l'arrêt *R. c. Ontario Labour Relations Board*, (1963) 1 O.R. 173 (H.C.J.); *Arcand et Commission scolaire des Laurentides*, [1994] C.A.L.P. 57; *P.M. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, [2001] T.A.Q. 139 (T.A.Q.).

122. *S.T. c. Régie des rentes du Québec*, [2003] T.A.Q. 79 (T.A.Q.).

123. [1998] C.L.P. 860.

124. La jurisprudence est constante : *Affaires sociales* – 222, précité, note 111; *S.B. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, T.A.Q.E. 2001AD-2 (T.A.Q.); *C.-P.D. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, T.A.Q.E. 2004AD-352 (T.A.Q.).

125. La jurisprudence est constante : *Société québécoise d'assainissement des eaux c. Nadeau*, [2000] T.A.Q. 571 (T.A.Q.); *Bowater Produits forestiers du Canada c. Boucher*, [2004] T.A.Q. 749 (T.A.Q.).

126. *O.M. c. Québec (Ministre de la Solidarité sociale)*, [2003] T.A.Q. 341 (rés.) (T.A.Q.).

Dans tous les cas, on ne saurait trop rappeler l'importance d'agir rapidement dans une telle situation.

2. La révision

La décision rendue par l'organisme administratif peut aussi faire l'objet d'une révision. Il faut scruter le texte législatif pour saisir la nature exacte des pouvoirs dont dispose le « réviseur ». Cette révision ne peut être initiée qu'à la demande d'une partie intéressée au litige. Le processus peut varier. Le modèle que nous devons privilégier est celui, largement répandu, qui est instauré par la *Loi sur la justice administrative*. Ce modèle a d'ailleurs inspiré la réforme mise sur pied en matière d'accident du travail et de maladie professionnelle. L'objectif du législateur est de faire de ce processus de révision, un processus essentiellement administratif. Dans un jugement mettant en cause la Régie des alcools, des courses et des jeux, la Cour supérieure a rappelé qu'il fallait cependant étudier atten-

tivement le processus mis en place avant de conclure, malgré la réforme engendrée par la *Loi sur l'application de la Loi sur justice administrative*, à la présence d'un processus administratif ou quasi judiciaire¹²⁷.

Ainsi, le législateur québécois a-t-il de façon générale, par sa réforme, épuré les lois visées de façon à enlever tout élément qui pourrait laisser croire à l'existence d'un processus de révision de nature quasi judiciaire. Ainsi, une expression telle « en demander la révision et faire valoir son point de vue » est remplacée par « en demander la révision et présenter ses observations ». De même, un libellé tel « la demande de révision est entendue » est généralement remplacé par « la révision est effectuée ».

La mise en parallèle des dispositions de la *Loi sur l'assurance automobile*¹²⁸ qui ont été modifiées par la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative* illustre bien ce changement.

LOI SUR L'ASSURANCE AUTOMOBILE

ANCIEN

83.41. Sous réserve de l'article 83.67, la Société a compétence exclusive, *en première instance et en révision*, pour examiner, *entendre* et décider toute *affaire* relative à l'indemnisation en vertu du présent titre. [...]

83.43. Une décision *rendue en première instance* doit être motivée et communiquée par écrit à la personne intéressée.

Si la décision est rendue par un fonctionnaire, celui-ci doit, en communiquant sa décision, aviser la personne intéressée *de son droit d'*en demander la révision, sauf s'il s'agit d'une décision qui accorde une indemnité maximum ou le remboursement complet des frais auxquels elle a droit. Il doit aussi l'aviser qu'elle peut, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 83.49, contester la décision devant le Tribunal administratif du Québec.

ACTUEL

83.41. Sous réserve des articles **83.49** et 83.67, la Société a compétence exclusive pour examiner et décider toute **question** relative à l'indemnisation en vertu du présent titre. [...]¹²⁹

83.43. Une décision doit être motivée et communiquée par écrit à la personne intéressée.

Si la décision est rendue par un fonctionnaire, celui-ci doit, en communiquant sa décision, aviser la personne intéressée **qu'elle peut** en demander la révision, sauf s'il s'agit d'une décision qui accorde une indemnité maximum ou le remboursement complet des frais auxquels elle a droit.

127. 2437-0223 *Québec Inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, [2000] R.J.Q. 104, REJB 1999-15624 (C.S.).

128. L.R.Q., c. A-25.

129. *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative (L.a.j.a.)*, précitée, note 4, art. 43.

Si la décision est rendue par la Société, celle-ci doit, en communiquant sa décision, aviser la personne intéressée **de son droit d'interjeter appel à la Commission des affaires sociales** sauf s'il s'agit d'une décision qui accorde une indemnité maximum ou le remboursement complet des frais auxquels elle a droit.

83.44.1 **Tant qu'une décision n'a pas été inscrite en révision ou en appel**, la Société peut, de sa propre initiative ou à la demande d'une personne intéressée, reconsidérer cette décision : [...].

83.45. Sauf dans les cas où une décision accorde une indemnité maximum ou lorsque les frais auxquels elle a droit ont été remboursés en totalité, une personne qui se croit lésée par une décision rendue **en première instance** par un fonctionnaire peut, dans les 60 jours de la notification de la décision, demander par écrit à la Société la révision de cette décision.

Cette demande doit mentionner les principaux motifs sur lesquels elle s'appuie.

83.47. La Société, lorsqu'elle est saisie d'une demande de révision, peut confirmer, infirmer ou modifier **toute décision rendue en première instance**.

Elle peut également accorder une indemnité, en déterminer le montant ou décider qu'aucune indemnité n'est payable en vertu du présent titre.

Si la décision est rendue par la Société, celle-ci doit, en communiquant sa décision, aviser la personne intéressée **qu'elle peut la contester devant le Tribunal administratif du Québec** sauf s'il s'agit d'une décision qui accorde une indemnité maximum ou le remboursement complet des frais auxquels elle a droit¹³⁰.

83.44.1 **Tant qu'une demande de révision n'a pas été présentée ou un recours formé devant le Tribunal administratif du Québec à l'égard d'une décision** la Société peut, de sa propre initiative ou à la demande d'une personne intéressée, reconsidérer cette décision : [...]¹³¹.

83.45. Sauf dans les cas où une décision accorde une indemnité maximum ou lorsque les frais auxquels elle a droit ont été remboursés en totalité, une personne qui se croit lésée par une décision rendue par un fonctionnaire peut, dans les 60 jours de la notification de la décision, demander par écrit à la Société la révision de cette décision.

Cette demande doit mentionner les principaux motifs sur lesquels elle s'appuie¹³².

83.47. La Société, lorsqu'elle est saisie d'une demande de révision, peut confirmer, infirmer ou modifier **la décision rendue**.

Elle peut également accorder une indemnité, en déterminer le montant ou décider qu'aucune indemnité n'est payable en vertu du présent titre¹³³.

Cette révision permet de réévaluer la preuve soumise à l'origine au soutien de la demande. Elle permet aussi au réviseur de considérer une nouvelle preuve. Tel est du moins le processus lorsque l'autorité administrative est soumise à la *Loi sur la justice administrative* (art. 7 *L.j.a.*). Rappelons que le législateur peut circonscrire la portée des pouvoirs qu'exerce le réviseur. Le processus est

interne à l'organisme. De plus, comme on le constate, le processus est informel.

La réforme du processus de révision applicable en matière d'accident du travail et de maladie professionnelle, mise en vigueur le 1^{er} avril 1998, est un autre exemple de révision administrative. Ce processus de révi-

130. *L.a.j.a.*, art. 45. L'ajout à la fin du deuxième alinéa de l'article 83.43, de la phrase suivante : « Il doit aussi l'aviser qu'elle peut, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 83.49, contester la décision devant le Tribunal administratif du Québec » date du 1^{er} juillet 2006, (2005) 46 *G.O.* II, 6443. L'article 83.49 *L.a.a.* prévoit aussi depuis le 1^{er} juillet 2006, (2005) 46 *G.O.* II, 6443 que : « En outre, une personne peut contester devant le Tribunal la décision dont elle a demandé la révision si la Société n'a pas disposé de la demande dans les 90 jours suivant sa réception, sous réserve de ce qui suit : 1^o lorsque la personne qui a demandé la révision a requis un délai pour présenter ses observations ou produire des documents, le délai de 90 jours court à partir de cette présentation ou de cette production; 2^o lorsque la Société estime qu'un examen par un professionnel de la santé ou la transmission de documents est nécessaire à la prise de décision, le délai est prolongé de 90 jours; la personne qui a demandé la révision doit en être avisée ».

131. *L.a.j.a.*, art. 46.

132. *L.a.j.a.*, art. 48.

133. *L.a.j.a.*, art. 49.

sion est, comme nous le disions, inspiré du modèle privilégié par le législateur depuis la réforme de la justice administrative.

L'article 358 *L.a.t.m.p.* dispose que :

« Une personne qui se croit lésée par une décision rendue par la Commission en vertu de la présente loi peut, dans les 30 jours de sa notification en demander la révision.

Cependant, une personne ne peut demander la révision d'une question d'ordre médical sur laquelle la Commission est liée en vertu de l'article 224 ou d'une décision que la Commission a rendue en vertu de la section III du chapitre VII, ni demander la révision du refus de la Commission de reconsidérer sa décision en vertu du premier alinéa de l'article 365. »

Les décisions rendues en vertu de la section III du chapitre VII concernent les plaintes en vertu de l'article 32 *L.a.t.m.p.* ainsi que les demandes d'intervention en vertu des articles 245 et 246 ou 251 *L.a.t.m.p.* (droit de retour au travail). Le délai de 30 jours dont il est fait mention à l'article 358 *L.a.t.m.p.* peut être prolongé par la CSST s'il est démontré que la demande n'a pu être faite dans le délai prescrit pour un motif raisonnable (art. 358.2 *L.a.t.m.p.*).

La *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* prévoit qu'une demande de révision doit être faite par écrit et exposer brièvement les motifs sur lesquels elle se fonde. Elle doit aussi faire mention de l'objet de la décision dont on demande la révision (art. 358.1 *L.a.t.m.p.*). La « révision est effectuée par le président du conseil d'administration et chef de la direction de la Commission ou par toute personne désignée par celui-ci » (art. 358.4 *L.a.t.m.p.*). La commission donne aux parties l'occasion de présenter leurs observations. La commission n'est donc pas tenue d'entendre les parties. Une fois qu'elle a obtenu ces observations, la commission rend sa décision sur dossier. La commission est alors libre de confirmer, d'infirmier ou de modifier la décision, l'ordre ou l'ordonnance rendu initialement, ou, s'il y a lieu, de rendre la décision, l'ordre ou l'ordonnance qui aurait dû être rendu (art. 358.3 *L.a.t.m.p.*). La décision doit être écrite, motivée et notifiée aux parties. De plus, elle doit faire mention du droit des parties de la contester devant la commission des lésions professionnelles et du délai pour

ce faire (art. 358.5 *L.a.t.m.p.*). La décision rendue en révision lie la commission et elle doit s'y conformer (art. 358.3, al. 2 *L.a.t.m.p.*).

C- Le recours en contestation

Le législateur prévoit parfois un recours « de la nature d'un appel » à un tribunal administratif¹³⁴ qui exerce une fonction juridictionnelle. La fonction juridictionnelle au sens « classique » est bien définie par le Groupe de travail sur certaines questions relatives à la réforme de la justice administrative. Comme nous le verrons, la *Loi sur la justice administrative* donne à l'expression « fonction juridictionnelle » un sens plus restreint. Le Groupe s'exprime ainsi :

« Il s'agit d'une décision prise par un tiers, généralement un tribunal, pour trancher un litige opposant des parties. En effet, la jurisprudence et la doctrine identifient la fonction juridictionnelle et la décision prise dans l'exercice de cette fonction comme étant celle en vertu de laquelle un décideur :

- tranche un litige opposant des parties sans être lui-même l'une des parties qui s'opposent dans un litige, mais un tiers indépendant et impartial;
- tranche un litige dont il est saisi et dont il ne se saisit pas;
- tranche un litige en se fondant sur des considérations de légalité et non uniquement sur des considérations d'opportunité;
- tranche un litige en constatant des faits et en disant la norme qu'il n'a pas lui-même adoptée ou soumise pour adoption;
- tranche un litige à partir des faits prouvés devant lui par les parties sans avoir lui-même recherché ces faits;
- tranche un litige selon une procédure adaptée à la nature des litiges dont il est saisi. »¹³⁵

Cet organisme autonome est souvent appelé à trancher la question par voie de procès *de novo*. Nous reviendrons sur cette notion. Il appartient alors au tribunal

134. L'expression tribunal administratif ne constitue pas un terme technique : voir GROUPE DE TRAVAIL SUR LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS, *op. cit.*, note 8, p. 10. Sous le terme générique de tribunal administratif, on identifie une panoplie d'organismes administratifs qui jouent des rôles fort différents.

135. GROUPE DE TRAVAIL SUR CERTAINES QUESTIONS RELATIVES À LA RÉFORME DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE, *op. cit.*, note 11, p. 23.

de confirmer la décision portée devant lui ou de l'infirmier et de rendre alors la décision qui aurait dû être rendue. C'est du moins le rôle qui est dévolu au T.A.Q. (art. 15 *L.j.a.*).

Nous décrivons, dans un premier temps (sous-section 1), les règles de conduite qu'impose la *Loi sur la justice administrative* aux organismes qui rendent des décisions qui relèvent de l'exercice d'une fonction juridictionnelle au sens de cette Loi. Dans un second temps (sous-section 2), nous présenterons le T.A.Q. Enfin, nous décrivons sommairement le rôle et le fonctionnement de la Commission des lésions professionnelles « C.L.P. » (sous-section 3).

1. La notion de fonction juridictionnelle et les règles qui en découlent

La *Loi sur la justice administrative* instaure des règles de conduite générales à l'égard des organismes qui rendent des décisions qui relèvent de l'exercice d'une fonction juridictionnelle. Elle instaure aussi des règles particulières pour le T.A.Q. Le T.A.Q. est soumis à l'application des règles générales qui visent tous les organismes qui exercent une fonction juridictionnelle au sens de la Loi et aux règles particulières qui le concernent spécifiquement.

La *Loi sur la justice administrative* ne donne pas, cependant, à la notion de fonction juridictionnelle le sens large que nous lui avons attribué précédemment. La Loi ne définit pas formellement ce qu'est une fonction juridictionnelle. Par ailleurs, l'article 9 *L.j.a.*, qui est le premier article du chapitre II du titre I intitulé « Règles propres aux décisions qui relèvent d'une fonction juridictionnelle », édicte :

« 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 autorité décentralisée [...] »

Le texte de l'article 9 *L.j.a.* permet de conclure que la fonction juridictionnelle a, pour les fins de l'application de la Loi, une portée limitée. En effet seuls sont visés, au-delà du T.A.Q., les organismes de l'ordre administratif qui ont pour fonction de trancher un litige opposant un administré à une autorité administrative ou à une autorité décentra-

lisée. Ainsi, les litiges tranchés par la Commission des relations du travail ou par la Régie du logement ne constituent pas au sens de la loi l'exercice d'une fonction juridictionnelle. En effet, le litige, autant devant la Commission des relations du travail que devant la Régie du logement, n'oppose pas un administré à une autorité administrative ou à une autorité décentralisée. Les règles édictées par la loi n'auront pas d'application légale devant ces tribunaux.

Les expressions « autorité administrative » et « autorité décentralisée » n'ont pas un sens bien défini. La question se pose de savoir ce qu'est exactement une autorité administrative et une autorité décentralisée. Le Conseil de la justice administrative, dans la liste qu'il a publiée¹³⁶ en vertu de l'article 178 *L.j.a.* identifie notamment comme étant des autorités administratives et des autorités décentralisées : le Conseil d'administration d'un centre hospitalier, l'Office des personnes handicapées du Québec, la Régie des rentes du Québec et la Société de l'assurance automobile du Québec.

Les règles générales de conduite que devront respecter le T.A.Q. et les autres « organismes » exerçant une fonction juridictionnelle au sens de la loi sont nombreuses. Les articles 9 à 13 *L.j.a.* décrivent ces règles générales de conduite. Pour ne pas alourdir indûment nos propos nous utiliserons, ci-après, le mot organisme pour décrire à la fois le T.A.Q. et l'ensemble des organismes auxquels fait référence l'article 9 de la loi.

Les procédures menant à une décision devront être conduites de manière à permettre un débat loyal, dans le respect du devoir d'agir de façon impartiale (art. 9 *L.j.a.*). L'expression « débat loyal » est de droit nouveau. Elle peut être assimilée à l'expression « jouer franc jeu » déjà utilisée par la Cour suprême¹³⁷. Cette notion est de nature, du moins nous le croyons, à colorer toutes les décisions que doit rendre l'organisme sur le plan de la procédure. Les parties devront aussi avoir l'occasion de se faire entendre lors d'une audience publique. Le huis clos pourra cependant être ordonné à la demande des parties, ou même d'office, lorsque cela s'avère nécessaire pour préserver l'ordre public (art. 10 *L.j.a.*).

Le huis clos ne peut être ordonné que dans une seule situation : lorsque l'organisme juge que cela est nécessaire pour préserver l'ordre public. La publicité des audiences est donc la règle et le huis clos l'exception.

136. *Supra*, note 47.

137. Voir *Kane c. Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique*, [1980] 1 R.C.S. 1105, 1113.

L'ordre public prend assise sur les notions suivantes :

« 1. La protection des parties et du public pour assurer un procès juste et équitable;

2. Le maintien de l'ordre et l'administration efficace de la justice;

3. La protection de la vie privée (art. 5 de la Charte québécoise);

4. La protection contre la diffamation (art. 4 de la Charte québécoise). »¹³⁸

Toutefois, les motifs pour lesquels il est loisible d'accorder le huis clos doivent être interprétés restrictivement, le huis clos demeurant une situation exceptionnelle¹³⁹. Il ne faut pas confondre une situation d'embarras personnel avec la notion d'ordre public.

« La gêne ou l'embarras que peut entraîner pour certaines personnes la publicité des affaires judiciaires, ainsi que leur susceptibilité, se doivent de céder le pas devant le principe de la transparence de l'institution judiciaire : celui qui y fait appel doit être conscient du caractère nécessaire de la publicité du processus [...]. »¹⁴⁰

Par exemple, une partie ne peut obtenir un huis clos du seul fait qu'elle invoque être hémophile et séropositive, et que la divulgation de son nom au cours du procès pourrait lui causer de l'embarras¹⁴¹. De même, une telle demande ne sera pas accordée si elle a pour seul but de protéger un intérêt de nature privée et commerciale¹⁴².

Précisons dès maintenant que le T.A.Q. dispose de pouvoirs particuliers qui, dans un sens, viennent compléter les dispositions sur le huis clos. L'article 131 *L.j.a.* permet au T.A.Q., d'office ou à la demande d'une partie,

d'interdire ou de restreindre la divulgation, la publication ou la diffusion de renseignements ou de documents qu'il indique, et ce, pour deux motifs distincts : si cela est nécessaire pour préserver l'ordre public ou si le respect de leur caractère confidentiel le requiert pour assurer la bonne administration de la justice. L'article 131 *L.j.a.* permet donc au T.A.Q. de rendre une ordonnance de non-publication, de non-divulgation ou de non-diffusion. Une telle ordonnance limite cependant la liberté d'expression et, de ce fait, la liberté de presse¹⁴³. La Cour d'appel¹⁴⁴ ainsi que la Cour suprême¹⁴⁵ ont rappelé que ce genre d'ordonnance heurte aussi la *Charte canadienne des droits et libertés* et doit être accordée en conservant à l'esprit le sens de la proportionnalité. On ne doit l'accorder (1) que lorsque cela est nécessaire pour écarter un risque sérieux pour un intérêt important, dans le contexte d'un litige, en l'absence d'autres options raisonnables pour écarter ce risque, et (2) lorsque les effets bénéfiques l'emportent sur les effets préjudiciables. Les effets bénéfiques comprennent le droit d'un justiciable à un procès équitable et les effets préjudiciables incluent l'intérêt du public dans la publicité des débats judiciaires¹⁴⁶.

Rappelons que toute ordonnance de huis clos, de non-publication, de non-divulgation ou de non-diffusion prononcée par le T.A.Q. doit être mentionnée dans la décision (art. 151 *L.j.a.*).

L'article 11 *L.j.a.* confirme que l'organisme est maître, dans le cadre de la loi, de la conduite de l'audience. Son rôle consiste à mener les débats avec souplesse, à faire apparaître le droit et à en assurer la sanction. Il appartient aussi à l'organisme de décider de la recevabilité des éléments et des moyens de preuve¹⁴⁷. Il peut, pour déterminer cette « recevabilité », suivre les règles ordinaires de la preuve en matière civile. Rappelons que les articles 2857 à 2874 C.c.Q. portent spécifiquement sur la recevabilité des éléments et des moyens de preuve. Cette grande liberté ne lui permet pas d'outrepasser les règles de la « justice naturelle »¹⁴⁸.

138. *Southam Inc. c. Mercier*, [1990] R.J.Q. 437, 446, EYB 1989-76510 (C.S.). Pour une application de ces principes par le T.A.Q., voir 292411 *Canada Inc. c. Montréal (Ville de)*, [1999] T.A.Q. 735 (T.A.Q.); *Fonds de placement immobilier Cominar c. Québec (Communauté urbaine de)*, [2000] T.A.Q. 1286 (T.A.Q.).

139. *Air Canada c. Meunier*, [1996] C.A.L.P. 146.

