

Collection de droit 2019-2020**Exclusivité membres****Volume 8 - Droit public et administratif****Titre II - Les moyens de se pourvoir à l'encontre de mesures administratives****Chapitre I - La justice administrative**

[Texte intégral -- Doctrine]

Auteur(s) : [St-Jean, Isabelle](#)
[Brière, Jean-Yves](#)
[Villaggi, Jean-Pierre](#)

Publié par : École du Barreau du Québec

Sujet(s) : [Administratif](#)
[Municipal](#)
[Droits et libertés](#)

Résumé

On voit la classification des pouvoirs exercés par l'Administration publique: lié, discrétionnaire, quasi judiciaire. On traite de: décision, notion de fonction administrative, signification de réexamen et de révision. On aborde le recours en contestation: notion de fonction juridictionnelle, règles. On traite de la structure générale du Tribunal administratif du Québec: dispositions générales, composition, rôle du président, rôle des vice-présidents, gestion et organisation matérielle, Conseil de la justice administrative. On analyse les règles juridiques relatives au déroulement d'un dossier: compétences d'attribution, pouvoirs généraux, parties à la contestation et leur représentant, quorum, procédure introductive et préliminaire, conférence de gestion, conciliation, conférence préparatoire, audience, preuve, récusation, décision, appel. On discute des fonctions du Conseil de la justice administrative.

[+] Table des matières

Titre I - Les droits et libertés fondamentaux

Titre II - Les moyens de se pourvoir à l'encontre de mesures administratives

Chapitre I - La justice administrative*Isabelle St-Jean, Jean-Yves Brière*

On voit la classification des pouvoirs exercés par l'Administration publique: lié, discrétionnaire, quasi judiciaire. On traite de: décision, notion de fonction administrative, signification de réexamen et de révision. On aborde le recours en contestation: notion de fonction juridictionnelle, règles. On traite de la structure générale du Tribunal administratif du Québec: dispositions générales, composition, rôle du président, rôle des vice-présidents, gestion et organisation matérielle, Conseil de la justice administrative. On analyse les règles juridiques relatives au déroulement d'un dossier: compétences d'attribution, pouvoirs généraux, parties à la contestation et leur représentant, quorum, procédure introductive et préliminaire, conférence de gestion, conciliation, conférence préparatoire, audience, preuve, récusation, décision, appel. On discute des fonctions du Conseil de la justice administrative.

1- La classification des pouvoirs

A- Le pouvoir lié

B- Le pouvoir discrétionnaire

C- Le pouvoir quasi judiciaire

2- Le processus décisionnel

Tableau synoptique du processus décisionnel en matière administrative

A- La décision et la notion de fonction administrative

B- Les diverses significations de la « révision »

1. Le « réexamen »

a) L'habilitation implicite

b) L'habilitation prévue par la loi

2. La révision

C- Le recours en contestation

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

2. Le Tribunal administratif du Québec

a) La structure générale du Tribunal administratif

1) Les dispositions générales

2) La composition du Tribunal

3) Le rôle du président et des vice-présidents

4) La gestion et l'organisation matérielle du Tribunal

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

1) Les compétences d'attribution

2) Les pouvoirs généraux

3) Les parties à la contestation et leur représentant

4) Le quorum

5) La procédure introductive et préliminaire

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

7) L'audience

8) La preuve

9) La récusation

10) La décision

11) L'appel

3. Le Conseil de la justice administrative

Chapitre II - La nature et la portée du contrôle judiciaire

Ian Demers

On analyse le contrôle judiciaire: fondements constitutionnels, mission de surveillance et de contrôle des tribunaux, limites apportées au contrôle judiciaire par le législateur. On traite des cas d'ouverture du contrôle judiciaire: absence de compétence, violation des garanties procédurales, la norme de contrôle applicable à la légalité interne des décisions.

Chapitre III - Les recours judiciaires en droit public

Pierre Giroux, Stéphane Rochette

On traite des recours en droit québécois: intérêt pour agir, délai pour agir, aspect discrétionnaire, contrôle judiciaire par voie d'appel, pourvoi en contrôle judiciaire, habeas corpus, recours ordinaires, autres recours. On traite des recours en droit fédéral: autorités

fédérales assujetties au contrôle judiciaire de Cour fédérale et de la Cour d'appel fédérale, appel prévu par une loi fédérale, demande de contrôle judiciaire.

Titre III - Le contentieux municipal

Titre IV - Les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme

Titre II

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

Chapitre I

La justice administrative

[Page 165]

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 ([art. 529](#), al. 2 [C.p.c.](#)).

Cette connaissance générale requiert que le praticien puisse qualifier les actes que pose l'Administration. 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](#) ». Ainsi, plus d'une centaine de lois ont été modifiées. 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.)⁶. Nous décrivons donc les principaux concepts instaurés par la [Loi sur la justice administrative](#). Toutefois, malgré l'importance de son champ d'application, la [Loi sur la justice administrative](#) 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.

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 peut 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, au contraire, en matière administrative, ces questions

[Page 166]

sont couvertes par quelques articles qui ont pour objet d'établir le canevas général de l'audience⁷.

Tout se résume à « accepter la différence »⁸. 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 déférence⁹. Cette différence oblige l'avocat à changer sa mentalité¹⁰ et à faire fi du formalisme judiciaire qu'il a pris des années à acquérir¹¹.

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. Elles nous permettront aussi de mettre en perspective 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 lié¹². Déterminer qu'une décision relève de l'exercice d'un pouvoir lié est notamment utile lorsque le praticien envisage une demande de pourvoi en contrôle judiciaire (**art. 530 C.p.c.**) pour « enjoindre à une personne qui occupe une fonction au sein d'un organisme public [...]

[Page 167]

d'accomplir un acte auquel la loi l'oblige » (**art. 529**, al. 1 (3) **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 outrepassant ainsi sa compétence¹³. 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 ces conditions sont réunies¹⁴. La décision ne fait donc pas (ou fait peu) appel au jugement du décideur.

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 rendre¹⁵.

B- Le pouvoir discrétionnaire ¹⁶

Le pouvoir discrétionnaire est un pouvoir qui laisse à son titulaire une « marge de manœuvre »¹⁷. 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. »¹⁸ Le degré de discrétion dont dispose celui qui exerce un pouvoir discrétionnaire 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 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 discrétion¹⁹. On reconnaît également qu'un ministre peut déléguer ses pouvoirs discrétionnaires à un sous-ministre ou à d'autres fonctionnaires²⁰.

Par ailleurs, il est possible que le législateur fixe les modalités qui autorisent le sous-ministre ou un

[Page 168]

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'acte²¹. 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 du Québec c. Carrières Ste-Thérèse Ltée*²² 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 ».

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 administrative²³. Comme nous le verrons, l'article 2 *L.j.a.* sanctionne aussi ce principe.

Les règles permettant de déterminer qu'une personne ou 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 « une personne ou 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 »²⁴.

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 à coup sûr de qualifier un pouvoir de quasi judiciaire. L'honorable 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. »²⁵

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*²⁶. En effet, bien que cette décision ait été rendue dans le cadre d'un recours en vertu de 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 ultérieurement²⁷ que les critères qui y sont énoncés servent à reconnaître la décision quasi judiciaire.

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

[Page 169]

« 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. »²⁸

L'honorable juge Dickson, au nom de la cour, énonçait quatre critères qui, sans être exhaustifs ni déterminants, doivent 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? »²⁹

L'honorable 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 »³⁰.

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. »³¹ 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 judiciaire³². Ainsi, 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 judiciaire³³.

Sommairement, le critère de l'atteinte au droit exigerait que la décision touche les droits d'une personne par opposition à ses privilèges. L'atteinte

[Page 170]

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 prévues dans 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 autorisation³⁴.

Ainsi, 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 préétablie³⁵.

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 judiciaire³⁶, bien qu'il soit erroné de dire qu'aucun droit n'est touché parce qu'une décision exige une confirmation³⁷. 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 tribunal³⁸.

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 audience? 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*)³⁹? Ces éléments seront tous des indices qui laissent croire à la présence d'un processus de nature judiciaire⁴⁰.

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 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 »⁴¹. La Cour suprême a précisé cependant que la notion d'équité procédurale fondée sur le droit

[Page 171]

public ne s'appliquait pas en matière de contrat d'emploi. Ainsi, en présence d'un contrat d'emploi, le renvoi d'un fonctionnaire est régi par le droit contractuel et non par les principes généraux du droit public⁴². 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 notamment⁴³ :

- 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. »⁴⁴
- 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 décision⁴⁵.
- 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. »⁴⁶
- Les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision peuvent servir à déterminer quelles procédures l'obligation d'équité exige dans les circonstances données⁴⁷.
- 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 législateur) ou quand l'organisme a une expertise dans le choix des procédures appropriées dans les circonstances⁴⁸.

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 administrative**, le législateur québécois vise à uniformiser, dans les domaines de compétence 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.

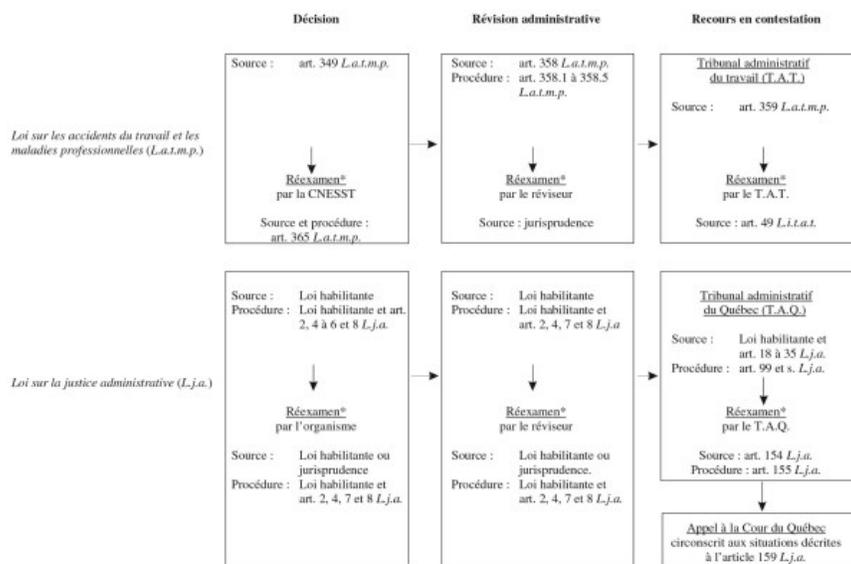
Nous verrons aussi que la **Loi sur la justice administrative**, malgré son large champ d'application, ne vise pas tout le secteur de l'activité administrative au Québec.

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.

[Page 172]

TABLEAU SYNOPTIQUE DU PROCESSUS DÉCISIONNEL EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE



* 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 semblables, parfois distinctes.

[Page 173]

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 professionnelles⁴⁹ 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 (Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail) 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.*) et d'une révision administrative (art. 358 *L.a.t.m.p.*), le cas échéant (voir sous-section B- Les diverses significations de la « révision »).

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 administrative⁵⁰. 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 loi⁵¹. 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 CNESST devra respecter les exigences imposées par les articles 2 à 8 *L.j.a.*⁵².

La Cour suprême dans l'affaire *Société de l'assurance automobile du Québec c. Cyr*⁵³ a donné une grande portée à la notion d'administré. Ainsi, la cour a conclu, à la majorité, qu'un mécanicien désigné pour assurer la vérification mécanique des véhicules au sens de l'article 520 du **Code de la sécurité routière**⁵⁴ était un administré au sens de la **Loi sur la justice administrative**. L'article 520 prévoit que la Société de l'assurance automobile (ci-après : « SAAQ ») a compétence exclusive pour effectuer les vérifications de conformité des véhicules. Elle peut cependant, aux conditions qu'elle établit, nommer des personnes autorisées à effectuer cette vérification pour son compte. S'autorisant de ce pouvoir, la SAAQ a confié ces vérifications à l'entreprise privée selon un régime contractuel de nominations assorti d'accréditation professionnelle. Un contrat est ainsi intervenu avec une entreprise. En vertu de ce contrat, l'entreprise était tenue d'embaucher des mécaniciens accrédités, soit des mécaniciens qui avaient suivi la formation donnée par la SAAQ et réussi l'examen administré au terme de cette formation. Yvan Cyr, mécanicien, détenait un contrat d'emploi avec cette entreprise. La SAAQ, après avoir constaté des manquements, a retiré l'accréditation d'Yvan Cyr. Ce dernier ne pouvait donc plus travailler pour l'entreprise mandataire. La question de savoir si la **Loi sur la justice administrative** s'appliquait s'est donc posée. Il est à noter que la SAAQ répond à la notion d'administration gouvernementale décrite à l'article 3 *L.j.a.* La Cour suprême a conclu que la révocation de l'accréditation était une décision portant sur un permis ou une autre autorisation de même nature au sens de l'article 5 *L.j.a.* (voir ci-dessous). Tout en précisant que tous les actes posés par la SAAQ ne relèvent pas du droit public, la cour souligne que le législateur en adoptant l'article 5 *L.j.a.* a jugé que le processus d'autorisation méritait d'être protégé par les règles de l'équité procédurale. Il lui fallait aussi conclure qu'Yvan Cyr était un administré (un « citizen » selon la version anglaise). L'honorable juge Bastarache au nom de la majorité affirme :

« Le mot « administré », et l'équivalent « *citizen* » employé dans la version anglaise, ne sont définis ni dans la loi ni dans la jurisprudence. Un auteur⁵⁵ en donne la définition suivante :

Administré : Cette expression désigne toute personne morale ou physique sujette de droit. Il s'agit d'un terme emprunté au droit administratif français, alors que la législation française récente l'a abandonné au profit de l'expression « *citoyen* ».

Il s'agit d'une définition extrêmement large. On peut prétendre que l'emploi par le législateur du terme « administré » plutôt que du terme « citoyen » témoigne de sa volonté d'être plus inclusif. Toutefois, c'est le terme « *citizen* » qui est utilisé dans la version anglaise de la *LJA*. Quoi qu'il en soit, M. Cyr est un citoyen et, à mon avis, il est visé par l'un et l'autre terme. »⁵⁶

En conséquence, la SAAQ ne pouvait retirer l'accréditation de Yvan Cyr sans respecter les conditions posées par l'article 5 *L.j.a.* que nous décrivons ci-après.

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 aussi que l'article 178 *L.j.a.* prévoit que le Conseil de la justice administrative, organisme dont nous parlerons à la sous-section C, publie annuellement 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.*⁵⁷. 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 équitablement⁵⁸. La loi ne fait ici que consacrer le principe élaboré par la jurisprudence au cours des 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° 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° 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° 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° 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. »⁵⁹

Rappelons que le ***Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels***⁶⁰ adopté en vertu de la ***Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels***⁶¹ (ci-après « *Loi sur l'accès* »), prévoit à son **article 4** qu'un « organisme public doit diffuser sur un site Internet les documents ou renseignements suivants dans la mesure où ils sont accessibles en vertu de la loi : [...] 11° [...] les directives, les politiques et autres documents de même nature servant à la prise de décision concernant les droits des administrés, qu'il est chargé d'appliquer. » La notion d'organisme public au sens de la *Loi sur l'accès* est beaucoup plus large que celle d'Administration gouvernementale. Le premier alinéa de l'article 3 de la *Loi sur l'accès* désigne comme des organismes publics : « le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères, les organismes gouvernementaux, les organismes municipaux, les organismes scolaires et les établissements de santé ou de services sociaux. »⁶²

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 ultérieur⁶³. 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 motifs 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 décision⁶⁴. Toutefois, ce n'est pas

matière administrative, il faut donc faire preuve d'une certaine souplesse dans l'appréciation de ce qu'est une décision motivée⁶⁶.

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'obligation d'informer l'administré de la teneur des plaintes s'impose à l'égard de toutes les plaintes⁶⁷. De plus, le texte de l'article 5 *L.j.a.* est clair : la « consultation de l'administré » dont le droit est en cause doit se faire préalablement à la prise de décision⁶⁸. Cependant, 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 rend sa décision⁶⁹. 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 bâtiment⁷⁰. 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 règlement⁷¹.

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 elle 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

[Page 177]

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 significations⁷². 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 » ou « pouvoir de reconsidération » 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](#)⁷³ :

« **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° 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° si celle-ci est entachée d'un vice de fond ou de procédure de nature à l'invalider;
- 3° 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° 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°, 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 » ou « pouvoir de reconsidération ».

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

certaines mesures, 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

[Page 178]

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 originale⁷⁴. Il faudrait donc une intervention du législateur pour autoriser une instance à réexaminer sa décision⁷⁵. 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 équitablement⁷⁶. La Cour suprême a reconnu qu'en certaines circonstances le même principe pouvait s'appliquer pour un organisme exerçant une fonction 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 donc 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 de réexamen pour contourner les dispositions de sa loi habilitante⁷⁷. 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 pas son devoir d'agir équitablement⁷⁸.

La jurisprudence reconnaît aussi qu'un organisme administratif ou un tribunal administratif peut réexaminer une décision de nature quasi judiciaire en certaines circonstances, 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. »⁷⁹

[Page 179]

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 ». Le T.A.Q. peut ainsi corriger une erreur matérielle « manifeste », soit une erreur qui découle d'une simple inadvertance, d'un oubli, d'une distraction ou d'une inattention, ce qui en pratique est une erreur qui ne nécessite aucune intervention intellectuelle additionnelle de la part de celui qui l'a commise⁸⁰.

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 »⁸¹. Ce principe est semblable à celui que nous évoquions ci-dessus. La Cour d'appel s'exprimait ainsi dans l'arrêt *Procureur général du Québec c. Forces motrices Batiscan Inc.*⁸² :

« [65] Dans *Chandler c. Alberta Association of Architects* [1989 CanLII 41 (CSC), [1989] 2 R.C.S. 848, EYB 1989-66924], 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, Éditions Yvon Blais, 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,

Éditions Yvon Blais, 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 CanLII 43 (SCC), [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 sa loi habilitante, on devrait lui permettre de compléter la tâche que lui

[Page 180]

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. »⁸³

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 »⁸⁴.

