

Compte rendu

Ouvrage recensé :

DENIS LEMIEUX, *Justice administrative — Loi annotée*, « Collection municipale et de droit public », Montréal, Publications CCH, 2001, 280 p., ISBN 2-89366-356-7

par Patrice Garant

Les Cahiers de droit, vol. 43, n° 2, 2002, p. 360-368.

Pour citer ce compte rendu, utiliser l'adresse suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/043714ar>

DOI: 10.7202/043714ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

modalités entourant la tenue de celui-ci, « la propriété, la confidentialité et l'accès au dossier médical » ainsi que les demandes de rectification à cet égard.

En conclusion, il faut se réjouir de l'arrivée de la seconde édition d'un ouvrage particulièrement intéressant et bien structuré. Tout en gardant le plan d'origine, les auteures ont fait une mise à jour essentielle qui tient compte du contexte sociosanitaire des dernières années. Elles ont intégré de nouvelles références légales, doctrinales et, de manière plus importante, jurisprudentielles. Un travail important a été effectué dans le cas de l'index analytique et les auteures ont eu l'heureuse idée d'ajouter, en plus de la table de jurisprudence générale enrichie, la table de la jurisprudence par spécialités médicales, un outil qui sera grandement apprécié pour connaître rapidement certaines particularités de la responsabilité médicale en fonction des spécialités.

Marlène CADORETTE
Université Laval

DENIS LEMIEUX, *Justice administrative – Loi annotée*, « Collection municipale et de droit public », Montréal, Publications CCH, 2001, 280 p., ISBN 2-89366-356-7

Le professeur Denis Lemieux publiait au début de 2001 un ouvrage intitulé : *Justice administrative – Loi annotée*, qui est à la fois une présentation de la réforme de la justice administrative survenue au Québec en 1996-1998 (83 p.) et de la *Loi sur la justice administrative*¹ avec de nombreuses « annotations » ainsi que les règlements pris en vertu de cette loi (p. 87-280).

L'auteur présente la genèse récente de la réforme de la justice administrative, surtout dans l'optique des deux rapports de groupes de travail qui ont inspiré le gouvernement, soit le rapport Ouellette et le rapport Garant.

Il résume bien le travail de ces deux groupes de travail, de même que les réactions auxquelles leurs rapports ont donné lieu. Cette réforme a été menée à terme sous forme de projets de loi. Le premier, le projet de loi 130, devenu la LJA, avait pour objet de donner un encadrement législatif à l'exercice des fonctions juridictionnelle et administrative ; il créait également le Tribunal administratif du Québec (TAQ), une nouvelle instance d'appel de décisions prises en vertu d'une certaine de lois ; la LJA définit le statut de ce tribunal, son organisation et son fonctionnement. Le second projet de loi, le projet de loi 89, allait permettre de déjudiciariser et d'harmoniser le processus décisionnel au sein d'un grand nombre de ministères et d'organismes, ainsi que de prévoir des recours au TAQ. Un troisième aspect de la réforme sera la création d'un conseil de la justice administrative.

M^c Lemieux analyse dans cet ouvrage l'impact de la nouvelle loi sur le droit administratif québécois. Il signale, tout d'abord, que l'objectif de déjudiciarisation a été limité par le fait que les organismes de régulation économique conservent leur caractère multifonctionnel et que certains de leurs processus continueront d'être qualifiés de quasi judiciaires, au sens des articles 23 et 56 de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

D'autre part, l'auteur parle d'un « recours généralisé » à l'encontre des décisions sans appel des organismes de régulation qui constitue un phénomène nouveau (p. 64). Il soutient que ce droit de contestation généralisé paraît difficilement compatible avec le principe de sécurité juridique et risque de nuire à la crédibilité de ces organismes. Nous sommes un peu étonné de cette remarque, car, d'une part, le recours au TAQ n'est pas un recours généralisé et il n'existe que dans les cas prévus expressément par la LJA, notamment en matière de révocation ou de suspension de permis. D'autre part, dans de nombreux cas, les recours au TAQ remplacent des recours possibles jusqu'ici devant la Commission des affaires sociales, le Bureau de révision d'évaluation foncière ou la Cour du Québec.

1. *Loi sur la justice administrative*, L.Q. 1996, c. 54, devenue L.R.Q., c. J-3 (201 articles et 4 annexes) ci-après citée : « LJA »).