140. *Michaud c. Turgeon*, [1997] R.J.Q. 557, 561, REJB 1998-06545 (C.S.), appel accueilli en partie, J.E. 97-1339, REJB 1997-01208 (C.A.); *Société Radio-Canada c. Procureur général du Nouveau-Brunswick*, [1996] 3 R.C.S. 480, EYB 1996-67336.

141. *Monsieur X c. Société canadienne de la Croix-Rouge*, [1992] R.J.Q. 2735, EYB 1992-64060 (C.A.).

142. *Bourse de Montréal c. Scotia McLeod Inc.*, [1991] R.D.J. 626, EYB 1991-63591 (C.A.).

143. *Viau et 133693 Canada Inc.*, [1994] C.A.L.P. 1264.

144. *Southam Inc. c. Gagnon*, [1989] R.J.Q. 1145, 1159 et 1160, EYB 1989-63179 (C.A.); voir aussi *Southam Inc. c. Lafrance*, (1990) 71 D.L.R. (4th) 282 (C.A.).

145. *Sierra Club du Canada c. Canada (Ministre des Finances)*, REJB 2002-30902 (C.S.C.).

146. *Ibid.*

147. L'autonomie de la procédure administrative a pour conséquence qu'au Québec, sauf dispositions législatives expresses à l'effet contraire, le Code de procédure civile et les règles techniques de preuve qui s'y trouvent ne s'appliquent pas devant les tribunaux administratifs. Voir, notamment, *Brière c. Laberge*, [1985] R.D.J. 599 (C.A.).

148. *Thibault c. Québec (Tribunal administratif)*, REJB 2003-47695 (C.S.).

Cependant, l'organisme devra, « même d'office, rejeter tout élément de preuve obtenu dans des conditions qui portent atteinte aux droits et libertés fondamentaux et dont l'utilisation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice » (art. 11, al. 2 *L.j.a.*). Cette disposition reprend le contenu de l'article 2858, al. 1 C.c.Q. L'organisme n'aura donc aucun pouvoir discrétionnaire sur cette question. Ce test est un test en deux étapes. En premier lieu, il faut déterminer s'il y a eu atteinte aux droits fondamentaux. S'il y a atteinte à ces droits, il faut alors déterminer si l'utilisation de cet élément de preuve, illégalement obtenu, est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice. La notion de « déconsidérer l'administration de la justice » est empruntée à l'article 24 (2) de la *Charte canadienne*. La jurisprudence de la Cour suprême sur ce sujet s'est développée dans un contexte de droit pénal. Cette jurisprudence exige donc d'être appliquée avec beaucoup de nuances lorsqu'on la transpose dans un contexte quasi judiciaire.

En fait il faut se demander, selon la Cour suprême, si l'utilisation de la preuve est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice dans l'esprit d'une personne raisonnable, objective et bien informée des circonstances de l'affaire¹⁴⁹. La Cour suprême a déterminé que trois facteurs devaient être considérés dans cette analyse :

- l'effet de l'utilisation de cette preuve pour l'équité du procès;
- la gravité de la contravention à la Charte;
- l'effet de l'exclusion de la preuve sur la considération dont jouit l'administration de la justice¹⁵⁰.

La cour explicitait ainsi ses motifs :

« Premièrement, la Cour doit se demander si l'utilisation de la preuve portera atteinte à l'équité du procès. Dans l'affirmative, l'utilisation de la preuve tendrait à déconsidérer l'administration de la justice et, sous réserve de la considération des autres facteurs, la preuve devrait généralement être écartée. [...] L'un des facteurs pertinents pour déterminer cela est la

nature de la preuve : s'il s'agit d'une preuve matérielle qui existait indépendamment de la violation de la Charte, son utilisation rendra rarement le procès inéquitable.

Le second groupe de facteurs a trait à la gravité de la violation. Ainsi, il y a lieu de se demander si la violation a été commise de bonne foi, si elle a été commise par inadvertance ou s'il s'agissait d'une simple irrégularité, si elle a eu lieu dans une situation d'urgence ou pour prévenir la perte des éléments de preuve et si ces derniers auraient pu être obtenus sans violation de la Charte.

Finalement, la cour doit prendre en considération les facteurs qui se rapportent à l'effet de l'exclusion sur la preuve. L'administration de la justice est susceptible d'être déconsidérée par l'exclusion d'éléments de preuve essentiels pour justifier l'accusation, lorsque la violation de la Charte est anodine. Bien que cette considération soit particulièrement importante lorsque l'infraction commise est grave, il reste que si l'utilisation de la preuve devait entraîner un procès inéquitable, la gravité de l'infraction ne saurait rendre cette preuve admissible. »¹⁵¹

Mentionnons que le juge Baudouin de la Cour d'appel soulignait, avec à propos, que les critères qui devaient prévaloir lors de la mise en œuvre de l'article 2858 C.c.Q. devaient être des critères propres au droit civil¹⁵². En ce sens, il faut donc traiter avec circonspection la jurisprudence élaborée en matière criminelle. L'expression « déconsidérer l'administration de la justice » doit donc s'interpréter dans un contexte de droit civil¹⁵³.

L'article 11 *L.j.a.* précise de plus que « l'utilisation d'une preuve obtenue par la violation du droit au respect du secret professionnel est réputée déconsidérer l'administration de la justice ». Le législateur reprend ici, en s'exprimant de façon plus explicite, le contenu de l'article 2858, al. 2 C.c.Q., qui énonce qu'« il n'est pas tenu compte de ce dernier critère [...] [l'utilisation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice] lorsqu'il s'agit d'une violation du droit au respect du secret professionnel ».

149. *R. c. Collins*, [1987] 1 R.C.S. 265, EYB 1987-66975.

150. Voir *R. c. Smith*, [1991] 1 R.C.S. 714, EYB 1991-67401; *R. c. Evans*, [1991] 1 R.C.S. 869, EYB 1991-67049; *R. c. Elshaw*, [1991] 3 R.C.S. 24, EYB 1991-67053.

151. *R. c. Grant*, [1993] 3 R.C.S. 223, 257, EYB 1993-67107.

152. *Syndicat des travailleuses et travailleurs de Bridgestone / Firestone de Joliette (C.S.N.) c. Trudeau*, [1999] R.J.Q. 1894, REJB 1999-14156 (C.A.).

153. Sur la même question, la Cour d'appel affirmait que le juge du procès civil était convié à un exercice d'appréciation entre deux valeurs : le respect des droits fondamentaux, d'une part, et la recherche de la vérité, d'autre part. Le décideur doit alors apprécier si la violation des droits fondamentaux est d'une telle gravité en raison de sa nature, de son objet, de la motivation, de l'intérêt juridique de l'auteur de la contravention et des modalités de sa réalisation, qu'il serait inacceptable qu'une cour de justice autorise la partie qui a obtenu la preuve à s'en servir pour faire valoir ses intérêts privés : *Mascouche (Ville de) c. Houle*, J.E. 99-1554, REJB 1999-13538 (C.A.).

La notion de secret professionnel se trouve, entre autres, à l'article 60.4 du Code des professions¹⁵⁴, qui prévoit que : « Le professionnel doit respecter le secret de tout renseignement de nature confidentielle qui vient à sa connaissance dans l'exercice de sa profession. Il ne peut être relevé du secret professionnel qu'avec l'autorisation de son client ou lorsque la loi l'ordonne. » Le secret professionnel concerne les informations recueillies ou fournies dans le cadre d'une relation de services entre le professionnel et son client¹⁵⁵. Par exemple, les propos recueillis par une psycho-éducatrice sont protégés par le secret professionnel¹⁵⁶. De même, le secret professionnel s'applique à l'information que fournit un client à son avocat. Cependant, la règle du secret professionnel ne s'applique pas lorsque les propos ne sont pas en lien avec la relation professionnelle. Il en est ainsi d'une information qui n'est pas donnée sous le sceau de la confiance¹⁵⁷.

Enfin, une partie peut renoncer à la confidentialité. Cette renonciation peut être implicite¹⁵⁸.

L'article 12 *L.j.a.* souligne le rôle « actif » de l'organisme. On lit notamment aux paragraphes 2 et 3 de cet article que l'organisme est tenu :

« 2^o de donner aux parties l'occasion de prouver les faits au soutien de leurs prétentions et d'en débattre;

3^o si nécessaire, d'apporter à chacune des parties, lors de l'audience, un secours équitable et impartial. »

L'organisme devra donc s'assurer qu'une partie ne profite pas indûment des faiblesses de l'autre. Ces interventions, rappelons-le, devront se faire dans le respect du devoir d'agir de façon impartiale (art. 9 *in fine L.j.a.*).

Ajoutons que, en vertu des règles générales qui lui sont applicables, l'organisme devra prendre les mesures pour délimiter le débat et, s'il y a lieu, pour favoriser le rapprochement des parties (art. 12 (1) *L.j.a.*). Il lui appartiendra aussi « de permettre à chacune des parties d'être

assistée ou représentée par les personnes habilitées par la loi à cet effet » (art. 12 (4) *L.j.a.*)¹⁵⁹.

L'organisme devra communiquer sa décision aux parties et aux autres personnes indiquées dans la loi en termes clairs et concis (art. 13, al. 1 *L.j.a.*). La décision qui termine une affaire devra être écrite et motivée bien qu'elle ait pu être portée oralement à la connaissance des parties (art. 13, al. 2 *L.j.a.*). Ainsi, seule la décision écrite sera considérée comme la décision rendue par l'organisme. En cas de conflit entre une opinion verbale exprimée lors de l'audience et la décision écrite, la décision écrite prévaudra¹⁶⁰. Mentionnons que l'article 150 *L.j.a.* prévoit la situation particulière où un membre du T.A.Q. ne peut signer la minute d'une décision prononcée à l'audience. Dans cette situation, un autre membre désigné par le président ou par le vice-président de la section concernée peut signer cette minute.

Par ailleurs, le retard d'un membre dissident de signer la décision n'aurait pas d'effet sur la compétence de l'organisme. Les membres majoritaires pourraient rendre la décision de l'organisme et signer la décision. N'oublions pas cependant que le membre dissident du T.A.Q. est tenu de consigner ses motifs (art. 145 *L.j.a.*).

Comme nous l'indiquons ci-dessus, la décision de l'organisme doit être motivée¹⁶¹. Au point de départ, rappelons que la décision doit être fondée sur la preuve¹⁶². Cette prémisse est à la source même du concept de motivation. Ce concept demeure cependant flou. La Cour suprême a déjà affirmé qu'il suffisait qu'il soit possible de suivre la démarche et la pensée du décideur (le fondement de la décision), malgré que cette démarche soit confuse, pour conclure à une décision motivée¹⁶³. La Cour d'appel, quant à elle, s'est déjà déclarée satisfaite d'une motivation qu'elle qualifiait d'implicite¹⁶⁴. Rappelons que l'on sera plus exigeant à cet égard dans le cadre de l'exercice d'une fonction juridictionnelle qu'on le serait à l'égard d'une fonction administrative. Nos propos ne valent donc que lorsque l'organisme exerce une fonction juridictionnelle.

154. L.R.Q., c. C-26.

155. *Pilorge c. Desgens*, J.E. 87-740 (C.A.), EYB 1987-62473.

156. *Protection de la jeunesse – 660*, J.E. 94-261, EYB 1993-095977 (C.Q.).

157. *Ges-sag Ltée c. 2157-8182 Québec Inc.*, J.E. 95-1008, EYB 1995-28841 (C.S.); *Blaikie-Purvis c. Wright*, J.E. 88-1251, EYB 1988-63113 (C.A.). Par exemple, la protection qu'offre le secret professionnel ne s'étend pas aux documents qui ont servi à la rédaction d'un rapport destiné à un avocat lorsque ces documents n'ont pas été préparés pour les fins spécifiques de ce rapport : *Banque nationale du Canada c. Société de développement industriel du Québec*, J.E. 97-1191, REJB 1997-00842 (C.A.).

158. *Chevrier c. Guimond*, [1984] R.D.J. 240 (C.A.).

159. Voir l'article 102 *L.j.a.*

160. *Shairp c. M.R.N.*, [1989] 1 C.F. 562.

161. Pour un développement plus complet sur la notion de décision motivée, on peut lire J.-P. VILLAGGI, *op. cit.*, note introductive, p. 170 à 180 et p. 457 à 464.

162. *Guay c. Cité de Shawinigan*, [1979] C.A. 315; *Air Canada c. Mirabel (Ville de)*, [1989] R.J.Q. 1164, EYB 1989-63260 (C.A.); *Tremblay c. C.A.L.P.*, [1999] R.J.Q. 926, REJB 1999-11402; *Auger c. Québec (Tribunal administratif)*, J.E. 2001-703, REJB 2001-23145 (C.S.).

163. *Blanchard c. Control Data*, précité, note 10; *Moreault c. Perreault*, J.E. 95-1964, EYB 1995-73110 (C.S.); *Giove c. Québec (Tribunal administratif)*, REJB 2003-40651 (C.S.).

164. *Syndicat des employés municipaux de la Ville de Hull c. Ville de Hull*, J.E. 85-874 (C.A.).

De façon pratique, il est possible de cerner le concept de « motivation » par les attributs que doit contenir la décision. Ne saurait constituer une décision motivée implicitement une décision qui ne fait pas mention des raisons qui amènent à conclure dans un sens donné. Par exemple, la Cour d'appel a fait siens les propos suivants :

« Or dans l'affaire dont nous sommes saisis, il est impossible de vérifier si la décision est raisonnable ou non parce que nous n'avons pas devant nous les motifs ou raisons qui ont amené les régisseurs à décider comme ils le firent.

[...]

En effet, les régisseurs nous citent la décision antérieure de la Régie et, de toute évidence, se servent de ces quatre critères pour dire que le requérant tombe sous le troisième critère, ce qui équivaut dans les circonstances [...] [à prétendre] [...] que l'émission du permis va à l'encontre de l'intérêt public. Par quel raisonnement?

Faut-il comprendre que c'est l'application automatique à la requérante Perrette de ce troisième critère sans qu'il ait été possible pour la requérante d'offrir un moyen de preuve [...]. Qu'est-ce qui a motivé la décision attaquée? La requérante, il nous semble, aurait le droit de le savoir. »¹⁶⁵

Une décision ne saurait non plus être motivée si les parties concernées ne peuvent comprendre les raisons qui ont amené l'organisme à décider du fond de la cause¹⁶⁶. La Cour supérieure a aussi souligné qu'il fallait tenir compte de l'ensemble de la décision pour conclure qu'une décision est ou non motivée. La suffisance des motifs doit s'apprécier en tenant compte de ce qui est exprimé, mais aussi de ce qui est implicite. Il faut aussi tenir compte du fait que la décision puisse être rédigée par des non-juristes. Il semble donc que l'appréciation de ce qu'est une décision motivée puisse être modulée. Une décision peut donc,

selon les circonstances, ne pas « contenir » de raisonnement juridique pour autant qu'elle couvre l'essentiel de la question et en tire des conclusions appropriées¹⁶⁷.

L'organisme doit exprimer les motifs pour lesquels il en vient à une conclusion particulière. Cela ne l'oblige pas à commenter tous les éléments de la preuve¹⁶⁸, mais si certains éléments ont fait l'objet d'une appréciation par le « tribunal inférieur », il doit expliquer pourquoi il juge opportun de rendre une décision différente¹⁶⁹. Par exemple, certains passages peuvent manquer de clarté. Toutefois, comme l'organisme n'a pas à faire un étalage de toute la preuve, la cour n'interviendra que si cela conduit à rendre la décision inintelligible¹⁷⁰. Il est à se demander si une telle conclusion (le manque de clarté) vaut toujours à la lumière de l'article 13 *L.j.a.*

L'organisme ne pourrait cependant se contenter de simplement faire état de la liste des pièces déposées et de mentionner qu'il a tenu compte des témoignages, des pièces et des représentations des avocats pour qu'une décision soit motivée¹⁷¹. Enfin, la décision doit faire état du standard de preuve exigé, à moins que cela ne ressorte du libellé¹⁷².

Mentionnons que l'absence de motivation, lorsque la loi exige de motiver, porterait atteinte à la compétence du tribunal¹⁷³.

Les décisions interlocutoires doivent-elles être écrites et motivées? En principe non¹⁷⁴. L'obligation de motiver ne viserait que la décision qui termine une affaire, c'est-à-dire qui met fin à l'instance. Toutefois, en s'appuyant sur la notion d'équité procédurale, on a déjà décidé qu'une décision interlocutoire qui révoque une autre décision interlocutoire devait être motivée. En l'espèce, le Comité de déontologie policière avait accordé à deux reprises un ajournement compte tenu du fait que le policier était traduit devant une instance criminelle. Le même motif fut invoqué une troisième fois, mais rejeté. La Cour supérieure conclut, compte tenu des circonstances, que cette décision devait être motivée¹⁷⁵.

165. *Laiterie Perrette Ltée c. Vallières*, (1992) 10 R.D.J. 13, 16 (C.A.), EYB 1991-58135 (la cour cite ici les propos du juge de la Cour supérieure).

166. *Association des familles Calabresi Inc. c. Commission municipale du Québec*, J.E. 90-449, EYB 1989-90800 (C.S.).

167. *Navigation Sonamar Inc. c. Algoma Steamships Ltd.*, [1987] R.J.Q. 1346, EYB 1987-78387 (C.S.).

168. *H.G. c. Québec (Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale)*, J.E. 2005-1499 (C.S.), EYB 2005-93276.

169. *Laganière c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, J.E. 92-1363, EYB 1992-75492 (C.Q.).

170. *C. Iellamo Construction Inc. c. Régie du logement*, [1988] R.J.Q. 2580, EYB 1988-77807 (C.S.).

171. *Northwestern Utilities Limited c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684; *Comité d'appel du bureau provincial de médecine c. Chèvrefils*, [1974] C.A. 123.

172. *Petro-Canada c. Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board*, (1995) 127 D.L.R. (4th) 483 (C.S.T.-N.).

173. *Supermarchés Jean Labrecque Inc. c. Tribunal du travail*, [1987] 2 R.C.S. 219, EYB 1987-67731; *Comité d'appel du bureau provincial de médecine c. Chèvrefils*, précité, note 171; *Groupe Bau-Val Inc. c. Cour du Québec*, [1996] R.J.Q. 2663, EYB 1996-85052 (C.S.).

174. *S.S. c. Carrefour de la santé et des services sociaux de Jonquière (Centre hospitalier de Jonquière)*, [2001] T.A.Q. 930 (T.A.Q.), où le Tribunal souligne que la lecture de l'article 13 *L.j.a.* permet de conclure que les décisions interlocutoires n'ont pas à être écrites. Voir aussi *L.D. c. Centre Hospitalier Pierre-Le Gardeur*, [2004] T.A.Q. 155 (T.A.Q.).

175. *Sirois c. Comité de déontologie policière*, J.E. 96-1719 (C.S.), EYB 1996-84957.

Qu'en est-il enfin de l'organisme qui décide de ne pas tenir compte d'un témoignage ou de rejeter un élément de preuve? A-t-il l'obligation de motiver cette décision?

Dans la mesure où cet élément est nécessaire pour comprendre le raisonnement de l'organisme ou pour apprécier l'intelligibilité de la décision, il nous semble que oui. La Cour supérieure a adopté une telle approche. Elle a précisé que ne pouvait constituer une motivation raisonnable le simple fait pour un tribunal de dire qu'il ne retient pas les explications fournies par des témoins. Elle s'exprimait comme suit :

« À la lecture de la décision le Tribunal n'arrive pas à comprendre pourquoi la Régie « ne retient pas les explications données par la détentrice ». Elle a résumé les témoignages de Bruno Desrosiers et d'Omer Lapierre, qui ont apporté certaines atténuations au regard, notamment, des boissons alcooliques saisies dans lesquelles il y aurait du « transvidage ».

Il s'agit là d'une explication qui est de nature à atténuer l'accusation, mais la Régie décide de ne pas la retenir, sans en donner elle-même aucune explication. [...] Elle ne peut se limiter à faire état qu'elle ne retient pas les explications données par les témoins pour raisonnablement motiver sa décision. »¹⁷⁶

Au-delà de ces règles générales, le T.A.Q. sera assujéti à des règles qui lui sont propres.

2. *Le Tribunal administratif du Québec*

Le titre II de la *Loi sur la justice administrative* est consacré au T.A.Q. Ce tribunal administratif a absorbé, lors de sa création, plusieurs tribunaux.

Nous allons donc décrire, dans un premier temps, la structure générale de ce tribunal puis, dans un deuxième temps, les règles juridiques qui réglementent le déroulement d'un dossier.

a) *La structure générale du Tribunal administratif*

1) **Les dispositions générales**

Le siège du T.A.Q. est situé sur le territoire de la Ville de Québec. Le gouvernement détermine l'endroit et publie, dans la *Gazette officielle du Québec*, un avis indiquant cette adresse (art. 16 *L.j.a.*). Par ailleurs, le tribunal siège à tout endroit. Lorsque le tribunal est appelé à tenir une audience dans une localité où siège un tribunal judiciaire, le greffier permet au T.A.Q. d'utiliser un local destiné au tribunal judiciaire, à moins qu'il ne soit occupé par une séance de ce tribunal (art. 84 *L.j.a.*).

2) **La composition du tribunal**

La *Loi sur la justice administrative* prévoit un mode de recrutement et de sélection des membres du T.A.Q. Ces membres que l'on veut impartiaux et indépendants (art. 38 *L.j.a.*) sont nommés durant bonne conduite par le gouvernement. Le nombre de membres est déterminé par le gouvernement. La section des affaires sociales doit compter au moins dix membres qui sont médecins, dont au moins quatre psychiatres et au moins deux travailleurs sociaux et deux psychologues (art. 40 *L.j.a.*). Mentionnons qu'au moment de sa nomination le membre est affecté à une section particulière. Est-ce à dire qu'il est inhabile, durant toute la durée de son mandat, à siéger dans une autre section? Un membre peut être affecté temporairement à une autre section (art. 81 (2) *L.j.a.*). Toutefois, la loi ne prévoit pas la durée de cette affectation temporaire. La question sera sûrement soulevée éventuellement. En effet, le T.A.Q. est un tribunal spécialisé et on peut se demander si la Cour supérieure aurait la même déférence, en situation de contrôle judiciaire, à l'égard d'une décision rendue par un membre qui siège hors de son champ de spécialisation (voir le chapitre II du titre II du présent volume).