La Cour suprême n'a pas précisé si ces critères s'appliquaient en présence d'un texte législatif qui prévoit spécifiquement les motifs donnant ouverture au réexamen (sous-section b). Par ailleurs, la Cour d'appel a jugé que, même si une loi prévoit les cas où un ministre peut « réexaminer » sa décision, ce dernier était toujours compétent pour révoquer une décision entachée de nullité absolue⁸⁵.

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 »⁸⁶. 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 justifie l'organisme à intervenir. Un organisme ne peut donc agir de façon arbitraire ou capricieuse⁸⁷.

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. [...] »

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

[Page 181]

connaissance de ce fait. Ce fait essentiel qui donne ouverture au réexamen doit être un fait non connu au moment de la décision initiale⁸⁸.

Il faut noter, comme nous le disions précédemment, 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.*)⁸⁹, sujet dont nous discuterons ci-après.

Par ailleurs, il est arrivé aussi que le législateur ait prévu qu'un tribunal administratif puisse « réexaminer » 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 à l'article 154 *L.j.a.* que nous décrirons ci-après⁹⁰. À titre d'exemple, l'**article 24** de la *Loi sur la Commission des affaires sociales* était, jusqu'au moment où il fut modifié en 1987⁹¹, 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 appel⁹².

Le principe premier qui se dégage de la jurisprudence est que la demande de révision pour cause ne doit pas être un appel déguisé⁹³. Ainsi, la demande ne peut être autorisée si elle a pour seul objectif de permettre au décideur de réapprécier la preuve⁹⁴. Elle ne saurait donc être utilisée pour soumettre au tribunal une nouvelle interprétation des faits⁹⁵. 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 original⁹⁶. La demande de révision (« réexamen ») pour cause ne peut donc être une occasion de présenter de nouveaux arguments de droit⁹⁷. De même, la demande 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 jurisprudentiel⁹⁸. Fondamentalement, cette demande sera admise si l'erreur commise à l'origine, qu'elle soit de droit ou de faits, est manifeste⁹⁹ et qu'elle a un effet déterminant sur l'objet du litige¹⁰⁰.

Ainsi, omettre de se prononcer sur l'objet de l'appel est une erreur manifeste de droit¹⁰¹. Il en est de même d'une décision interprétant erronément une disposition législative¹⁰², accordant fautivement

[Page 182]

compétence au tribunal¹⁰³ ou statuant au-delà de l'objet du litige¹⁰⁴. De même, une atteinte aux règles de justice naturelle de nature à influencer le contenu de la décision originale¹⁰⁵ 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 fournir¹⁰⁶, 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 au réexamen. L'article 154 *L.j.a.* est un exemple de ce type de pouvoir¹⁰⁷. Il 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°, la décision ne peut être révisée ou révoquée par les membres qui l'ont rendue. »

Mentionnons que l'honorable juge Rousseau-Houle de la Cour d'appel affirme dans l'arrêt *Tribunal administratif du Québec c. Godin*¹⁰⁸ que l'article 154 *L.j.a.* constitue une codification des motifs qui donnent ouverture à l'exercice du pouvoir de réexamen (révision) « pour cause ». Toutefois, quelques années auparavant, la Cour d'appel avait opiné qu'une disposition comme l'article 154 *L.j.a.* est plus restrictive et limitative que celle qui autorise le réexamen (révision) « pour cause ». Il fallait donc respecter l'attitude manifestée par le législateur de ne permettre la révision d'une décision finale que si cette décision est entachée d'illégalité, obtenue par fraude ou rendue en l'absence d'éléments de preuve alors inconnus et déterminants¹⁰⁹. L'application des critères prévus à l'article 154 *L.j.a.* est de nature exceptionnelle¹¹⁰.

En pratique, les paragraphes 1 et 2 du premier alinéa de l'article 154 *L.j.a.* ne posent guère de difficultés d'interprétation. Ainsi, découvrir un fait nouveau au sens du paragraphe 1 de cet article 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 pertinente¹¹¹. De plus, découvrir un fait nouveau ne veut pas dire découvrir un témoignage de plus au sujet d'un fait déjà discuté au procès¹¹². En fait, trois éléments sont nécessaires pour que l'on puisse parler de la découverte d'un fait nouveau : « 1° la découverte, postérieure à la décision, d'un fait nouveau; 2° la non-disponibilité de cet élément au moment de l'audition; 3° le critère déterminant qu'aurait eu cet élément sur le sort du litige, s'il eût été connu en

[Page 183]

temps utile »¹¹³. Soulignons ainsi qu'une nouvelle interprétation jurisprudentielle n'est pas un fait nouveau¹¹⁴. Ne serait pas non plus un fait nouveau que d'invoquer un nouvel argument de droit¹¹⁵.

Le motif mentionné au paragraphe 2 est quant à lui interprété strictement. Le fait de se plaindre de la mauvaise représentation de son avocat 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. 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. »¹¹⁶

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)¹¹⁷, le refus d'entendre un témoignage¹¹⁸, le fait de ne pas considérer un plaidoyer reçu après l'audience¹¹⁹ ou le fait de rendre une décision avant d'avoir reçu les notes écrites d'une partie malgré une entente à ce sujet¹²⁰ entrent dans le cadre des motifs visés par la disposition.

Cependant, décider qu'un vice de fond est de nature à invalider la décision est une question plus difficile à circonscrire¹²¹. La Cour d'appel disait :

« 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 sufficiently fundamental and serious to be of a nature to invalidate the decision. »¹²²

Cette perspective a été précisée dans *Québec (Tribunal administratif) c. Godin*¹²³. L'honorable 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

[Page 184]

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. »¹²⁴

L'irrégularité ou l'erreur qui peut être qualifiée de vice de fond a donc des caractéristiques très particulières. [...]

« [50] [...] 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

[Page 185]

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. »¹²⁵ [références omises]

La Cour d'appel a de nouveau rappelé qu'un vice de fond de nature à invalider une décision n'est pas une simple divergence d'opinion ou une simple erreur de droit mais bien une « erreur fatale » qui entache l'essence d'une décision et sa validité même¹²⁶.

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 contestation. Ainsi, un recours fondé sur un tel motif ne peut servir de prétexte à un appel déguisé de la décision attaquée¹²⁷, pas plus qu'il ne saurait être utilisé pour demander au tribunal d'interpréter de façon différente la preuve soumise¹²⁸ ou de régler un conflit jurisprudentiel¹²⁹. Ce motif ne saurait non plus être une invitation faite à un décideur de substituer son opinion à celle d'un autre¹³⁰ ou encore une occasion pour une partie d'ajouter de nouveaux arguments¹³¹.

Par ailleurs, une absence de motivation¹³², une erreur de droit déterminante¹³³, une erreur manifeste dans l'interprétation des faits lorsque cette erreur constitue le motif de la décision ou qu'elle joue un rôle déterminant¹³⁴, le fait d'écarter une règle de droit qui est claire¹³⁵, de se saisir d'une demande en l'absence de décision de « première instance » donnant compétence

[Page 186]

au Tribunal¹³⁶, ou le fait de ne pas tenir compte d'une preuve pertinente ou d'une admission (aveu) d'une partie¹³⁷, peuvent constituer 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 tribunal¹³⁸ (l'article 142 *L.j.a.* prévoit cette règle), omettre de se prononcer sur une question de droit dont on est saisi¹³⁹, rendre une ordonnance illégale¹⁴⁰, faire sienne une affirmation d'une partie qui n'est pas soutenue par la preuve¹⁴¹, appuyer son opinion sur une décision qui a été annulée à la suite d'une demande de pourvoi en contrôle judiciaire¹⁴², empêcher une partie de présenter une preuve portant sur la crédibilité d'un témoin¹⁴³ ou imposer le fardeau de la preuve à la mauvaise partie¹⁴⁴, constituent aussi des exemples d'un vice de fond qui peut être 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 administratifs¹⁴⁵ 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'origine¹⁴⁶. Peut-on aussi faire une demande de révision d'une décision interlocutoire? Le T.A.Q. n'a pas rejeté cette possibilité. Toutefois, par analogie avec l'approche des tribunaux de droit commun en matière de contrôle judiciaire, le Tribunal a conclu qu'une telle demande ne saurait être admise que si la décision rendue « apparaît de toute évidence mal fondée et décide en partie du litige ou contient une erreur que la décision finale ne pourra corriger ou qui entraîne des retards inutiles de l'audience »¹⁴⁷. Cependant, il ne sera pas possible de faire une demande de révision d'une entente intervenue en conciliation¹⁴⁸.

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.

[Page 187]

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

On semble s'entendre pour conclure que le délai est raisonnable s'il est exercé à l'intérieur du délai prévu par la loi pour contester une décision devant le T.A.Q. Ainsi, 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 raisonnable¹⁴⁹. La section des affaires immobilières est arrivée à la même conclusion¹⁵⁰. 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 souplesse¹⁵¹.

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 ». Le processus peut varier. Le modèle que nous devons privilégier est celui, largement répandu, qui est instauré par la **Loi sur la justice administrative**. 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 attentivement 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 administratif¹⁵².

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. Une expression telle « en demander la révision et faire valoir son point de vue » a été remplacée par « en demander la révision et présenter ses observations ». De même, un libellé tel « la demande de révision est entendue » a été changé pour « la révision est effectuée ».

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.

C- Le recours en contestation

Le législateur prévoit parfois la possibilité d'entreprendre un recours devant un tribunal administratif¹⁵³ qui exerce une fonction juridictionnelle. La fonction juridictionnelle au sens « classique » est définie par le Groupe de travail sur certaines questions relatives à la réforme de la justice administrative comme suit :

« 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;

[Page 188]

- 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. »¹⁵⁴

Cet organisme autonome est souvent appelé à trancher la question par voie de procès *de novo*. Comme nous le verrons, il appartient alors au tribunal de confirmer la décision portée devant lui ou de l'infirmer et de rendre la décision qui aurait dû être rendue. C'est le rôle général qui est dévolu entre autres au T.A.Q. (art. 15 *L.j.a.*).

La **Loi sur la justice administrative** donne à l'expression « fonction juridictionnelle » un sens beaucoup plus restreint. 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.

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 crée aussi le T.A.Q. et instaure des règles qui lui sont particulières. Le T.A.Q. est donc soumis à l'application des règles générales qui visent tous les organismes qui exercent une fonction juridictionnelle au sens de la Loi de même qu'à celle des règles particulières qui le concernent spécifiquement.

La **Loi sur la justice administrative** ne donne pas à la notion de fonction juridictionnelle le sens large que nous avons décrit 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, au sens de la **Loi sur la justice administrative**, 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 décentralisée. Par exemple, les litiges tranchés par la Régie du logement ne constituent pas au sens de la loi l'exercice d'une fonction juridictionnelle. En effet, le litige devant la Régie du logement n'oppose pas un administré à une autorité administrative ou à une autorité décentralisée. Les règles édictées aux **articles 9 à 13 L.j.a.** n'auront pas d'application légale devant ces tribunaux. Il est aussi possible qu'un organisme ait des fonctions mixtes. Ainsi, le Tribunal administratif du travail peut notamment être appelé à trancher des litiges entre un administré et une autorité administrative ou une autorité décentralisée (par exemple la Régie du bâtiment du Québec), mais aussi des litiges entre un salarié et son employeur, pour lesquels il ne sera pas assujéti aux règles générales prévues aux **articles 9 à 13 L.j.a.**

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 publie en vertu de l'article 178 *L.j.a.*¹⁵⁵ identifie notamment comme étant des autorités administratives ou des autorités décentralisées :

[Page 189]

l'Autorité des marchés financiers, la Municipalité régionale de comté, le Conseil d'administration d'un centre intégré de santé et de services sociaux, l'Office des personnes handicapées du Québec, Retraite 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 » peut être assimilée à l'expression « jouer franc jeu » déjà utilisée par la Cour suprême¹⁵⁶. La notion de débat loyal a été incorporée au

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.*)¹⁵⁸. Les motifs pour lesquels il est loisible d'accorder le huis clos doivent être interprétés restrictivement, le huis clos demeurant une situation exceptionnelle¹⁵⁹.

L'article 10 *L.j.a.*, comme les autres règles générales des articles 9 à 13, peut être complété par des règles particulières. À titre d'exemple, 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. La publicité des débats étant intimement liée à la liberté d'expression¹⁶⁰, et ce de fait, à la liberté de presse, une telle ordonnance est susceptible de heurter la **Charte canadienne des droits et libertés (art. 2 b))**¹⁶¹ ou la **Charte des droits et libertés de la personne (art. 3)**¹⁶². Le T.A.Q. ne pourra l'accorder qu'après s'être livré à un exercice de pondération en deux étapes¹⁶³ : 1) l'ordonnance est nécessaire pour écarter un risque sérieux pour la bonne administration de la justice, vu l'absence d'autres mesures raisonnables pouvant écarter ce risque, et 2) ses effets bénéfiques sont plus importants que ses effets préjudiciables sur les droits et les intérêts des parties et du public, notamment ses effets sur le droit à la libre expression, sur le droit du justiciable à un procès juste et équitable et sur l'efficacité de l'administration de la justice.

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, qui exerce une fonction juridictionnelle au sens de l'article 9 *L.j.a.*, 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.

[Page 190]

Il appartient aussi à l'organisme de décider de la recevabilité des éléments et des moyens de preuve¹⁶⁴. 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 toutefois pas d'outrepasser les règles de la « justice naturelle »¹⁶⁵.

Par ailleurs, l'organisme doit, « 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 comporte 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**.

Selon la Cour suprême, il faut se demander 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'affaire. Trois facteurs doivent être considérés aux fins de cette analyse :

- la gravité de la conduite attentatoire;
- l'incidence de la violation sur les droits de l'accusé garantis par la **Charte**;
- l'intérêt de la société à ce que l'affaire soit jugée au fond¹⁶⁶.

Comme la jurisprudence de la Cour suprême sur ce sujet s'est développée dans un contexte de droit pénal, il faut donc interpréter l'expression « déconsidérer l'administration de la justice » dans le contexte où elle est mise en œuvre¹⁶⁷. Le juge du procès civil est 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 privés¹⁶⁸. Sur l'ensemble de cette question nous renvoyons le lecteur au Titre I, chapitre VI, section 1-A-4 « L'exclusion de la preuve ».

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 ».

Le **Code des professions** établit qu'est un professionnel « toute personne qui est titulaire d'un permis délivré par un ordre et qui est inscrite au tableau de ce dernier »¹⁶⁹. La notion de secret professionnel se trouve, entre autres, décrite à l'article 60.4 de ce code :

« 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

[Page 191]

loi l'ordonne ou l'autorise par une disposition expresse.

Le professionnel peut en outre communiquer un renseignement protégé par le secret professionnel, en vue de prévenir un acte de violence, dont un suicide, lorsqu'il a un motif raisonnable de croire qu'un risque sérieux de mort ou de blessures graves menace une personne ou un groupe de personnes identifiable et que la nature de la menace inspire un sentiment d'urgence. Toutefois, le professionnel ne peut alors communiquer ce renseignement qu'à la ou aux personnes exposées à ce danger, à leur représentant ou aux personnes susceptibles de leur porter secours. Le professionnel ne peut communiquer que les renseignements nécessaires aux fins poursuivies par la communication.

Pour l'application du troisième alinéa, on entend par « blessures graves » toute blessure physique ou psychologique qui nuit d'une manière importante à l'intégrité physique, à la santé ou au bien-être d'une personne ou d'un groupe de personnes identifiable. »

Il est à souligner que la **Charte des droits et libertés de la personne**¹⁷⁰ énonce à l'**article 9** que :

« Chacun a droit au respect du secret professionnel.

Toute personne tenue par la loi au secret professionnel et tout prêtre ou autre ministre du culte ne peuvent, même en justice, divulguer les renseignements confidentiels qui leur ont été révélés en raison de leur état ou profession, à moins qu'ils n'y soient autorisés par celui qui leur a fait ces confidences ou par une disposition expresse de la loi.

Le tribunal doit, d'office, assurer le respect du secret professionnel. »

Le secret professionnel s'applique à « tous les renseignements que doit fournir une personne en vue d'obtenir un avis juridique et qui sont donnés en confiance à cette fin »¹⁷¹. Il comprend deux composantes : la confidentialité des informations privilégiées et l'immunité de divulgation de ces dernières¹⁷². Enfin, une partie peut renoncer à la confidentialité de façon expresse ou implicite, pourvu que cette renonciation soit claire et non équivoque et qu'elle soit limitée à ce qui est nécessaire pour trancher le litige¹⁷³.

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° de donner aux parties l'occasion de prouver les faits au soutien de leurs prétentions et d'en débattre;

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

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

L'organisme doit également 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 appartient 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.*)¹⁷⁴. Par ailleurs, le T.A.Q. a conclu que cette disposition ne permet pas d'ordonner qu'une partie soit représentée par avocat¹⁷⁵.

L'organisme doit 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 doit être écrite et motivée bien qu'elle ait pu être portée oralement à la connaissance des parties (art. 13, al. 2 *L.j.a.*). En cas de conflit entre une opinion verbale exprimée lors de

[Page 192]

l'audience et la décision écrite, la décision écrite devrait prévaloir¹⁷⁶.

En ce qui concerne l'obligation de motivation d'un organisme exerçant une fonction juridictionnelle au sens classique, la Cour suprême résume ainsi l'approche à adopter dans le contexte d'une décision quasi judiciaire, en l'espèce celle d'un arbitre de grief :

« Il se peut que les motifs ne fassent pas référence à tous les arguments, dispositions législatives, précédents ou autres détails que le juge siégeant en révision aurait voulu y lire, mais cela ne met pas en doute leur validité ni celle du résultat au terme de l'analyse du caractère raisonnable de la décision. Le décideur n'est pas tenu de tirer une conclusion explicite sur chaque élément constitutif du raisonnement, si subordonné soit-il, qui a mené à sa conclusion finale (*Union internationale des*

employés des services, local n° 333 c. Nipawin District Staff Nurses Assn., 1973 CanLII 191 (CSC), [1975] 1 R.C.S. 382, à la p. 391). En d'autres termes, les motifs répondent aux critères établis dans *Dunsmuir* s'ils permettent à la cour de révision de comprendre le fondement de la décision du tribunal et de déterminer si la conclusion fait partie des issues possibles acceptables. »¹⁷⁷.