L'auteur mentionne que la Cour supérieure a refusé de qualifier la Section des affaires économiques du TAQ de « tribunal spécialisé », aux fins de la norme de déférence judiciaire. Il ne nous dit pas son opinion sur cette question, sinon qu'il y voit une analogie avec la situation du Tribunal des professions par rapport à la Cour du Québec. Pour notre part, nous ne voyons pas très bien l'analogie... Cependant, un point est sûr : la Cour d'appel en septembre 2001, dans l'arrêt *Barreau de Montréal*, vient de soutenir que le TAQ est un tribunal spécialisé !

L'auteur s'inquiète de l'incidence que pourrait avoir le recours au TAQ sur le régime des recours administratifs internes ; à cause de l'existence d'un appel ou recours au TAQ, le décideur administratif pourrait être tenté d'agir rapidement. Il nous semble au contraire que l'Administration aura intérêt à améliorer la qualité de la révision administrative pour éviter la multiplication des appels ; de toute façon, la révision administrative interne est régie par la règle de l'équité procédurale.

L'auteur traite aussi de l'incidence de la réforme sur la surveillance et le contrôle de la Cour supérieure. Il faudra voir si cette dernière pratiquera la retenue judiciaire la plus élevée à l'égard du TAQ, alors qu'à l'endroit de la Cour du Québec elle applique la retenue moyenne, c'est-à-dire le critère du « simplement déraisonnable » (arrêt *Southam*).

Enfin, M^e Lemieux commente l'incidence de la réforme sur les principes généraux du droit administratif. À ce sujet, la LJA consacre divers aspects de la règle *audi alteram partem* et du devoir d'agir équitablement. L'auteur souligne qu'en cas de conflit entre la LJA et la Charte, cette dernière a préséance. D'autre part, le principe d'indépendance institutionnelle s'applique au TAQ de façon particulière et à un plus haut niveau que d'autres tribunaux administratifs, ainsi que la Cour d'appel vient de le confirmer, à la suite de la Cour supérieure, dans l'arrêt *Barreau de Montréal*.

L'auteur termine avec quelques observations sur la pratique du droit administratif. Il

mentionne que la multidisciplinarité au sein du TAQ pourrait être un inconvénient ; le fait que plusieurs membres n'ont pas de formation juridique obligerait les procureurs des parties à « faire l'éducation » de ses membres. Or, à notre avis, bien des avocats sont mal placés pour donner de la formation juridique aux autres, surtout en droit administratif ; par ailleurs, dans la quasi-totalité des cas, les formations du TAQ sont présidées par un membre ayant une formation juridique, ce qui garantit que le tribunal a une connaissance des lois d'application générale et des principes généraux du droit. Jusqu'ici, les membres du TAQ ont donné, croyons-nous, une performance digne d'un vrai tribunal administratif, qui n'a rien à envier à celle de la Cour du Québec en semblable matière.

La seconde partie de l'ouvrage forme une présentation soignée de la LJA et des règlements. À la suite du texte, l'auteur présente des annotations fort intéressantes et utiles et de consultation facile. Elles se composent, premièrement, des « sources » où l'auteur donne des extraits des rapports ou des débats parlementaires qui permettent de comprendre l'origine, le sens et la portée du texte. Il s'agit, d'après nous, d'éléments extrêmement précieux provenant de documents peu accessibles.

Deuxièmement, ces annotations comprennent des « renvois législatifs » fort pertinents, soit d'autres dispositions de la LJA ou du projet de loi 89, c'est-à-dire la *Loi d'application*².

Troisièmement, enfin, l'auteur présente ses « commentaires », soit des observations utiles à la compréhension ou à l'interprétation du texte. Il donne ensuite la liste des arrêts dans lesquels tel ou tel article est cité ; en marge de chaque arrêt cité, il y ajoute une mention. L'information est abondante et permet au lecteur de se référer à une jurisprudence pertinente. Le seul reproche que nous pourrions faire à l'auteur est de ne pas avoir indiqué avec suffisamment de clarté le lien

2. *Loi d'application*, L.Q. 1997, c. 43 (864 articles).

entre ses propres observations et les différents arrêts cités ; chaque arrêt pourrait en effet comporter une mention plus explicite et plus détaillée sans vraiment trop alourdir le texte.