La procédure de recrutement et de sélection est déterminée par un règlement du gouvernement¹⁷⁷. Ce

176. 135734 *Canada Inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, [1995] R.J.Q. 1740, 1746, EYB 1995-72881 (C.S.).

177. *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*, (1998) G.O. II, 1800.

règlement est conforme aux dispositions de la *Loi sur la justice administrative* (art. 42 *L.j.a.*).

La loi établit, par ailleurs, qu'est seule apte à être membre du Tribunal la personne qui possède une expérience pertinente de dix ans à l'exercice des fonctions (art. 41 *L.j.a.*)¹⁷⁸.

La procédure de sélection sert à constituer une liste de personnes déclarées aptes. Cette liste est consignée dans un registre au ministère du Conseil exécutif (art. 43 *L.j.a.*). Cette déclaration d'aptitude est valide pour une période de 18 mois. Le gouvernement peut cependant, par règlement, modifier cette période (art. 44 *L.j.a.*). Cette période a ainsi été prolongée à trois ans¹⁷⁹.

Avant d'entrer en fonction, le membre prête serment en affirmant solennellement qu'il s'engage à remplir ses fonctions impartialement et honnêtement (art. 68 *L.j.a.*). Le membre doit en cours de mandat respecter les prescriptions relatives aux conflits d'intérêts (art. 69 *L.j.a.*), ainsi que les règles de conduite et les devoirs imposés par le Code de déontologie. Il ne doit pas non plus poursuivre une activité ou se placer dans une situation incompatible, au sens de ce code, avec l'exercice de ses fonctions (art. 70 *L.j.a.*). Le membre nommé à temps plein exerce ses fonctions de façon exclusive. Le législateur a toutefois prévu quelques exceptions à ce principe (art. 71 *L.j.a.*). Un membre peut ainsi exercer un mandat que lui confie par décret le gouvernement. Ce décret ne peut être émis qu'après consultation avec le président du tribunal (art. 72 *L.j.a.*). Un membre peut aussi exercer des activités didactiques, avec le consentement écrit du président du tribunal, activités pour lesquelles il peut être rémunéré (art. 73 *L.j.a.*).

Il est possible aussi qu'un membre, admis à la retraite ou qui démissionne, obtienne du président du Tribunal l'autorisation de continuer à exercer ses fonctions pour une période déterminée. Cette autorisation ne vaut que pour permettre au membre de terminer les affaires qu'il a déjà commencé à entendre et sur lesquelles il n'a pas encore statué (art. 55 *L.j.a.*).

Le mandat d'un membre peut prendre fin par l'admission à la retraite ou la démission, ou s'il est destitué ou autrement démis de ses fonctions dans les conditions

prévues par la loi (art. 51 *L.j.a.*). Le gouvernement peut destituer un membre lorsque le Conseil de la justice administrative le recommande après enquête tenue à la suite d'une plainte portée en application de l'article 182 *L.j.a.* (art. 53 *L.j.a.*). Le gouvernement peut aussi démettre un membre à la suite :

- de la perte d'une qualité requise par la loi pour exercer ses fonctions (art. 54 (1) *L.j.a.*);
- d'une incapacité permanente qui, de l'avis du gouvernement, l'empêche de remplir de manière satisfaisante les devoirs de sa charge; cette incapacité permanente est établie par le Conseil de la justice administrative, après enquête faite sur demande du ministre ou du président du Tribunal (art. 54 (2) *L.j.a.*);
- du fait d'avoir un intérêt direct ou indirect dans une entreprise susceptible de mettre en conflit son intérêt personnel et les devoirs de sa charge implique la déchéance de sa charge. Il se peut toutefois qu'un tel intérêt échoit à un membre par succession ou donation. Il doit alors y renoncer ou en disposer avec diligence (art. 69 *L.j.a.*).

La rémunération et les conditions de travail des membres sont déterminées par règlement publié dans la *Gazette officielle du Québec* (art. 56 et 57 *L.j.a.*)¹⁸⁰.

3) Le rôle du président et des vice-présidents

Le gouvernement désigne parmi les membres du Tribunal qui sont avocats ou notaires un président et des vice-présidents. Ils doivent exercer leurs fonctions à plein temps (art. 62 *L.j.a.*). La durée de leur mandat est prévue dans l'acte de désignation (art. 64 *L.j.a.*). Cette durée est fixe. Le nombre de vice-présidents est déterminé par le gouvernement. L'acte de nomination d'un vice-président détermine les sections dont il est responsable (art. 61, al. 2 *L.j.a.*). Le ministre de la Justice désigne parmi les vice-présidents celui qui est chargé d'assurer la suppléance du président ou d'un vice-président (art. 63, al. 1 *L.j.a.*).

Le mandat administratif du président ou d'un vice-président ne peut prendre fin avant terme que pour l'un des motifs suivants) :

178. Une des raisons pour lesquelles le législateur a créé des tribunaux administratifs fut notamment le besoin de confier à des décideurs bénéficiant d'une expertise particulière des compétences définies (voir l'historique que fait madame la juge Wilson sur cette question dans *National Corn Growers assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324, EYB 1990-67248).

179. *Règlement sur la procédure de recrutement et de sélection des personnes [...]*, précité, note 177, art. 21, al. 2.

180. *Règlement sur la rémunération et les autres conditions de travail des membres du Tribunal administratif du Québec*, (1998) G.O. II, 1804.

- le membre renonce à sa charge administrative (art. 65 *L.j.a.*);
- la fonction du membre prend fin prématurément (art. 65 *L.j.a.*);
- la fonction n'est pas renouvelé (art. 65 *L.j.a.*);
- le président ou un vice-président est révoqué de sa charge administrative après enquête du Conseil de la justice administrative faite à la demande du ministre pour un manquement ne concernant que l'exercice de ses attributions administratives (art. 65 et 66 *L.j.a.*);
- le président ou un vice-président peut être démis de sa charge administrative pour perte d'une qualité requise par la loi pour exercer cette charge (art. 65 et 67 *L.j.a.*).

Le président du Tribunal est chargé de l'administration et de la direction générale du Tribunal. Il doit notamment (art. 75 *L.j.a.*) :

- favoriser la participation des membres à l'élaboration d'orientations générales du Tribunal en vue de maintenir un niveau élevé de qualité et de cohérence des décisions;
- coordonner et répartir le travail des membres du Tribunal qui, à cet égard, doivent se soumettre à ses ordres et directives;
- veiller au respect de la déontologie;
- promouvoir le perfectionnement des membres quant à l'exercice de leurs fonctions;
- évaluer périodiquement les connaissances et habiletés des membres dans l'exercice de leurs fonctions ainsi que leur contribution dans le traitement des dossiers du Tribunal et dans l'atteinte des objectifs visés par la loi;
- désigner un membre pour coordonner les activités du Tribunal dans une ou plusieurs régions et, lorsque le volume des recours le justifie, déterminer son lieu de résidence dans l'une d'entre elles.

Le président doit édicter un code de déontologie applicable aux conciliateurs. Il doit veiller au respect de ce code (art. 76 *L.j.a.*). Il doit, chaque année, présenter au ministre un plan conforme aux exigences de l'article 78 *L.j.a.*

Il faut comprendre que ce plan fait partie du rapport des activités pour l'exercice financier précédent qui doit être transmis au plus tard le 30 juin de chaque année (art. 96 *L.j.a.*). Le président est tenu aussi de soumettre chaque année au ministre de la Justice les prévisions budgétaires du tribunal pour l'exercice financier suivant (art. 94 *L.j.a.*).

Le président peut aussi, comme nous le disions précédemment, après consultation des vice-présidents responsables des sections concernées, affecter temporairement un membre auprès d'une autre section (art. 77 et 81 (2) *L.j.a.*). Enfin, le président a le loisir de déléguer tout ou une partie de ses attributions aux vice-présidents (art. 79 *L.j.a.*).

Un vice-président exerce ses fonctions administratives sous l'autorité du président. Il a pour tâche, outre les attributions qui peuvent lui être dévolues par le président, d'assister et de conseiller le président dans l'exercice de ses fonctions (art. 80 et 81 *L.j.a.*). Il doit notamment veiller à la distribution des affaires et à la fixation des séances de la section dont il est responsable. Les membres de cette section sont soumis à cet égard à ses ordres et directives (art. 81 (1) *L.j.a.*).

Le président, le vice-président de la section concernée ou tout membre désigné par l'un d'eux préside les séances (art. 83 *L.j.a.*) et détermine quels membres sont appelés à siéger à l'une ou l'autre des séances. Le président, s'il le juge opportun à cause de la complexité ou de l'importance d'une affaire, peut prévoir un quorum composé d'un nombre de membres supérieur à celui prévu par la loi. Le quorum ne peut cependant excéder cinq membres (art. 82, al. 2 *L.j.a.*). Il peut aussi prévoir une formation d'un seul membre lorsqu'il l'estime utile pour éviter des retards dans l'audition des recours par le Tribunal. Il doit s'agir cependant de recours qui, en raison de leur nature et des faits, ne soulèvent pas de difficultés particulières et ne nécessitent pas une double expertise (art. 82, al. 3 *L.j.a.*).

Mentionnons qu'il est possible pour le président du Tribunal, en collaboration avec le vice-président responsable de la section des affaires immobilières, en matière d'évaluation foncière, lorsque le litige porte sur une unité d'évaluation ou sur un lieu d'affaires dont la valeur foncière ou locative inscrite au rôle est égale ou inférieure à la valeur fixée par règlement du gouvernement, de regrouper les territoires de plusieurs municipalités locales dans un rayon de 100 kilomètres et désigner celui où le tribunal siège. Le Tribunal peut aussi, avec le consentement du requérant, siéger en dehors du territoire de la municipalité locale ou des limites fixées (art. 85 *L.j.a.*).

4) La gestion et l'organisation matérielle du Tribunal

Le fonds du Tribunal, qui sert à assurer le coût d'organisation et de gestion décrit ci-après, est constitué des sommes suivantes (art. 97 *L.j.a.*) :

- les sommes versées par le ministre de la Justice et prélevées sur les crédits alloués annuellement à cette fin par l'Assemblée nationale;
- les sommes versées par la Commission de la santé et de la sécurité du travail, le ministre responsable de l'application de la *Loi sur le Soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, la Régie des rentes du Québec et la Société de l'assurance automobile du Québec; le montant et les modalités de paiement sont déterminés par le gouvernement;
- les sommes perçues en application du tarif des droits, honoraires et autres frais afférents aux recours instruits devant le tribunal; ce tarif peut être déterminé par règlement du gouvernement (art. 92 *L.j.a.*).

La gestion quotidienne du Tribunal est assurée par le secrétaire et les autres membres du personnel administratif du Tribunal. Le secrétaire assure la garde des dossiers du Tribunal (art. 87 *L.j.a.*). Les documents qui proviennent du Tribunal sont authentiques lorsqu'ils sont signés. Une copie certifiée conforme par un membre du Tribunal ou par le secrétaire a également valeur de document authentique (art. 88 *L.j.a.*). Seule une personne autorisée a accès au dossier de la section des affaires sociales contenant des renseignements relatifs à la santé physique ou mentale d'une personne ou contenant des renseignements que le Tribunal estime d'un caractère confidentiel et dont la divulgation serait de nature à porter préjudice à une personne. Cette personne doit respecter le caractère confidentiel de cette information. Elle doit assurer aussi la destruction de toute copie ou extrait du dossier qui a pu lui être remis. L'article 9 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* ne peut être invoqué dans de telles circonstances (art. 89 *L.j.a.*). L'article 9 de la loi consacre le droit d'accès aux documents d'un organisme public.

Le secrétaire et les autres membres du personnel administratif du Tribunal sont nommés suivant la *Loi sur la fonction publique*. Ils bénéficient d'une immunité relative. Ils ne peuvent être poursuivis en raison d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions (art. 86 *L.j.a.*).

Le Tribunal a aussi l'obligation de constituer à même le fonds du Tribunal une banque de jurisprudence. Il doit s'assurer, en collaboration avec la Société québécoise d'information juridique, de l'accessibilité de tout ou partie de l'ensemble des décisions qu'il a rendues. Par ailleurs, la confidentialité des personnes visées par une décision rendue par la section des affaires sociales doit être préservée. Le Tribunal doit donc omettre le nom des personnes visées par ces décisions (art. 90, al. 2 *L.j.a.*).

Le législateur prévoit aussi des mesures pour favoriser l'accès au Tribunal. Ainsi, les membres du personnel du Tribunal doivent prêter assistance à tout justiciable qui le requiert pour l'aider à formuler une requête, une intervention ou tout autre acte de procédure adressé au Tribunal (art. 104 *L.j.a.*).

5) Le rôle du Conseil de la justice administrative

Le Conseil de la justice administrative est un nouvel organisme administratif qui peut être qualifié de gardien institutionnel du bon fonctionnement du T.A.Q. Le Conseil, dont le siège est sur le territoire de la Ville de Québec (art. 166 *L.j.a.*), est formé des personnes suivantes (art. 167 *L.j.a.*) :

- « 1^o le président du Tribunal administratif du Québec;
- 2^o un membre du Tribunal administratif du Québec choisi après consultation de l'ensemble de ses membres et qui n'en est pas vice-président;
- 3^o le président de la Commission des lésions professionnelles;
- 4^o un membre de la Commission des lésions professionnelles choisi après consultation de l'ensemble de ses commissaires et qui n'en est pas vice-président;
- 5^o le président de la Commission des relations du travail;
- 6^o un membre de la Commission des relations du travail choisi après consultation de l'ensemble de ses commissaires et qui n'en est pas vice-président;
- 7^o le président de la Régie du logement;
- 8^o un membre de la Régie du logement choisi après consultation de l'ensemble de ses régisseurs et qui n'en est pas vice-président;
- 9^o neuf autres personnes qui ne sont pas membres de l'un de ces organismes, dont deux seulement sont

avocats ou notaires et sont choisis après consultation de leur ordre professionnel. »

L'article 168 *L.j.a.* prévoit que les membres visés aux paragraphes 2^o, 4^o, 6^o, 8^o et 9^o de l'article 167 (reproduits ci-dessus) sont nommés par le gouvernement qui « désigne, parmi ceux qui ne sont pas membres de l'un des organismes mentionnés aux paragraphes 1^o à 8^o, le président du Conseil ».

Le mandat des membres du Conseil, outre celui du président du Tribunal, est de trois ans. Il ne peut être renouvelé consécutivement qu'une seule fois (art. 168 *L.j.a.*). Par ailleurs, tout membre « peut, à la fin de son mandat, continuer à exercer ses fonctions pour terminer les affaires qu'il a déjà commencé à entendre et sur lesquelles il n'a pas encore statué » (art. 168 *L.j.a.*)¹⁸¹.

Le Conseil de la justice administrative exerce de nombreuses fonctions qui sont décrites aux articles 177 à 180 *L.j.a.* Ces fonctions du Conseil se résument ainsi :

- Il donne son avis au président du T.A.Q. sur l'efficacité des règles de procédure adoptées par le Tribunal et sur l'harmonisation des règles applicables devant chaque section.
- Il donne aussi son avis sur tout projet de règlement qui lui est soumis.
- Il reçoit et examine toute plainte formulée contre un membre en application du chapitre IV (du titre III de la *Loi sur la justice administrative*).
- Il fait enquête, à la demande du ministre ou du président du Tribunal, en vue de déterminer si un membre est atteint d'une incapacité permanente.
- Il fait enquête, à la demande du ministre, sur tout manquement invoqué pour révoquer le président ou un vice-président de sa charge administrative comme le prévoit l'article 66 *L.j.a.*
- Il fait rapport au ministre sur toute question que ce dernier lui soumet et lui fait des recommandations quant à l'administration de la justice administrative et l'utilisation efficace des ressources humaines, matérielles et financières du Tribunal.
- Il publie dans la *Gazette officielle du Québec* la liste des ministères et des organismes qui

constituent l'Administration gouvernementale au sens de l'article 3 *L.j.a.* et la liste des organismes et autorités décentralisées visés par l'article 9 *L.j.a.*

- Il peut édicter des règles de preuve et de procédure applicables à la conduite de ses enquêtes; ces règles doivent être approuvées par le gouvernement.
- Il édicte aussi par règlement un code de déontologie applicable aux membres du T.A.Q., le Conseil doit consulter au préalable le président, les vice-présidents et les membres du Tribunal; ce règlement doit aussi être soumis au gouvernement pour approbation.

Par ailleurs, le législateur est intervenu de façon très précise sur le fonctionnement du processus de plainte et d'enquête à l'égard d'un membre du T.A.Q. Permettons-nous quelques précisions sur ces questions.

Toute personne peut porter plainte par écrit auprès du Conseil contre un membre du T.A.Q. (art. 182 et 183 *L.j.a.*). Cette plainte doit être fondée sur un manquement au Code de déontologie ou sur un manquement à un devoir imposé par la *Loi sur la justice administrative*, dont un manquement aux prescriptions portant sur les conflits d'intérêts ou sur les fonctions incompatibles (art. 182 *L.j.a.*). Cette plainte doit exposer sommairement les motifs sur lesquels elle s'appuie (art. 183 *L.j.a.*). Une plainte peut aussi être déposée par un membre du Conseil. Dans une telle situation ce membre doit cependant s'abstenir de participer à l'examen de la plainte (art. 184 *L.j.a.*). Le Conseil transmet alors une copie de la plainte au membre concerné pour lui demander ses explications (art. 184.1 *L.j.a.*).

Il appartient au Conseil, sauf si la plainte est portée par le ministre, de constituer un comité, formé de sept de ses membres (voir article 184.2, al. 2 *L.j.a.*, sur la composition du comité), chargé d'examiner la recevabilité de la plainte (art. 184.2 *L.j.a.*) et de requérir de toute personne les renseignements qu'il juge nécessaires. À cet égard, il peut prendre connaissance du dossier pertinent même s'il est confidentiel selon l'article 89 *L.j.a.* (art. 184.3 *L.j.a.*). Le Comité peut rejeter une plainte qui est manifestement mal fondée. Il transmet copie de sa décision motivée au plaignant et au Conseil (art. 185 *L.j.a.*). Si la plainte a été considérée recevable ou si elle est portée par le ministre, il en transmet une copie au membre, et s'il y a lieu au ministre, il constitue alors un comité d'enquête de trois de ses membres. Ce comité comprend deux membres qui sont

181. L'article 169 *L.j.a.* prévoit que toute vacance survenant en cours de mandat des membres du Conseil de la justice administrative est comblée suivant les règles de composition établies par l'article 167 *L.j.a.* et la durée prévue à l'article 168 *L.j.a.*

choisis parmi les membres du Conseil visés aux paragraphes 3^o à 9^o de l'article 167 *L.j.a.* « dont l'un au moins n'exerce pas une profession juridique et n'est pas membre de l'un des organismes de l'Administration dont le président est membre du Conseil. Le troisième est le membre du Conseil visé au paragraphe 2^o ou choisi à partir d'une liste établie par le président du Tribunal après consultation de l'ensemble de ses membres. En ce dernier cas, si le comité juge la plainte fondée, ce membre participe également aux délibérations du Conseil pour déterminer la sanction » (art. 186, al. 3 *L.j.a.*). Le président du comité d'enquête est désigné par le Conseil (art. 187 *L.j.a.*). Il doit s'agir d'un avocat ou d'un notaire. Il faut donc comprendre qu'au moins un des membres du comité est avocat ou notaire. Il appartient au président du comité de convoquer les séances du comité (art. 187 *L.j.a.*).

Le Conseil peut, pour un motif impérieux, suspendre le membre pour la durée de l'enquête. Il doit au préalable consulter le comité d'enquête (art. 189 *L.j.a.*).

Le comité statue sur la plainte après avoir donné au membre qui fait l'objet de la plainte, au ministre et au plaignant l'occasion d'être entendus (art. 190, al. 1 *L.j.a.*). Le comité d'enquête peut, s'il estime la plainte fondée, recommander soit la réprimande, soit la suspension avec ou sans rémunération pour la durée qu'il détermine, soit la destitution (art. 190, al. 2 *L.j.a.*). Le rapport d'enquête est transmis au Conseil. Ce rapport contient notamment les conclusions motivées du comité accompagnées, s'il y a lieu, de ses recommandations quant à la sanction (art. 190, al. 3 *L.j.a.*). Le Conseil voit par la suite à faire parvenir une copie de ce rapport et des conclusions du comité au membre qui fait l'objet de la plainte, au plaignant et au ministre (art. 191 *L.j.a.*). Le Conseil, si le comité a jugé que la plainte était fondée, selon le cas, adresse une réprimande au membre et en avise le ministre ou, s'il s'agit d'une recommandation de suspension ou de destitution, transmet cette recommandation au ministre et en avise le plaignant et le membre. Il appartient alors au ministre de décider s'il donne suite à cette recommandation (art. 192, al. 1 *L.j.a.*). Toutefois, lorsque la recommandation est la destitution, le Conseil peut suspendre immédiatement le membre pour une période de 30 jours (art. 192, al. 2 *L.j.a.*).