La Cour suprême reconnaît donc qu'une motivation implicite ou qui présente des lacunes peut s'avérer suffisante si, globalement, elle permet à la cour de révision de se prononcer quant à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel¹⁷⁸. La cour doit d'ailleurs faire preuve de retenue avant de conclure à l'insuffisance de la motivation :

« Il importe de souligner que la Cour a souscrit à l'observation du professeur Dyzenhaus selon laquelle la notion de retenue envers les décisions des tribunaux administratifs commande [TRADUCTION] « une attention respectueuse aux motifs donnés ou qui pourraient être donnés à l'appui d'une décision ». Dans son article cité par la Cour, le professeur Dyzenhaus explique en ces termes comment le caractère raisonnable se rapporte aux motifs :

[TRADUCTION] Le « caractère raisonnable » s'entend ici du fait que les motifs étayent, effectivement ou en principe, la conclusion. Autrement dit, même si les motifs qui ont en fait été donnés ne semblent pas tout à fait convenables pour étayer la décision, la cour de justice doit d'abord chercher à les compléter avant de tenter de les contrecarrer. Car s'il est vrai que parmi les motifs pour lesquels il y a lieu de faire preuve de retenue on compte le fait que c'est le tribunal, et non la cour de justice, qui a été désigné comme décideur de première ligne, la connaissance directe qu'a le tribunal du différend, son expertise, etc., il est aussi vrai qu'on doit présumer du bien-fondé de sa décision même si ses motifs sont lacunaires à certains égards. [Je souligne.]

(David Dyzenhaus, « The Politics of Deference : Judicial Review and Democracy », dans Michael Taggart, dir., *The Province of Administrative Law* (1997), 279, p. 304) »¹⁷⁹.

Enfin, l'article 13 *L.j.a.* n'exige généralement pas qu'une décision interlocutoire soit motivée par écrit. Toutefois, s'il est question d'équité procédurale, l'organisme doit expliquer son processus décisionnel¹⁸⁰.

Au-delà des règles générales de la **Loi sur la justice administrative** applicables aux organismes exerçant une fonction juridictionnelle au sens de cette loi, les organismes sont assujettis à des règles qui leur sont propres. Portons notre attention sur celles qui sont spécifiques au T.A.Q.

2. Le Tribunal administratif du Québec

Le titre II de la **Loi sur la justice administrative** est consacré au T.A.Q. Nous allons décrire, dans un

[Page 193]

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. Un membre peut être affecté temporairement à une autre section (art. 77 et 81 (2) *L.j.a.*). Toutefois, la loi ne prévoit pas la durée de cette affectation temporaire.

La procédure de recrutement et de sélection est déterminée par un règlement du gouvernement¹⁸¹.

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.*)¹⁸².

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.*) et 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 ans¹⁸³.

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 exécuter 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.*);

[Page 194]

- 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.*)¹⁸⁴.

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 temps plein (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) :

- le membre renonce à sa charge administrative (art. 65 *L.j.a.*);
- la fonction du membre prend fin prématurément (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

[Page 195]

(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 en raison 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 pour trancher des litiges 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.*).

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, le président du Tribunal, en collaboration avec le vice-président responsable de la section des affaires immobilières, peut 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 virées par le ministre et prélevées sur les crédits alloués annuellement à cette fin par l'Assemblée nationale;
- les sommes versées par la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail, Retraite Québec et la Société de l'assurance automobile du Québec ainsi que les sommes virées par le ministre responsable de l'application de la **Loi sur l'aide aux personnes et aux familles (chapitre A-13.1.1)**; le montant et les modalités de versement ou de virement sont déterminés, pour chacun, par le gouvernement;
- les sommes perçues en application du tarif des droits, honoraires et autres frais afférents aux recours instruits devant le Tribunal;
- les sommes virées par le ministre des Finances en application du premier alinéa de l'**article 54** de la **Loi sur l'administration financière (chapitre A-6.001)**.

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 par le Tribunal a droit d'accès à un 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 dès qu'il ne lui est plus utile. 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.*).

[Page 196]

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.*).

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.*)¹⁸⁵. En certaines circonstances, cependant, l'exercice des pouvoirs du T.A.Q. est limité par des dispositions législatives particulières. Par exemple, l'**article 367** de la **Loi sur les assurances**¹⁸⁶ 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 jeux¹⁸⁷ en vertu de la **Loi sur les courses**¹⁸⁸, de la **Loi sur les loteries, les concours publicitaires et les appareils d'amusement**¹⁸⁹ et de la **Loi sur les permis d'alcool**¹⁹⁰. 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**¹⁹¹ 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 »¹⁹².

[Page 197]

Dans la 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'organisme¹⁹³. À ce titre, ce recours en contestation est qualifié de recours *de novo*.

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.*)¹⁹⁴. 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'origine et il peut admettre toute preuve pertinente nouvelle, voire subséquente à la prise de décision¹⁹⁵, portant sur l'objet

de la contestation¹⁹⁶, dans la mesure où les règles de l'équité procédurale sont respectées¹⁹⁷. Ainsi, la notion de recours *de novo* ne permet pas de modifier la nature des questions en jeu et ainsi constituer un tout nouveau dossier devant le tribunal. Ceci serait contraire aux règles de l'équité. Il faut aussi tenir compte des situations où l'article 5 *L.j.a.*, s'applique. Dans ces situations, l'administré a droit d'être informé de la teneur des plaintes et oppositions qui le concernent et des motifs sur lesquels la décision est fondée. On ne pourrait sous prétexte que le tribunal procède *de novo* modifier ainsi les gestes reprochés et de ce fait l'essence de la décision qui justifie l'ordonnance de faire ou de ne pas faire ou le retrait du permis¹⁹⁸.

Une question fondamentale qui se pose est celle de savoir si le Tribunal peut infirmer 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.* Il arrive que le T.A.Q. intervienne pour annuler une décision lorsqu'il constate que des irrégularités substantielles de procédure sont survenues lors du processus initial (sous réserve d'une disposition qui limite sa compétence)¹⁹⁹. À cet égard, il arrive aussi que le T.A.Q. conclut que l'audience permet de corriger les manquements survenus devant l'autorité administrative²⁰⁰ et que l'administré ne subit aucun préjudice à la suite du manquement²⁰¹, ou qu'il y a lieu de retourner le dossier à l'autorité administrative pour qu'elle en dispose conformément

[Page 198]

à la loi²⁰². Par ailleurs, le T.A.Q. ne saurait se saisir de la seule question du non-respect d'une règle procédurale en l'absence d'une décision lui donnant compétence²⁰³.

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**²⁰⁴, 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.*)²⁰⁵. 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 illégale²⁰⁶. 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 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 législateur²⁰⁷. 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 »²⁰⁸.

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 deux moyens différents que le législateur a expressément prévus pour justifier le sursis d'exécution²⁰⁹.

Le libellé de l'article 107 *L.j.a.* rappelle les critères énoncés par la jurisprudence pour la délivrance d'une injonction interlocutoire. D'ailleurs, le T.A.Q. suit la grille d'analyse en trois étapes établie par la Cour suprême en cette matière²¹⁰. La première consiste à étudier de façon préliminaire et provisoire le fond du litige (y a-t-il

apparence de droit?). La seconde a pour objet d'évaluer le préjudice subi par la partie requérante si la requête est rejetée. Enfin, la dernière étape se veut une évaluation de la prépondérance des inconvénients²¹¹. Dans une situation où la décision contestée est suspendue, le recours devant le Tribunal est instruit et jugé d'urgence (art. 107, al. 2 *L.j.a.*). Rappelons que l'ordonnance de surseoir vaudra jusqu'à la décision finale²¹².

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

[Page 199]

irrégularité (art. 105 *L.j.a.*). L'article 105 *L.j.a.* s'applique au contenu de la procédure²¹³. 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.*). 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 situation²¹⁴.

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 procédure²¹⁵ visant à préciser les modalités d'application des dispositions prévues au chapitre VI de la loi. Ces règles sont 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](#)).

Nous attirons votre attention sur quelques-unes de ces règles :

- Les jours fériés sont ([règle 3](#)) :
 - les samedis et dimanches;
 - les 1^{er} et 2 janvier;
 - le vendredi saint;
 - le lundi de Pâques;
 - 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 férié, il peut être valablement fait le premier jour ouvrable 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 fériés sont comptés mais le délai qui expirerait normalement un tel jour est prolongé jusqu'au premier jour ouvrable 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

[Page 200]

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)²¹⁶.
- Le Tribunal peut autoriser une partie à appeler un tiers si sa présence est nécessaire pour permettre une solution complète du litige. Le Tribunal peut aussi de sa propre initiative ordonner qu'une personne dont les intérêts peuvent être affectés par la décision soit mise en cause (règle 17)²¹⁷.
- 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 règle est cependant différente dans les affaires relevant de la section des affaires immobilières (règle 28). En effet, « nul témoin expert n'est entendu sauf si à la date fixée par le Tribunal ou à défaut, au plus tard 15 jours avant la

date de l'audience, la partie qui a l'intention de le faire entendre a déposé au secrétariat du Tribunal son rapport en 3 exemplaires, plus autant de copies qu'il y a d'autres parties et en a avisé celles-ci en même temps. » Le Tribunal peut cependant en décider autrement. Cette règle comprend aussi une exception. Il est possible dans le cas d'un recours formé en vertu du chapitre X de la **Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1)**, quand la valeur est inférieure à celle fixée conformément à l'**article 33 L.j.a.**, de faire entendre un témoin expert sans que son rapport n'ait été préalablement déposé.

- 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).
- Enfin, mentionnons que les débats à l'audience sont conservés par enregistrement sonore²¹⁸. Une partie peut décider de les faire prendre, à ses frais, par un sténotypiste ou un sténographe. Elle doit alors si elle les fait transcrire en fournir une copie gratuite au Tribunal. Lorsqu'il peut accorder des dépens, le Tribunal peut y inclure ces frais afférents (règle 31).

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 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.)²¹⁹.

[Page 201]

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**²²⁰ (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 sociales²²¹. 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** 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 délégataire dans l'application de la **Loi sur l'aide aux personnes et aux familles** 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 sociales²²². 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.](#)).

4) Le quorum

La loi est ainsi faite que le quorum du Tribunal 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.](#)). Mentionnons 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 décision²²³.

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.](#)).

La notification de la décision marque le point de départ du délai durant lequel l'administré peut déposer un recours au T.A.Q. 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'administré²²⁴.

La requête en contestation peut être déposée soit au secrétariat du Tribunal, soit dans tout greffe de la Cour du Québec. 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

[Page 202]

recherchées. Elle contient aussi le nom, l'adresse et le numéro de téléphone et de télécopieur du représentant du requérant.

La [règle 10](#) des [Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec](#), 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 proposé par le Tribunal.

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

La décision contestée ou les documents reliés aux faits qui donnent ouverture au recours 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

- 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.

recours n'est pas une décision, les faits qui y donnent ouverture.

Enfin la requête est signée par le requérant ou son représentant²²⁵.

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

IMPORTANT

Vous devez signer votre requête. Elle doit aussi contenir les renseignements demandés ci-dessous, être accompagnée de certains documents et, le cas échéant, du paiement des frais.

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

1. Identification du requérant (SVP nous aviser de tout changement)	
Personne OU Entreprise	
<input type="checkbox"/> M <input type="checkbox"/> M ^{lle} Nom (en lettres moullées) _____ Prénom (en lettres moullées) _____ Adresse _____ Téléphone _____ Télécopieur _____ Adresse électronique _____	<input type="checkbox"/> M <input type="checkbox"/> M ^{lle} Nom de l'entreprise (en lettres moullées) _____ Adresse _____ Téléphone _____ Télécopieur _____ Adresse électronique _____
2 ^e requérant (s'il y a lieu). Veuillez annexer une feuille avec vos coordonnées.	
Avocat ou autre représentant (s'il y a lieu)	
<input type="checkbox"/> Avocat _____ <input type="checkbox"/> Si autre représentant (voir verso) _____ Adresse _____ Téléphone _____ Télécopieur _____	
2. Présentation du recours	
ANNEXEZ UNE COPIE DE LA DÉCISION REÇUE DU MINISTÈRE OU DE L'ORGANISME PUBLIC QUE VOUS CONTESTEZ (OU DES DOCUMENTS SE RAPPORTANT À L'ÉVÈNEMENT). En matière de fiscalité municipale, annexez également une copie de votre demande de révision et, le cas échéant, de la réponse de l'évaluateur. Indiquez le nom du ministère ou de l'organisme public dont vous contestez la décision ou qui est responsable de l'évènement.	
Numéro de dossier à ce ministère ou à cet organisme (s'il y a lieu) _____	Date de la décision ou de l'évènement _____
3. Objet et motifs	
Expliquez sommairement les motifs de votre recours et les conclusions recherchées (si l'espace est insuffisant, annexer une feuille).	
4. Signature du requérant (ou de son avocat ou son représentant)	5. Espace réservé à l'administration
Signé à _____ Signature _____ Signature (2 ^e requérant, s'il y a lieu) _____	<input type="checkbox"/> Secrétaire du Tribunal administratif du Québec <input type="checkbox"/> Greffe de la Division des peines ordonnées Municipalité _____ Date du dépôt de la requête _____ Frais \$ _____ Numéro de reçu _____ Date du paiement _____ Pour rectification par l'administration, le cas échéant Frais \$ _____ Numéro de reçu _____ Date du paiement _____
6. Mode de paiement des frais (s'il y a lieu)	
PARTIE DÉTACHABLE PAR L'ADMINISTRATION A <input type="checkbox"/> Argent comptant } Au comptoir seulement E <input type="checkbox"/> Carte de crédit Numéro _____ B <input type="checkbox"/> Carte de débit } C <input type="checkbox"/> Chèque } Au nom du Tribunal administratif du Québec <input type="checkbox"/>  _____ D <input type="checkbox"/> Mandat-poste } <input type="checkbox"/>  _____ Signature obligatoire du titulaire de la carte de crédit _____ Nom du titulaire (en lettres moullées) _____	

TAQ (2016-01)

CONSERVER UNE COPIE POUR VOS DOSSIERS

[Page 204]

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 76 C.p.c.](#) Une partie qui met en cause le caractère opérant, l'applicabilité constitutionnelle ou la validité d'une disposition d'une loi du Québec ou du Canada, d'un règlement pris sous leur autorité, d'un décret gouvernemental, d'un arrêté ministériel ou de toute autre règle de droit, autant 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 du Québec comme le prévoit l'[article 76 C.p.c.](#) ([art. 112 L.j.a.](#)). L'avis n'est pas requis lorsque la réparation demandée concerne la communication d'une preuve ou l'exclusion d'un élément de preuve ([art. 78](#), al. 2 [C.p.c.](#)). L'avis doit aussi être signifié au Procureur général du Canada lorsque la disposition concernée est du ressort de la compétence fédérale. De même, si la disposition concerne une matière criminelle ou pénale, l'avis est aussi signifié au directeur des poursuites criminelles et pénales. Il est important de rappeler qu'un tel avis est aussi requis lorsqu'on « demande, à l'encontre de l'État, de l'un de ses organismes ou d'une personne morale de droit public, une réparation fondée sur la violation ou la négation de ses droits et libertés fondamentaux prévus par la [Charte des droits et libertés de la personne](#) ou la [Charte canadienne des droits et libertés](#) » ([art. 76 C.p.c.](#)).

La demande formulée en ce sens devra évidemment être conforme au pouvoir limité dont dispose le T.A.Q. sur cette question²²⁶.

Il n'existe pas de forme particulière sur la façon de rédiger l'avis. Toutefois, « [l']avis [...] doit [...] exposer de manière précise les prétentions que la personne entend faire valoir et les moyens qui les justifient » (art. 77, al. 1. **C.p.c.**). Il appartient donc au requérant de préciser la ou les dispositions qu'il invoque au soutien de ses prétentions²²⁷. En fait, l'avis doit permettre au procureur général, dans un contexte où il y a présomption de validité de la loi ou du règlement attaqué, de comprendre la prétention et les moyens qu'entend soulever le demandeur²²⁸. 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 (**art. 76**, al. 4 **C.p.c.**). Cet avis doit être accompagné d'une copie des actes de procédure et signifié au moins 30 jours avant la date d'audition. Seul le procureur général peut renoncer à ce délai. Le Tribunal peut cependant autoriser un ajournement pour permettre à une partie de signifier un avis au procureur général²²⁹. Le défaut d'avis fait qu'il « ne peut être statué sur aucune » des demandes mentionnées ci-dessus (**art. 76**, al. 4 **C.p.c.**). On ne peut dès lors contester la « constitutionnalité ou la validité » d'un article de loi, d'un règlement ou d'un décret ni demander réparation en vertu de l'une ou l'autre des Chartes²³⁰. Le défaut d'avis ne constitue pas, cependant, un empêchement à procéder au fond de la question²³¹.

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 dans le même délai transmettre la demande de révision et la proposition ou la décision de l'évaluateur, les documents qui lui sont remis à l'occasion de cette révision et ceux auxquels sa proposition ou sa décision réfère et, le cas échéant, tout certificat de l'évaluateur émis depuis l'introduction du recours. Le législateur prévoit enfin que l'accès au dossier demeure régi par la loi applicable à l'autorité administrative (art. 114

[Page 205]

L.j.a.)²³². 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.*)²³³.

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.*²³⁴. 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*. 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 rejetée²³⁵.

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.*)²³⁶.

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.*).

Enfin, l'article 119 *L.j.a.* 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 de permettre aux parties de convenir d'une entente sur le déroulement de l'instance, en précisant les engagements de chacune et en fixant le calendrier des échéances à respecter. À défaut d'entente, le responsable de la conférence de gestion fixe ces échéances. La conférence permet aussi de décider des moyens propres à simplifier ou à accélérer le déroulement de l'instance et à abrégier l'audition, et peut être l'occasion d'inviter les parties à participer à une séance de conciliation (**art. 119.1** (1°) à (4°) *L.j.a.*). Le

[Page 206]

défaut de respecter les échéances déterminées lors de cette conférence peut entraîner la forclusion (art. 119.5 *L.j.a.*).