L'ouvrage du professeur Lemieux est un des premiers textes à paraître depuis la réforme de la justice administrative au Québec. Il complète en ce sens quelques articles déjà parus. Notons toutefois que la réforme a débordé le cadre envisagé dans l'ouvrage que nous venons d'analyser. Elle concerne d'autres tribunaux administratifs très importants tels que la Commission des lésions professionnelles (CLP) et la Régie du logement. Plusieurs réclamaient depuis longtemps en cette province de mettre de l'ordre dans ce vaste domaine, aux contours mal précisés, appelé la « justice administrative ». Rappelons qu'à trois reprises, soit en 1971, en 1985 et en 1993, le gouvernement du Québec a créé des groupes de travail ou des commissions d'étude sur cette question. Trois rapports ont alimenté à ce jour la réflexion du législateur : le rapport Dussault, le rapport Ouellette et le rapport Garant³.

Les deux derniers ont mis la pression sur l'urgence d'une réforme parce que le Québec vivait depuis les années 80 ce que certains ont qualifié de véritable crise de la justice administrative. Cette crise a résulté, d'une part, de nombreuses contestations de la légitimité même des tribunaux administratifs, de leur indépendance et de leur impartialité au regard des exigences de la Charte québécoise, mais aussi, d'autre part, de la prolifération des instances d'appel de toute sorte, de la diversifi-

cation des actes de procédure et ainsi de suite. Bref, c'était un système de justice administrative que plusieurs personnes et institutions trouvaient incohérent et inefficace.

Le rapport Ouellette et le rapport Garant ont proposé une revalorisation de la justice administrative et une réforme d'envergure des institutions et de la procédure. Le législateur québécois a retenu les objectifs suivants :

- rationaliser le système, c'est-à-dire mettre de l'ordre en distinguant les organismes administratifs et les tribunaux ; déjudiciariser les premiers et réformer les autres afin d'en faire un forum où les litiges entre l'Administration et les administrés seront résolus selon des garanties constitutionnelles adéquates ;

- adopter une loi-cadre qui préciserait, d'un côté, les caractéristiques de la procédure administrative applicable à tous les décideurs et, de l'autre, celles de la procédure des tribunaux exerçant vraiment des fonctions judiciaires ou juridictionnelles ;

- créer un tribunal administratif d'envergure qui regrouperait le plus grand nombre possible de tribunaux existants ainsi que les nombreux appels que la législation avait, au fil des années, confiés aux cours de justice, soit la Cour du Québec, la Cour supérieure et la Cour d'appel ;

- rendre le statut des membres du TAQ de même que des autres tribunaux exerçant des fonctions juridictionnelles conforme aux exigences d'indépendance et d'impartialité découlant de la Charte québécoise ainsi que de la jurisprudence ;

- créer un système de sélection des juges administratifs, un conseil de la justice administrative chargé notamment de la déontologie applicable aux membres des tribunaux administratifs.

Des milliers d'heures ont été consacrées en commission parlementaire à l'étude du rapport Garant ainsi que du bloc législatif qui comprenait, entre autres, la LJA et la *Loi d'application*.

3. *Une justice administrative pour le citoyen*, Québec, Ministère de la Justice, oct. 1994 (rapport Garant) ; *L'heure est aux décisions*, Québec, Ministère de la Justice, sept. 1987 (rapport Ouellette) ; *Les tribunaux administratifs au Québec*, Québec, Ministère de la Justice, 1971 (rapport Dussault). Ces rapports de même des extraits des débats parlementaires de 1995 et de 1996 sont commentés dans D. LEMIEUX, *Justice administrative - Loi annotée*, « Collection municipale et de droit public », Brossard, Publications CCH, 2000.

La LJA consacre son premier chapitre à la procédure administrative applicable aux ministères et aux organismes gouvernementaux pour toutes les décisions particulières concernant le citoyen. Ces dispositions s'inspirent du devoir d'agir équitablement ou *duty to act fairly* tel qu'il a été développé dans la jurisprudence récente. Ces dispositions ont certes une grande valeur pédagogique et informative.

Parallèlement, la *Loi d'application* déjudiciarise la procédure de quelque 80 organismes qui comportaient des éléments de nature quasi judiciaire. Une terminologie uniforme y est adoptée : l'obligation d'agir judiciairement est remplacée par celle d'agir équitablement ; sont expressément consacrés le droit d'être avisé, la possibilité de présenter des observations et la motivation des décisions défavorables. La contrepartie de cette déjudiciarisation est l'octroi d'un recours au TAQ sauf sur les questions d'intérêt public.