Le Conseil a aussi, comme nous l'indiquions ci-dessus, un pouvoir d'enquête dans le cas d'incapacité permanente ou d'un manquement dans l'exercice d'une charge administrative. Ainsi, le ministre peut demander au Conseil d'examiner un manquement qu'il invoque pour révoquer le président ou un vice-président de sa charge administrative (art. 193, al. 1 (2) *L.j.a.*). Le ministre et le président du Tribunal peuvent aussi demander au Conseil de déterminer si un membre est atteint d'une incapacité

permanente qui l'empêche de remplir les devoirs de sa charge (art. 193, al. 1 (1) et 2 *L.j.a.*). La formation du comité et sa présidence obéissent aux mêmes règles que celles qui régissent l'enquête en cas de plainte contre un membre du Tribunal (art. 194, 186, al. 2 et 187 *L.j.a.*).

Le déroulement de l'enquête est aussi fort semblable. Ainsi, le Conseil peut, pour un motif impérieux, suspendre pendant la durée de l'enquête le président, le vice-président ou un membre. Il doit au préalable consulter le comité d'enquête (art. 195 *L.j.a.*). Le président, le vice-président ou le membre concerné doit avoir l'occasion d'être entendu devant le comité (art. 196, al. 1 *L.j.a.*).

Le comité doit transmettre après enquête ses conclusions motivées au Conseil. Dans le cas où il conclut qu'il y a manquement dans l'exécution d'une charge administrative, le comité peut recommander la révocation de cette charge administrative (art. 196, al. 2 *L.j.a.*). Il transmet alors au Conseil sa recommandation et son rapport d'enquête (art. 196, al. 2 *L.j.a.*). Le Conseil, quant à lui, transmet à la personne concernée par l'enquête copie des conclusions du comité. Il transmet aussi, dans les cas où il y a recommandation du comité, cette recommandation et le rapport d'enquête du comité (art. 197 *L.j.a.*).

b) Les règles juridiques relatives au déroulement d'un dossier

L'article 99 *L.j.a.* édicte que le chapitre VI de la *Loi sur la justice administrative* (art. 99 à 164) complète les règles générales décrites au chapitre II du titre I, dont nous avons traité précédemment. La fonction juridictionnelle visée ici est donc exclusivement celle exercée par le T.A.Q. Les dispositions complémentaires contenues au chapitre VI de la *Loi sur la justice administrative* sont multiples.

La présente section décrit donc les règles juridiques auxquelles est assujéti le T.A.Q. et qui comprennent à la fois les règles dont fait état le chapitre VI de la *Loi sur la justice administrative* et celles qui délimitent les pouvoirs généraux (art. 15 *L.j.a.*) et la compétence du T.A.Q. (art. 18 à 37 *L.j.a.*).

1) Les compétences d'attribution

Le T.A.Q. a pour fonction de statuer sur les recours formés contre une autorité administrative ou une autorité décentralisée dans la mesure prévue par la loi. À moins que le législateur n'en décide autrement, le T.A.Q. exerce sa compétence à l'exclusion de tout autre tribunal ou organisme juridictionnel (art. 14 *L.j.a.*). Le Tribunal comprend

quatre sections qui ont chacune une compétence d'attribution particulière. Il s'agit de la section des affaires sociales, la section des affaires immobilières, la section du territoire et de l'environnement, et la section des affaires économiques (art. 17 *L.j.a.*). Les compétences d'attribution respectives de chaque section sont énumérées aux articles 18 à 31, lesquels renvoient aux annexes I à IV de la loi.

2) Les pouvoirs généraux

Le T.A.Q. peut trancher toute question de droit ou de fait nécessaire à l'exercice de sa compétence (art. 15, al. 1 *L.j.a.*). Il peut, lorsqu'il se saisit d'un dossier, 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 (art. 15, al. 2 *L.j.a.*)¹⁸². En vertu des pouvoirs conférés par l'article 15 *L.j.a.*, le T.A.Q. peut contrôler la légalité de la décision d'un ministre, et examiner si celle-ci repose sur l'abus de pouvoir, la mauvaise foi ou la fraude¹⁸³. En certaines circonstances, cependant, l'exercice même des pouvoirs du T.A.Q. est limité par des dispositions législatives particulières. Par exemple, l'article 367 de la *Loi sur les assurances*¹⁸⁴ prévoit que « le Tribunal ne peut que confirmer ou infirmer la décision contestée ». Dans d'autres situations, le pouvoir de substitution du Tribunal est limité. Ainsi, il ne peut, par exemple, 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 qu'aura faite la Régie des alcools, des courses et des jeux en vertu de la *Loi sur les courses*, de la *Loi sur les loteries, les concours publicitaires et les appareils d'amusement* et de la *Loi sur les permis d'alcools*¹⁸⁵. Dans d'autres situations, on impose au T.A.Q. le respect de conditions préalables avant qu'il puisse intervenir. Par exemple, l'article 21.4 de la *Loi sur*

*la protection du territoire et des activités agricoles*¹⁸⁶ prévoit que : « 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 sur la base des critères dont elle devait tenir compte ».

Ainsi, le texte législatif peut limiter les pouvoirs du Tribunal en circonscrivant les questions qui peuvent faire l'objet d'une révision administrative ou d'un recours en contestation.

Dans les autres situations (dans la grande majorité des cas), le Tribunal a les mêmes pouvoirs et le même pouvoir discrétionnaire que le décideur initial et sa décision porte sur tous les éléments de l'affaire qui font l'objet de la contestation, dans la mesure où les questions soulevées devaient être traitées par l'organisme¹⁸⁷.

À ce titre, ce recours en contestation est qualifié de recours *de novo*¹⁸⁸. Pour bien comprendre ce recours, il faut en comprendre les sources et les limites. La situation du T.A.Q. est une situation hybride. En effet, lors d'un recours en contestation, le T.A.Q. a connaissance du dossier constitué par l'organisme dont la décision est contestée (art. 114 *L.j.a.*). Il est donc possible que les parties procèdent uniquement sur la foi de ce dossier sans présenter de nouvelle preuve. Par ailleurs, il est aussi possible de présenter une nouvelle preuve. En effet, à l'occasion d'un recours *de novo*, on reconnaît au T.A.Q. la possibilité d'approfondir le dossier par une enquête plus poussée. Il n'est donc pas limité aux seuls faits présentés à l'origine¹⁸⁹. Un élément de preuve nouveau qui vient confirmer ou infirmer un aspect du dossier original peut donc être présenté lors de l'audition. Toute preuve pertinente est donc admissible, dans la mesure où les règles de la justice naturelle sont respectées¹⁹⁰.

-
182. Le T.A.Q. a reconnu, dans le cadre d'une requête en vertu de l'article 154 *L.j.a.*, qu'il s'agissait d'un pouvoir discrétionnaire et que le Tribunal ne commettait pas d'erreur en ne rendant pas la décision et en retournant le dossier à l'Administration pour qu'elle réévalue les séquelles dont l'accidenté était victime : *S.B. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, T.A.Q.E. 2004AD-270 (T.A.Q.). Par ailleurs, le T.A.Q. doit exercer ce pouvoir dans le cadre de la loi d'origine la contestation : *S.B. c. Régie des rentes*, T.A.Q.E. 2004AD-259 (T.A.Q.).
183. *Procureure générale du Québec c. Cie Pétrolière Impériale Ltée*, [2001] R.J.Q. 1732, REJB 2001-25281 (C.A.); pourvoi rejeté par la Cour suprême : *Cie pétrolière Impériale Ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, [2003] 2 R.C.S. 624, REJB 2003-49134.
184. L.R.Q., c. A-32.
185. *Loi sur la régie des alcools, des courses et des jeux*, L.R.Q., c. R-6.1, art. 40.2.
186. L.R.Q., c. P-41.1.
187. *Régie de l'assurance-automobile du Québec c. Commission des affaires sociales*, [1988] R.J.Q. 142, EYB 1987-77836 (C.S.), [1991] R.J.Q. 1589 (C.A.) (appel incident accueilli).
188. Le T.A.Q. peut comme il procède *de novo* permettre de corriger des erreurs de nature procédurale en autant qu'il n'y a pas une atteinte aux règles de justice naturelle : *J.G. c. Brassard*, J.E. 2005-1149 (C.S.), EYB 2005-90576.
189. *Université de Montréal c. Zompa*, J.E. 2005-536, EYB 2005-86108 (C.A.); *Procureur général du Canada c. Dunham*, [1997] 1 C.F. 462 (C.A.); *Industries Super Métal Inc. c. Commission d'appel en matières de lésions professionnelles*, J.E. 96-175, EYB 1995-71107 (C.A.); *Lancup c. Commission des affaires sociales*, [1993] R.J.Q. 1679, EYB 1993-64287 (C.A.); *Régie de l'assurance automobile du Québec c. Commission des affaires sociales*, [1991] R.J.Q. 1589 (C.A.) (le tribunal peut réévaluer la preuve et décider des critères applicables); *Mercier c. Groleau*, [1987] R.J.Q. 1331, EYB 1987-78397 (C.S.) (le tribunal peut apprécier l'ensemble de la question et déterminer qu'une partie n'est pas assujettie à la loi en cause); *Brière c. Laberge*, précité, note 147 (le tribunal peut diminuer ou augmenter l'indemnité accordée).
190. *Guimont c. Petit*, J.E. 96-310, EYB 1996-71368 (C.A.).

La problématique est quelque peu différente lorsque l'élément de preuve se rapporte à des faits survenus après la prise de décision. La preuve d'éléments subséquents sera recevable si elle aide à infirmer ou à confirmer le bien-fondé de la décision originale¹⁹¹. Ainsi, si la preuve subséquente est en lien avec la demande originale, bien que l'organisme administratif n'ait jamais pu l'apprécier, elle est recevable¹⁹². Le pouvoir qu'a le Tribunal de rendre toute décision qui aurait dû être rendue en premier lieu, lui permet d'entendre toute nouvelle preuve portant sur l'objet de la décision contestée¹⁹³. Nous reparlerons de cette question à la sous-section 8, « La preuve ».

Une question fondamentale qui se pose est celle de savoir si le Tribunal pourrait annuler une décision initiale pour le seul motif que les règles de procédure édictées aux articles 2 à 8 *L.j.a.* n'ont pas été respectées. Nous pensons notamment ici aux articles 5 et 6 *L.j.a.*¹⁹⁴. Par exemple, le T.A.Q. s'est appuyé sur le fait que l'article 5 *L.j.a.* n'avait pas été respecté pour accueillir un recours en contestation d'une décision de la Commission de protection du territoire agricole¹⁹⁵. La tendance actuelle veut donc que le T.A.Q. intervienne pour corriger les irrégularités de procédure (art. 2 à 8 *L.j.a.*) survenues lors du processus initial (sous réserve d'une disposition qui limite sa compétence)¹⁹⁶.

Les membres du T.A.Q. sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*¹⁹⁷, sauf du pouvoir

d'ordonner l'emprisonnement (art. 74, al. 1 *L.j.a.*). Ils ont tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. Ils peuvent ainsi rendre toutes ordonnances qu'ils estiment propres à sauvegarder les droits des parties (art. 74, al. 2 *L.j.a.*)¹⁹⁸. Par exemple, le T.A.Q. a déjà ajourné une audience en s'appuyant sur l'article 74 *L.j.a.* de façon à permettre à une partie de retenir les services d'un interprète (punjabi) qualifié aux frais du tribunal¹⁹⁹. Le Tribunal ne peut toutefois rendre une telle ordonnance qu'en cours d'instance. Une fois qu'il a rendu sa décision (décision finale), il a épuisé sa compétence et toute ordonnance de sauvegarde des droits des parties devient alors illégale²⁰⁰. Enfin, les membres du Tribunal bénéficient d'une immunité relative. Ils ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'un acte accompli de bonne foi dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions (art. 74, al. 3 *L.j.a.*).

Le T.A.Q., comme tout tribunal administratif, n'a pas de pouvoir inhérent. Il n'a que les pouvoirs que lui accorde le législateur²⁰¹. On reconnaît cependant à un tribunal administratif la capacité d'exercer les pouvoirs nécessaires pour accomplir le mandat qui lui a été confié (nécessaires à l'exercice de sa compétence). L'article 74, al. 2 *L.j.a.* mentionné ci-dessus en est une illustration, de même que l'article 108 *L.j.a.* L'article 108 *L.j.a.* prévoit qu'« en l'absence de dispositions applicables à un cas particulier, le Tribunal peut y suppléer par toute procédure compatible avec la loi ou ses règles de procédure ». Par exemple, on a déjà reconnu au TAQ, en s'appuyant sur cet article, la possibilité de refuser un désistement si l'intérêt public le justifie²⁰².

191. *Cie Minière Québec Cartier c. Québec (Arbitre des griefs)*, [1995] 2 R.C.S. 1095, EYB 1995-67724.

192. *Conseil de l'éducation de Toronto (Cité) c. F.E.E.E.S.O., district 15*, [1997] 1 R.C.S. 487, REJB 1997-00226. À titre d'exemple, *S.T.-P. c. Québec (Ministre de la Solidarité sociale)*, [2003] T.A.Q. 248 (T.A.Q.).

193. *Alary c. Québec (Tribunal administratif)*, J.E. 98-2310, REJB 1998-10210 (C.S.). Par ailleurs, le tribunal ne peut se prononcer sur une question qui ne fait pas l'objet de la demande initiale. Ainsi, si l'appel concerne une période d'incapacité totale temporaire, le tribunal ne peut se prononcer sur une demande d'incapacité partielle permanente : *Lamontagne c. Commission des affaires sociales*, J.E. 91-1150, EYB 1991-57812 (C.A.). Cependant, la Cour d'appel a reconnu (*Commission d'appel en matière de lésions professionnelles c. Turbide*, REJB 1997-02180 (C.A.)) que la CALP pouvait, dans un recours en contestation (semblable à celui que connaît généralement le T.A.Q.), actualiser les dossiers de façon à éviter une multiplication de recours coûteux et inutiles. En l'espèce, elle a reconnu que la CALP pouvait statuer sur le bien-fondé d'une demande relative à des rechutes sans retourner le dossier au bureau de révision. Cette décision doit être lue avec retenue. Il ne faut jamais perdre de vue que les règles de justice naturelle doivent être respectées (voir aussi l'article 116 *L.j.a.*).

194. Il est clair cependant que le recours devant le Tribunal n'est pas le recours approprié pour faire déclarer nul un article d'un règlement (on vise ici le recours dont c'est le seul objet). Le recours approprié serait alors l'action directe en nullité ou la requête en jugement déclaratoire : *Procureur général du Québec c. Bourdeau*, [1996] R.J.Q. 17, EYB 1995-71110 (C.A.).

195. *Benoit c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, précité, note 53. Voir aussi *Purolator Courrier Ltée c. Commission des transports du Québec*, [2004] T.A.Q. 756 (rés.) (T.A.Q.).

196. *Truchon c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, [1999] T.A.Q. 1378 (T.A.Q.); *Affaires sociales – 436*, [2000] T.A.Q. 282 (T.A.Q.); *Affaires sociales – 524*, [2000] T.A.Q. 867 (T.A.Q.).

197. L.R.Q., c. C-37.

198. La Cour suprême dans *Okwuobi c. Commission scolaire Lester-B.-Pearson; Casimir c. Procureur général du Québec; Zorilla c. Procureur général du Québec*, [2005] 1 R.C.S. 257, EYB 2005-87405, par. 46, souligne que les articles 74 et 107 *L.j.a.* accordent au T.A.Q. un pouvoir de réparation très étendu. Pour la cour, le libellé général de l'article 74 témoigne de l'intention du législateur québécois d'accorder au T.A.Q. les pouvoirs de réparation nécessaires pour sauvegarder les droits des parties.

199. *M.K. c. Québec (Ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille)*, T.A.Q.E. 2004AD-223 (T.A.Q.).

200. *Barcelo c. Commission de la santé et de la sécurité du travail*, REJB 1997-01090 (C.A.).

201. Il est à mentionner que l'article 1 *L.j.a.* ne modifie pas le fait que le T.A.Q. est un tribunal d'origine statutaire. Il n'est donc investi que des compétences que le législateur a voulu lui accorder : *Affaires sociales – 609*, [2000] T.A.Q. 1027 (T.A.Q.).

202. *G.L. c. Québec (Ministre de la Solidarité sociale)*, [2002] T.A.Q. 998 (rés.) (T.A.Q.); 2924111 *Canada Inc. c. Tribunal administratif du Québec*, J.E. 2001-457, REJB 2001-22431 (C.S.); *Affaires sociales – 460*, [2000] T.A.Q. 191 (T.A.Q.).

Par ailleurs, un recours formé devant le T.A.Q. ne suspend pas l'exécution de la décision contestée à moins qu'une disposition de la loi prévoit le contraire ou qu'un membre du Tribunal n'en ordonne autrement à la suite d'une requête instruite et jugée d'urgence. Le Tribunal ne peut cependant accorder une telle requête que s'il s'agit d'une situation d'urgence qui le justifie ou qu'il existe un risque de préjudice sérieux et irréparable (art. 107 *L.j.a.*). L'urgence et le risque sérieux et irréparable sont donc deux moyens différents que le législateur a expressément prévus pour justifier le sursis d'exécution. Ainsi on ne peut assujettir une demande de sursis au seul moyen de l'urgence et exiger qu'elle soit immédiate et exceptionnelle, alors qu'en ce qui concerne le préjudice sérieux et irréparable la preuve d'un simple risque suffit²⁰³. Une requête pour sursis ne peut être présentée que dans le cadre d'une instance pendante. Il n'est donc pas possible de présenter une telle requête dans le cadre d'une demande de révision (art. 154 *L.j.a.*)²⁰⁴.

En pratique, comme rédigé, l'article 107 *L.j.a.* rappelle les critères énoncés par la jurisprudence pour la délivrance d'une injonction interlocutoire. La notion de préjudice sérieux et irréparable oblige le Tribunal à se demander si le refus de surseoir risque d'être si défavorable à l'appelant que le préjudice ne pourrait être compensé par la décision au fond²⁰⁵. Le T.A.Q. considère qu'il lui faut procéder en trois étapes. La première consiste à étudier de façon préliminaire et provisoire le fond du litige (y a-t-il apparence de droit?). La seconde cherche à évaluer le préjudice subi par la partie si la requête est rejetée. Enfin, la dernière étape se veut une évaluation de la prépondérance des inconvénients²⁰⁶. Dans une situation où la décision contestée est suspendue, le recours devant le Tribunal est instruit et jugé d'urgence. Rappelons que l'ordonnance de surseoir vaudra jusqu'à la décision finale²⁰⁷.

Le Tribunal administratif peut aussi accepter tout acte de procédure entaché d'un vice de forme ou d'une irrégu-

larité (art. 105 *L.j.a.*). L'article 105 *L.j.a.* s'applique au contenu de la procédure²⁰⁸. Le Tribunal peut également relever une partie du défaut de respecter un délai prescrit par la loi s'il considère qu'aucune autre partie n'en subit de préjudice grave (art. 106 *L.j.a.*)²⁰⁹. La partie sera cependant tenue de démontrer qu'elle n'a pu, pour des motifs raisonnables, agir plus tôt. Ce « motif raisonnable » est essentiellement une question de faits qui doit être appréciée dans chaque situation²¹⁰.

La loi accorde aussi au Tribunal le pouvoir de pallier l'absence de dispositions applicables à un cas particulier, dans la mesure où la décision rendue est conciliable avec la loi et ses règles de procédure (art. 108 *L.j.a.*).

Enfin, mentionnons que le Tribunal a donné suite au pouvoir qui lui est accordé à l'article 109 *L.j.a.* d'édicter des règles de procédure²¹¹ visant à préciser les modalités d'application des dispositions prévues au chapitre VI de la loi. Comme le lui permet l'article 109 *L.j.a.*, le Tribunal a adopté des règles de procédure applicables à tous les recours formés devant le T.A.Q. (à l'exception de ceux relevant de la section des affaires sociales agissant en qualité de commission d'examen au sens du Code criminel)²¹².

Nous attirons votre attention sur quelques règles applicables à l'ensemble des recours formés devant le T.A.Q. (à l'exclusion des recours lorsque le T.A.Q. agit en qualité de commission d'examen) :

- Les jours non juridiques sont (règle 3) :
 - les samedis et dimanches;
 - les 1^{er} et 2 janvier;
 - le Vendredi saint;
 - le lundi de Pâques;

203. *É.N.C. c. Québec (Ministre de la Solidarité sociale)*, [2002] T.A.Q. 917 (T.A.Q.).

204. *Affaires sociales – 285*, [1999] T.A.Q. 253 (T.A.Q.).

205. *Procureur général du Québec c. Poirier*, [1995] R.J.Q. 1028 (C.A.).

206. *Affaires sociales – 284*, T.A.Q.E. 99AD-229 (T.A.Q.); *Affaires sociales – 578*, [2000] T.A.Q. 956 (T.A.Q.); C.A. c. *Québec (Ministre de l'Emploi, de la solidarité sociale et de la famille)*, [2003] T.A.Q. 993 (T.A.Q.) (rés.).

207. *Affaires sociales – 456*, [2000] T.A.Q. 188 (T.A.Q.); C.A. c. *Québec (Ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille)*, précité, note 206.

208. *S.P. c. Régie des rentes du Québec*, [2002] T.A.Q. 963 (rés.) (T.A.Q.).

209. *R.C. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, [2002] T.A.Q. (rés.) (T.A.Q.).

210. Par exemple, dans la décision *Affaires sociales – 396*, [2000] T.A.Q. 49 (T.A.Q.), le Tribunal s'exprime ainsi au paragraphe 13 : « Procédant à disposer, selon l'article 106 de la loi, de la demande du requérant quant à son impossibilité d'agir plus tôt, le Tribunal rappelle qu'il appartenait au requérant de démontrer qu'il n'a pu, pour des motifs sérieux et légitimes, agir plus tôt. » Avant janvier 2006, la *Loi sur la justice administrative* utilisait l'expression « motifs sérieux et légitimes » plutôt que « motifs raisonnables ».