La ***Loi sur la justice administrative*** prévoit aussi un processus de conciliation²³⁷ 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, et ce, à tout moment avant le délibéré. L'article 119.6 *L.j.a.* prévoit cependant des règles particulières. 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. » 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'assurance 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 ». Ainsi, les écrits, les notes, la correspondance et les procès-verbaux relatifs aux séances de conciliation qui font état d'engagement de la part des parties sont visés par l'article 122 *L.j.a.* Toutefois, les documents qui ne dévoilent aucunement la teneur des entretiens, des discussions ou des négociations, ou qui ne font référence à quelque proposition ou quelque projet d'entente dans le but d'en arriver au règlement du litige ne sont pas couverts par cette disposition²³⁸. 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, par exemple les cas de fraude²³⁹. Les parties peuvent cependant consentir à ce que l'information divulguée dans le processus de conciliation soit rendue publique (art. 122 *L.j.a.*)²⁴⁰. 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 (art. 123, al. 1 *L.j.a.*). Il ne saurait davantage être contraint à témoigner²⁴¹. 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

[Page 207]

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 s'il est entériné par le Tribunal (art. 124 *L.j.a.*)²⁴². La question de savoir si le Tribunal pourrait rescinder l'accord pour vice de consentement est cependant litigieuse²⁴³.

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. 126 (1°) à (6°) *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 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.*)²⁴⁴.

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 dans ce contexte? Il appartient au Tribunal d'apprécier la justesse de la demande 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 d'une demande de remise. 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 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

[Page 208]

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.*)²⁴⁵.

Une partie qui désire citer un témoin à comparaître le fait au moyen d'une citation délivrée par un membre du Tribunal ou l'avocat qui la représente. Cette citation est signifiée selon les règles de procédure du Tribunal²⁴⁶. 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 282, 283 et 284 C.p.c.](#) ([art. 132 et 133 L.j.a.](#)).

L'[article 282 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 ». L'[article 283](#), al. 1 [C.p.c.](#), quant à lui, se lit comme suit : « Le fonctionnaire de l'État convoqué comme témoin ne peut, en raison de son devoir de discrétion, être contraint de divulguer des renseignements qu'il a obtenus dans l'exercice de ses fonctions dont la divulgation serait contraire à l'intérêt public. » Il s'agit ici d'une codification de l'immunité relative à la confidentialité dont jouit la Couronne. L'[article 283 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. « Les motifs d'intérêt public sont exposés dans une déclaration sous serment du ministre ou du sous-ministre dont relève le témoin et sont soumis à l'appréciation du tribunal » ([art. 283](#), al. 2 [C.p.c.](#)). Le Tribunal est alors appelé à apprécier si le tort causé par la révélation d'une preuve lors de l'audience est plus préjudiciable pour l'intérêt public que pour le justiciable²⁴⁷. Enfin, l'[article 284 C.p.c.](#) prévoit que : « Le témoin ne peut être contraint si son témoignage porte atteinte au secret professionnel, sauf dans la mesure prévue à l'[article 9](#) de la [Charte des droits et libertés de la personne](#). Le tribunal assure d'office le respect de ce secret. »

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 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 section 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

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. 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 preuve²⁴⁸. 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

[Page 209]

preuve. Le Tribunal doit apprécier toute la preuve soumise et non seulement une partie²⁴⁹. 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 expliquer²⁵⁰.

La preuve par ouï-dire soulève aussi des interrogations. Le ouï-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 ouï-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 preuve²⁵¹. Il semble cependant qu'un tribunal qui rendrait une décision fondée exclusivement sur une preuve de ouï-dire commettrait une erreur de droit²⁵².

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? Cette question a été soulevée précédemment (voir ci-dessus : sous-section 2) « Les pouvoirs généraux du tribunal »). Nous rappelons les principes que nous avons évoqués. 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'origine²⁵³. Un élément de preuve non disponible au moment de la décision, mais qui vient confirmer ou infirmer un aspect du dossier peut donc être présenté lors de l'audition. Toute preuve pertinente est donc admissible, dans la mesure où les règles de l'équité procédurale sont respectées. Dans ce contexte, il se peut que l'on veuille mettre en preuve des faits qui sont subséquents à la décision (rapports médicaux, témoignages, etc.). Comme nous l'avons déjà précisé, une telle preuve sera recevable dans la mesure où elle permet d'établir (ou non) le bien-fondé de la décision originale. Au contraire, si la preuve porte sur des éléments subséquents qui ont pour conséquence de transformer la demande originale, alors le tribunal n'aurait d'autre choix que de refuser cette preuve.

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 droit²⁵⁴.

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'enquête²⁵⁵. Le fait pour un tribunal de prendre « sous réserve » une objection à la preuve ne constitue pas un refus d'exercer sa compétence²⁵⁶.

On reconnaît aussi, tout comme le fait le **Code civil du Québec** à l'**article 2808**, que le Tribunal prend connaissance d'office²⁵⁷, 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.

[Page 210]

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.*). 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 décision²⁵⁸. 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 calculs²⁵⁹. 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 preuve²⁶⁰.

Le législateur a aussi codifié en partie la règle jurisprudentielle²⁶¹ 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 fait²⁶² ou de droit²⁶³ – relevé d'office, à moins que les parties aient été à même de présenter leurs observations²⁶⁴. Le Tribunal doit donc, selon les circonstances, soit obtenir les commentaires 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 incontestable²⁶⁵. Il en est de même des notions auxquelles peut référer un décideur qui sont bien connues et appliquées régulièrement dans un secteur donné²⁶⁶. La jurisprudence fait partie de ces notions.

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 règlements²⁶⁷. En matière municipale, la **Loi sur les cités et villes** prévoit que « [l]es règlements du conseil, lorsqu'ils sont promulgués, sont

réputés des lois publiques sur le territoire de la municipalité, et en dehors, dans les limites de la compétence du conseil; et il n'est pas nécessaire de les plaider spécialement »²⁶⁸. Il faut inclure aussi les textes d'application (décret) des lois publiés dans la *Gazette officielle du Québec*²⁶⁹. 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

[Page 211]

Gazette officielle du Québec ou d'une autre manière prévue par la loi (art. 140 *L.j.a.*).

Enfin, l'article 138 *L.j.a.* prévoit la possibilité pour le Tribunal de subordonner la recevabilité de la preuve à des règles de communication préalable²⁷⁰.

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 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.*). Il faut préciser que, rendu à cette étape, le membre appelé à trancher le litige ne procède pas « de novo », en ce sens qu'il se penche sur la preuve déjà présentée lors de l'audience. Ainsi, il ne lui appartient pas « d'améliorer ou de compléter » la preuve déjà versée au dossier puisque cette preuve est close²⁷¹.

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

[Page 212]

aient été autrement avisées (art. 156, al. 1 *L.j.a.*). 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'accomplir²⁷². 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.*)²⁷³. Une décision rendue en vertu de la **Loi sur l'expropriation**²⁷⁴ 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.*).

Rappelons 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 la décision visée et les motifs invoqués à son soutien. 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**²⁷⁵, 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.

Le secrétaire du Tribunal devra transmettre la requête aux autres parties qui pourront y répondre, par écrit, 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 le 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 appel²⁷⁶. La demande se fait par

[Page 213]

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.*)²⁷⁷.

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.***)²⁷⁸.

3. Le Conseil de la justice administrative

Le Conseil de la justice administrative est un organisme administratif qui peut être qualifié de gardien institutionnel du bon fonctionnement du T.A.Q. Il exerce aussi des fonctions d'examen des plaintes à l'égard des membres de divers tribunaux administratifs²⁷⁹. 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.*)²⁸⁰ :

« 1° le président du Tribunal administratif du Québec;

2° 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° le président du Tribunal administratif du travail;

4° un membre du Tribunal administratif du travail choisi après consultation de l'ensemble de ses membres et qui n'en est pas vice-président;

4.1° le président du Tribunal administratif des marchés financiers;

4.2° un membre du Tribunal administratif des marchés financiers choisi après consultation de l'ensemble de ses membres et qui n'en est pas vice-président;

5°-6° (*paragraphes remplacés*);

7° le président de la Régie du logement;

8° un membre de la Régie du logement choisi après consultation de l'ensemble de ses régisseurs et qui n'en est pas vice-président;

8.1° le président en chef du Bureau des présidents des conseils de discipline;

8.2° un président de conseil de discipline choisi après consultation de l'ensemble des présidents qui composent le Bureau des présidents des conseils de discipline et qui n'en est pas président en chef adjoint;

9° 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. »

[Page 214]

L'article 168 *L.j.a.* prévoit que les membres visés aux paragraphes 2°, 4°, 4.2°, 8°, 8.2° et 9° 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° à 8.2°, 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.*)²⁸¹.

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 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 par les organismes de l'Administration dont les présidents sont membres du Conseil.
- 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 décentralisés 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 gouvernement²⁸².
- 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.***). Par ailleurs « lorsque la plainte est portée contre l'un des présidents membres du Conseil, ce dernier ne peut participer aux séances du Conseil, tant qu'une décision finale n'a pas été rendue sur cette plainte, et doit y être remplacé, durant cette période, par le vice-président de l'organisme dont le président visé est membre » (**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, al. 1 *L.j.a.*). Le quorum est cependant de cinq membres (art. 184.2, al. 3). À cet égard, il peut prendre connaissance du

[Page 215]

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 alors copie de sa décision motivée au plaignant et au Conseil (art. 185 *L.j.a.*). Si la plainte a été considérée recevable par le Comité ou si elle est portée par le ministre, le Conseil en transmet une copie au membre, et s'il y a lieu au ministre et il constitue alors un comité d'enquête de trois de ses membres. Ce comité comprend deux membres qui sont choisis parmi les membres du Conseil visés aux paragraphes 3° à 9° 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° 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.*). Cependant si : « [...] la plainte est portée contre un président ou un vice-président de l'un des organismes de l'Administration dont le président est membre du Conseil, le troisième membre du comité est choisi parmi les membres du Conseil ou parmi les noms inscrits sur les listes établies par les présidents de ces organismes. Il ne doit toutefois pas être membre de l'organisme dont le président ou le vice-président fait l'objet de la plainte. » (art. 186, al. 4 *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 plainte²⁸³ 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.*). Si le comité a jugé que la plainte était fondée, le Conseil, selon la recommandation du comité, 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 un manquement dans l'exécution d'une

[Page 216]

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.*)²⁸⁴.

* Texte à jour en fonction de l'information disponible au 31 décembre 2018. La jurisprudence citée dans le présent texte n'est pas exhaustive. Elle sert uniquement à illustrer les principes juridiques généralement reconnus.

1. Voir titre II, chapitres I et II.

2. RLRQ, 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. On peut lire : Patrice GARANT, « Le TAQ, plaque tournante de la réforme de la justice administrative », dans Service de la formation continue, Barreau du Québec, vol. 363, *Le TAQ d'hier, d'aujourd'hui et de demain – 15^e anniversaire du TAQ*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2013, p. 99. L'auteur fait la synthèse des événements historiques à la source de la naissance du Tribunal administratif du Québec. On peut aussi consulter du même auteur *La justice invisible ou méconnue : Propos sur la justice et la justice administrative*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2014, 1116 p., Chapitre 2, La réforme de la justice administrative.
7. 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.
8. Yves OUELLETTE, *Aspects de la procédure et de la preuve devant les tribunaux administratifs*, Montréal, Service de la formation permanente, Barreau du Québec, 1986, p. 5 et 6. Voir aussi : Patrice GARANT, « Le TAQ, plaque tournante de la réforme de la justice administrative », dans Service de la formation continue, Barreau du Québec, vol. 363, *Le TAQ d'hier, d'aujourd'hui et de demain – 15^e anniversaire du TAQ*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2013, p. 99. L'auteur fait la synthèse des événements historiques à la source de la naissance du Tribunal administratif du Québec. On peut aussi consulter du même auteur *La justice invisible ou méconnue : Propos sur la justice et la justice administrative*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2014, 1116 p., Chapitre 8, La procédure et la preuve devant les tribunaux administratifs.
9. Par exemple, l'honorable juge Cory s'exprimait ainsi au nom de la Cour dans *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, **1992 CanLII 84 (CSC)**, [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 de l'honorable juge Lamer à l'égard des tribunaux administratifs dans l'affaire *Blanchard c. Control Data Canada*, **1984 CanLII 27 (CSC)**, [1984] 2 R.C.S. 476, 499, EYB 1984-149771 : « 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 accès à des renseignements qui ne se trouvent pas, plus souvent qu'autrement, au dossier soumis à la cour. »
10. 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. ».

11. GROUPE DE TRAVAIL SUR LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS, *Les tribunaux administratifs : L'heure est aux décisions*, Québec, Les Publications du Québec, 1987, 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).

12. On utilise aussi l'expression « compétence liée » pour identifier ce pouvoir. Sur la question du pouvoir lié, on peut lire : Patrice GARANT, *Droit administratif*, 6^e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 2010, p. 179 à 187 : à la page 181, l'auteur utilise les termes « non discrétionnaire ou lié » pour qualifier ce genre de pouvoir; Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *L'action gouvernementale – Précis de droit des institutions administratives*, 3^e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 2009, p. 203 et 220; René DUSSAULT et Louis BORGEAT, *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.

13. À titre d'exemple, voir les propos de l'honorable juge Jean Bouchard dans *Procureur général du Québec c. Atocas de l'érable Inc.*, **2013 QCCA 1794 (CanLII)**, EYB 2013-228029, par. **78-79**. On peut lire : Pierre LEMIEUX, *Droit administratif : doctrine et jurisprudence*, 6^e éd., Sherbrooke, Éditions R.D.U.S., 2014, p. 677 et s.

14. Par exemple, la Cour d'appel dans l'affaire *Procureur général du Québec c. Loyola High School*, **2012 QCCA 2139 (CanLII)**, EYB 2012-214920, disait au par. **[89]** : « Le pouvoir d'un ministre sera donc lié, s'il doit agir dans un sens déterminé lorsque certaines conditions objectives prévues par la loi existent. » Cette décision a fait l'objet d'une requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême. La décision de la Cour suprême ne fait pas référence à la notion de pouvoir lié : *École secondaire Loyola c. Procureur général du Québec*, **2015 CSC 12 (CanLII)**, EYB 2015-249466.

15. Pierre LEMIEUX, *Droit administratif : doctrine et jurisprudence*, 6^e éd., Sherbrooke, Éditions R.D.U.S., 2014, p. 687, écrit en discutant de la question de la sous-délégation : « Prenons l'exemple suivant : la loi donne un pouvoir d'émission de permis à une autorité publique et énumère les conditions auxquelles les permis doivent être délivrés aux particuliers qui en font la demande. Saisie d'une telle demande, l'autorité publique n'a aucune liberté de choix à l'égard de la décision à rendre. Elle ne peut si le requérant réunit les conditions légales, que lui donner satisfaction. Il n'existe pas alors de véritable pouvoir décisionnel, c'est-à-dire une décision qui permet un choix. Cette compétence donnée à cette autorité administrative pourrait être sous-déleguée à un tiers. »

16. Le terme « discrétionnaire » est aujourd'hui largement répandu pour identifier ce type de pouvoir. À l'origine, on utilisait aussi le terme « administratif » pour décrire ce concept.

17. Patrice GARANT, *Droit administratif*, 6^e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 2010, s'exprime ainsi : « La meilleure définition que nous pouvons donner du pouvoir discrétionnaire serait la suivante : la faculté d'agir ou de ne pas agir, ou de prendre les mesures appropriées suivant les circonstances ou le contexte en jugeant l'opportunité au regard de l'intérêt public. », EYB2010DRA17 (p. 184); Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *L'action gouvernementale – Précis de droit des institutions administratives*, 3^e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 2009, EYB2009PIA10, p. 69 à 77, et p. 211 à 284, décrivent toutes les nuances qui entourent cette notion de pouvoir discrétionnaire. René DUSSAULT et Louis BORGEAT, *Traité de Droit administratif*, 2^e éd., t. 1, Québec, Presses de l'Université Laval, 1989, 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). Le pouvoir discrétionnaire doit toujours être exercé dans les limites prévues par la loi. La Cour suprême l'a de nouveau rappelé dans *Mines Alerte Canada c. Canada (Pêches et Océans)*, **2010 CSC 2 (CanLII)**, EYB 2010-168432.

18. *Baker c. Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada*, **1999 CanLII 699 (CSC)**, [1999] 2 R.C.S. 817, par. **52**, REJB 1999-13279.
19. *Bridge c. La Reine*, **1952 CanLII 9 (SCC)**, [1953] 1 R.C.S. 8.
20. Voir notamment, *Metropolitan Borough and Town Clerk of Lewisham c. Roberts*, (1949) 2 K.B. 608; *R. c. Transworld Shipping*, **1975 CanLII 1051 (FCA)**, [1976] 1 C.F. 159; *La Reine c. Harrison*, **1976 CanLII 3 (CSC)**, [1977] 1 R.C.S. 238.
21. Par exemple, *Inter-Ex Inc. c. Procureur général du Québec*, [1980] C.A. 18, EYB 1980-138709.
22. **1985 CanLII 35 (CSC)**, [1985] 1 R.C.S. 831, EYB 1985-150272.
23. 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 Division no. 19*, **1990 CanLII 138 (CSC)**, [1990] 1 R.C.S. 653, EYB 1989-67929; *Baker c. Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada*, **1999 CanLII 699 (CSC)**, [1999] 2 R.C.S. 817, par. **52**, REJB 1999-13279; *Procureur général du Canada c. Mavi*, **2011 CSC 30 (CanLII)**, [2011] 2 R.C.S. 504, EYB 2011-191692.
24. Par exemple, on lit à l'**article 3** de la **Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques (RLRQ, c. A-14)** : « Aux fins du présent chapitre, le mot « tribunal » comprend tout organisme qui exerce une compétence judiciaire ou quasi judiciaire. »
25. *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, **1978 CanLII 13 (CSC)**, [1979] 1 R.C.S. 495, 505, EYB 1978-146841.
26. *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, **1978 CanLII 13 (CSC)**, [1979] 1 R.C.S. 495, 505, EYB 1978-146841.
27. *Syndicat des employés de production du Québec c. Commission canadienne des droits de la personne du Canada*, **1989 CanLII 44 (CSC)**, [1989] 2 R.C.S. 879, EYB 1989-67271. Voir aussi *2747-3174 Québec Inc. c. Régie des permis d'alcool du Québec*, **1996 CanLII 153 (CSC)**, [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 ».
28. **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*, **1978 CanLII 13 (CSC)**, [1979] 1 R.C.S. 495, 497, 498, EYB 1978-146841.
29. *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, **1978 CanLII 13 (CSC)**, [1979] 1 R.C.S. 495, 504, EYB 1978-146841.
30. *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, **1978 CanLII 13 (CSC)**, [1979] 1 R.C.S. 495, 504, EYB 1978-146841.