Cet aspect de la réforme semble avoir bien réussi. C'est le cas, par exemple, à la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) où le système de révision quasi judiciaire a été remplacé par une révision administrative ; en revanche, le travailleur ou l'employeur bénéficie d'un recours (appel) devant la CLP, un tribunal qui a été réformé tout en conservant certaines de ces caractéristiques propres, notamment le paritarisme. C'est le cas également en matière de contestation des évaluations municipales aux fins de taxes foncières : un mécanisme de révision administrative a été institué au niveau municipal avant que le recours soit pris devant le TAQ. Dans d'autres domaines également, on favorise la révision administrative énoncée à l'article 8 de la LJA.

Un chapitre de la LJA est consacré à la fonction juridictionnelle exercée par des tribunaux de l'ordre administratif, ainsi qu'aux caractéristiques générales de la procédure inspirée des principes traditionnels de justice naturelle ou du *duty to act judicially*. Ces tribunaux ont pour mission spécifique « de trancher des litiges opposant un administré à une autorité administrative » gouvernemen-

tales et décentralisées. Ont donc été exclus du champ de la LJA des tribunaux spécialisés qui n'ont pas à trancher ce genre de litige : c'est le cas, par exemple, du Tribunal des professions, du Tribunal du travail, du Tribunal des droits de la personne, de la Régie du logement et du Conseil des services essentiels. Toutefois, l'ensemble des droits et obligations énoncés dans ce chapitre sont susceptibles de s'appliquer par analogie à tout tribunal en vertu des principes généraux du droit administratif ou de la common law.

La LJA précise qu'elle a pour objet d'affirmer la spécificité de la justice administrative et d'en assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité, ce qui s'applique évidemment surtout à la procédure.

Le rapport Ouellette, en 1987, suivi du projet de loi 105 de 1993, avait proposé la création de quatre grands tribunaux administratifs qui auraient regroupé des ensembles hétéroclites dont certains n'ont rien à voir avec les litiges opposant l'Administration et le citoyen. Le rapport Garant a suggéré en 1994 de créer un seul tribunal d'envergure et prestigieuse qui fusionnerait un certain nombre de tribunaux existants sur la base de sections spécialisées. Ce tribunal justifierait l'élaboration d'un statut pour ses membres qui répondrait aux exigences d'indépendance constitutionnelle de la Charte québécoise et de la jurisprudence. Il récupérerait les appels institués en vertu d'une centaine de lois, notamment ceux qui l'ont été devant la Cour du Québec ainsi que dans le domaine de l'expropriation.

Le tribunal en question aurait une masse critique qui justifierait des ressources importantes et créerait une synergie impressionnante. Il serait doté des caractéristiques existentielles de la justice administrative, dont la pluridisciplinarité.

Ce projet en a effrayé plusieurs, notamment au sein du Barreau et de la Cour du Québec. Ceux-ci auraient préféré que la mission du TAQ soit confiée à la Cour du Québec composée de juges ordinaires siégeant en matière civile.

En 1996, le TAQ a été créé, quoique amputé d'une section imposante qui allait devenir la Commission des lésions professionnelles, tribunal complètement autonome, mais qui par plusieurs traits ressemble au TAQ.

Le TAQ a pour originalité d'être un tribunal unique quant au statut de ses membres, à son organisation interne, à son fonctionnement et à sa procédure. Toutefois, il fonctionne par sections spécialisées dans quatre grands domaines d'intervention de la puissance publique : celui des affaires sociales, celui des affaires immobilières, qui comprend notamment l'expropriation et la fiscalité foncière, celui du territoire et de l'environnement et, enfin, celui des lois à caractère économique en matière de permis, d'autorisations, et autres.

Le TAQ est en principe un tribunal rendant des décisions sans appel sous réserve du contrôle judiciaire de droit commun. Toutefois, le législateur a dérogé à cette règle dans plusieurs domaines en maintenant des appels à la Cour du Québec.

Le législateur consacre de nombreuses dispositions au statut des membres, notamment à la sélection, à la nomination, à la déontologie, à la rémunération et aux conditions de travail. Certaines de ces dispositions ont été contestées, en particulier celles qui concernent le renouvellement des mandats de même que la fixation de la rémunération. La Cour d'appel vient cependant de donner l'heure juste à ce sujet dans l'arrêt *Barreau de Montréal* de septembre 2001.

Le TAQ comprend 84 membres distribués ainsi dans les quatre sections : 53 juristes (notaires ou avocats), 7 travailleurs sociaux, 6 médecins, 11 évaluateurs agréés et 8 autres ; s'ajoutent à ceux-ci 27 membres à temps partiel, dont 11 psychiatres. En 1999, le TAQ ouvrait 9 005 dossiers de recours et en fermait 8 253. Il en restait 24 860 en attente, dont 20 002 dans la Section des affaires sociales qui accapare 80 p. 100 du contentieux.