211. *Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec*, (1999) G.O. II, 5616.

212. *Id.*, art. 1. Il est à noter que des règles de procédures visant la mise en oeuvre de lois particulières ont été adoptées dans le passé. Des règles ont ainsi été adoptées pour la *Loi sur l'expropriation (Règles de procédure et de pratique du Tribunal administratif du Québec)*, R.R.Q., c. E-24, r. 1.1), la *Loi sur la fiscalité municipale (Règles de pratique du bureau de l'évaluation foncière du Québec)*, R.R.Q., c. F-2, r. 10), et pour la *Loi sur l'immigration au Québec (Règles de preuve, de procédure et de pratique du Tribunal administratif du Québec)*, R.R.Q., c. I-02, r. 4). Ces règles ont cependant été implicitement remplacées par l'adoption des *Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec*, précitées, note 211.

- le lundi qui précède le 25 mai;
 - le 24 juin;
 - le 1^{er} juillet;
 - le premier lundi de septembre;
 - le deuxième lundi d'octobre;
 - les 24, 25, 26 et 31 décembre;
 - tout autre jour férié fixé par le gouvernement.
- Lorsque la date fixée pour accomplir un acte tombe un jour non juridique, il peut être valablement fait le premier jour juridique suivant (règle 4).
- Dans le calcul des délais, le jour qui marque le point de départ n'est pas compté et, sauf pour les délais en jours francs, celui de l'échéance l'est. Les jours non juridiques sont comptés mais le délai qui expirerait normalement un tel jour est prolongé jusqu'au premier jour juridique suivant (règle 5).
- La requête introductive ainsi que tout document ou avis qui doivent être déposés au Tribunal peuvent l'être de l'une ou l'autre des manières suivantes : par la remise au secrétariat du Tribunal ou, s'il s'agit d'une requête introductive du recours, à tout greffe de la Cour du Québec, par la poste à l'adresse du secrétariat du Tribunal, par télécopieur au secrétariat du Tribunal, ou par courrier électronique, à l'adresse du secrétariat du Tribunal, dans la mesure où ce moyen est disponible (règle 6).
- Dans le cas d'une requête introductive reçue par courrier électronique, le secrétariat du Tribunal la matérialise sur support papier. Une copie est transmise au demandeur à titre d'accusé de réception. On l'avise aussi qu'en cas d'erreur il lui appartient d'apporter les corrections appropriées dans le délai imparti (règle 8).
- La requête introductive du recours doit être présentée par écrit. On peut utiliser le formulaire prescrit par le Tribunal (règle 10) (voir ci-après, sous-section 5).
- Toute demande autre que la requête introductive doit être présentée au Tribunal par écrit et une copie doit être transmise aux autres parties. La

demande doit indiquer notamment le nom des parties, le numéro du dossier du Tribunal, les motifs invoqués et les conclusions recherchées. La demande est signée par le demandeur ou son représentant. Une demande peut aussi être présentée oralement si le Tribunal l'autorise (règle 11).

- Toute personne qui justifie d'un intérêt suffisant peut, sur autorisation du Tribunal et aux conditions qu'il fixe, intervenir dans une instance, avant que la décision sur le recours soit rendue (règle 16).
- La remise n'est accordée que si elle est fondée sur des motifs sérieux et que les fins de la justice sont ainsi mieux servies. Aucune remise n'est accordée du seul consentement des parties (règle 19).
- La partie qui a l'intention de produire en preuve le rapport d'un expert doit, à moins que le Tribunal n'en décide autrement, le déposer en deux exemplaires au secrétariat du Tribunal et en transmettre une copie aux autres parties à la date fixée par le Tribunal ou, à défaut d'une telle date, au moins 15 jours avant la date fixée pour l'audience (règle 26).
- La partie qui a l'intention de produire un document lors de l'audience doit en faire un nombre suffisant de copies pour le Tribunal et les autres parties (règle 29).

3) Les parties à la contestation et leur représentant

Le T.A.Q. ne peut statuer sur une affaire sans que les parties aient été entendues ou appelées. Toutefois, le Tribunal est dispensé de cette obligation lorsqu'on lui demande de faire droit à une requête non contestée ou lorsque les parties consentent à ce que le Tribunal procède sur la foi du dossier. Dans ce dernier cas, le Tribunal peut malgré tout appeler les parties pour les entendre, s'il le juge opportun. Le Tribunal peut aussi procéder et rendre une décision lorsqu'une partie, après avoir été dûment convoquée, fait défaut de se présenter sans avoir valablement justifié son absence ou, bien que présente, elle refuse de se faire entendre (art. 100 *L.j.a.*).

La personne et l'autorité administrative ou l'autorité décentralisée directement intéressées, ainsi que toute personne ainsi désignée par la loi, sont parties à l'instance (art. 101 *L.j.a.*)²¹³.

213. Le fait d'être considéré comme une partie à l'instance permet de jouer un rôle actif. Une partie à l'instance peut donc faire entendre des témoins et procéder à contre-interroger les témoins des autres parties (art. 132 *L.j.a.*).

Les parties peuvent être représentées par avocat devant le Tribunal. Le Tribunal a d'ailleurs l'obligation de s'assurer que l'occasion a été fournie à un requérant d'être représenté par avocat lorsqu'il est saisi d'un recours formé 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*²¹⁴ (art. 103 *L.j.a.*). Le législateur prévoit la possibilité d'être représenté, en certaines circonstances, par une personne autre qu'un avocat devant la section des affaires sociales. Ainsi, devant la section des affaires sociales, les parties peuvent être représentées par une personne de leur choix lorsqu'il s'agit d'un recours portant sur l'indemnisation des sauveteurs et des victimes d'actes criminels, d'un recours formé en vertu de l'article 65 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* ou d'un recours formé en vertu de l'article 12 de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'amiantose ou de silicose dans les mines et les carrières*. Il faut rappeler que l'article 102 *L.j.a.* prévoit que « néanmoins le professionnel radié, déclaré inhabile à exercer sa profession ou dont le droit d'exercer ses activités professionnelles a été limité ou suspendu en application du Code des professions (chapitre C-26) ou d'une loi professionnelle ne peut agir comme représentant. » Aussi, le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale ou un organisme qui est son délégué dans l'application de la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* peut se faire représenter par une personne de son choix dans la mesure où il s'agit d'un recours exercé en vertu de cette loi ou de la *Loi sur la justice administrative* en matière de sécurité ou soutien du revenu, d'aide et d'allocations sociales. Enfin, le requérant pourra, s'il s'agit d'un recours en matière d'immigration et qu'il ne peut se présenter lui-même du fait qu'il ne se trouve pas au Québec, se faire représenter par un parent ou par un organisme sans but lucratif voué à la défense ou aux intérêts des immigrants. Le mandataire devra cependant fournir au Tribunal un mandat écrit signé par la personne qu'il représente, attestant de la gratuité du mandat (art. 102 *L.j.a.*)²¹⁵.

4) Le quorum

La loi est ainsi faite que le quorum du Tribunal administratif varie selon les sections. Il varie même à l'intérieur de chaque section en fonction de l'origine du recours (art. 21, 22.1, 25, 27, 29, 31, 33, 35 et 37 *L.j.a.*). Mention-

nons cependant que « dans tous les cas, un membre seul est appelé à siéger lorsqu'il y a lieu de décider des mesures relatives à la gestion des recours ou des questions qui sont incidentes à ceux-ci » (art. 82, al. 4 *L.j.a.*).

Rappelons que les règles relatives au quorum doivent être respectées strictement sous peine d'entraîner la nullité de la décision²¹⁶.

5) La procédure introductive et préliminaire

Le requérant dispose d'un délai de 30 jours de la notification de la décision contestée ou des faits qui y donnent ouverture pour porter un recours devant la section des affaires immobilières, la section du territoire et de l'environnement et la section des affaires économiques. Ce délai est de 60 jours devant la section des affaires sociales. Cependant, aucun délai n'est applicable lorsque l'autorité administrative fait défaut de disposer d'une demande de révision dans le délai fixé par la loi (art. 110, al. 1 *L.j.a.*).

L'article 110 *L.j.a.* fait une distinction entre la décision (la date de la décision) et la notification. La notification de la décision marque le point de départ du délai durant lequel l'administré peut déposer un recours au T.A.Q. La date de la décision est celle qui correspond à la manifestation définitive de l'intention du ou des décideurs²¹⁷. Elle ne correspond pas nécessairement à la notification. La notification est le moment où l'administré est censé prendre connaissance de la décision finale (de l'intention finale du décideur). Elle peut correspondre à la date de la décision, par exemple si la décision était remise de main à main à l'administré, mais elle correspond généralement à une date ultérieure soit le moment où elle est communiquée « officiellement » à l'administré²¹⁸.

La requête en contestation peut être déposée soit au secrétariat du Tribunal, soit dans tout greffe de la Cour du Québec²¹⁹. Dans ce dernier cas, le greffier transmet la requête au secrétaire du Tribunal (art. 110, al. 2 *L.j.a.*). La requête indique la décision qui fait l'objet du recours ou les faits qui y donnent ouverture. Elle expose sommairement les motifs invoqués au soutien de la requête et les conclusions recherchées. Elle contient aussi le nom, l'adresse et le numéro de téléphone et de télécopieur du représentant du requérant.

214. L.Q. 1997, c. 75.

215. Voir *supra*, note 159.

216. *IBM Canada Limited c. Sous-ministre du Revenu national-Douanes et accises*, [1992] 1 C.F. 663 (C.A.).

217. *Tremblay c. Québec (Commission des affaires sociales)*, [1992] 1 R.C.S. 952, EYB 1992-67795; *Houle c. Vermette*, J.E. 97-1298, REJB 1997-01088 (C.A.).

218. Par exemple, *A.M. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, [2003] T.A.Q. 784 (T.A.Q.).

219. Le T.A.Q. considère que la date de l'oblitération postale constitue la date du dépôt du recours : *Affaires sociales – 449*, [2000] T.A.Q. 182 (T.A.Q.).

La règle 10 des *Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec*²²⁰, bien qu'elle reprenne en partie le contenu de l'article 111 *L.j.a.*, ajoute quelques éléments (art. 111, al. 2 *L.j.a.*). Elle prévoit que la requête introductive du recours doit être présentée par écrit. Elle précise qu'on peut utiliser le formulaire prescrit par le Tribunal.

La requête doit comprendre les informations suivantes (à défaut d'utiliser le formulaire prescrit qui renvoie à ces éléments d'information) :

- le nom, l'adresse du requérant, son numéro de téléphone et, le cas échéant, son adresse électronique et le numéro de son télécopieur (éléments déjà prévus par l'article 111 *L.j.a.*);
- si le requérant est représenté, le nom et l'adresse du représentant, son numéro de téléphone et, le cas échéant, son adresse électronique et le numéro de son télécopieur;

- les motifs invoqués au soutien du recours (sommairement);
- les conclusions recherchées.

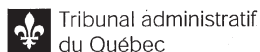
La décision contestée ou les documents reliés aux faits doivent être joints à la requête. À défaut, la requête indique :

- si l'objet du recours est une décision, le nom de l'autorité qui a pris la décision, la date de cette décision, le numéro de dossier attribué par cette autorité; dans le cas où l'objet du recours n'est pas une décision, les faits qui y donnent ouverture.

Enfin la requête est signée par le requérant ou son représentant.

Nous avons reproduit ci-après le formulaire de requête introductive d'un recours mis à la disposition des requérants par le T.A.Q.

220. Précitées, note 211. Le T.A.Q. s'est notamment fondé sur la règle 10 des *Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec* pour conclure que rien n'empêchait une personne morale, par la voie de ses officiers, de signer une demande introductive : *363986 Canada Inc. c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [2002] T.A.Q. 1463 (rés.) (T.A.Q.).


**REQUÊTE INTRODUCTIVE
D'UN RECOURS**
IMPORTANT

La requête doit contenir les renseignements demandés ci-dessous, être accompagnée de certains documents et, le cas échéant, du paiement des frais. **Lire attentivement l'information au verso.**

S.V.P. remplir en caractères d'imprimerie

La forme masculine utilisée dans le présent formulaire désigne aussi bien les femmes que les hommes.

1 Identité du requérant et, s'il y a lieu, de son procureur ou représentant (veuillez nous aviser de tout changement d'adresse)					
Requérant <input type="checkbox"/> M. <input type="checkbox"/> M ^{me}		Nom de la personne		Prénom	
<input type="checkbox"/> Entreprise		Nom de l'entreprise		Prénom	
		Nom de l'interlocuteur			
Adresse		Numéro Rue ou avenue		Appartement ou bureau	
		Municipalité		Province	
				Code postal	
Téléphones – TélécoPIeur		Ind. rég. Résidence		Ind. rég. Bureau	
				Poste	
				Ind. rég. TélécoPIeur	
Représenté par (s'il y a lieu)					
<input type="checkbox"/> Procureur (avocat)		Nom de la personne ou nom du bureau		Prénom	
<input type="checkbox"/> Autre représentant (voir verso)					
Adresse		Numéro Rue ou avenue		Appartement ou bureau	
		Municipalité		Province	
				Code postal	
Téléphones – TélécoPIeur		Ind. rég. Bureau		Ind. rég. Résidence	
				Ind. rég. TélécoPIeur	

2 Présentation de la contestation					
ANNEXEZ UNE COPIE DE LA DÉCISION que vous contestez ou une copie des documents se rapportant à l'événement que vous contestez que vous avez reçus du ministère ou de l'organisme public. En matière de <i>fiscalité municipale</i> , annexez également une copie de votre demande de révision.					
Indiquez la nature de la décision ou de l'événement que vous contestez					
Indiquez le nom du ministère ou de l'organisme public dont vous contestez la décision ou qui est responsable de l'événement					
Numéro du dossier à ce ministère ou à cet organisme (s'il y a lieu)			Date de la décision ou de l'événement		
			Année Mois Jour		

3 Objet et motifs de la requête					
Indiquez là où les conclusions que vous recherchez pour votre affaire					
Exposez sommairement les motifs ou les raisons de votre contestation (si l'espace est insuffisant, annexez une feuille)					

4 Mode de paiement des frais (s'il y a lieu)					
1 <input type="checkbox"/> Argent comptant (au comptoir seulement)		5 Carte de crédit		Numéro	
2 <input type="checkbox"/> Carte de débit (au comptoir seulement)		<input type="checkbox"/> Master Card		Mois Année	
3 <input type="checkbox"/> Chèque certifié		<input type="checkbox"/> Visa		Date de mise en vigueur	
4 <input type="checkbox"/> Mandat-poste				Date d'expiration	

5 Signature du requérant ou de son procureur (représentant)					
Signé à (lieu)		Année		Mois Jour	
Nom					
Signature					

6 Espace réservé à l'administration					
<input type="checkbox"/> Secrétariat du Tribunal		<input type="checkbox"/> Greffe de la Division des petites créances			
Localité		Date du dépôt de la requête			
		Année Mois Jour			
Frais		Numéro du reçu		Date du paiement	
\$				Année Mois Jour	

Il est important de mentionner que le législateur a clarifié la question de l'application des règles relatives à l'avis prévu à l'article 95 C.p.c. Une partie qui allègue qu'une loi, un règlement adopté en vertu d'une telle loi, un décret, un arrêté en conseil ou une proclamation du lieutenant-gouverneur, du gouverneur général, du gouvernement du Québec ou du gouverneur général en conseil est soit inapplicable constitutionnellement, soit invalide ou inopérante, y compris en regard de la *Charte canadienne des droits et libertés* ou de la *Charte des droits et libertés de la personne*, devra faire parvenir un avis au procureur général comme le prévoit l'article 95 C.p.c. (art. 112 *L.j.a.*). La demande formulée en ce sens devra évidemment être conforme au pouvoir limité dont dispose le T.A.Q. sur cette question²²¹.

L'avis, rappelons-le, devra énoncer la prétention et exposer de façon précise les moyens sur lesquels la partie se base²²². Il n'existe pas de forme particulière sur la façon de rédiger l'avis. Il suffit que l'avis fasse mention des prétentions et des moyens qu'entend soulever le « requérant ». Il s'agit des seuls moyens qui pourront être invoqués devant le Tribunal sur la question de la constitutionnalité ou de la validité du texte attaqué. Il appartient donc au requérant de préciser la ou les dispositions qu'il invoque au soutien de ses prétentions²²³. Cet avis doit être accompagné d'une copie des actes de procédure et signifié au moins 30 jours avant la date d'audition²²⁴. L'avis a pour objet de permettre au procureur général de participer à l'enquête. Un avis ne pourrait donc être signifié après que l'enquête a déjà débuté²²⁵. Le Tribunal peut cependant autoriser un ajournement pour permettre à une partie de signifier un avis au procureur général²²⁶. Le défaut d'avis empêche de contester la « constitutionnalité ou la validité » d'un article de loi, d'un règlement ou d'un décret²²⁷.

Le défaut d'avis ne constitue pas, cependant, un empêchement à procéder au fond de la question²²⁸.

Le secrétaire du Tribunal fait parvenir une copie de la requête à la partie contre laquelle le recours est formé et aux autres personnes indiquées à la loi (art. 113 *L.j.a.*). L'autorité administrative dont la décision est contestée doit, dans les 30 jours de la réception de la requête qui lui est acheminée, transmettre au secrétaire du Tribunal et au requérant une copie du dossier relatif à l'affaire ainsi que le nom, l'adresse et le numéro de téléphone et de télécopieur de son représentant. L'organisme municipal responsable de l'évaluation qui est contestée doit pour sa part transmettre une copie des documents pertinents dans les dix jours de la réception de l'avis d'audience. Le législateur prévoit enfin que l'accès au dossier demeure régi par la loi applicable à l'autorité administrative (art. 114 *L.j.a.*)²²⁹. Par ailleurs, « le défaut par une autorité administrative de transmettre la copie du dossier dans le délai prévu à l'article 114 donne ouverture, sur demande du requérant, à la fixation par le Tribunal d'une indemnité qui lui apparaît juste et raisonnable compte tenu des circonstances de l'affaire et de la durée du retard. » (art. 114.1 *L.j.a.*).

Le Tribunal peut, à la demande d'une partie (il ne peut donc agir de plein droit), sur simple requête, rejeter un recours qu'il juge abusif ou dilatoire. Cette requête peut aussi être présentée à l'encontre d'une demande fondée sur l'article 154 *L.j.a.*²³⁰. Le Tribunal peut aussi assujettir un recours à certaines conditions (art. 115 *L.j.a.*).

Le T.A.Q. doit tenir compte, lors d'une demande de rejet, du fait que le recours en contestation a un caractère *de novo* contrairement au processus civil (appel à la Cour

221. Voir le titre I du présent volume.

222. *M.H. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, T.A.Q.E. 2003AD-14 (T.A.Q.); *J.-R. M. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, T.A.Q.E. 2004AD-53 (T.A.Q.).

223. *Montréal (Ville de) c. Salois*, [1993] R.J.Q. 2747, EYB 1993-64305 (C.A.); *R. c. 2866-3011 Québec Inc.*, J.E. 96-211 (C.S.), EYB 1995-103638.

224. Le Tribunal a adopté une approche nuancée s'adaptant aux circonstances particulières de chaque cas quant à la nature du délai de 30 jours. Il a donc permis occasionnellement que l'avis soit signifié au-delà du délai de 30 jours lorsqu'aucun préjudice n'en résultait. Pour le Tribunal, il s'agit alors d'adopter une interprétation généreuse pour ne pas priver un justiciable de ses droits : *P.T. c. Québec (Ministre de l'éducation)*, T.A.Q.E. 2004AD-3 (T.A.Q.).

225. *Corporation professionnelle des médecins du Québec c. Thibault*, J.E. 94-1277, EYB 1994-28663 (C.Q.); *contra* : *Procureur général du Québec c. Autobus Concorde II Ltée*, J.E. 94-27, EYB 1993-75730 (C.Q.).

226. *Dupuis c. Gilbert*, J.E. 91-376, EYB 1991-76134 (C.S.); *Hamann c. Commission des affaires sociales*, J.E. 94-1686, EYB 1994-73497 (C.S.) (la CAS a rendu sa décision en fondant son pouvoir sur l'article 23 de la *Loi sur la Commission des affaires sociales*); *Affaires sociales – 178*, T.A.Q.E. 99AD-74 (T.A.Q.).

227. *Beaujardin c. St-Laurent*, [1988] R.D.J. 16, EYB 1988-59041 (C.A.); *Rémillard c. Barreau du Québec*, J.E. 96-1416, EYB 1995-30613 (C.S.); *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, [1997] 1 R.C.S. 241, REJB 1997-00051.

228. *Bartolini c. Chagnon*, [1991] R.J.Q. 1702, EYB 1991-75916 (C.S.).

229. La pratique nous démontrera la portée exacte de cette dernière règle. Peut-on prétendre qu'une partie du dossier pourrait demeurer inaccessible au requérant? La question du droit à une défense pleine et entière se soulèvera en plusieurs circonstances. Ainsi le T.A.Q. a-t-il décidé qu'un justiciable avait droit de prendre connaissance des documents auxquels fait référence implicitement la décision de l'organisme puisque ces documents sont pertinents à la contestation : *Boehringer Ingelheim Canada c. Laval (Ville de)*, T.A.Q.E. 2004AD-104 (T.A.Q.). De même, le T.A.Q. a décidé que le dossier de l'autorité administrative ne devait pas être épuré des déclarations obtenues dans le cadre d'une enquête à moins d'établir que la sécurité des personnes (témoins) qui ont fait ces déclarations est compromise : *N.P. c. Québec (Ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille)*, [2005] T.A.Q. 45.