31. *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, **1978 CanLII 13 (CSC)**, [1979] 1 R.C.S. 495, 506, 507, EYB 1978-146841, p. 506 et 507.
32. Patrice GARANT, *Droit administratif*, 6^e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 2010, EYB2010DRA16, p. 163 à 178, 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.
33. L'honorable juge Dickson dans l'arrêt *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, **1978 CanLII 13 (CSC)**, [1979] 1 R.C.S. 495, EYB 1978-146841, 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. ».
34. Patrice GARANT, *Droit administratif*, 6^e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 2010, EYB2010DRA16, p. 169 à 174.
35. Par exemple, dans *Procureur général du Québec c. Udeco Inc.*, **1984 CanLII 122 (CSC)**, [1984] 2 R.C.S. 502, EYB 1984-149778, 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 mobilières*** 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.
36. Dans *Saulnier c. Commission de police du Québec*, [1976] R.C.S. 572, EYB 1975-216353, 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 œuvre, 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.
37. *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, **1978 CanLII 13 (CSC)**, [1979] 1 R.C.S. 495, 506, EYB 1978-146841.
38. Par exemple, *Procureur général du Québec et Keable c. Procureur général du Canada*, **1978 CanLII 23 (CSC)**, [1979] 1 R.C.S. 218, EYB 1978-146851.
39. Patrice GARANT, *Droit administratif*, 6^e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 2010, EYB2010DRA16, p. 174 à 178.
40. Patrice GARANT, *Droit administratif*, 6^e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 2010, EYB2010DRA16, p. 168, où on peut lire : « On peut conclure que l'acte quasi judiciaire n'implique pas à proprement parler un litige entre deux parties mais la détermination des droits et obligations au terme d'un processus inspiré des principes de justice naturelle, plus flexible que la procédure strictement judiciaire. »
41. *Baker c. Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada*, **1999 CanLII 699 (CSC)**, [1999] 2 R.C.S. 817, REJB 1999-13279, par. 20.
42. *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, **2008 CSC 9 (CanLII)**, EYB 2008-130674.
43. *Procureur général du Canada c. Mavi*, **2011 CSC 30 (CanLII)**, [2011] 2 R.C.S. 504, EYB 2011-191692, par. 42,

où la Cour souligne que les facteurs énumérés dans l'arrêt *Baker* et dont nous faisons état ci-après sont « [c]ertains facteurs à considérer [...] ». Selon les circonstances, il pourrait y en avoir d'autres.

44. *Baker c. Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada*, [1999 CanLII 699 \(CSC\)](#), [1999] 2 R.C.S. 817, REJB 1999-13279, par. [23](#).
45. *Baker c. Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada*, [1999 CanLII 699 \(CSC\)](#), [1999] 2 R.C.S. 817, REJB 1999-13279, par. [24](#).
46. *Baker c. Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada*, [1999 CanLII 699 \(CSC\)](#), [1999] 2 R.C.S. 817, REJB 1999-13279, par. [25](#).
47. *Baker c. Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada*, [1999 CanLII 699 \(CSC\)](#), [1999] 2 R.C.S. 817, REJB 1999-13279, par. [26](#).
48. *Baker c. Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada*, [1999 CanLII 699 \(CSC\)](#), [1999] 2 R.C.S. 817, REJB 1999-13279, par. [27](#).
49. [RLRQ, c. A-3.001](#).
50. Pour un exposé sur la [Loi sur la justice administrative](#) et ses origines : Denis LEMIEUX, *Justice administrative – Loi commentée*, 3^e éd., Brossard, Publications CCH, 2009. On peut aussi consulter pour une description de la portée des articles de la [Loi sur la justice administrative](#) : Jacques FORGUES, Nancy BÉLIVEAU et Karine FOURNIER, *Loi sur la justice administrative annotée*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2014, 1239 p.
51. Il ne faut pas oublier que la [Loi sur la justice administrative](#) s'applique dans le cadre des relations d'un administré avec l'État. La loi ne peut donc être invoquée dans un contexte de relations de travail, même si l'employeur est l'État : *Procureur général du Québec c. Cloutier*, [2008 QCCS 4466 \(CanLII\)](#), EYB 2008-148072; requête pour permission d'appeler rejetée, [2008 QCCA 1723 \(CanLII\)](#), EYB 2008-147408.
52. En effet, les [articles 141 et 157](#) de la [Loi sur la santé et la sécurité du travail \(RLRQ, c. S-2.1\)](#) 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 \(RLRQ, c. F-3.1.1\)](#).
53. [2008 CSC 13 \(CanLII\)](#), EYB 2008-131421.
54. [RLRQ, c. C-24.2](#).
55. La cour renvoie à : Denis LEMIEUX, *Justice administrative – loi annotée*, édition révisée, Brossard, Publications CCH, 2001, p. 89.
56. *Société de l'assurance automobile du Québec c. Cyr*, [2008 CSC 13 \(CanLII\)](#), EYB 2008-131421, par. [49 et 50](#).
57. L'[article 178 L.j.a.](#) prévoit que : « Le Conseil publie annuellement à la *Gazette officielle du Québec* la liste des ministères et des organismes qui constituent l'Administration gouvernementale au sens de l'article 3, de même que les organismes et autorités décentralisées visés par l'[article 9](#). » Dans le but de satisfaire à cette exigence, le conseil a établi deux listes : *Liste des ministères et des organismes constituant l'Administration gouvernementale (Loi sur la justice administrative, RLRQ, c. J-3, art. 3 et 178)* et *Liste des organismes chargés de trancher des litiges opposant un administré à une autorité administrative ou à une autorité décentralisée (Loi sur la justice administrative, RLRQ, c. J-3, art. 9 et 178)*.

58. L'article 2 *L.j.a.* garantit l'équité sur le plan de la procédure et non quant au fond de la décision que doit rendre le tribunal : *S.R. c. Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale du Québec*, [2008 CanLII 62583 \(QC TAQ\)](#), 2008 QCTAQ 11499. La Cour d'appel dans *Agence du Revenu du Québec c. Groupe Genico Inc.*, [2016 QCCA 76 \(CanLII\)](#), EYB 2016-261183, écrivait (par. 103) : « [...] Un grand principe ressort de la *Loi sur la justice administrative* : dans l'exercice d'une fonction administrative, toute procédure menant à une décision individuelle doit être conduite dans le respect du devoir d'agir équitablement. »
59. Le « présent chapitre » dont fait mention l'article 4 (4) *L.j.a.* est constitué des articles 2 à 8 *L.j.a.* L'article 4 s'impose à l'Administration et son non-respect peut notamment constituer un motif raisonnable justifiant de n'avoir pu respecter un délai : *M.D. c. Compagnie A*, [2015 CanLII 72032 \(QC TAQ\)](#), 2015 QCTAQ 07805.
60. [RLRQ, c. A-2.1, r. 2.](#)
61. [RLRQ, c. A-2.1, art. 16.1, 63.2 et 155.](#)
62. L'article 3 prévoit aussi aux alinéas 2 et 3 que : « Sont assimilés à des organismes publics, aux fins de la présente loi : le lieutenant-gouverneur, l'Assemblée nationale, un organisme dont celle-ci nomme les membres et une personne qu'elle désigne pour exercer une fonction en relevant, avec le personnel qu'elle dirige. Les organismes publics ne comprennent pas les tribunaux au sens de la *Loi sur les tribunaux judiciaires (chapitre T-16)*. » Les notions d'organismes gouvernementaux, d'organismes municipaux, d'organismes scolaires, d'établissements de santé ou de services sociaux sont précisées aux articles 4, 5, 6 et 7 de la *Loi sur l'accès*.
63. *Graybec Calc. Inc. c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1999] T.A.Q. 1240.
64. *Stoddard c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, T.A.Q.E. 2003AD-127. Il faut donc considérer les critères énoncés à la loi et, en ce sens, une décision qui ne contiendrait qu'un énoncé de principes généraux ne saurait être motivée : *Desharnais c. Commission de protection du territoire agricole*, [2009 CanLII 5966 \(QC TAQ\)](#), 2009 QCTAQ 02118. Une telle décision peut même être retournée à l'organisme par le T.A.Q. pour qu'il réévalue sa décision et la motive lorsqu'il considère que l'absence de motivation entraîne une non-application des critères de la loi en cause : *Pavages Laurentiens, division Sintra Inc. c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [2010 CanLII 73523 \(QC TAQ\)](#), 2010 QCTAQ 11875.
65. *Amesse c. Commission des services juridiques du Québec*, [1999 CanLII 11210 \(QC CS\)](#), REJB 1999-12665 (C.S.), désistement d'appel, C.A., n° 500-09-008211-997, 13 septembre 2004. Mentionnons que la Cour supérieure qualifie la décision du bureau de révision de la Commission des services juridiques de décision quasi judiciaire.
66. *Baker c. Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada*, [1999 CanLII 699 \(CSC\)](#), [1999] 2 R.C.S. 817, REJB 1999-13279, par. 44. La Cour d'appel rappelait ce principe dans *Mastrocola c. Autorité des marchés financiers*, [2011 QCCA 995 \(CanLII\)](#), EYB 2011-191291. Toutefois, comme le précisait la Cour d'appel, la décision ne doit pas être opaque et inintelligible. Elle doit permettre de vérifier si la conclusion fait partie des issues possibles. Il est à noter qu'en l'espèce la décision qu'analysait la cour était une décision finale.
67. *2332-4197 Québec Inc. c. Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec*, [2007 CanLII 45201 \(QC TAQ\)](#), 2007 QCTAQ 10347; *Sanctuaire de la Vallée du Richelieu Inc. c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [2009 CanLII 12233 \(QC TAQ\)](#), 2009 QCTAQ 03203 (une lettre du ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir), requête pour permission d'appeler rejetée, [2012 QCCQ 1698 \(CanLII\)](#), EYB 2012-203606.
68. *Bruni c. Autorité des marchés financiers*, [2011 QCCA 994 \(CanLII\)](#), EYB 2011-191290, par. [78].

69. *Tejada c. Société de l'assurance automobile du Québec*, [2002] T.A.Q. 1470.
70. *Benoit c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1999] T.A.Q. 1280.
71. *Vrac-Outaouais c. Commission des transports du Québec*, [2002] T.A.Q. 1513 (rés.). L'administré doit donc être informé de la nature de la décision que l'Administration entend rendre : *SCE Électrique Inc. c. Registraire des entreprises*, 2009 [CanLII 19508 \(QC TAQ\)](#), 2009 QCTAQ 02394.
72. On peut lire à ce sujet les propos du 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. 59 et s.
73. [RLRQ, c. A-25](#) (ci-après : « *L.a.a.* »). La Cour d'appel dans l'affaire *R.P. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, 2012 [QCCA 1006 \(CanLII\)](#), EYB 2012-207291 a considéré qu'il n'y avait pas lieu d'accueillir une requête pour permission d'appeler d'une décision rejetant une demande de pourvoi en contrôle judiciaire qui concluait que le TAQ n'avait pas fait d'erreur donnant ouverture au contrôle judiciaire en concluant que le pouvoir de l'[article 83.44.1](#) ne permettait pas de considérer, près de huit ans plus tard, une preuve dont ne disposait pas la SAAQ lorsqu'elle a rendu sa décision à l'origine.
74. À titre d'exemple en matière quasi judiciaire, *N.J. c. Société de l'assurance automobile*, [2001] T.A.Q. 887. Voir note 79. La Cour d'appel dans *9256-0929 Québec Inc. c. Turcot*, 2016 [QCCA 308 \(CanLII\)](#), EYB 2016-262294, écrivait à l'égard de cette règle du « *functus officio* » dans une situation mettant en cause les pouvoirs de la Commission des relations du travail (pouvoir quasi judiciaire) « [39] [...] La règle *functus officio* n'implique pas que le décideur ne peut plus entendre aucune demande de quelque nature qu'elle soit une fois la décision sur le fond rendue. Elle signifie seulement qu'il ne peut modifier ou revenir sur cette décision, sous réserve des dispositions de la loi qui pourraient lui permettre de la modifier selon certaines conditions, comme c'est le cas en matière de révision, révocation ou correction d'erreurs. Néanmoins, cette règle n'empêche pas la CRT d'exercer les pouvoirs que la loi lui attribue pour se prononcer *a posteriori* sur une question accessoire qui ne remet pas en question cette décision. »
75. 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*, 1985 [CanLII 14 \(CSC\)](#), J.E. 85-48, EYB 1984-142465 (C.A.).
76. Voir *Bawolak c. Exroy Ressources Ltd.*, 1992 [CanLII 3542 \(QC CA\)](#), J.E. 92-1585, EYB 1992-64064 (C.A.).
77. *C.R. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, [2003] T.A.Q. 967 (rés.).
78. Par exemple, *Bawolak c. Exroy Ressources Ltd.*, 1992 [CanLII 3542 \(QC CA\)](#), J.E. 92-1585, EYB 1992-64064 (C.A.).
79. *Paper Machinery Ltd. c. J.O. Ross Engineering Corp.*, 1934 [CanLII 1 \(SCC\)](#), [1934] R.C.S. 186, comme cité dans *Chandler c. Alberta Association of Architects*, 1989 [CanLII 41 \(CSC\)](#), [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. »
80. *Graviers Donckin Simard GDS Fils Inc. c. Hébertville (Municipalité de)*, 2007 [CanLII 74003 \(QC TAQ\)](#), 2007 QCTAQ 05401.

81. *Chandler c. Alberta Association of Architects*, **1989 CanLII 41 (CSC)**, [1989] 2 R.C.S. 848, EYB 1989-66924, p. 862.
82. **2003 CanLII 41711 (QC CA)**, 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 de l'honorable juge Dalphond. Les références ont été intégrées à la décision.
83. *Chandler c. Alberta Association of Architects*, **1989 CanLII 41 (CSC)**, [1989] 2 R.C.S. 848, EYB 1989-66924, p. 862.
84. *Chandler c. Alberta Association of Architects*, **1989 CanLII 41 (CSC)**, [1989] 2 R.C.S. 848, EYB 1989-66924, p. 862.
85. *Procureur général du Québec c. Forces motrices Batiscan Inc.*, **2003 CanLII 41711 (QC CA)**, REJB 2003-50747 (C.A.), par. **68-69** (requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée, 29 avril 2004, dossier n° 30164).
86. 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)*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 1995, p. 209, à la p. 213.
87. *Ville de Montréal c. Centre Immaculée Conception Inc.*, **1993 CanLII 3893 (QC CA)**, [1993] R.J.Q. 1376, 1380, EYB 1993-64303 (C.A.). Les auteurs 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)*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 1995, p. 209, à la p. 213, 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 en préciser les motifs et celle qui permet le « réexamen pour cause ».
88. Par exemple : *Guy Choquette et Béton St-Paul*, **1989 CanLII 7008 (QC CALP)**, [1989] C.A.L.P. 698; *Doreen Campbell-Rochon et Holiday Inn*, **1989 CanLII 6948 (QC CALP)**, [1990] C.A.L.P. 117; *Raymond Lachapelle Ltée et Duperron*, **1989 CanLII 7081 (QC CALP)**, [1990] C.A.L.P. 204; *Costa-Dagenais et Steinberg Inc.*, [1991] C.A.L.P. 1121.
89. 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.
90. Une décision 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 Ministère du Revenu du Québec*, D.T.E. 2004T-400, EYB 2004-66311 (Commission de la fonction publique). La Commissaire s'appuie sur les propos de l'honorable juge Rousseau-Houle dans *Tribunal administratif du Québec c. Godin*, **2003 CanLII 47984 (QC CA)**, 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.
91. 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.

92. *Loi sur la Commission des affaires sociales*, RLRQ, c. C-34, art. 23 (abrogée).
93. *Forage Dominik (1981) Inc. et Gérard Haché et Commission de la santé et de la sécurité du travail*, **1994 CanLII 16370 (QC CALP)**, [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.
94. Notamment : *Coutu et Fortier Auto (Montréal) Ltée et Commission de la santé et de la sécurité du travail*, **1993 CanLII 14514 (QC CALP)**, [1994] C.A.L.P. 106; *Morin et Société des Traversiers du Québec*, **1993 CanLII 14440 (QC CALP)**, [1994] C.A.L.P. 188; *Fortin et Kiewit-Désourdy et Commission de la santé et de la sécurité du travail*, **1993 CanLII 14338 (QC CALP)**, [1994] C.A.L.P. 679, demande de pourvoi en contrôle judiciaire rejetée, [1994] C.A.L.P. 887.
95. *Pratt & Whitney Canada Inc. et Ethier*, **1993 CanLII 14367 (QC CALP)**, [1994] C.A.L.P. 201; *Accidents du travail – 58*, [1983] C.A.S. 376.
96. *Services de santé et services sociaux – 12*, [1980] C.A.S. 406, 408 et 409.
97. Notamment : *Forage Dominik (1981) Inc. et Gérard Haché et Commission de la santé et de la sécurité du travail*, **1994 CanLII 16370 (QC CALP)**, [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.
98. *Côté et Produits Tembec Inc.*, **1993 CanLII 14563 (QC CALP)**, [1993] C.A.L.P. 1600.
99. 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.
100. À titre d'exemples : *Commission de la santé et de la sécurité du travail et Dominion Textile Inc.*, **1994 CanLII 16057 (QC CALP)**, [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.).
101. *Assurance-automobile*, AA-50451, 7 juillet 1983, tel que cité dans *Aide sociale – 62*, [1985] C.A.S. 703.
102. *Veilleux et Entreprise de pipe-line universel et Commission de la santé et de la sécurité du travail*, **1994 CanLII 16282 (QC CALP)**, [1994] C.A.L.P. 580; *Perrault et Ciment St-Laurent*, **1993 CanLII 14595 (QC CALP)**, [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*, **1993 CanLII 14507 (QC CALP)**, [1994] C.A.L.P. 262.
103. 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, [1994 CanLII 16282 \(QC CALP\)](#), [1994] C.A.L.P. 580.