Le TAQ n'est pas le plus fréquenté, des tribunaux administratifs au Québec puisque la CLP, qui compte 136 commissaires, 268

membres paritaires siégeant à titre de conseillers et 28 assesseurs médecins, recevait 13 168 contestations en 1998-1999. Puis, en 1999-2000, elle recevait 20 922 contestations, fermait 16 268 dossiers et prenait 6 433 décisions au fond ; 7 343 dossiers ont été fermés en raison de désistements et 2 243 à la suite d'un accord de conciliation. Le sort des recours a été le suivant : 3 732 rejetés, 2 023 accueillis en totalité, 422 accueillis en partie, 250 traités autrement.

La LJA prévoit un service de conciliation ainsi qu'une conférence préparatoire. Ce service fonctionne apparemment de façon efficace. De juin 1999 à octobre 2000, le TAQ a traité 1 500 dossiers en conciliation : 634 ont donné lieu à entente, 190, à des désistements. Un service de conciliation existe également à la CLP, à la Régie du logement et au sein d'autres instances.

Quant à l'accessibilité, la LJA et le Règlement sur la procédure prévoient des dispositions qui tendent à simplifier pour l'administré ordinaire la prise de recours et l'organisation de la preuve. Ainsi, l'article 104 prévoit que le personnel du Tribunal prête assistance à toute personne pour la formulation de la requête ou tout autre acte de procédure. L'article 105 ajoute que le Tribunal peut accepter une procédure même si elle est entachée d'un vice de forme ou d'une irrégularité. D'autres dispositions rendent moins formaliste le déroulement de la procédure et de l'instance ; d'ailleurs, l'article 11 oblige tout tribunal à « mener les débats avec souplesse ». Pour ce qui est de la représentation, l'article 102 déroge à l'obligation de représentation par un avocat, surtout dans la Section des affaires sociales. Toutefois, dans les autres sections, l'article 128 de la *Loi sur le Barreau* impose encore le monopole de l'avocat, ce qui peut constituer un facteur d'inaccessibilité à cause du coût inhérent. À cet égard, le Barreau du Québec a toujours réclamé l'exclusivité devant les tribunaux administratifs⁴.

4. « Le Barreau réclame l'exclusivité face aux tribunaux administratifs », voir La Presse, Montréal, samedi 3 juin 2000, p. A-6.

Enfin, mentionnons que le TAQ siège dans 50 villes du Québec, ce qui favorise grandement l'accessibilité.

La qualité du travail accompli par le TAQ se mesure surtout au contenu des décisions, à leur motivation et à la fréquence du contrôle judiciaire exercé sur celles-ci. La lecture des décisions publiées nous permet d'affirmer que, de façon générale, ces dernières sont bien rédigées en fait et en droit, sans longueur excessive. Peu de décisions nous paraissent contenir des erreurs juridictionnelles frappantes ou des erreurs intrajuridictionnelles manifestement déraisonnables.

Quant à la célérité, c'est-à-dire au temps nécessaire pour rendre justice, depuis la saisine du tribunal jusqu'au jugement, les statistiques sont quelque peu réconfortantes. Devant le TAQ, compte tenu du fait que le 1^{er} avril 1998 il y avait près de 25 000 dossiers en attente, le délai moyen en 1998-2000 a été de quatorze à dix-neuf mois en moyenne. Un régime de croisière de six à douze mois devrait être atteint d'ici deux ou trois ans. À la CLP, les conditions étant plus favorables, la situation est plus acceptable : le délai moyen de six à douze mois est déjà atteint. Dans ces deux tribunaux, un système de gestion des dossiers permet de suivre avec précision l'évolution de la situation.

Au cours des dernières années, des efforts ont été faits, dans le cas du TAQ et de la CLP notamment, quant à la productivité des juges administratifs, à la gestion des dossiers, à la mise au rôle et aux méthodes de travail. À cet égard, les programmes de formation continue et l'évaluation du rendement par le président, pratiquée avec circonspection, c'est-à-dire dans le respect de l'autonomie juridictionnelle, ne peuvent qu'être bénéfiques. Toutefois, une des causes de la lenteur de la justice est liée vraisemblablement aux très nombreuses remises demandées et accordées. À cet égard, les parties et leurs avocats ont une large part de blâme. À la CLP, par exemple, en 1998-1999, 43 p. 100 des audiences ont été reportées à la demande des parties. Une politique de gestion des remises a été mise au

point et des efforts ont permis de faire passer le taux mensuel à 32 p. 100 en février et mars 2000. Au TAQ, à la Section des affaires sociales, qui entend le plus grand volume d'affaires, il y avait, en 1998-1999, 2 241 remises dans 11 611 affaires mises au rôle ; en 1999-2000, 2 880 dans 11 897 mises au rôle ; au TAQ également, des efforts particuliers ont donc été entrepris. Par ailleurs, le délai du délibéré de trois mois n'y a été prolongé que dans seulement 44 affaires sur 16 500 en 1998-2000, ce qui est excellent.