230. *Affaires sociales – 263*, T.A.Q.E. 99AD-194 (T.A.Q.).

d'appel)²³¹. En effet, il faut éviter de transformer le recours en contestation de plein droit en un recours sur permission. Pour autant que le recours soulève des arguments cohérents et défendables bien qu'ils puissent être discutables ou même contredire des opinions admises, la requête sera rejetée²³².

Il est possible aussi que l'autorité qui a rendu la décision contestée devant le Tribunal ait omis de prendre position sur des questions que la loi l'obligeait à considérer. Dans cette situation le Tribunal peut, si la date d'audition n'est pas fixée, suspendre l'instance pour une période qu'il fixe afin que l'autorité administrative ou l'autorité décentralisée puisse agir. À l'expiration du délai fixé par le Tribunal, ce dernier entend le litige comme s'il s'agissait d'un recours à l'égard de la décision originale (art. 116 *L.j.a.*)²³³.

Le président ou le vice-président de la section concernée peut, lorsque les questions soulevées par plusieurs dossiers sont en substance les mêmes ou lorsque des matières peuvent être convenablement réunies, peu importe qu'il s'agisse des mêmes parties dans chaque dossier, ordonner que les dossiers soient joints aux conditions qu'il fixe. Toutefois, cette ordonnance peut être révoquée au moment où le Tribunal entend l'affaire, s'il considère que l'intérêt de la justice serait mieux servi (art. 118 *L.j.a.*).

Dans l'article 119 *L.j.a.*, le législateur énumère des recours qui doivent être instruits et jugés d'urgence. Parmi ceux-ci, mentionnons le recours formé 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* concernant une personne gardée en établissement de santé ou de services sociaux (art. 119 (4) *L.j.a.*).

6) La conférence de gestion, la conciliation et la conférence préparatoire

La *Loi sur la justice administrative* autorise le Tribunal à utiliser un moyen particulier pour encadrer le déroulement de l'instance devant le T.A.Q. Il s'agit de la conférence de gestion (art. 119.1 et s. *L.j.a.*). La conférence de gestion peut être convoquée, d'office ou sur demande d'une partie, par le président du Tribunal, le

vice-président responsable de la section concernée ou le membre désigné par l'un d'eux. Elle peut être convoquée si les circonstances le justifient, notamment lorsque l'une des parties ne respecte pas un délai prescrit par la loi. Elle a pour objet, notamment, de convenir entre les parties d'une entente sur le déroulement de l'instance en précisant les engagements de chacune et en fixant le calendrier des échéances à respecter, ou à défaut d'entente entre les parties, de fixer ces échéances, de décider des moyens propres à simplifier ou à accélérer le déroulement de l'instance et à abrégé l'audition, ou, aussi, à inviter les parties à participer à une conférence de règlement à l'amiable (art. 119.1 (1) à (4) *L.j.a.*). Le défaut de respecter les échéances déterminées lors de cette conférence, peut entraîner la forclusion (art. 119.5 *L.j.a.*). L'article 119.6 *L.j.a.* prévoit une règle particulière. On peut y lire que « Sur réception par le Tribunal d'une copie d'un dossier en matière d'indemnité ou de prestation, le président du Tribunal, le vice-président responsable de la section concernée ou le membre désigné par l'un d'eux doit, si la matière et les circonstances d'une affaire le permettent, offrir aux parties la tenue d'une séance de conciliation par un membre ou un membre du personnel choisi par le président du Tribunal ou la personne qu'elle désigne. »

La *Loi sur la justice administrative* prévoit aussi un processus de conciliation et, tout aussi fondamental, la possibilité de convoquer les parties à une conférence préparatoire.

Le processus de conciliation a été conçu de façon à laisser beaucoup de latitude au T.A.Q. En effet, le président, le vice-président responsable de la section concernée, le membre désigné par l'un d'eux ou un membre appelé à siéger dans une affaire peut, s'il le considère utile et si la matière et les circonstances le permettent et dans la mesure uniquement où les parties y consentent, présider une séance de conciliation ou permettre la tenue d'une telle séance. Il est intéressant de noter que, pour ce faire, l'audience peut être suspendue à tout moment avant le délibéré. Par ailleurs, « [d]ans le cas d'un recours portant sur une décision réclamant des prestations indûment reçues en matière de sécurité du revenu, d'un recours portant sur une décision fondée sur l'état d'invalidité d'une personne en matière de régime de rentes ou d'un recours en matière d'indemnisation en vertu de la *Loi sur l'assu-*

231. Par analogie, *Prévost c. Ménard*, J.E. 94-412, EYB 1994-57862 (C.A.).

232. Par analogie : *Centre Sportif Laprairie Inc. (Dans l'affaire de la faillite de :) c. Place de Citière (1981) Inc.*, [1984] R.D.J. 388 (C.A.); *Fecteau c. Noël*, [1995] D.D.O.P. 210 (exemple, arguments incohérents et indéfendables). Voir aussi *Affaires sociales – 299*, [1999] T.A.Q. 305 (T.A.Q.); *Ligue de taxi de Montréal Inc. c. Commission des transports du Québec*, [1999] T.A.Q. 1409 (T.A.Q.). Cependant, un recours sera jugé abusif s'il s'inscrit dans une longue liste de recours déposés par la même personne sur le même sujet malgré que l'organisme ou le tribunal se soit prononcé à plusieurs reprises, de façon claire et non équivoque, sur l'objet du recours : *Morin c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, T.A.Q.E. 2006AD-236 (T.A.Q.).

233. Mentionnons que l'article 117 *L.j.a.* prévoit une règle particulière à l'égard d'une question touchant le titre III de la *Loi sur le régime de rentes du Québec*, L.R.Q., c. R-9.

rance automobile (chapitre A-25), le président du Tribunal ou le vice-président responsable de la section concernée peut convoquer les parties à une première séance de conciliation et désigner le conciliateur. Les parties sont tenues d'y participer » (art. 120, al. 2 *L.j.a.*). La conciliation ne suspend pas l'instance (art. 121, al. 2 *L.j.a.*). L'objectif de la conciliation est « d'aider les parties à communiquer, à négocier, à identifier leurs intérêts, à évaluer leurs positions et à explorer des solutions mutuellement satisfaisantes » (art. 121, al. 1 *L.j.a.*). La séance de conciliation a lieu à huis clos (121.1, al. 2 *L.j.a.*). De plus, « rien de ce qui a été dit ou écrit au cours d'une séance de conciliation n'est recevable en preuve devant un tribunal judiciaire ou devant une personne ou un organisme de l'ordre administratif lorsqu'il exerce des fonctions juridictionnelles ». Le caractère privilégié des échanges comporte-t-il des limites? Le principe de la confidentialité des échanges dans le cadre d'une négociation (discussion « sous toutes réserves ») est déjà reconnu en vertu du droit commun (common law). Toutefois, le principe de la confidentialité ne s'étend pas aux agissements trompeurs ou aux déclarations malhonnêtes. En effet, la règle n'aurait pas pour but de protéger les rapports malhonnêtes, par exemple les cas de fraude²³⁴. Il y a donc lieu de se demander si une telle exception prévaudra malgré le libellé de l'article 122 *L.j.a.* Les parties peuvent cependant consentir à ce que l'information divulguée dans le processus de conciliation soit rendue publique (art. 122 *L.j.a.*)²³⁵. Le conciliateur ne peut non plus être contraint de divulguer ce qui lui a été révélé ou ce qu'il a appris lors d'une séance de conciliation. Cette règle ne vaut cependant que devant les instances mentionnées précédemment (art. 123, al. 1 *L.j.a.*). De plus, nul n'a droit d'accès à un document contenu dans un dossier de conciliation. Il ne peut à cet égard invoquer la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (art. 123, al. 2 *L.j.a.*).

Le conciliateur a aussi pour fonction, après consultation des parties, de définir les règles applicables et les mesures propres à faciliter le déroulement de la conciliation et le calendrier des rencontres (art. 121.1, al. 1 *L.j.a.*). Le calendrier des échéances peut cependant être modifié par le membre du Tribunal qui préside une séance de

conciliation (art. 121.2, al. 1 *L.j.a.*). La conciliation a lieu en présence des parties et de leurs représentants. Par ailleurs, si les parties y consentent, le conciliateur peut rencontrer les parties séparément. Les personnes dont la présence est considérée utile au règlement du litige par le conciliateur ou les parties, par exemple un médecin expert, peuvent participer à la conciliation (art. 121.1, al. 3 *L.j.a.*). Le membre du Tribunal qui préside une séance de conciliation ne peut, si aucun accord n'intervient, entendre par la suite aucune demande relative au litige (art. 121.2, al. 2 *L.j.a.*).

À la suite du processus de conciliation, tout accord est constaté par écrit et signé par le conciliateur et les parties (et le cas échéant par leurs représentants). Cet accord lie les parties. De plus, cet accord, s'il est intervenu à la suite d'une séance de conciliation présidée par un membre du Tribunal, met fin à l'instance et devient exécutoire comme une décision du Tribunal. Par ailleurs, si l'accord est intervenu à la suite d'une séance de conciliation tenue par un membre du personnel, il a alors les mêmes effets que s'il avait été entériné par le Tribunal (art. 124 *L.j.a.*). La question de savoir si le Tribunal pourrait rescinder l'accord pour vice de consentement est cependant litigieuse²³⁶.

Le président, le vice-président de la section concernée ou le membre désigné pour entendre une affaire peut, si les circonstances le permettent et s'il le juge utile, convoquer les parties à une conférence préparatoire (art. 125 *L.j.a.*). Cette conférence préparatoire a alors des objets particuliers. Elle doit servir à définir les questions à débattre lors de l'audience, à évaluer l'opportunité de clarifier et de préciser les prétentions des parties ainsi que les conclusions recherchées, à assurer l'échange entre les parties de toute preuve documentaire, à planifier le déroulement de la procédure et de la preuve lors de l'audience, à examiner la possibilité d'admettre certains faits ou d'en faire la preuve par déclaration sous serment et enfin à examiner toute question pouvant simplifier ou accélérer le déroulement de l'audience (art. 125, (1^o) à (6^o) *L.j.a.*).

Les ententes auxquelles en viennent les parties sont consignées dans un procès-verbal qui est signé par les parties et le membre qui les a convoquées. Ce procès-verbal

234. *Bertram c. La Reine*, [1996] 1 C.F. 756, 768; *Desjardins c. Domtar Inc.*, J.E. 96-2150, EYB 1996-29299 (C.S.) (faits dévoilés en cours de négociation démontrant une volonté d'interpréter de façon déloyale un contrat de travail. Ces faits sont de nature à démontrer une attitude contraire à la morale commerciale et de nature à causer un préjudice sérieux au demandeur. Il s'agit alors d'une exception au principe de la confidentialité).

235. Le Tribunal ne peut passer outre au refus de consentir à la divulgation : *J.P. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, T.A.Q.E. 2004AD-265 (T.A.Q.).

236. Par exemple, le Tribunal a accueilli la requête en retrait de désistement intervenu à la suite d'une séance de conciliation dans *H.C. c. Québec (Ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille)*, [2004] T.A.Q. 363 (rés.). Cette possibilité bien que non retenue est aussi évoquée notamment dans *S.G. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, T.A.Q.E. 2004AD-205 (T.A.Q.). Par ailleurs, le T.A.Q. s'est refusé à annuler un désistement contenu dans une transaction au motif qu'il n'avait pas compétence pour annuler la transaction ce qui constituait en soi un nouveau litige : *K.T. c. Centre de la petite enfance X*, [2005] T.A.Q. 200 (T.A.Q.). Le T.A.Q. s'est aussi refusé à réviser un accord de conciliation en vertu des pouvoirs qui lui sont dévolus par l'article 154 *L.j.a.* : *A. c. Québec (Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale)*, T.A.Q.E. 2006AD-331 (T.A.Q.).

contient aussi les décisions rendues lors de cette conférence. Ces ententes et ces décisions gouvernent alors le déroulement de l'instance sauf si le Tribunal juge, au moment où il entend l'affaire, qu'il y a lieu d'y déroger pour prévenir une injustice (art. 127 *L.j.a.*).

7) L'audience

L'article 128 *L.j.a.* prescrit que le Tribunal favorise, dans la mesure du possible, la tenue d'une audience à une date et à une heure où les parties et les témoins peuvent être présents sans inconvénient majeur pour leurs occupations ordinaires. Il s'agit d'une obligation de moyen et non de résultat. Elle est de nature cependant à motiver des demandes de remise. Qu'en est-il de la notion d'inconvénient majeur? La demande d'ajournement est un droit relatif. Il appartient au Tribunal d'en apprécier la justesse selon les circonstances de chaque situation (droit à l'avocat, avis d'audience insuffisant ou incomplet, témoin absent, caractère dilatoire de la demande, etc.). Le « droit de se faire entendre » est donc à la source même de la demande de remise²³⁷. L'inconvénient majeur doit donc être assimilé dans cet esprit à la « difficulté » de se faire entendre; cette difficulté, sans être absolue, doit être majeure c'est-à-dire de nature à causer un tort majeur à l'administré. Le Tribunal devra aussi acheminer aux parties, comme le veut la pratique habituelle, un avis avant l'audience. Cet avis doit être transmis dans un délai raisonnable ou dans le délai fixé par la loi. Cet avis doit mentionner l'objet, la date, l'heure et le lieu de l'audience, le droit des parties d'être assistées ou représentées; il doit, à ce sujet, indiquer les catégories de personnes habilitées par la loi à le faire. L'avis mentionne aussi le pouvoir du Tribunal de procéder en l'absence d'une partie lors de l'audience si cette absence n'est pas justifiée valablement (art. 129 *L.j.a.*).

Tout journaliste qui démontre sa qualité est admis même lorsque l'audience est à huis clos. Dans ce cas, il ne peut cependant publier ou diffuser une information permettant d'identifier les personnes concernées sauf si la loi ou le Tribunal l'y autorise. Le Tribunal peut cependant empêcher un journaliste d'assister à une telle audience s'il juge que sa présence est de nature à causer préjudice à une personne dont les intérêts peuvent être touchés par l'instance (art. 130 *L.j.a.*). Le Tribunal peut, comme nous l'avons déjà vu, en tout temps, d'office ou sur demande d'une partie, restreindre ou interdire la divulgation, la publication ou la diffusion de renseignements ou de documents. Le Tribunal exerce ce pouvoir lorsqu'il le juge

nécessaire pour préserver l'ordre public ou si le respect du caractère confidentiel des renseignements ou des documents le requiert pour assurer la bonne administration de la justice (art. 131 *L.j.a.*)²³⁸.

Une partie qui désire citer un témoin à comparaître le fait au moyen d'une citation délivrée par un membre ou l'avocat qui la représente. Cette citation est signifiée selon les règles de procédure du Tribunal. Au cours de l'audience, toute partie peut interroger et contre-interroger les témoins pour assurer une procédure équitable. Un témoin ne peut refuser de répondre sans motif valable aux questions légalement posées. Le témoin peut cependant invoquer les exceptions prévues aux articles 307 et 308 C.p.c. (art. 132 et 133 *L.j.a.*).

L'article 307 C.p.c. prévoit « qu'un témoin ne peut être contraint de divulguer une communication que son conjoint lui aurait faite au cours de leur vie commune ». Cette disposition serait d'ordre public et le tribunal pourrait d'office en aviser la partie concernée. L'article 308 C.p.c., quant à lui, se lit comme suit : « De même, ne peut être contraint de divulguer ce qui lui a été révélé dans l'exercice de ses fonctions le fonctionnaire de l'État, si le juge est d'avis, pour les raisons exposées dans la déclaration assermentée du ministre ou du sous-ministre de qui relève le témoin, que la divulgation serait contraire à l'ordre public. » Il s'agit ici d'une codification de l'immunité relative à la confidentialité dont jouit la Couronne. L'article 308 C.p.c. vise le gouvernement québécois. Il doit être interprété de façon à respecter le droit d'un justiciable à une audition complète et équitable. Le Tribunal est donc appelé à apprécier si le tort causé par la révélation d'une preuve lors de l'audience est plus préjudiciable pour l'ordre public (et non l'intérêt public) que pour le justiciable²³⁹.

Le Tribunal peut aussi ajourner l'audience s'il est d'avis que l'ajournement ne causera pas de retard déraisonnable à l'instance et n'entraînera pas de déni de justice. Il peut notamment ajourner l'instance en vue de favoriser un règlement à l'amiable. Lorsqu'il ajourne l'audience, le Tribunal détermine les conditions de cet ajournement (art. 134 *L.j.a.*).

En cas d'empêchement d'un membre de poursuivre une audition ou en cas de cessation de fonction d'un membre siégeant à l'audience, un autre membre désigné par le président ou le vice-président responsable de la sec-

237. Par exemple, une demande de remise *sine die* accordée par déférence pour le pouvoir judiciaire a été considérée comme un excès de compétence allant à l'encontre du droit d'une partie d'être entendue : *Syndicat des débardeurs, section locale 375 c. Lauzon*, [1994] R.J.Q. 1382, EYB 1994-28563 (C.S.).

238. *292411 Canada Inc. c. Montréal (Ville de)*, précité, note 138.

239. *Procureur général du Québec c. Dorion*, [1993] R.D.J. 88, EYB 1992-55948 (C.A.).

tion concernée peut, si les parties y consentent, poursuivre cette audition et s'en tenir, quant à la preuve testimoniale déjà produite, aux notes et au procès-verbal de l'audience ou, le cas échéant, aux notes sténographiques ou à l'enregistrement de l'audition (art. 136 *L.j.a.*).

8) La preuve

Les aspects abordés dans la section sur la preuve sont liminaires. Ainsi, toute partie peut présenter tout moyen pertinent de droit ou de fait pour la détermination de ses droits et obligations (art. 137 *L.j.a.*). La possibilité de présenter tout moyen de droit et de fait soulève de nombreuses questions, notamment eu égard à la recevabilité et à la valeur probante de la preuve. La première question concerne le fardeau de la preuve. Le fardeau de la preuve appartient à celui qui réclame un avantage. Le degré de preuve exigé est celui de la prépondérance des probabilités. Le législateur peut cependant prévoir des règles différentes²⁴⁰. En ce qui concerne la spécialisation des membres du Tribunal administratif, il faut retenir que le membre « spécialisé » doit, comme tout autre membre, décider selon la preuve. Il ne lui appartient pas de « faire » la preuve. Il fait partie de son rôle cependant d'éclairer les autres membres du « quorum » sur la teneur et la portée des documents ou des expertises soumis en preuve²⁴¹. Il importe également de rappeler les règles générales suivantes à l'égard de l'appréciation (valeur probante) que doit faire le Tribunal des expertises produites en preuve. Le Tribunal doit apprécier toute la preuve soumise et non seulement une partie²⁴². Le Tribunal, en présence d'opinions contradictoires (expertises), est libre de choisir l'opinion qu'il juge la plus pertinente. Il doit cependant fonder sa décision sur la preuve et s'en expliquer²⁴³.

La preuve par oui-dire soulève aussi des interrogations. Le oui-dire est souvent perçu avec réticence, puisqu'il ne constitue pas la meilleure preuve et qu'il ne permet pas de contre-interroger l'auteur de la déclaration. Le oui-dire est cependant admissible en preuve devant le T.A.Q. s'il offre, par ailleurs, des garanties minimales de fiabilité et que les parties ont la liberté de contredire cette preuve²⁴⁴. Il semble cependant qu'un tribunal qui rendrait une décision fondée exclusivement sur une preuve de oui-dire commettrait une erreur de droit²⁴⁵.

Se soulève aussi la question des faits postérieurs à la décision initiale. Le tribunal appelé à décider en appel du bien-fondé de la décision rendue par un organisme à une date donnée, peut-il considérer la preuve d'éléments nouveaux survenus après cette date pour justifier la décision de l'administration ou renverser cette décision? Permettons-nous ici un bref rappel. Lors d'une contestation *de novo*, on reconnaît au tribunal la possibilité d'approfondir le dossier par une enquête plus poussée. Il n'est donc pas limité aux seuls faits présentés à l'origine²⁴⁶ (voir ci-dessus : sous-section 2) -Les pouvoirs généraux du Tribunal). Un élément de preuve non disponible au moment de la décision, mais qui vient confirmer ou infirmer un aspect du dossier original peut donc être présenté lors de l'audition. Toute preuve pertinente est donc admissible, dans la mesure où les règles de justice naturelle sont respectées²⁴⁷. La problématique est quelque peu différente lorsque l'élément de preuve se rapporte à des faits survenus après la prise de décision, faits qui sont totalement indépendants et sans relation avec la décision initiale. La Cour suprême s'est penchée sur cette question dans le cadre de l'arbitrage de griefs²⁴⁸. Un salarié fut congédié à cause d'un problème d'alcoolisme. Au moment de l'arbitrage, le salarié a voulu mettre en preuve le fait qu'il avait

240. *Tousignant c. Commission des affaires sociales*, J.E. 84-675 (C.S.); *Saine c. Commission des affaires sociales*, [1994] R.J.Q. 2361, EYB 1994-73843 (C.S.).

241. *Huerto c. College of Physicians and Surgeons*, (1995) 26 Admin. L.R. (2d) 169 (C.A.Sask.) (preuve médicale et rôle de l'assesseur médecin).

242. *Chevalier c. Commission des affaires sociales du Québec*, J.E. 90-497, EYB 1990-76840 (C.A.); *Lelièvre c. Commission des affaires sociales*, J.E. 92-72, EYB 1991-75149 (C.S.); *Brouillette c. Commission des affaires sociales*, J.E. 96-1541, EYB 1996-88031 (C.S.); *Gilbert c. Québec (Tribunal administratif)*, REJB 2004-51262 (C.S.).