104. *Régime de rentes – 10*, [1984] C.A.S. 740.

105. 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*, [1993 CanLII 14338 \(QC CALP\)](#), [1994] C.A.L.P. 679, demande de pourvoi en contrôle judiciaire rejetée, [1994] C.A.L.P. 887. *Céleste et Cie Gaspésia Ltée*, [1993 CanLII 14505 \(QC CALP\)](#), [1994] C.A.L.P. 167.

106. *Morin et Société des Traversiers du Québec*, [1993 CanLII 14440 \(QC CALP\)](#), [1994] C.A.L.P. 188.

107. L'article 154 *L.j.a.* est semblable 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 1998. 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. »

108. *Tribunal administratif du Québec c. Godin*, [2003 CanLII 47984 \(QC CA\)](#), REJB 2003-46180 (C.A.).

109. *Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, [1996 CanLII 6263 \(QC CA\)](#), [1996] R.J.Q. 608, EYB 1996-71495 (C.A.), voir les propos de l'honorable juge Rothman aux p. 612 et 613.

110. *CL. c. Procureur général du Québec*, 2017 QCTAQ 07119; *Moreau c. Régie de l'assurance maladie du Québec*, [2014 QCCA 1067 \(CanLII\)](#), EYB 2014-237603.

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

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

113. *Régime de rentes – 9*, [1993] C.A.S. 307, 308; *G.B. c. Régie des rentes du Québec*, [2010 CanLII 2314 \(QC TAQ\)](#), 2010 QCTAQ 0168; *Ross c. Ville de Québec*, [2017 CanLII 78162 \(QC TAQ\)](#), 2017 QCTAQ 10750.

114. *I.M. c. Ministre de la Solidarité sociale du Québec*, [2001] T.A.Q. 327.

115. *E.D. c. Québec (Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale)*, [2012 CanLII 53321 \(QC TAQ\)](#), 2012 QCTAQ 09115; *L.N. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, [2002] T.A.Q. 37. Il s'agissait dans ce dernier cas d'un argument fondé sur les droits et libertés.

116. *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, EYB 2005-82482 (C.S.).

117. *C.B. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, [2002] T.A.Q. 895; *A.D. c. Régie de l'assurance maladie du Québec*, [2010 CanLII 15197 \(QC TAQ\)](#), 2010 QCTAQ 03240.

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

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

- 120.** *Affaires sociales – 207*, [1999] T.A.Q. 93.
- 121.** André LAPORTE et Christiane LAVALLÉE, « Le recours en révision ou en révocation des décisions du T.A.Q. : une mise à jour », dans Service de la formation continue, Barreau du Québec, vol. 365, *Développements récents en matière d'accidents d'automobiles (2013)*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2013, p. 171, traitent du recours sous l'article 154 L.j.a. et de la notion de vice de fond. On constatera que les auteurs reprennent des propos semblables à ceux que l'on retrouve dans des éditions précédentes du présent texte, notamment aux pages 201-202, mais sans citer ou référer à ces textes.
- 122.** *Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, **1996 CanLII 6263 (QC CA)**, [1996] R.J.Q. 608, 613, 614, EYB 1996-71495 (C.A.). Dans cet extrait, l'honorable juge Rothman réfère à l'**article 37** de la *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux, RLRQ, c. R-6.1*, dont le libellé est semblable à celui de l'**article 154 L.j.a.**
- 123.** **2003 CanLII 47984 (QC CA)**, REJB 2003-46180 (C.A.).
- 124.** *Tribunal administratif du Québec c. Godin*, **2003 CanLII 47984 (QC CA)**, 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.
- 125.** *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Fontaine*, **2005 QCCA 775 (CanLII)**, [2005] R.J.Q. 2203, EYB 2005-94565 (C.A.). Il s'agit des propos de l'honorable juge Yves-Marie Morrissette.
- 126.** *Moreau c. Régie de l'assurance maladie du Québec*, **2014 QCCA 1067 (CanLII)**, EYB 2014-237603. On peut lire : « [66] Les qualificatifs utilisés par la Cour ne manquent pas : « *serious and fundamental defect, fatal error, unsustainable finding of facts or law* », décision *ultra vires* ou légalement nulle. [...] [69] De façon générale, une demande de révision éloigne les administrés de l'atteinte des objectifs de célérité et d'efficacité prévus à la LJA. [70] Il est vrai qu'il peut arriver (et je ne dis pas que c'est le cas ici) que de moins bonnes décisions ou des décisions qui divergent du courant majoritaire ou même qui sont erronées en droit ne puissent faire l'objet de révision interne. C'est le prix à payer pour assurer l'indépendance du TAQ comme le législateur l'a prévu et pour assurer une certaine paix d'esprit aux administrés, comme le signalait l'honorable juge Fish dans *Godin*. [71] La requête en révision n'est pas non plus un outil destiné à assurer la cohérence des décisions administratives. Cet objectif, spécifié dans la LJA peut être réalisé tout en respectant l'autonomie des décideurs. Comme le souligne l'honorable juge Yves-Marie Morrissette, la concertation entre les décideurs et la mise en commun de leurs connaissances ou expériences spécialisées peuvent contribuer à aplanir et rectifier les divergences de vues qui surviennent inévitablement dans un système de droit administratif qui admet la théorie du pluralisme interprétatif. » À titre d'exemple du principe que le vice doit être de nature à invalider la décision : *D.A. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, **2015 CanLII 69542 (QC TAQ)**, 2015 QCTAQ 10343.
- 127.** *Affaires sociales – 240*, [1999] T.A.Q. 182; *Rilliet c. Ville de Vaudreuil-Dorion*, [2000] T.A.Q. 659; *Immeubles Sulo Inc. / Sulo Properties c. Ville de St.-Jérôme*, [2001] T.A.Q. 472; *Tribunal administratif du Québec c. Godin*, **2003 CanLII 47984 (QC CA)**, 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. *Roy c. Ville de Rivière-du-Loup*, **2010 CanLII 1042 (QC TAQ)**, 2009 QCTAQ 12757.
- 128.** *Affaires sociales – 222*, [1999] T.A.Q. 142; *Affaires sociales-326*, [1999] T.A.Q. 378; *Tribunal administratif du Québec c. Godin*, **2003 CanLII 47984 (QC CA)**, 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.

- 129.** Par analogie : *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Fontaine*, **2005 QCCA 775 (CanLII)**, [2005] R.J.Q. 2203, EYB 2005-94565 (C.A.). Dans le même esprit, le fait de ne pas suivre un courant jurisprudentiel n'est pas un motif de révision au sens de l'article 154 *L.j.a. Dépelteau c. Commission des lésions professionnelles*, **2008 QCCS 391 (CanLII)**, EYB 2008-129536, demande pour permission d'en appeler rejetée, **2008 QCCA 1208 (CanLII)**, EYB 2008-135018.
- 130.** *M.L. c. Procureur général du Québec*, **2007 QCCA 1143 (CanLII)**, EYB 2007-123765.
- 131.** *Produits forestiers Donohue Inc. et Villeneuve*, **1998 CanLII 20152 (QC CLP)**, [1998] C.L.P. 733.
- 132.** *Ville de Québec c. Dompierre*, **2011 CanLII 64013 (QC TAQ)**, 2011 QCTAQ 09889; *D.P. c. Québec (Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale)*, **2013 CanLII 3407 (QC TAQ)**, 2013 QCTAQ 01508 (reproduction de la décision rendue en révision sans autre motivation); *M. T. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, **2014 CanLII 39110 (QC TAQ)**, 2014 QCTAQ 06816 (absence de Référence aux témoignages de la requérante et de son conjoint, au rapport d'une conseillère en orientation et à deux des trois expertises rédigées par des psychiatres).
- 133.** *C.N. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, **2017 CanLII 72583 (QC TAQ)**, 2017 QCTAQ 10561.
- 134.** *E.L. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, **2009 CanLII 74575 (QC TAQ)**, 2009 QCTAQ 12339. Dans la même perspective, à titre d'exemple, a été identifié comme un vice de fond le fait de donner foi à une preuve profane au détriment d'un avis professionnel non contredit : *G.C. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, **2013 CanLII 23843 (QC TAQ)**, 2013 QCTAQ 0393.
- 135.** *Assurance-automobile – 47*, [1990] C.A.S. 833, 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); applique la mauvaise disposition législative à une situation factuelle : *Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale du Québec c. M.P.*, **2010 CanLII 56464 (QC TAQ)**, 2010 QCTAQ 09308; refuse d'appliquer la règle du *stare decisis* (en l'espèce, de respecter une décision de la Cour d'appel) : *B.P. c. Québec (Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale)*, **2011 CanLII 47134 (QC TAQ)**, 2011 QCTAQ 07451; ou omet d'appliquer une disposition d'ordre public même si les parties ont fait défaut de l'invoquer : *R.S. c. Procureur général du Québec*, **2013 CanLII 73573 (QC TAQ)**, 2013 QCTAQ 11132.
- 136.** *A c. Société de l'assurance automobile du Québec*, 2006 QCTAQ 12750. Il en est de même lorsque le tribunal tient compte d'une condition médicale qui ne fait pas l'objet de la décision originale et qui n'a pas été traitée par les instances précédentes et qui laisse croire à une évolution de la gravité de la condition de la requérante : *A.Q. c. Régie des rentes du Québec*, **2008 CanLII 15703 (QC TAQ)**, 2008 QCTAQ 04107.
- 137.** *F.D. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, **2007 CanLII 40445 (QC TAQ)**, 2007 QCTAQ 09512; *G.D. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, **2012 CanLII 13426 (QC TAQ)**, 2012 QCTAQ 01845.
- 138.** *J.-P.L. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, T.A.Q.E. 2006AD-11.
- 139.** *Sauveteurs et victimes d'actes criminels – 8*, [1991] C.A.S. 22.
- 140.** *Assurance-automobile – 35*, [1992] C.A.S. 917; *Affaires sociales – 207*, [1999] T.A.Q. 93; *L.S. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, **2009 CanLII 49523 (QC TAQ)**, 2009 QCTAQ 09145.
- 141.** *D.D. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, **2008 CanLII 52241 (QC TAQ)**, 2008 QCTAQ 09872.

- 142.** *A.S. c. Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale du Québec*, **2008 CanLII 5531 (QC TAQ)**, 2008 QCTAQ 02342. Sur cette question, le TAQ précise que la connaissance d'office du droit en vigueur inclut la connaissance de la jurisprudence du tribunal et des tribunaux supérieurs.
- 143.** *Assurance-automobile – 19*, [1991] C.A.S. 485.
- 144.** *J.B. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, **2011 CanLII 49416 (QC TAQ)**, 2011 QCTAQ 06679; ou imposer un fardeau de preuve inadéquat (hors de tout doute raisonnable plutôt que la prépondérance de preuve) : *E.G. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, **2013 CanLII 71530 (QC TAQ)**, 2013 QCTAQ 10921.
- 145.** 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*, **1993 CanLII 14434 (QC CALP)**, [1994] C.A.L.P. 57; *P.M. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, [2001] T.A.Q. 139; *Bélanger c. St-Marcel (Municipalité de)*, **2013 CanLII 71491 (QC TAQ)**, 2013 QCTAQ 10926.
- 146.** *S.T. c. Régie des rentes du Québec*, [2003] T.A.Q. 79.
- 147.** *Garderie A c. Ministre de la famille du Québec*, **2009 CanLII 25921 (QC TAQ)**, 2009 QCTAQ 04735, par. 18. En l'espèce, on demandait révision d'une décision du T.A.Q. qui avait accueilli une objection à ce que l'on fasse la preuve d'éléments de fait qui ne faisaient pas partie des plaintes mentionnées dans la décision du ministre de ne pas renouveler un permis de garderie. Voir aussi *O.L. c. Québec (Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale)*, **2014 CanLII 3864 (QC TAQ)**, 2014 QCTAQ 01641.
- 148.** *G.M. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, **2017 CanLII 6156 (QC TAQ)**, 2016 QCTAQ 12467.
- 149.** La jurisprudence est constante : *S.B. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, T.A.Q.E. 2001AD-2; *C.-P.D. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, T.A.Q.E. 2004AD-352; *R.B. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, **2010 CanLII 71245 (QC TAQ)**, 2010 QCTAQ 10674.
- 150.** La jurisprudence est constante : *Société québécoise d'assainissement des eaux c. Nadeau*, [2000] T.A.Q. 571; *Bowater Produits forestiers du Canada c. Boucher*, [2004] T.A.Q. 749.
- 151.** *O.M. c. Ministre de la Solidarité sociale du Québec*, [2003] T.A.Q. 341 (rés.); *M.C. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, **2017 CanLII 40076 (QC TAQ)**, 2017 QCTAQ 0683.
- 152.** *2437-0223 Québec Inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, **1999 CanLII 11712 (QC CS)**, [2000] R.J.Q. 104, REJB 1999-15624 (C.S.).
- 153.** Sous le terme générique de tribunal administratif, on identifie une panoplie d'organismes administratifs qui jouent des rôles fort différents, voir CONFÉRENCE DES JUGES ADMINISTRATIFS DU QUÉBEC, *La présentation des tribunaux administratifs* : <><https://cjaq.qc.ca/justice-administrative/presentation-des-tribunaux-administratifs>> et REGROUPEMENT DES PRÉSIDENTS DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS DU QUÉBEC (RPTAQ), *Les tribunaux administratifs du Québec. Une réponse aux besoins du citoyen*. Document destiné aux étudiants de l'École du Barreau : <><http://www.ecoledubarreau.qc.ca/formation/coffre-outils/>>.
- 154.** 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. 23.
- 155.** L'article 178 *L.j.a.* prévoit que : « Le Conseil publie annuellement à la *Gazette officielle du Québec* la liste des ministères et des organismes qui constituent l'Administration gouvernementale au sens de l'article 3, de même que

les organismes et autorités décentralisées visés par l'[article 9](#). » Dans le but de satisfaire à cette exigence, le conseil a établi deux listes qui ont été publiées à la gazette officielle : *Liste des ministères et des organismes constituant l'Administration gouvernementale (Loi sur la justice administrative, RLRQ, c. J-3, art. 3 et 178)*, (2018) 150 G.O. I, 627 et *Liste des organismes chargés de trancher des litiges opposant un administré à une autorité administrative ou à une autorité décentralisée (Loi sur la justice administrative, RLRQ, c. J-3, art. 9 et 178)*, (2018) 150 G.O. I, 628.

156. Voir *Kane c. Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique*, [1980 CanLII 10 \(CSC\)](#), [1980] 1 R.C.S. 1105, 1113, EYB 1980-148610.

157. L'[article 20 C.p.c.](#) énonce que : « Les parties se doivent de coopérer notamment en s'informant mutuellement, en tout temps, des faits et des éléments susceptibles de favoriser un débat loyal et en s'assurant de préserver les éléments de preuve pertinents. »

158. Le deuxième alinéa de l'[article 23](#) de la [Charte des droits et libertés de la personne \(RLRQ, c. C-12\)](#) prévoit que : « Le tribunal peut toutefois ordonner le huis clos dans l'intérêt de la morale ou de l'ordre public ». Rappelons qu'en vertu de l'[article 56](#) de la [Charte québécoise](#) la notion de tribunal inclut tout « organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires ».

159. La publicité des débats est l'un des piliers de la société démocratique. Elle fait en sorte que la justice est administrée de manière non arbitraire, conformément à la primauté du droit. Elle favorise la confiance du public dans la probité du système judiciaire et la compréhension de l'administration de la justice. Elle est donc la règle et le secret, l'exception. Pour une synthèse des enseignements de la Cour suprême, voir : *Sierra Club du Canada c. Canada (Ministre des Finances)*, [2002 CSC 41 \(CanLII\)](#), [2002] 2 R.C.S. 522, REJB 2002-30902 qui applique les arrêts de principe en la matière : *Dagenais c. Société Radio-Canada*, [1994 CanLII 39 \(CSC\)](#), [1994] 3 R.C.S. 835, EYB 1994-67668 et *R. c. Mentuck*, 2011 CSC 76, REJB 2001-26708.

160. *Personne désignée c. Vancouver Sun*, [2007 CSC 43 \(CanLII\)](#), EYB 2007-124673.

161. Voir *Sierra Club du Canada c. Ministre des Finances du Canada*, [2002 CSC 41 \(CanLII\)](#), [2002] 2 R.C.S. 522, REJB 2002-30902.

162. *Gesca Ltée c. Groupe Polygone Éditeurs Inc. (Malcom Média Inc.)*, [2009 QCCA 1534 \(CanLII\)](#), EYB 2009-162740.

163. *Vancouver Sun (Re)*, [2004 CSC 43 \(CanLII\)](#), EYB 2004-66287. Le test a été établi dans *R. c. Mentuck*, 2011 CSC 76, REJB 2001-26708 et est depuis appliqué.

164. 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, EYB 1985-143747 (C.A.). Voir aussi *Vigeant c. Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ)*, [2008 QCCA 163 \(CanLII\)](#), EYB 2008-128941. Par exemple, une preuve testimoniale ou documentaire peut être présentée à l'encontre d'un écrit authentique : *Y.M. c. Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale du Québec*, [2008 CanLII 6836 \(QC TAQ\)](#), 2008 QCTAQ 02451.

165. *Thibault c. Tribunal administratif du Québec*, [2003 CanLII 74750 \(QC CS\)](#), REJB 2003-47695 (C.S.); *MPI Moulin à papier de Portneuf Inc. c. Sylvestre*, [2013 QCCA 889 \(CanLII\)](#), EYB 2013-221941.