La réforme est à l'origine aussi du Conseil de la justice administrative ayant une triple vocation : consultative, déontologique et disciplinaire. Le Conseil a édicté un code de déontologie pour le TAQ mais sa juridiction comme tribunal déontologique s'étend à d'autres tribunaux tels que la CLP et la Régie du logement. Jusqu'ici, un certain nombre de plaintes ont été déposées pour violation du code, mais peu de décisions ont été rendues.

L'objectif de la réforme était de renforcer les institutions, de mettre un frein à la multiplication incohérente des structures, de revaloriser le statut des juges administratifs, de simplifier pour les justiciables l'accès à la justice administrative et de la rendre plus accessible.

Le spectre d'un mégatribunal a été l'un des chevaux de bataille des opposants à la réforme. Or il s'avère qu'une organisation imposante peut être tout aussi efficace, car elle dispose de ressources plus considérables et mieux utilisées : financières, humaines, administratives, système informatique ; elle permet une rationalisation de l'ensemble du système. De plus, elle devient parfois un facteur de valorisation de la justice administrative en injectant des ressources en vue d'améliorer la formation et la performance des juges administratifs et de favoriser la déontologie.

L'idée d'une structure mixte composée de sections spécialisées est un compromis défendable qui permet de considérer que la justice administrative demeure spécialisée en ce sens que les sections ont chacune une expertise certaine. Cela est contesté par certains, notamment des juges de la Cour d'appel et de

la Cour supérieure, qui ont soutenu l'idée que le TAQ, surtout dans la Section des affaires économiques, ne serait plus un tribunal spécialisé, comme l'usage l'entend traditionnellement au Canada. Il en résulterait que le contrôle judiciaire de la Cour supérieure s'exercerait suivant la norme du « simplement déraisonnable » selon la jurisprudence *Southam* et *Pushpanatan*.

La réforme avait aussi pour objet de rationaliser la protection des administrés et de procurer une solution rapide et efficace aux conflits. D'un côté, la législation est venue nettement distinguer la révision administrative des recours devant un vrai tribunal. Cela a été accompli dans de nombreuses lois et plusieurs secteurs : accidents de travail (CSST), évaluation foncière (révision au niveau municipal) et autres. Par contre, ont été maintenus bon nombre de paliers de contestation au niveau quasi judiciaire et judiciaire. Ainsi, le législateur a conservé dans différents domaines des appels à la Cour du Québec (expropriation, fiscalité municipale, protection du territoire agricole) : dans certains cas, une affaire peut être traitée à trois ou quatre paliers avant le contrôle judiciaire de la Cour supérieure. Notons que ce contrôle judiciaire a été maintenu alors qu'il avait été proposé d'aller directement en Cour d'appel sur permission des décisions sans appel du TAQ. Le recours direct à la Cour d'appel existe, rappelons-le, dans certaines provinces : ce qui s'avère bon ailleurs pourrait l'être tout autant au Québec.

Le mouvement de déjudiciarisation s'est heurté à des résistances dans certains milieux où les décideurs ont eu du mal à se défaire de leurs habitudes, souvent par attachement à la culture judiciaire. Certains organismes ont été fort hésitants à déjudiciariser leur processus au motif que la tenue d'une audience quasi judiciaire était en quelque sorte un droit acquis pour les administrés, et au motif que l'article 56 de la Charte n'avait pas aboli le « quasi judiciaire ».

Par ailleurs, des juges de la Cour supérieure ont refusé de se ranger pleinement du côté de la réforme en continuant de qualifier

de quasi judiciaires des décisions que la *Loi d'application* de la réforme a vraisemblablement voulu qualifier d'administratives. Cela est probablement dû à une méconnaissance de la LJA et de son esprit qui exige de la part des membres du Barreau et des juges un effort d'adaptation qui se fait attendre. Malgré cela, la Cour d'appel, dans l'arrêt *Souscripteurs de Montréal* en juin 2000, a bien considéré la LJA comme une loi accomplissant une « codification » sur ces questions de qualification de fonctions⁵.