243. *Régie de l'assurance-maladie du Québec c. Commission des affaires sociales du Québec*, J.E. 93-1083, EYB 1993-74147 (C.S.) (la Cour supérieure a reconnu que devant une preuve contradictoire le tribunal était bien fondé de donner préséance à l'opinion du médecin traitant); *Racicot c. Commission d'appel en matières de lésions professionnelles*, [1996] C.A.L.P. 1786 (C.S.); *Rondeau c. Commission des affaires sociales*, J.E. 96-483, EYB 1996-71440 (C.A.); *Beaupré c. Commission des affaires sociales*, J.E. 97-679, REJB 1997-01478 (C.A.). Rappelons aussi, que le T.A.Q. n'est pas tenu obligatoirement de donner foi à un témoignage qui n'est pas contredit : *Trépanier c. Québec (Tribunal administratif)*, J.E. 2003-919, REJB 2003-38326 (C.S.).

244. *Khan c. College of physicians and Surgeons of Ontario*, (1992) 94 D.L.R. (4th) 193 (C.A.Ont.); *Journal de Montréal c. Syndicat des travailleurs de l'information du Journal de Montréal*, J.E. 95-87, EYB 1994-28943 (C.A.); *J.M.S. c. Québec (Ministre de la Solidarité sociale)*, [2002] T.A.Q. 318 (rés.) (T.A.Q.). Une preuve de cette nature doit cependant commander la prudence : *Paré c. Québec (Tribunal administratif)*, J.E. 2000-323, REJB 2000-16672 (C.S.). Ainsi, commettrait une erreur le tribunal qui s'appuie sur une déclaration écrite accablante en l'absence du déclarant, empêchant ainsi la partie adverse d'en contre-interroger l'auteur : *Thibault c. Québec (Tribunal administratif)*, précité, note 148 (C.S.).

245. *Côté c. Commission des affaires sociales*, J.E. 88-1367, EYB 1988-78220 (C.S.); *Société financière Speedo (1993) Ltée c. Québec (Tribunal administratif)*, précité, note 51.

246. *Industries Super Métal Inc. c. Commission d'appel en matières de lésions professionnelles*, précité, note 189; *Procureur général du Canada c. Dunham*, précité, note 189.

247. *Guimont c. Petit*, précité, note 190.

248. *Cie Minière Québec Cartier c. Québec (Arbitre des griefs)*, précité, note 191; voir aussi *Cabiakman c. Industrielle-Alliance Cie d'Assurance sur la vie*, [2004] 3 R.C.S. 195, REJB 2004-68723.

suivi depuis son congédiement une cure de désintoxication. Le problème d'alcoolisme qui avait justifié le congédiement n'existait donc plus. La Cour suprême a considéré que l'arbitre de griefs ne pouvait tenir compte de cette preuve. L'arbitre ne pouvait annuler la décision de l'employeur en se fondant sur des événements subséquents qui n'existaient pas au moment où cette décision fut rendue. La Cour suprême considère qu'il s'agit d'une question d'équité pour l'employeur. L'employeur ne peut congédier que s'il existe une cause juste et suffisante. L'arbitre doit donc se limiter à vérifier l'existence de cette cause juste et suffisante, autrement, l'issue du grief pourrait dépendre du moment où il est déposé ou du délai couru entre la mesure et l'audition du grief. De plus, le fait pour la cour de décider autrement conduirait à la situation absurde où le salarié secoué par le choc du congédiement décide de se prendre en main et de se réhabiliter, alors que s'il n'avait pas été congédié, une telle réhabilitation n'aurait probablement pas eu lieu. Cependant, « un arbitre peut se fonder sur une telle preuve, mais seulement lorsqu'elle est pertinente relativement à la question dont il est saisi. En d'autres termes, une telle preuve ne sera admissible que si elle aide à clarifier si le congédiement en question était raisonnable et approprié au moment où il a été ordonné ». Ainsi, l'arbitre peut recevoir en preuve des éléments obtenus subséquemment (rapports médicaux, témoignages) qui permettent d'établir (ou non) le bien-fondé de la décision originale. Ainsi, si les faits subséquents ont pour conséquence de transformer la demande originale, alors le tribunal n'aurait d'autre choix que de refuser cette preuve. Toutefois, si la preuve subséquente a un lien avec la demande originale, bien que l'organisme n'ait jamais pu l'apprécier, alors elle est recevable.

Enfin, rappelons que les plaidoiries des procureurs ne sauraient constituer de la preuve. La Cour suprême a rappelé que de considérer certains éléments extérieurs soulevés lors des plaidoiries comme de la preuve constitue une erreur de droit²⁴⁹.

Par ailleurs, le Tribunal peut refuser de recevoir toute preuve qui n'est pas pertinente ou qui n'est pas de nature à

servir les intérêts de la justice (art. 139 *L.j.a.*). Un élément de preuve est pertinent s'il est relié aux faits en litige, ou s'il est de nature à faire progresser l'enquête²⁵⁰. Le fait pour un tribunal de prendre « sous réserve » une objection à la preuve ne constitue pas un refus d'exercer sa compétence²⁵¹.

On reconnaît aussi, tout comme le fait le Code civil du Québec à l'article 2808, que le Tribunal prend connaissance d'office, dans les domaines relevant de sa compétence, de tout fait dont la notoriété rend l'existence raisonnablement incontestable. Est un fait notoire, un fait dont la connaissance est répandue. Cette connaissance peut varier dans le temps et dans l'espace.

Un membre du Tribunal prend aussi connaissance d'office des faits généralement reconnus, des opinions et des renseignements qui ressortissent à sa spécialisation ou à celle de la section à laquelle il est affecté (art. 141 *L.j.a.*). Il semble que plus l'organisme est spécialisé, plus sa connaissance d'office est grande. Par exemple, on a reconnu qu'un organisme spécialisé en matière de relations de travail pouvait se baser sur sa connaissance du système des relations de travail et son expérience particulière en ce domaine pour rendre sa décision²⁵². En matière d'évaluation foncière et d'expropriation, on reconnaît à un décideur la capacité de recourir à sa propre expérience pour effectuer ses propres calculs²⁵³. Cependant, il est tenu de fonder sa décision sur la preuve et de respecter les règles de justice naturelle, son expertise ne doit pas tenir lieu de preuve²⁵⁴. Le législateur a codifié en partie la règle jurisprudentielle²⁵⁵ qui veut que le Tribunal ne puisse retenir, dans sa décision, un élément de preuve que si les parties ont été à même d'en commenter ou d'en contredire la substance (art. 142 *L.j.a.*). Le Tribunal ne saurait fonder sa décision sur un argument de fait (par exemple, une opinion d'un expert) ou de droit – comme nous en reparlerons ci-après – (par exemple, l'application possible d'une disposition de la *Charte des droits et libertés de la personne*) relevé d'office, à moins que les parties aient été à même de présenter leurs observations²⁵⁶. Le Tribunal doit donc, selon les circonstances, soit obtenir les commentaires

249. *Grillas c. Ministère de la Main-d'oeuvre et de l'immigration*, [1972] R.C.S. 577; *Commission canadienne des transports c. Worldways Airlines Ltd.*, [1976] R.C.S. 751.

250. *Cloutier c. La Reine*, [1979] 2 R.C.S. 709.

251. *Commission scolaire Chomedey de Laval c. Caron*, J.E. 96-2310, EYB 1996-65546 (C.A.).

252. *SITBA c. Consolidated Bathurst Packaging*, [1990] 1 R.C.S. 282, EYB 1990-67694.

253. *Cité de Ste-Foy c. Société immobilière Enic Inc.*, [1967] R.C.S. 121; *Air Canada c. Mirabel (Ville de)*, précité, note 162. Le même raisonnement a prévalu en matière médicale : *Affaires sociales – 173*, [1999] T.A.Q. 31 (T.A.Q.).

254. *Huerto c. College of Physicians and Surgeons*, (1996) 34 Admin. L.R. (2d) 159 (C.A.). Voir *infra*, note 257.

255. Voir, notamment, *Conseil canadien des relations de travail c. Transair Ltd.*, [1977] 1 R.C.S. 722; *Kane c. Conseil d'administration de l'Université de Colombie-Britannique*, précité, note 137; *Air Canada c. Mirabel (Ville de)*, précité, note 162.

256. *Couture c. Québec (Tribunal administratif)*, REJB 2003-38889 (C.S.). Dans un autre contexte, la Cour d'appel a conclu que le Tribunal des droits de la personne avait violé les règles de l'équité procédurale en concluant à une atteinte au droit au respect de la vie privée alors qu'aucune des parties n'avait plaidé ni eu l'opportunité de plaider sur la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, ni demandé d'exclure un élément de preuve en vertu de l'article 2858 C.c.Q. : *Magasins Wal-Mart Canada Inc. c. Commission des droits de la personne*, J.E. 2005-441, EYB 2005-86103 (C.A.).

écrits des parties, soit procéder à une réouverture d'enquête. Cette règle ne s'applique pas à l'égard des faits qui peuvent être admis d'office, soit les faits dont la notoriété en rend l'existence raisonnablement incontestable²⁵⁷.

Les membres du Tribunal doivent aussi prendre connaissance d'office du droit en vigueur au Québec dans les domaines relevant de la compétence du Tribunal. Le niveau de connaissance variera donc d'une section à l'autre. La notion de droit en vigueur au Québec renvoie non seulement à la loi, mais aussi aux règlements²⁵⁸. Les règlements municipaux seraient exclus de la notion de « droit en vigueur au Québec », puisqu'ils ont une portée territoriale limitée²⁵⁹. Il faut inclure aussi les textes d'application des lois publiés dans la *Gazette officielle du Québec*²⁶⁰. Cette notion inclurait potentiellement les principes de la common law applicables en droit administratif. Toutefois, le plaideur doit alléguer, à moins d'une disposition contraire de la loi, les textes d'application d'une loi qui ne sont pas publiés dans la *Gazette officielle du Québec* ou d'une autre manière prévue par la loi (art. 140 *L.j.a.*). De plus, le Tribunal ne peut, tout comme à l'égard des faits, fonder sa décision sur un moyen de droit soulevé d'office par un membre à moins que les parties aient été invitées à présenter leurs observations (art. 142, al. 2 *L.j.a.*).

Enfin, l'article 138 *L.j.a.*, qui est de droit nouveau, prévoit la possibilité pour le Tribunal de subordonner la recevabilité de la preuve à des règles de communication préalable.

Cette disposition devrait aussi être utilisée notamment lorsque le dépôt d'une preuve requiert qu'une partie ait l'occasion d'en vérifier l'authenticité, par exemple, une preuve par bande audio ou vidéo où il est essentiel qu'une partie puisse vérifier l'authenticité des enregistrements avant son dépôt en preuve.

9) La récusation

Un membre du T.A.Q. qui connaît une cause valable de récusation le concernant doit la déclarer dans un écrit versé au dossier. Il doit aussi en aviser les parties (art. 143 *L.j.a.*). Il appartient cependant à une partie de demander la récusation d'un membre. La partie qui demande la récusation peut le faire à tout moment avant la décision, à la condition d'agir avec diligence. Cette demande doit être fondée sur des motifs sérieux. La demande est adressée au président du Tribunal. Le président, le vice-président responsable de la section concernée ou un membre désigné par l'un d'eux rend une décision à la suite de la demande à moins que le membre visé par la demande obtempère à celle-ci (art. 144 *L.j.a.*).

10) La décision

La décision est rendue par le membre du T.A.Q. qui a entendu l'affaire. Si l'affaire est entendue par plus d'un membre, la décision est alors prise à la majorité. En cas de dissidence de l'un des membres, ce dernier doit consigner ses motifs au dossier (art. 145, al. 1 *L.j.a.*). Une difficulté majeure se soulève lorsque le quorum n'est que de deux membres et que les opinions se partagent également. La loi prévoit que l'affaire est alors déferée au président, au vice-président responsable de la section concernée ou à un membre désigné par l'un d'eux. Celui désigné pour trancher l'affaire peut quant à la preuve testimoniale, et uniquement si les parties y consentent, s'en tenir aux notes et au procès-verbal de l'audience ou, le cas échéant, aux notes sténographiques ou à l'enregistrement de l'audition. Il est possible, cependant, même si les parties consentent à ce que la personne désignée procède sur dossier, de rappeler un témoin ou de requérir toute autre preuve dans le cas où cette personne désignée juge la consultation des documents précédents insuffisante (art. 145, al. 2 et 149 *L.j.a.*). Le même processus s'applique lorsqu'un membre est

257. Le T.A.Q. a reconnu, dans le cadre d'une requête sous l'article 154 *L.j.a.*, qu'il y avait une contravention à l'article 142 *L.j.a.* lorsque le Tribunal fondait sa décision sur sa seule connaissance personnelle à savoir que la discopathie était un problème de vieillissement de la colonne vertébrale, que cette condition personnelle se serait de toute manière manifestée dans les mois ou les années à venir et que le médecin aurait déterminé les mêmes limitations fonctionnelles si le requérant était demeuré asymptomatique après l'accident. Aucun de ces éléments n'avait été mis en preuve. Le Tribunal ajoutait qu'il n'existe pas de jurisprudence médicale puisque la jurisprudence ne constitue qu'une source de droit. Par ailleurs, cela ne signifie pas que le Tribunal doit faire abstraction des décisions antérieures qu'il a rendues sur des questions médicales similaires. Au contraire, ces décisions alimentent et enrichissent son expertise, donc sa connaissance d'office. Le recours à cette connaissance et à cette expertise doit cependant s'exercer en stricte conformité avec les dispositions de l'article 142 *L.j.a.* : *S.L. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, T.A.Q.E. 2004AD-213 (T.A.Q.); voir aussi : *J.-P.L. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, précité, note 117, où le T.A.Q. conclut que constitue une contravention à l'article 142 *L.j.a.*, et de ce fait un vice de fond au sens de l'article 154 *L.j.a.*, le fait pour un membre du tribunal (médecin orthopédiste) de s'appuyer sur des notions médicales spécifiques que l'on ne retrouve pas dans la preuve déposée devant le tribunal et sur lesquelles les parties n'ont pas été invitées à présenter leurs observations. Par ailleurs, dans *Procureur général du Québec c. Dumont*, REJB 2004-64756 (C.A.), la Cour d'appel reconnaît que c'est à bon droit que le décideur (médecin) s'est servi de ses connaissances pour questionner un témoin expert, lui-même médecin, lors de l'audience. Le fait que cet expert ait eu la possibilité de répondre aux questions du membre du Tribunal lors de l'audience est de nature à satisfaire les exigences de l'article 142 *L.j.a.*

258. *Hôpital Royal Victoria c. Marchand*, J.E. 95-735, EYB 1995-72694 (C.S.).

259. *Mercier (Ville de) c. Fortin*, J.E. 96-198, EYB 1995-84782 (C.S.).

260. *Guénette c. Montréal (Ville de)*, J.E. 96-1404, EYB 1996-85142 (C.Q.) (décret en vertu de la *Loi sur les biens culturels*).

dessaisi d'une affaire ou qu'un membre cesse d'exercer ses fonctions et qu'il n'a pas encore statué sur l'affaire et que les membres restants ne sont pas en nombre suffisant pour constituer le quorum (art. 147 à 149 *L.j.a.*).

Le président ou le vice-président responsable de la section concernée est autorisé à désigner un autre membre pour qu'il signe la minute d'une décision prononcée à l'audience en cas d'empêchement ou de cessation de fonction d'un membre (art. 150 *L.j.a.*).

La décision doit être rendue dans les trois mois de sa prise en délibéré. Le président peut cependant prolonger ce délai pour des motifs sérieux. Le président doit alors tenir compte des circonstances et de l'intérêt des parties. Si un membre saisi d'une affaire ne respecte pas ce délai de trois mois ou le délai prolongé par le président, ce dernier peut d'office ou à la demande d'une partie dessaisir ce membre de ce dossier. Avant de dessaisir le membre, le président doit de nouveau tenir compte des circonstances et de l'intérêt des parties (art. 146 *L.j.a.*).

Une copie de la décision doit être transmise à chacune des parties et aux autres personnes indiquées dans la loi (art. 152 *L.j.a.*). Cette décision doit expressément mentionner toute ordonnance de huis clos, de non-publication, de non-divulgateion ou de non-diffusion prononcée par le Tribunal (art. 151 *L.j.a.*).

Il appartient aux parties, une fois l'instance terminée, de reprendre possession des pièces qu'elles ont produites et des documents qu'elles ont transmis. À moins que le président n'en détermine autrement, les pièces et documents déposés au dossier peuvent être détruits à l'expiration d'un délai d'un an de la décision définitive du Tribunal ou de l'acte mettant fin à l'instance (art. 91 *L.j.a.*).

La décision du Tribunal est exécutoire suivant les modalités et les conditions qui y sont indiquées. Il faut toutefois que les parties en aient reçu copie ou en aient été autrement avisées (art. 156, al. 1 *L.j.a.*). Ces modalités et conditions en permettent l'exécution. Rappelons à cet égard que les motifs et le dispositif sont deux entités distinctes de la décision. Le dispositif doit être libellé en termes précis de façon que l'on puisse déterminer facilement et adéquatement ce qu'il ordonne d'accomplir²⁶¹. Il

faut être en mesure d'établir de façon précise ce à quoi une partie est condamnée²⁶². L'exécution forcée peut en être obtenue par le dépôt de la décision au greffe du Tribunal compétent et selon les règles du Code de procédure civile (art. 156, al. 2 *L.j.a.*). Une décision rendue en vertu de la *Loi sur l'expropriation* suit les règles prévues par cette dernière loi. La personne qui contrevient à une décision ou à une ordonnance exécutoire commet alors un outrage au tribunal (art. 157 *L.j.a.*). Enfin, soulignons que la décision du Tribunal est protégée par une clause privative « classique » (art. 158 *L.j.a.*)²⁶³.

Rappelons, comme nous le disions précédemment, que la décision du T.A.Q. peut faire l'objet d'une demande de rectification dans les cas où elle est entachée d'une erreur d'écriture, de calcul ou de quelque autre erreur matérielle. Cette rectification se fait sur dossier, sans formalité particulière, par le membre qui l'a rendue. Si le membre est empêché ou qu'il a cessé d'exercer ses fonctions, un autre membre désigné par le président ou par le vice-président responsable de la section concernée peut, sur demande d'une partie, rectifier la décision (art. 153 *L.j.a.*). Il est possible aussi pour le Tribunal de réviser ou de révoquer (réexaminer) toute décision qu'il a rendue pour l'un des motifs énoncés à l'article 154 de la loi, article dont nous avons déjà discuté. La requête en révision ou en révocation obéit à une procédure très souple. Il suffit qu'elle soit déposée au secrétariat du Tribunal dans un délai raisonnable à partir soit de la décision visée, soit de la connaissance du fait nouveau susceptible de justifier une décision différente. L'article 155 *L.j.a.* précise que la requête indique simplement la décision visée et les motifs invoqués à son soutien. Toutefois, les règles de procédure du Tribunal prévoient les autres renseignements que doit contenir la demande. La règle 11 des *Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec*²⁶⁴, dont nous avons déjà brièvement parlé et qui concerne toute demande autre que la requête introductive du recours, établit que celle-ci doit être présentée par écrit et qu'une copie doit être transmise aux autres parties. La demande indique le nom des parties, le numéro de dossier du Tribunal, les motifs invoqués à son soutien et les conclusions recherchées. Si le demandeur est représenté, la demande indique aussi son nom, son adresse, son numéro de téléphone et, le cas échéant, son adresse électronique et le numéro de son télécopieur. La demande est signée par le demandeur ou son représentant.

261. En effet, la décision étant sujette à l'homologation (art. 156, al. 2 *L.j.a.*) et à l'outrage au tribunal (art. 158 *L.j.a.*), il importe que l'on puisse conclure aisément s'il y a oui ou non défaut de s'y conformer.

262. *Alliance des infirmières de Sherbrooke c. Hôpital d'Youville*, J.E. 85-1037 (C.A.); *Régie de l'assurance-maladie du Québec c. Fédération des médecins spécialistes du Québec*, [1987] R.D.J. 555, EYB 1987-62483 (C.A.).

263. L'article 158 *L.j.a.* se lit comme suit : « 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. Tout juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler par procédure sommaire les jugements, ordonnances ou injonctions prononcés à l'encontre du présent article. »

264. Précitées, note 211.

Le secrétaire du Tribunal devra transmettre la requête aux autres parties qui pourront y répondre dans un délai de 30 jours de sa réception. Le Tribunal procède sur dossier à moins qu'il juge approprié d'entendre les parties ou qu'une des parties en fassent la demande.

11) L'appel

Les décisions du T.A.Q. sont finales et sans appel à l'exception des décisions rendues par la section des affaires immobilières et celles rendues en matière de protection du territoire agricole (art. 159 *L.j.a.*). Dans ces matières, une partie peut s'adresser à la Cour du Québec, quel que soit le montant en cause, pour obtenir, sur permission d'un juge, l'autorisation de porter la décision en appel. La demande se fait par requête accompagnée d'une copie de la décision et des pièces de la contestation, si elles ne sont pas reproduites dans la contestation. Cette requête doit être accompagnée d'un avis de présentation et signifiée à la partie adverse avant d'être produite au greffe de la cour. Elle doit aussi préciser les conclusions recherchées et énoncer sommairement les moyens que la partie requérante prévoit utiliser. La requête est déposée au greffe de la Cour du Québec où est situé le bien dans les 30 jours de la décision. Ce délai est de rigueur. Il ne peut être prolongé que si la partie démontre qu'elle était dans l'impossibilité d'agir (art. 160 et 161 *L.j.a.*). La demande ne sera accordée que si, selon l'opinion du juge qui entend la demande pour permission d'en appeler, la question est une question qui devrait être soumise à la cour (art. 159 *L.j.a.*) (voir le titre III du présent volume).