166. *R. c. Grant*, [2009 CSC 32 \(CanLII\)](#), EYB 2009-161617, par. 71.

- 167.** *Amzallag c. Ville de Sainte-Agathe-des-Monts*, **2018 QCCA 1439 (CanLII)**, EYB 2018-301931.
- 168.** *Ville de Mascouche c. Houle*, **1999 CanLII 13256 (QC CA)**, J.E. 99-1554, REJB 1999-13538 (C.A.). La Cour d'appel réitère ce devoir du décideur dans *Amzallag c. Ville de Sainte-Agathe-des-Monts*, **2018 QCCA 1439 (CanLII)**, EYB 2018-301931.
- 169.** **Code des professions, RLRQ, c. C-26, art. 1 c).** L'article 1 a) du **Code des professions** précise qu'un « ordre » ou « ordre professionnel » est : « tout ordre professionnel dont le nom apparaît à l'annexe I du présent code ou qui est constitué conformément au présent code ».
- 170.** **RLRQ. c. C-12.**
- 171.** *Descôteaux c. Mierzwinski*, **1982 CanLII 22 (CSC)**, [1982] 1 R.C.S. 860, EYB 1982-149037.
- 172.** *Société d'énergie Foster Wheeler Ltée c. Société intermunicipale de gestion et d'élimination des déchets (SIGED) Inc.*, **2004 CSC 18 (CanLII)**, REJB 2004-55538.
- 173.** *Glegg c. Smith & Nephew Inc.*, **2005 CSC 31 (CanLII)**, EYB 2005-90619; *Chubb Insurance Company of Canada c. Domtar Inc.*, **2017 QCCA 1004 (CanLII)**, EYB 2017-281348; *Association des pompiers professionnels de Québec Inc. c. Ville de Québec*, **2013 QCCA 2084 (CanLII)**, EYB 2013-230298, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 17 avril 2014, n° 35715.
- 174.** À titre d'exemple, voir l'article 102 *L.j.a.* en ce qui concerne les règles spécifiques qui s'appliquent devant le T.A.Q.
- 175.** *D.B. c. Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale du Québec*, **2007 CanLII 46608 (QC TAQ)**, 2007 QCTAQ 1097.
- 176.** *Shairp c. M.R.N.*, [1989] 1 C.F. 562.
- 177.** *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et – Labrador (Conseil du Trésor)*, **2011 CSC 62 (CanLII)**, [2011] 3 R.C.S. 708, EYB 2011-199662, par. **16**. Il est à noter que le fait pour un décideur de reprendre dans une décision de larges extraits émanant d'autres sources ne soulève pas nécessairement un problème de motivation. Cela pourrait cependant mettre en cause l'impartialité du décideur : *Cojocarú c. British Columbia Women's Hospital and Health Centre*, **2013 CSC 30 (CanLII)**, EYB 2013-222291.
- 178.** Ces principes ont été réitérés récemment dans *Williams Lake Indian Band c. Canada (Affaires autochtones et du Développement du Nord)*, **2018 CSC 4 (CanLII)**, EYB 2018-289946, par. **107 et 143** et *Ktunaxa Nation c. Colombie-Britannique (Forests, Lands and Natural Resource Operations)*, **2017 CSC 54 (CanLII)**, EYB 2017-286396, par. **139**.
- 179.** *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, **2011 CSC 62 (CanLII)**, [2011] 3 R.C.S. 708, EYB-2011-199662, par. **12**.
- 180.** *T.L. c. Québec (Travail, Emploi et Solidarité sociale)*, **2017 CanLII 31348 (QC TAQ)**, 2017 QCTAQ 05338. La décision prise par le T.A.Q. en cours d'instance était celle de considérer les déclarations écrites de personnes qui devaient témoigner devant lui, mais qui ne se sont pas présentées à l'audience.
- 181.** **Règlement sur la procédure de recrutement et de sélection des personnes aptes à être nommées membres du Tribunal administratif du Québec, RLRQ, c. J-3, r. 2.** Le contenu en est prescrit par l'article **42 L.j.a.**

- 182.** 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 l'honorable juge Wilson sur cette question dans *National Corn Growers assn. c. Tribunal des importations du Canada*, **1990 CanLII 49 (CSC)**, [1990] 2 R.C.S. 1324, EYB 1990-67248).
- 183.** *Règlement sur la procédure de recrutement et de sélection des personnes [...]*, **RLRQ, c. J-3, r. 2, art. 21**, al. 2.
- 184.** *Règlement sur la rémunération et les autres conditions de travail des membres du Tribunal administratif du Québec*, **RLRQ, c. J-3, r. 3.1**.
- 185.** Le T.A.Q. doit exercer ce pouvoir dans le cadre de la loi d'où origine la contestation. En ce sens, il n'a que la compétence qui lui est attribuée par la loi : *D.R. c. Régie de l'assurance maladie du Québec*, 2009 QCTAQ 11361. Par ailleurs, comme il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire, le T.A.Q. ne commet pas d'erreur en ne rendant pas la décision et en retournant le dossier à l'Administration : *S.B. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, T.A.Q.E. 2004AD-270.
- 186.** **RLRQ, c. A-32**.
- 187.** *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux*, **RLRQ, c. R-6.1, art. 40.2**.
- 188.** **RLRQ, c. C-72.1**.
- 189.** **RLRQ, c. L-6**.
- 190.** **RLRQ, c. P-9.1**.
- 191.** **RLRQ, c. P-41.1**.
- 192.** La compétence du T.A.Q. se limite alors à vérifier la légalité du processus et de la décision et non à s'interroger sur le bien-fondé de celle-ci. Seule la preuve permettant de déceler une erreur de droit ou une erreur de fait déterminante pourra être admise, ce qui exclut la présentation d'une nouvelle preuve visant à remettre en cause le caractère opportun de la décision : *St-Pie (Municipalité de) c. Commission de protection du territoire agricole du Québec (St-Pie (Municipalité de) c. Fédération de l'UPA de St-Hyacinthe)*, **2009 QCCA 2397 (CanLII)**, EYB 2009-167265, requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée, n° 33566. Voir *Commission de protection du territoire agricole du Québec c. Sanctuaire de la Vallée-du-Richelieu*, **2013 QCCA 167 (CanLII)**, EYB 2013-217470.
- 193.** *J.R. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, **2011 QCCA 1595 (CanLII)**, EYB 2011-195360. Pour une application de cette règle voulant que le TAQ ait compétence à l'égard d'une question qui a été soulevée et qui aurait dû être traitée par l'organisme administratif : *M.G. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, **2014 CanLII 47601 (QC TAQ)**, 2014 QCTAQ 08100.
- 194.** Une partie ne peut se plaindre du fait que les membres du T.A.Q. ont pris connaissance du dossier constitué par l'organisme avant de rendre leur décision : *Kozlowski c. Québec (Tribunal administratif)*, **2014 QCCS 5708 (CanLII)**, EYB 2014-244997, demande pour permission d'appeler rejetée (n°200-09-008880-145, EYB 2015-247208). De même, les membres peuvent fonder leur décision sur les éléments de preuve contenus dans le dossier : *R.C. c. Tribunal administratif du Québec*, **2014 QCCS 1835 (CanLII)**, EYB 2014-236631. Voir aussi note 297.
- 195.** La preuve d'éléments subséquents est recevable si elle est en lien avec la demande initiale et aide à infirmer ou

à confirmer le bien-fondé de la décision visée par le recours, bien que l'organisme administratif n'ait jamais pu l'apprécier : *Cie minière Québec Cartier c. Québec (Arbitre de griefs)*, [1995 CanLII 113 \(CSC\)](#), [1995] 2 R.C.S. 1095, EYB-1995-67724 et *Conseil de l'éducation de Toronto (Cité) c. F.E.E.S.O., district 15*, [1997 CanLII 378 \(CSC\)](#), [1997] 1 R.C.S. 487, REJB 1997-00226.

196. Si le T.A.Q. ne peut trancher une question qui ne fait pas l'objet de la demande initiale, il est cependant reconnu qu'il peut actualiser les dossiers de façon à éviter une multiplication des recours coûteux et inutiles : *Benoit Gascon c. Bureau de la sécurité privée*, [2018 CanLII 83351 \(QC TAQ\)](#), 2018 QCTAQ 0928, qui applique les enseignements de la Cour d'appel à l'égard de la C.A.L.P. (maintenant le Tribunal administratif du travail) dans : *Commission d'appel en matière de lésions professionnelles c. Turbide*, [1997 CanLII 10301 \(QC CA\)](#), REJB 1997-02180 (C.A.), repris dans *J.R. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, [2011 QCCA 1595 \(CanLII\)](#), EYB 2011-195360.

197. *Université de Montréal c. Zompa*, [2005 QCCA 250 \(CanLII\)](#), EYB 2005-86108, autorisation de pourvoi à la Cour suprême du Canada refusée, n°30891. Voir également l'article 116 *L.j.a.*

198. *[Garderie A] c. Ministre de la Famille du Québec*, [2008 CanLII 60878 \(QC TAQ\)](#), 2008 QCTAQ 10584, requête en révision rejetée, [2009 CanLII 25921 \(QC TAQ\)](#), 2009 QCTAQ 04735.

199. *Affaires sociales – 436*, [2000] T.A.Q. 282 (manque de célérité); *Affaires sociales – 524*, [2000] T.A.Q. 867 (non-respect de l'article 6 *L.j.a.*); *Aimé Fleury Trucking Inc. c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [2013 CanLII 61508 \(QC TAQ\)](#), 2013 QCTAQ 09309 (non-respect de l'article 5 *L.j.a.*); *Chèvre de l'Île Ltée c. Québec (Ministre de l'agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation)*, [2013 CanLII 19693 \(QC TAQ\)](#), 2013 QCTAQ 04177 (non-respect de l'article 5 *L.j.a.*).

200. Par exemple, le T.A.Q. a conclu qu'un régisseur avait manqué aux obligations établies par l'article 4 *L.j.a.* en refusant d'ajourner pour entendre un témoin, mais que l'audience devant le tribunal avait permis de corriger les manquements survenus devant la Régie des alcools, des courses et des jeux : *175735 Canada Inc. (Charlie's Pub américain) c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, [2008 CanLII 63887 \(QC TAQ\)](#), 2008 QCTAQ 11660.

201. La Cour d'appel semble implicitement approuver cette approche dans l'affaire *Bruni c. Autorité des marchés financiers*, [2011 QCCA 994 \(CanLII\)](#), EYB 2011-191290, par. [78]; *G.R. c. Régie des rentes*, 2009 QCTAQ 061136. Dans cette dernière affaire, le T.A.Q. considère (sur une demande préliminaire) qu'il n'a pas la capacité d'annuler une décision pour le seul motif qu'il y aurait eu un manquement allégué aux articles 4 et 6 *L.j.a.*

202. *Resto-Bar St-Laurent c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, [2011 CanLII 56473 \(QC TAQ\)](#), 2011 QCTAQ 08767 (non-respect de l'article 5 *L.j.a.*); *Nadeau c. Bureau de la sécurité privée*, [2013 CanLII 41004 \(QC TAQ\)](#), 2013 QCTAQ 06708 (non-respect de l'article 5 *L.j.a.*).

203. *D.E. c. Procureur général du Québec*, [2010 CanLII 20750 \(QC TAQ\)](#), 2010 QCTAQ 02644.

204. RLRQ, c. C-37.

205. La Cour suprême dans *Okwuobi c. Commission scolaire Lester-B.-Pearson; Casimir c. Procureur général du Québec; Zorilla c. Procureur général du Québec*, [2005 CSC 16 \(CanLII\)](#), [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.

206. *Barcelo c. Commission de la santé et de la sécurité du travail*, [1997 CanLII 10709 \(QC CA\)](#), REJB 1997-01090 (C.A.).

- 207.** 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. Par exemple, la loi constitutive du T.A.Q. ne lui accorde pas le pouvoir de rendre une ordonnance de la nature d'une indemnisation en dommages et intérêts : *Procureur général du Québec c. A.R.*, [2011 QCCA 2289 \(CanLII\)](#), EYB 2011-199604.
- 208.** À titre d'exemple, le Tribunal s'est autorisé de cette disposition pour fermer un dossier et le retirer du rôle compte tenu du désintéressement du requérant : *I.L. c. Centre de santé et de services sociaux A*, [2013 CanLII 69110 \(QC TAQ\)](#), 2013 QCTAQ 09583.
- 209.** *É.N.C. c. Ministre de la Solidarité sociale du Québec*, [2002] T.A.Q. 917; *M.L. c. Québec (Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale)*, [2015 CanLII 82528 \(QC TAQ\)](#), 2015 QCTAQ 11685.
- 210.** *Procureur général du Manitoba c. Metropolitan Stores Ltd.*, [1987 CanLII 79 \(CSC\)](#), [1987] 1 R.C.S. 110, EYB 1987-67148; *Affaires sociales – 284*, [1999] T.A.Q. 257; *M.L. c. Québec (Travail, Emploi et Solidarité sociale)*, [2015 CanLII 82528 \(QC TAQ\)](#), 2015 QCTAQ 11685.
- 211.** L'examen de la prépondérance des inconvénients implique de tenir compte de l'intérêt public qui doit primer sur l'intérêt privé. Lorsque l'intérêt public est en jeu, le T.A.Q. est réticent à ordonner un sursis : *Lagrandie c. Commission des transports du Québec*, [2018 CanLII 85903 \(QC TAQ\)](#), 2018 QCTAQ 0953.
- 212.** Sauf quelques cas, le T.A.Q. est d'avis qu'il n'a pas compétence de suspendre l'exécution de ses propres décisions dans le cadre d'un recours en révision (art. 154 L.j.a.) : *Compagnie A c. Québec (Famille)*, [2018 CanLII 86237 \(QC TAQ\)](#), 2018 QCTAQ 09143.
- 213.** *S.P. c. Régie des rentes du Québec*, [2002 CanLII 58722 \(QC TAQ\)](#), [2002] T.A.Q. 963 (rés.).
- 214.** *F.B. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, [2011 CanLII 12437 \(QC TAQ\)](#), 2011 QCTAQ 02793, par. **43** : « Les motifs raisonnables peuvent s'entendre de ceux qui, eu égard à l'exercice de droits juridiques, sont proposés dans le cadre d'une conduite responsable et acceptable, à l'opposé d'un comportement négligent, désintéressé ou insouciant. En d'autres mots, ces motifs seront jaugés à l'aune de la vigilance et de la diligence. » : *M.B. c. Québec (Travail, Emploi et Solidarité sociale)*, [2018 CanLII 109594 \(QC TAQ\)](#), 2018 QCTAQ 11492.
- 215.** [Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec, RLRQ, c. J-3, r. 3.](#)
- 216.** Le requérant doit démontrer que sa participation est requise ou qu'elle est de nature à apporter une contribution utile à la solution du litige. Le Tribunal peut limiter l'intervention à des questions spécifiques : *F.D. c. Ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport du Québec*, [2009 CanLII 63780 \(QC TAQ\)](#), 2009 QCTAQ 11105.
- 217.** La présence d'un tiers ne sera autorisée qu'en autant qu'elle est nécessaire pour une solution complète du litige ou qu'elle soit requise pour éviter que ses intérêts soient mis en péril sans qu'il n'ait eu l'occasion de présenter son point de vue : *Vaudreuil-sur-le-Lac (Village de) c. Awad*, [2009 CanLII 64947 \(QC TAQ\)](#), 2009 QCTAQ 11282.
- 218.** Par ailleurs, le fait de ne pas avoir accès à cet enregistrement n'est pas fatal dans la mesure où il n'empêche pas une partie de faire valoir ses moyens : *T.Z. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, [2009 CanLII 64964 \(QC TAQ\)](#), 2009 QCTAQ 11346.
- 219.** 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.). Par exemple, une personne débitrice solidaire d'une dette due au ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité

sociale est une personne directement intéressée au sens de l'article 101 *L.j.a. : K. V. c. Québec (Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale)*, **2015 CanLII 82530 (QC TAQ)**, 2015 QCTAQ 11678.

220. RLRQ, c. P-38.001.

221. L'article 128 de la *Loi sur le Barreau*, RLRQ, c. B-1, reprend ces exceptions.

222. Dans cette situation, la personne appelée à représenter le ministre peut accomplir toutes les tâches « nécessaires et inhérentes » pour assurer une représentation pleine et entière. La Cour d'appel dans l'affaire *Procureure générale du Québec c. D. (E.)*, **2016 QCCA 536 (CanLII)**, EYB 2016-263821, a décidé que l'article 102 *L.j.a.* permettait au représentant du ministère de préparer et rédiger des actes de procédure pour le compte du ministre, ce qui inclut rédiger une demande de révision en vertu de l'article 154 *L.j.a.* Le pourvoi contre cet arrêt a été rejeté : **2017 CSC 56 (CanLII)**, EYB 2017-286705.

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

224. Le T.A.Q. reconnaît généralement l'ajout d'un délai postal de sept jours pour déterminer la date de notification : *L.M. c. Procureur général du Québec*, **2014 CanLII 36981 (QC TAQ)**, 2014 QCTAQ 06409.

225. 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.).

226. Voir le titre I du présent volume.

227. Ceci impose de préciser quelle liberté fondamentale est niée : *D.D. c. Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale du Québec*, **2010 CanLII 3508 (QC TAQ)**, 2009 QCTAQ 12722.

228. *Ernst c. Alberta Energy Regulator*, **2017 CSC 1 (CanLII)**, EYB 2017-274298 : « [99] L'obligation de donner avis a un « objectif fondamental » lorsque des questions constitutionnelles sont soulevées dans le cadre d'un procès, en l'occurrence « celui de faire en sorte que le tribunal se prononce sur la validité de la disposition à partir d'un dossier de preuve complet et que l'État ait vraiment l'occasion de soutenir la validité de la disposition ». » Voir également : *M.D. c. Québec (Travail, Emploi et Solidarité sociale)*, **2017 CanLII 37652 (QC TAQ)**, 2017 QCTAQ 0668.

229. *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.