Le législateur a apporté de nombreux correctifs pour satisfaire aux exigences d'indépendance réclamées par la jurisprudence de la Cour suprême et de la Cour d'appel. Toutefois, la Cour supérieure a jugé, en décembre 1999, que le législateur n'était pas allé assez loin⁶. Elle reconnaît cependant l'importance de la réforme et le caractère unique du TAQ.

Dans un arrêt singulièrement bien documenté, le juge André Rochon insiste sur l'importance de la réforme. Il écrit que le TAQ « est le résultat d'un long débat et d'un choix législatif visant à mettre sur pied un système cohérent et complet de justice dite administrative. Cette législation, unique au Canada, est la réponse à l'appel du regretté juge Beetz et de nombreux autres⁷... » Le rapport du troisième groupe de travail sur la justice administrative, le rapport Garant, avait proposé la mise sur pied d'un tribunal prestigieux ayant vocation à entendre les litiges opposant l'Administration et le citoyen sous l'empire d'un grand nombre de lois. En cela, ce rapport s'inspirait du modèle australien et non du modèle français, comme certains l'ont prétendu. Selon le juge Rochon, le TAQ « devient, pour reprendre l'expression du professeur Garant, le prototype de ce que sera dans l'avenir un véritable tribunal administratif⁸ ».

5. *Souscripteurs de Montréal c. Vaillancourt*, [2000] R.R.A. 42.

6. *Barreau de Montréal c. Québec*, [2000] R.J.Q. 125.

7. *Id.*, 157.

8. *Id.*, 145.

Ce tribunal, si important pour la société québécoise, le gouvernement a hésité à le doter de tous les attributs essentiels à la fonction juridictionnelle exigés par les chartes constitutionnelles. La Cour, soucieuse des impératifs constitutionnels, vient corriger le tir. Le gouvernement avait proposé une loi qui certes se défendait au regard de la jurisprudence dominante des années 90. Toutefois, comme le note le juge Rochon, cette jurisprudence portait sur des tribunaux administratifs qui n'avaient pas l'envergure du TAQ.

Premièrement, la Cour supérieure considère que la courte durée du mandat des membres (cinq ans) renouvelable selon des critères qui laissent un trop large pouvoir discrétionnaire au gouvernement ne respecte pas l'exigence d'indépendance requise par la Charte ; notamment, le critère des « besoins du tribunal » est trop imprécis et donne lieu à une appréciation fort subjective. Ainsi, certaines dispositions de la LJA et du Règlement ne respectent pas les conditions minimales d'inamovibilité ; elles n'éliminent pas le risque et les perceptions d'arbitraire dans le renouvellement des mandats. Aucune autre disposition n'est suffisante « pour contrecarrer les effets de dépendance découlant de la brièveté relative du mandat et du mécanisme trop aléatoire de renouvellement⁹ ».

Deuxièmement, pour ce qui est de la sécurité financière des membres, la Cour considère que « la structure législative et réglementaire mise en place semble à première vue satisfaire à la condition de sécurité financière dans sa dimension collective et institutionnelle¹⁰ ». Toutefois, l'appréhension potentielle d'une pression sur les membres ne vient pas du gouvernement mais du mécanisme prévu par la LJA pour évaluer la performance des membres. Les critères et modes d'évolution du rendement des juges administratifs par le président du Tribunal prévus dans le Règlement risquent d'« envahir la sphère juridictionnelle du membre »

et d'exercer ainsi une pression indue contraire à la nécessaire autonomie décisionnelle du juge. Cette dernière a d'ailleurs été consacrée dans de grands arrêts de la Cour suprême.

Pour le reste, la Cour supérieure considère que le fait de distinguer deux catégories de membres, dont l'une est formée de fonctionnaires en disponibilité (congé sans solde), est compatible avec les principes de l'article 23 de la Charte. La Cour d'appel avait déjà statué sur ce point ; de toute façon, dans un grand nombre de pays, les juges administratifs conservent leur statut de fonctionnaire. Par ailleurs, les autres attributions du président du TAQ qui consistent, par exemple, « à 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 » ne sont pas inconstitutionnelles. Au contraire, écrit le juge, « il s'agit d'une visée souhaitable tant du point de vue de l'institution que du justiciable ». Enfin, la Cour rejette les griefs formulés contre le mécanisme de récusation prévu dans la LJA, contre celui de la solution des décisions partagées ainsi que contre le code de déontologie.