Le fait de déposer une demande pour permission d'en appeler ne suspend pas l'exécution de la décision du Tribunal. Il est cependant possible de s'adresser, par voie de requête, à un juge de la Cour du Québec qui peut suspendre l'exécution de la décision, si le requérant démontre qu'il lui en résulterait un préjudice grave et qu'il a produit une requête pour permission d'appeler (art. 162 *L.j.a.*). Soulignons par ailleurs que le fait d'accorder la permission d'appeler suspend l'exécution de la décision sauf si la cour ordonne l'exécution provisoire (art. 163, al. 3 *L.j.a.*). La Cour du Québec, au moment de l'audition de l'appel, procède sur dossier. Il n'y a donc pas de nouvelle enquête et elle se réfère à la preuve faite devant le Tribunal. La décision de la Cour du Québec est sans appel (art. 164 *L.j.a.*).

3. La Commission des lésions professionnelles

Le second tribunal administratif sur lequel nous porterons succinctement notre attention est la Commission des lésions professionnelles (C.L.P.). La C.L.P. remplace, depuis le 1^{er} avril 1998, la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles (CALP). La C.L.P. emprunte

au T.A.Q. de nombreuses règles de fonctionnement. Nous ne ferons donc que rappeler ces règles et expliquer les quelques distinctions qu'il importe de connaître. Pour l'essentiel, nous vous renvoyons donc au texte législatif qui crée la C.L.P. (art. 367 à 429.59 *L.a.t.m.p.*), texte, comme nous l'indiquions précédemment, qui est directement inspiré de la *Loi sur la justice administrative*.

La *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* (*L.a.t.m.p.*) prévoit qu'une personne, dont la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST), qui se croit lésée par une décision rendue à la suite d'une demande faite en vertu de l'article 358 *L.a.t.m.p.* peut la contester devant la C.L.P. dans les 45 jours de sa notification (art. 359 *L.a.t.m.p.*). Elle peut aussi, dans le même délai, contester devant la C.L.P. une décision rendue par la CSST en application de la section III du chapitre VII de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* (art. 359.1 *L.a.t.m.p.*). Il s'agit des situations mettant en cause la plainte d'un travailleur soumise en vertu de l'article 32 *L.a.t.m.p.* (mesures prohibées à l'encontre d'un travailleur victime d'une lésion professionnelle ou à cause de l'exercice par celui-ci d'un droit conféré par la *L.a.t.m.p.*) ou de toute demande d'intervention faite en vertu des articles 245, 246 et 251 *L.a.t.m.p.* (l'exercice par le travailleur de son droit de retour au travail).

La C.L.P. statue de plus sur les recours formés en vertu des articles 450 et 451 *L.a.t.m.p.* et les articles 37.3 et 193 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* (*L.s.s.t.*) (art. 369 *L.a.t.m.p.*). La C.L.P. peut toutefois, comme le T.A.Q., rejeter, sur requête, un recours qu'elle juge abusif ou dilatoire. Elle peut aussi l'assujettir à certaines conditions qu'elle détermine (art. 429.27 *L.a.t.m.p.*).

La C.L.P. est un tribunal administratif constitué de membres dont certains sont commissaires (art. 385 *L.a.t.m.p.*). Les commissaires sont avocats ou notaires (art. 385, al. 2 *L.a.t.m.p.*). Ils sont nommés suivant une procédure de recrutement et de sélection qui s'apparente à celle mise sur pied en vertu de la *Loi sur la justice administrative* (art. 387 à 391 *L.a.t.m.p.*). Il en est de même quant à la durée et au renouvellement de leur mandat (art. 392 à 396 *L.a.t.m.p.*). Les membres autres que les commissaires proviennent soit des associations d'employeurs, soit des associations syndicales (art. 385, al. 3 *L.a.t.m.p.*). Ils sont nommés par le gouvernement parmi les personnes dont le nom apparaît sur une liste dressée annuellement pour chaque région où la C.L.P. possède un bureau, par le conseil d'administration de la CSST (art. 385, al. 4 et 5 *L.a.t.m.p.*).

Le gouvernement désigne parmi les commissaires un président et au moins deux vice-présidents. Ces désigna-

tions se font après consultation du Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre (art. 407 *L.a.t.m.p.*). Le président a pour fonction de veiller à l'administration et à la direction générale de la C.L.P. Il doit notamment :

- favoriser la participation des commissaires à l'élaboration d'orientations générales de la C.L.P. en vue de maintenir un niveau élevé de qualité et de cohérence des décisions;
- désigner un commissaire pour agir comme responsable de l'administration d'un bureau de la C.L.P.;
- coordonner, répartir et surveiller le travail des membres qui, à cet égard, doivent se soumettre à ses ordres et à ses directives;
- veiller au respect de la déontologie;
- promouvoir le perfectionnement des commissaires quant à l'exercice de leurs fonctions (art. 418 *L.a.t.m.p.*).

Le président nomme également des assesseurs à plein temps qui ont pour fonction de siéger auprès des commissaires et de les conseiller sur toute question de nature médicale, professionnelle ou technique (art. 423 *L.a.t.m.p.*). Il peut aussi nommer des assesseurs à vacation ou à titre temporaire pour la bonne expédition des affaires de la C.L.P. (art. 424 *L.a.t.m.p.*).

La C.L.P. siège en divisions. Il en existe deux : la division du financement et la division de la prévention et de l'indemnisation des lésions professionnelles (art. 370 *L.a.t.m.p.*). Les recours formés en vertu de l'article 359 *L.a.t.m.p.*, et qui ont pour objet une décision rendue en application des chapitres IX et X de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, sont décidés par la division du financement (art. 371 *L.a.t.m.p.*). Le chapitre IX concerne le financement et le chapitre X porte sur les dispositions particulières aux employeurs tenus personnellement au paiement des prestations. Les autres recours, soit les recours formés en vertu de l'article 37.3 ou 193 *L.s.s.t.*, les recours formés en vertu de l'article 359 *L.a.t.m.p.*, autres que ceux décrits précédemment, et les recours formés en vertu des articles 359.1, 450 et 451 *L.a.t.m.p.*, sont décidés par la division de la prévention et de l'indemnisation des lésions professionnelles (art. 370 *L.a.t.m.p.*).

Pour chacune des divisions, les recours sont instruits et décidés par le commissaire qui est désigné (art. 373 et 420 *L.a.t.m.p.*). Le commissaire rend seul la décision de la C.L.P., et ce, pour chaque division (art. 429.49, al. 1

L.a.t.m.p.). Dans la division de la prévention et de l'indemnisation, le commissaire est cependant assisté de deux membres, un issu des associations d'employeurs et l'autre des associations syndicales, qui ont pour fonction de le conseiller (art. 374 *L.a.t.m.p.*). Ces deux membres sont désignés en suivant la procédure décrite à l'article 421 *L.a.t.m.p.* Dans cette division, bien que le commissaire rende seul la décision, il doit faire état dans la décision de l'avis exprimé par les membres qui siègent auprès de lui ainsi que des motifs de cet avis (art. 429.50, al. 2 *L.a.t.m.p.*). Mentionnons que les commissaires peuvent siéger dans l'une ou l'autre division (art. 375 *L.a.t.m.p.*). Un commissaire est cependant compétent pour entendre seul toute requête ou demande préalable à l'audition d'une affaire (art. 376 *L.a.t.m.p.*).

Le président peut, s'il l'estime utile, adjoindre un ou plusieurs assesseurs à un commissaire. Il peut aussi, en raison de la complexité ou de l'importance d'un recours, désigner trois commissaires pour l'instruire et en décider. Il en désigne alors un qui préside l'enquête et l'audition (art. 422 *L.a.t.m.p.*). Dans le cas où trois commissaires sont ainsi désignés, la décision de la C.L.P. est prise à la majorité des commissaires qui l'ont entendue (art. 429.49, al. 2 *L.a.t.m.p.*).

La C.L.P. peut, tout comme le T.A.Q., confirmer la décision, l'ordre ou l'ordonnance sujet à l'appel, comme elle peut l'infirmer et rendre alors la décision, l'ordre ou l'ordonnance qui aurait dû être rendu en premier lieu (art. 377 *L.a.t.m.p.*). Tout comme le tribunal, elle peut aussi d'office, si elle constate à l'examen de la requête ou de la décision contestée que la CSST a omis de prendre position sur certaines questions alors que la loi l'obligeait à le faire et si la date de l'audience n'est pas encore fixée, suspendre l'instance pour une période qu'elle fixe afin que la CSST puisse agir. Si, à l'expiration du délai, la contestation est maintenue, la C.L.P. l'entend comme s'il s'agissait du recours sur la décision originale (art. 429.28 *L.a.t.m.p.*). La C.L.P. peut aussi « lorsqu'elle est saisie d'une contestation d'une décision rendue en vertu de l'article 358.3 qui annule le montant d'une indemnité de remplacement du revenu accordée par la CSST, ordonner de surseoir à l'exécution de la décision contestée quant à la conclusion et de continuer de donner effet à la décision initiale, pour la période qu'elle indique, si le bénéficiaire lui démontre qu'il y a urgence ou qu'il subirait un préjudice grave du fait que la décision initiale de la CSST cesse d'avoir effet » (art. 380 *L.a.t.m.p.*). Rappelons enfin que toute décision de la C.L.P. doit être écrite, motivée, signée et notifiée aux parties et à la CSST (art. 429.50, al. 1 *L.a.t.m.p.*). Cette décision est finale et sans appel, sous réserve de l'exercice du pouvoir de révision judiciaire (voir la « clause privative » : art. 429.49 et 429.59

L.a.t.m.p.) et du pouvoir de « réexamen » dont dispose la C.L.P. Ce dernier pouvoir est identique à celui du T.A.Q. (art. 429.56 *L.a.t.m.p.*).

Un commissaire de la C.L.P. a, comme celui du T.A.Q., tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de sa compétence. Il peut décider de toute question de droit et de fait (art. 377, al. 1 *L.a.t.m.p.*) et il est investi des pouvoirs et de l'immunité d'un commissaire nommé en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*, sauf celui d'ordonner l'emprisonnement (art. 378 *L.a.t.m.p.*). Enfin, une partie ou la CSST peut déposer une décision rendue par la C.L.P. au bureau du greffier de la Cour supérieure du district où le recours a été formé. Ce simple dépôt a pour effet de rendre exécutoire la décision de la C.L.P. comme s'il s'agissait d'une décision de la Cour supérieure (art. 429.58 *L.a.t.m.p.*).

Un processus de conférence préparatoire et de conciliation identique pour l'essentiel à celui qui prévaut devant le T.A.Q. a également cours (art. 429.33 à 429.35 et 429.44 à 429.48 *L.a.t.m.p.*).

La *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* (art. 429.13 à 429.43) prévoit aussi des règles particulières de preuve et de procédure applicables à la C.L.P. La *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* reprend à son compte de nombreux principes déjà mentionnés dans la *Loi sur la justice administrative*. Ainsi, avant de rendre une décision, la C.L.P. permet aux parties de se faire entendre (art. 429.13 *L.a.t.m.p.*). Elle peut, cependant, procéder sur dossier si les parties y consentent et que la C.L.P. le juge approprié (art. 429.14 *L.a.t.m.p.*). Elle peut aussi, « si une partie dûment avisée ne se présente pas au temps fixé pour l'audition et qu'elle n'a pas fait connaître un motif valable justifiant son absence ou refuse de se faire entendre », procéder à l'instruction de l'affaire et rendre une décision (art. 429.15 *L.a.t.m.p.*). Un commissaire peut visiter les lieux ou ordonner une expertise par une personne qualifiée qu'il désigne pour l'examen ou l'appréciation des faits relatifs à l'affaire dont il est saisi (art. 429.40, al. 1 *L.a.t.m.p.*). Dans la division de la prévention et de l'indemnisation des lésions professionnelles, le commissaire est accompagné des membres visés à l'article 374 *L.a.t.m.p.* (art. 429.40, al. 2 *L.a.t.m.p.*).

Le recours est formé par le dépôt d'une requête au bureau de la C.L.P. de la région où est situé le domicile du travailleur. Si le travailleur n'a pas de domicile au Québec, la requête est alors déposée au bureau de la C.L.P. d'une

région où l'employeur a un établissement (art. 429.22, al. 1 *L.a.t.m.p.*). Il peut arriver, par exemple en matière de financement, qu'aucun travailleur ne soit partie à la contestation. Dans ces situations, le recours peut être déposé au bureau de la C.L.P. d'une région où l'employeur a un établissement (art. 429.22, al. 2 *L.a.t.m.p.*). Il est possible que, dans toutes les situations décrites précédemment, la C.L.P. n'ait pas de bureau dans la région où le recours peut être formé; la requête est alors déposée au siège de cette commission (art. 429.22, al. 3 *L.a.t.m.p.*).

L'article 429.23 *L.a.t.m.p.* prévoit que la requête :

- « 1^o identifie la décision, l'ordre ou l'ordonnance qui fait l'objet du recours;
- 2^o expose sommairement les motifs invoqués au soutien du recours;
- 3^o mentionne les conclusions recherchées;
- 4^o contient tout autre renseignement exigé par les règles de preuve, de procédure et de pratique de la Commission des lésions professionnelles. »

Mentionnons que les parties peuvent se faire représenter par une personne de leur choix, « à l'exception d'un professionnel radié, déclaré inhabile à exercer la profession ou dont le droit d'exercer des activités professionnelles a été limité ou suspendu en application du Code des professions (chapitre C-26) ou d'une loi professionnelle ». (art. 429.17 *L.a.t.m.p.*).

L'article 429.21 *L.a.t.m.p.* prévoit de plus que la C.L.P. peut adopter des règles de preuve, de procédure et de pratique pour préciser les modalités d'application des règles établies par la loi. En vertu de cette disposition, la C.L.P. a adopté un règlement portant sur les *Règles de preuve, de procédure et de pratique de la Commission des lésions professionnelles*²⁶⁵. Les principales règles sur lesquelles nous attirons votre attention sont les suivantes :

- En plus des informations requises par l'article 429.93 *L.a.t.m.p.* la requête introductive doit comprendre :
 - le nom, l'adresse du requérant, son numéro de téléphone et, le cas échéant, son adresse électronique et le numéro de son télécopieur;
 - si le requérant est représenté, le nom et l'adresse du représentant, son numéro de téléphone et,

265. (2000) G.O. II, 1627.

- le cas échéant, son adresse électronique et le numéro de son télécopieur;
- le nom et l'adresse des autres parties à la requête, leur numéro de téléphone et, le cas échéant, leur adresse de courrier électronique et leur numéro de télécopieur;
 - tout autre renseignement nécessaire que peut requérir la C.L.P.;
 - enfin, la requête est signée par le requérant ou son représentant et une copie de la décision contestée y est jointe (règle 3).
- Une partie qui veut déposer un écrit au dossier moins de 15 jours avant la date de l'audience doit en produire cinq exemplaires à la commission et en transmettre une copie aux autres parties (règle 10).
 - Un rapport d'expert doit être déposé au dossier de la commission au moins 15 jours avant la date fixée pour la tenue de l'audience. Un commissaire peut toutefois autoriser la production tardive d'un tel rapport aux conditions qu'il détermine (règle 12).
 - La demande de remise est soumise aux conditions établies par la règle 19. La demande doit être formulée par écrit. Elle fait état de l'objet de la contestation ou du consentement des autres parties, de la durée probable de l'audience, de la présence d'experts, ainsi que des dates éventuelles d'audience retenues après consultation de la commission et des autres parties. L'audience n'est remise que si les motifs invoqués sont sérieux et si les fins de la justice le requièrent.
 - La commission peut, d'office ou sur demande d'une partie, interdire ou restreindre la divulgation, la publication ou la diffusion de renseignements ou de documents qu'elle indique, lorsque cela est nécessaire pour préserver l'ordre public ou si le respect de leur caractère confidentiel le requiert pour assurer la bonne administration de la justice (règle 21) (comparer avec l'article 131 *L.j.a.*).
 - La commission prend connaissance d'office des faits généralement reconnus, des opinions et des renseignements qui relèvent de sa spécialisation (règle 28) (comparer avec l'article 141 *L.j.a.*).
 - La commission ne peut retenir dans sa décision un élément de preuve que si les parties ont été à même
- d'en commenter ou d'en contredire la substance (règle 29) (comparer avec l'article 142 *L.j.a.*).
- Le commissaire peut refuser de recevoir une preuve qui n'est pas pertinente, qui est inutilement répétitive ou qui n'est pas de nature à servir les intérêts de la justice (règle 30) (comparer avec l'article 139 *L.j.a.*).
 - Le membre visé par une demande de récusation (art. 429.43 *L.a.t.m.p.*) dépose au dossier une déclaration écrite qui contient sa position sur la véracité des faits allégués au soutien de la demande. La déclaration du membre ne peut être contredite que par une preuve écrite (règle 35).
 - La décision du président ou du membre qu'il désigne eu égard à une demande de récusation est rendue sur dossier à moins qu'il estime nécessaire de tenir une audition. Dans cette éventualité le membre qui fait l'objet de la demande de récusation ne peut être présent (règle 36).
 - Une liste des jours non juridiques, utilisés pour le calcul des délais, identique à celles du T.A.Q. (règle 42) et la possibilité lorsque l'échéance correspond à un jour non juridique d'agir le premier jour juridique suivant (règle 43).
- À la réception de toute requête, la C.L.P. en délivre une copie aux autres parties et à la CSST (art. 429.25 *L.a.t.m.p.*). Dans les 20 jours de la réception d'une copie de la requête, la CSST transmet à la C.L.P. et à chacune des parties une copie du dossier intégral qu'elle possède relativement à la décision contestée (art. 429.26 *L.a.t.m.p.*). La C.L.P. a d'ailleurs un droit d'accès au dossier que la CSST possède relativement à la décision contestée (art. 429.32 *L.a.t.m.p.*).
- Cette pratique oblige l'avocat à faire preuve de beaucoup d'attention. Il lui faut prendre connaissance de façon approfondie du dossier qui est acheminé par la CSST. Cette étude devrait porter sur les éléments suivants :
1. Il lui faudra vérifier les éléments manquants dans le dossier dont il aurait déjà obtenu une copie de la CSST, d'hôpitaux ou de tiers concernés par le litige. Il devra alors décider s'il y a lieu ou non de produire ces documents au dossier.
 2. Il devra faire le tri entre les éléments qui lui sont favorables et ceux qui lui sont défavorables. Souvent, une lecture attentive du dossier permet de

décèler des éléments de preuve qui bien qu'en soi anodins auront une influence déterminante (par exemple, note liminaire du médecin traitant, opinion d'un médecin qui n'aura vu l'accidenté qu'à son « entrée » à l'hôpital, etc.).

3. Il devra décider quels éléments du dossier il doit contredire ou clarifier. Par exemple, il devra décider s'il y a lieu d'assigner les auteurs des propos relatés dans le dossier. Il devra aussi clarifier, s'il y a lieu, les propos qui sont attribués à son client (circonstances, objet des propos, etc.).

Soulignons que la C.L.P. peut accepter une procédure même si elle est entachée d'un vice de forme ou d'une irrégularité (art. 429.18 *L.a.t.m.p.*). Elle peut aussi « prolonger un délai ou relever une personne des conséquences de son défaut de le respecter, s'il est démontré que celle-ci n'a pu respecter le délai prescrit pour un motif raisonnable et si, à son avis, aucune autre partie n'en subit de préjudice grave » (art. 429.19 *L.a.t.m.p.*). Enfin, il lui est possible, en l'absence de dispositions applicables à un cas particulier, d'y suppléer par toute procédure compatible avec la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* et ses règles de procédure (art. 429.20 *L.a.t.m.p.*).

Le processus d'audition devant la C.L.P. est particulier par le rôle qu'il accorde à la CSST. En effet, la CSST

peut intervenir devant la C.L.P. à tout moment jusqu'à la fin de l'enquête et de l'audition. Il lui suffit de transmettre un avis à cet effet à chacune des parties et à la C.L.P. La CSST est alors considérée partie à la contestation (art. 429.16 *L.a.t.m.p.*). Le fait d'être considérée partie à la contestation lui donne les mêmes droits et les mêmes obligations que toute autre partie à la contestation. Le travailleur concerné par un recours relatif à l'application de l'article 329 *L.a.t.m.p.* peut aussi intervenir devant la C.L.P.²⁶⁶.

L'audition est publique. Cependant, la Commission d'appel peut, de sa propre initiative ou à la demande d'une partie, ordonner le huis clos dans l'intérêt de la morale ou de l'ordre public. Elle peut aussi pour cause, de sa propre initiative ou à la demande d'une partie, remettre l'audition à une autre date ou l'ajourner selon les conditions qu'elle détermine. Une demande de remise doit toutefois être faite par écrit au moins sept jours avant la date d'audition.

Notre objectif était de décrire aussi succinctement que possible le processus décisionnel en matière administrative. En effet, le praticien doit connaître ces mécanismes, puisque ce sont ceux qu'il utilisera dans sa pratique quotidienne. C'est normalement après avoir constaté que ces mécanismes se sont avérés inadéquats qu'il envisagera d'utiliser un recours judiciaire. Ce sont ces recours judiciaires qui feront l'objet des prochains chapitres.

266. L'article 329 *L.a.t.m.p.* se lit comme suit : « Dans le cas d'un travailleur déjà handicapé lorsque se manifeste sa lésion professionnelle, la Commission peut imputer tout ou partie du coût des prestations aux employeurs de toutes les unités. »