230. *Beaujardin c. St-Laurent*, **1988 CanLII 259 (QC CA)**, [1988] R.D.J. 16, EYB 1988-59041 (C.A.); *Rémillard c. Barreau du Québec*, **1995 CanLII 3761 (QC CS)**, J.E. 96-1416, EYB 1995-30613 (C.S.); *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, **1997 CanLII 366 (CSC)**, [1997] 1 R.C.S. 241, REJB 1997-00051.

231. *Bartolini c. Chagnon*, [1991] R.J.Q. 1702, EYB 1991-75916 (C.S.). Le défaut de produire cet avis et de soulever les questions constitutionnelles en temps opportun devant le T.A.Q. peut cependant rendre caduque la possibilité de les soulever ultérieurement devant la Cour supérieure dans une demande de pourvoi en contrôle judiciaire : *D.M. c. Tribunal administratif du Québec*, **2010 QCCS 107 (CanLII)**, EYB 2010-168510.

232. 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 :

Richard Capuano Inc. c. Québec (Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs), [2012 CanLII 53636 \(QC TAQ\)](#), 2012 QCTAQ 09278, EYB 2012-215018. En fait, le requérant doit être en mesure de connaître l'ensemble des documents reliés à son affaire que ceux-ci lui soient favorables ou non, et ce, peu importe qu'ils aient été consultés ou utilisés par le décideur : *Montréal, Maine & Atlantique Canada Cie c. Québec (Ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques)*, [2014 CanLII 43318 \(QC TAQ\)](#), 2014 QCTAQ 07334.

233. De façon générale, le T.A.Q. accorde une indemnité à un administré si ce dernier établit qu'il a subi un préjudice. Le seul défaut de l'autorité administrative de respecter le délai n'entraîne pas automatiquement le paiement d'une indemnité : *Gestion intégrée de matériaux secs Lanaudière Inc. c. Ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques*, [2018 CanLII 116053 \(QC TAQ\)](#), 2018 QCTAQ 11726.

234. *Affaires sociales – 263*, T.A.Q.E. 99AD-194.

235. Un recours ne sera jugé abusif ou dilatoire que s'il soulève une question si incontestable et banale qu'elle n'offre aucune possibilité de débat sérieux, ou encore qu'il n'existe aucun fondement raisonnable à la demande dont le Tribunal peut être saisi : *Dominique Malo c. Québec (Commission de protection du territoire agricole)*, [2013 CanLII 6985 \(QC TAQ\)](#), 2013 QCTAQ 02131.

236. 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, RLRQ, c. R-9](#).

237. On peut lire : Janick PERREAULT, « La conciliation au Tribunal administratif du Québec : un incontournable », dans Service de la formation continue, Barreau du Québec, vol. 365, *Développements récents en matière d'accidents d'automobiles (2013)*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2013, p. 103. L'auteure fait une étude exhaustive sur la mise en œuvre de la conciliation.

238. *A. c. Société de l'assurance automobile*, [2007 CanLII 75255 \(QC TAQ\)](#), 2007 QCTAQ 02415.

239. *Union Carbide Canada Inc. c. Bombardier Inc.*, [2014 CSC 35 \(CanLII\)](#), EYB 2014-236800.

240. 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.

241. *Garderie A c. Québec (Ministère de la Famille et des Aînés)*, [2011 CanLII 23122 \(QC TAQ\)](#), 2011 QCTAQ 03321. Le Tribunal s'appuie sur l'arrêt *Kosko c. Bijimine*, [2006 QCCA 671 \(CanLII\)](#), EYB 2006-106265.

242. Comme l'accord constitue chose jugée, il en a les effets. On ne saurait donc faire renaître un litige : *Garderie A c. Ministre de la Famille du Québec*, [2010 CanLII 28539 \(QC TAQ\)](#), 2010 QCTAQ 03909.

243. Pour l'essentiel, le Tribunal considère que si un accord de conciliation s'exécute comme une décision du Tribunal, il ne constitue pas cependant une décision du Tribunal (*Garderie A c. Québec (Ministère de la Famille)*, 2013 QCTAQ 09263 et [2013 CanLII 62647 \(QC TAQ\)](#), 2013 QCTAQ 11512). Pour une analyse détaillée de cette question : *A.L. c. Québec (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale)*, [2011 CanLII 20258 \(QC TAQ\)](#), 2011 QCTAQ 0423 et *A.G. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, [2017 QCCA 1902 \(CanLII\)](#), EYB 2017-287689. On peut lire pour une étude des diverses approches du TAQ : Janick PERREAULT, « La conciliation au Tribunal administratif du Québec : un incontournable », dans Service de la formation continue, Barreau du Québec, vol. 365, *Développements récents en matière d'accidents d'automobiles (2013)*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2013, EYB2013DEV1977, p. 132 et s.

- 244.** Il faut qu'il y ait un procès-verbal conforme aux dispositions de l'article 127 *L.j.a.* pour que les engagements et les admissions pris dans le cadre de la conférence préparatoire aient un effet contraignant. À titre d'exemple : *Country Club de Montréal c. Ville de St-Lambert*, **2013 CanLII 5735 (QC TAQ)**, 2013 QCTAQ 01876.
- 245.** Voir ci-dessus : Section 2 – Le processus décisionnel, C – Le recours en contestation, 1. La notion de fonction juridictionnelle et les règles qui en découlent.
- 246.** *Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec*, RLRQ, c. J-3, r. 3, 24.
- 247.** *Procureur général du Québec c. Dorion*, **1992 CanLII 3338 (QC CA)**, [1993] R.D.J. 88, EYB 1992-55948 (C.A.).
- 248.** *Huerto c. College of Physicians and Surgeons*, (1995) **1994 CanLII 4900 (SK QB)**, 26 Admin. L.R. (2d) 169 (C.A.Sask.) (preuve médicale et rôle de l'assesseur médecin).
- 249.** *Gilbert c. Tribunal administratif du Québec*, REJB 2004-51262 (C.S.); *T.C. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, **2015 CanLII 10543 (QC TAQ)**, 2015 QCTAQ 02982.
- 250.** *F.R. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, **2012 CanLII 71486 (QC TAQ)**, 2012 QCTAQ 1130; *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); *Beaupré c. Commission des affaires sociales*, **1997 CanLII 10488 (QC CA)**, J.E. 97-679, REJB 1997-01478 (C. A.). Le T.A.Q. n'est pas tenu de donner foi à un témoignage qui n'est pas contredit : *Trépanier c. Tribunal administratif du Québec*, **2003 CanLII 74762 (QC CS)**, J.E. 2003-919, REJB 2003-38326 (C.S.). Il en est de même à l'égard de l'opinion d'un expert : *L.L. c. Tribunal administratif du Québec*, **2011 QCCS 6281 (CanLII)**, EYB 2011-198908. Pour un exemple où le T.A.Q. rappelle qu'il n'est pas lié par les expertises médicales : *L.B. c. CISSS A*, **2015 CanLII 34596 (QC TAQ)**, 2015 QCTAQ 06414.
- 251.** *Journal de Montréal c. Syndicat des travailleurs de l'information du Journal de Montréal*, **1994 CanLII 6277 (QC CA)**, J.E. 95-87, EYB 1994-28943 (C.A.); *D.M. c. Procureur général du Québec*, **2011 CanLII 76322 (QC TAQ)**, 2011 QCTAQ 09162; *P.S. c. CISSS A*, **2012 CanLII 71902 (QC TAQ)**, 2012 QCTAQ 11308. Une preuve de cette nature doit cependant commander la prudence : *M.T. c. Tribunal administratif du Québec*, **2015 QCCS 1212 (CanLII)**, EYB 2015-250058 (requête pour permission d'appeler rejetée, **2015 QCCA 1084 (CanLII)**, EYB 2015-253500).
- 252.** *Côté c. Commission des affaires sociales*, J.E. 88-1367, EYB 1988-78220 (C.S.); *Société financière Speedo (1993) Ltée c. Tribunal administratif du Québec*, **2001 CanLII 10012 (QC CS)**, REJB 2001-28246 (C.S.).
- 253.** *Industries Super Métal Inc. c. Commission d'appel en matières de lésions professionnelles*, J.E. 96-175, EYB 1995-71107 (C.A.); *Procureur général du Canada c. Dunham*, **1996 CanLII 3967 (CAF)**, [1997] 1 C.F. 462 (C.A.).
- 254.** *Grillas c. Ministère de la Main-d'œuvre et de l'immigration*, **1971 CanLII 3 (CSC)**, [1972] R.C.S. 577; *Commission canadienne des transports c. Worldways Airlines Ltd.*, [1976] R.C.S. 751, EYB 1975-216352.
- 255.** *Cloutier c. La Reine*, **1979 CanLII 25 (CSC)**, [1979] 2 R.C.S. 709, EYB 1979-147702.
- 256.** *Commission scolaire Chomedey de Laval c. Caron*, J.E. 96-2310, EYB 1996-65546 (C.A.).
- 257.** On peut lire sur cette notion de connaissance d'office : Luc CÔTE et Catherine DUBÉ-CAILLÉ, « La connaissance d'office et la spécialisation de la Commission des lésions professionnelles : de la théorie à la pratique », dans Service de la formation continue, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de la santé*

et sécurité au travail (2013), Montréal, Éditions Yvon Blais, 2013, p. 137, EYB2013DEV1942.

258. *SITBA c. Consolidated Bathurst Packaging*, **1990 CanLII 132 (CSC)**, [1990] 1 R.C.S. 282, EYB 1990-67694.

259. *Cité de Ste-Foy c. Société immobilière Enic Inc.*, **1966 CanLII 41 (CSC)**, [1967] R.C.S. 121; *Air Canada c. Ville de Mirabel*, **1989 CanLII 552 (QC CA)**, [1989] R.J.Q. 1164, EYB 1989-63260 (C.A.); *Affaires sociales – 173*, [1999] T.A.Q. 31.

260. *Huerto c. College of Physicians and Surgeons*, (1996) **1996 CanLII 4920 (SK CA)**, 34 Admin. L.R. (2d) 159 (C.A.); *Hôpital Royal Victoria c. Marchand*, **1995 CanLII 15903 (QC CS)**, J.E. 95-735, EYB 1995-72694 (C.S.).

261. Voir, notamment, *Conseil canadien des relations de travail c. Transair Ltd.*, **1976 CanLII 170 (CSC)**, [1977] 1 R.C.S. 722, EYB 1976-215614; *Kane c. Conseil d'administration de l'Université de Colombie-Britannique*, **1980 CanLII 10 (CSC)**, [1980] 1 R.C.S. 1105, 1113, EYB 1980-148610; *Air Canada c. Ville de Mirabel*, **1989 CanLII 552 (QC CA)**, [1989] R.J.Q. 1164, EYB 1989-63260 (C.A.).

262. Par exemple, une preuve complémentaire demandée par le tribunal (ici une lettre d'une institution bancaire) : *T.T. (Succession de) c. Québec (Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale)*, **2012 CanLII 30754 (QC TAQ)**, 2012 QCTAQ 05885; *Couture c. Tribunal administratif du Québec*, **2003 CanLII 8870 (QC CS)**, REJB 2003-38889 (C.S.) (un extrait de rapport médical).

263. À titre d'exemple, 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*, **2005 QCCA 93 (CanLII)**, J.E. 2005-441, EYB 2005-86103 (C.A.).

264. N'oublions pas que le dossier dont dispose le tribunal comprend tout ce qui a été produit par application de l'article 114 *L.j.a.* Ainsi, un document déposé au dossier et qui, en conséquence, fait partie du dossier dont est saisi le tribunal, n'a pas à être discuté lors de l'audience pour que le tribunal puisse en tenir compte : *N.B. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, **2007 CanLII 59127 (QC TAQ)**, 2007 QCTAQ 12438.

265. 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. : *S.L. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, T.A.Q.E. 2004AD-213; voir aussi *J.-P.L. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, T.A.Q.E. 2006AD-11, 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*, **2004 CanLII 13803 (QC CA)**, 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.*

- 266.** *Association du personnel de soutien du Collège A c. Collège d'enseignement général et professionnel A*, **2012 QCCA 441 (CanLII)**, EYB 2012-203332.
- 267.** *Hôpital Royal Victoria c. Marchand*, **1995 CanLII 15903 (QC CS)**, J.E. 95-735, EYB 1995-72694 (C.S.).
- 268.** RLRQ, c. C-19, art. 367.
- 269.** *Guénette c. Ville de Montréal*, J.E. 96-1404, EYB 1996-85142 (C.Q.) (décret en vertu de la *Loi sur les biens culturels*).
- 270.** L'article 26 des *Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec*, RLRQ, c. J-3, r. 3 en découle : « 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 2 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. »
- 271.** *A c. Société de l'assurance automobile du Québec*, T.A.Q.E. 2007AD-132.
- 272.** *Régie de l'assurance-maladie du Québec c. Fédération des médecins spécialistes du Québec*, **1987 CanLII 901 (QC CA)**, [1987] R.D.J. 555, EYB 1987-62483 (C.A.).
- 273.** Le T.A.Q. ne peut donc ordonner l'exécution forcée de ses décisions ou des décisions d'une autorité administrative : *S.B. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, **2009 CanLII 23295 (QC TAQ)**, 2009 QCTAQ 04660. La Cour d'appel rappelait : « [...] que, dans notre droit, ce qui distingue fondamentalement les tribunaux administratifs du pouvoir judiciaire de l'État, c'est l'incapacité des premiers à déclencher eux-mêmes, à l'égard de leurs décisions, les procédures d'exécution de droit commun : l'action pénale et l'action civile, accompagnée ou non d'une injonction. En effet, dans notre système de justice qui participe, à cet égard, à la tradition britannique, les tribunaux administratifs, du fait de leur détachement des tribunaux judiciaires, ne peuvent mettre leurs décisions à exécution forcée. » *Procureure générale du Québec c. Barreau de Montréal*, **2001 CanLII 40130 (QC CA)**, [2001] R.J.Q. 2058, REJB 2001-25633 (C.A.), par. 104, requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée, n° 28910, demande de réexamen rejetée, n° 28910.
- 274.** RLRQ, c. E-24.
- 275.** RLRQ, c. J-3, r. 3.
- 276.** L'appel n'est pas la règle et l'article 159 *L.j.a.* est une exception au principe que les décisions du T.A.Q. sont finales et sans appel. Il doit être interprété de façon restrictive pour respecter l'intention du législateur. Il est donc possible d'en appeler sur permission d'un juge de la Cour du Québec d'une décision finale mais non d'une décision interlocutoire : *Vergers Leahy Inc. c. Fédération de l'UPA de St-Jean-Valleyfield (Vergers Leahy Inc. c. Commission de protection du territoire agricole du Québec)*, **2009 QCCA 2401 (CanLII)**, EYB 2009-167266. La Cour du Québec a parfois interprété restrictivement cette décision pour conclure qu'une décision interlocutoire « finale » par ses effets sur les parties pouvait quand même faire l'objet d'une demande d'appel sur permission à la Cour du Québec : *Immeubles Yale Ltée c. Ville de Laval*, **2011 QCCQ 10069 (CanLII)**, EYB 2011-195488. Voir aussi pour une analyse de cette question de la décision interlocutoire « définitive ou finale » : *Condominiums Bro-Marquis Inc. c. Ville de Brossard*, **2014 QCCQ 3488 (CanLII)**, EYB 2014-236923. Mentionnons que la Cour d'appel précisait que l'absence de droit d'appel d'une décision interlocutoire ne laissait pas le justiciable sans recours puisqu'il pouvait s'adresser à la Cour supérieure par requête en révision judiciaire (voir par. [43] de la décision *Vergers Leahy Inc.*).
- 277.** Il est bien établi depuis l'arrêt *St-Pie (Municipalité de) c. Commission de protection du territoire agricole du*

Québec, [2005 QCCA 252 \(CanLII\)](#), EYB 2005-86432, qu'une question devant être soumise à la Cour du Québec en est une qui puisse être qualifiée de sérieuse, controversée, nouvelle ou d'intérêt général.

278. La décision que rend la Cour du Québec ne peut faire l'objet d'un appel à la Cour d'appel. Elle peut cependant faire l'objet d'une demande de pourvoi en contrôle judiciaire : *Carignan c. Régie de gestion des matières résiduelles de la Mauricie*, [2013 QCCA 1840 \(CanLII\)](#), EYB 2013-228475.

279. L'[article 177](#) de la *Loi sur la justice administrative* prévoit que le Conseil est appelé à exercer les fonctions qui lui sont dévolues par d'autres lois. Ainsi, on peut mentionner qu'il peut notamment être saisi de plaintes à l'égard d'un régisseur de la Régie du logement (*Loi sur la Régie du logement, RLRQ, c. R-8.1, art. 8.2*).

280. Les articles 167 et 168 *L.j.a.* ont été modifiés par la *Loi visant principalement à améliorer l'encadrement du secteur financier, la protection des dépôts d'argent et le régime de fonctionnement des institutions financières, L.Q. 2018, c. 23* (P.L. 141).

281. 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.*

282. Le Conseil a adopté pareilles règles mais celles-ci n'ont pas été approuvées par le gouvernement. Le Conseil n'est toutefois pas empêché d'agir, *Gagnon c. De Kovachich*, [2015 QCCA 789 \(CanLII\)](#), EYB 2015-251743.

283. La Cour supérieure a rappelé que le Conseil ne perd pas compétence du fait d'un changement de statut d'une des parties devant lui (en l'espèce la mise à la retraite). Il en serait de même advenant que le plaignant manifeste l'intention de retirer sa plainte dans la mesure où le Conseil jugerait qu'il est dans l'intérêt public de poursuivre l'enquête : *Renaud c. Comité d'enquête du Conseil de la justice administrative*, [2010 QCCS 2764 \(CanLII\)](#), EYB 2010-175947.

284. La décision du Conseil de la justice administrative n'est pas sujette à appel mais elle peut être l'objet d'un pourvoi en contrôle judiciaire. Le Conseil peut se voir reconnaître la qualité pour agir dans le cadre de cette instance, de même qu'en appel de celle-ci : *Conseil de la justice administrative c. Robins*, [2017 QCCA 952 \(CanLII\)](#), EYB 2017-281037.