Le Barreau de Montréal, de son côté, avait soulevé plusieurs moyens de contestation qui auraient pu conduire à la destruction même du TAQ. Or la Cour supérieure n'en retient que deux qui permettent de bonifier le statut de ce tribunal « unique au Canada », selon le juge, en prenant acte de son envergure. La Cour estime que le TAQ « s'éloigne de la conception classique du tribunal administratif¹¹ ». Certes, jusqu'ici dans les systèmes de tradition anglo-américaine, les tribunaux administratifs ont été davantage particularisés et limités à des secteurs plus spécialisés. Cependant, cette notion dite classique a évolué depuis une trentaine d'années. L'Australie a tout d'abord créé en 1976 un tribunal administratif d'appel qui entend des recours en vertu de plus de 200 lois ; c'est le

9. *Id.*, 160.

10. *Id.*, 164.

11. *Ibid.*

cas aussi de l'État de Victoria et de celui de New South Wales. En 1971, aux États-Unis, le rapport Ash, remis au président Nixon, recommandait la création de l'Administrative Court qui permettrait le développement d'un corpus uniforme de droit administratif ainsi qu'une expertise « ideally suited to review of administrative procedures and concerns¹² ».

La Cour d'appel a largement confirmé l'arrêt de la Cour supérieure, notamment sur deux points¹³. Pour ce qui est de l'inamovibilité, les conditions de renouvellement des mandats sont insuffisantes quant aux critères utilisés et quant à la composition du comité chargé de faire l'évaluation des personnes. Relativement à la sécurité financière, la fixation de la rémunération repose sur des critères qui ne sont pas suffisamment objectifs ; ainsi, selon la Cour, l'évaluation qualitative de la performance des décideurs est incompatible avec la fonction juridictionnelle qui requiert, même pour un juge administratif, un plus haut degré d'indépendance. Une étude plus approfondie de cet aspect important s'impose, mais cela déborde le cadre de la présente.

Beaucoup d'autres questions pourraient être abordées sur le thème de la justice administrative à la suite de la lecture de l'ouvrage du professeur Lemieux. Cet ouvrage, outre qu'il se révèle fort utile, alimentera la réflexion et incitera sans aucun doute d'autres auteurs à poursuivre dans cette voie.

Patrice GARANT
Université Laval

LOUISE JACQUES, *Les recours hypothécaires*, coll. « Points de droit », Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2001, 346 p., ISBN 2-89451-455-7.

Par ses expériences combinées de praticienne, de chargée d'enseignement et de conférencière, M^e Louise Jacques a acquis une compétence certaine, notamment dans le droit des sûretés, en particulier dans le domaine de l'exécution des garanties, que ce soit dans un environnement ordinaire ou dans le contexte de l'application de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*.

L'ouvrage de M^e Jacques s'inscrit dans la collection « Points de droit » mise sur pied par les Éditions Yvon Blais. Comme son nom l'indique, cette collection a pour objet d'apporter un éclairage précis sur certains aspects du droit dans la pratique. L'examen du volume en question permet de constater qu'il s'adresse principalement aux praticiens, notamment aux stagiaires, aux jeunes avocats et à tous ceux qui doivent faire face pour la première fois aux arides détails techniques entourant la réalisation des garanties. Il va sans dire que l'ouvrage sera utile aussi aux gens de loi plus aguerris, leur permettant de vérifier et de mettre à jour leurs compétences théoriques et pratiques, en consultant les trois parties qui le composent : le rappel théorique, la rédaction des actes de procédure et la jurisprudence. Ils pourront également confronter leurs opinions sur des questions controversées.

Dans le rappel théorique, précédé d'une table des matières détaillée, l'auteure présente d'abord un exposé succinct des actes de procédure précédant l'exercice des recours hypothécaires, à savoir le préavis et la requête en délaissement, pour décrire ensuite les quatre recours hypothécaires : la prise en paiement, la vente sous contrôle de justice, la vente par le créancier et la prise de possession à des fins d'administration. Chaque section de l'exposé est enrichie de notes en bas de page renvoyant à la jurisprudence et aux législations pertinentes et se conclut par une liste de références bibliographiques permettant d'approfondir les questions traitées.

12. *A New Regulatory Framework, The President's Advisory Council on Executive Organisation*, janvier 1971.

13. *Québec c. Barreau de Montréal*, J.E. 2001-1710.