

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Préface</b> . . . . .	VII
<b>Avant-propos</b> . . . . .	IX
<b>Chapitre premier – De la justice civile à la justice administrative</b> . . . .	1
1.1 Un « système » de justice administrative . . . . .	9
1.2 L'identité et la personnalité des tribunaux administratifs . . . . .	18
<b>Chapitre 2 – La réforme de la justice administrative</b> . . . . .	31
2.1 Les différentes approches de la réforme de la justice administrative . . . . .	32
2.1.1 L'approche empirique . . . . .	35
2.1.2 L'approche cartésienne ou logique . . . . .	40
2.1.2.1 Les premières gestations . . . . .	41
2.1.2.2 Du Rapport Ouellette au Rapport Garant . . . . .	50
2.1.2.3 La réponse du législateur québécois . . . . .	63
2.1.3 Quelques observations sur les deux approches . . . . .	69
2.2 La rationalisation des structures . . . . .	75
2.2.1 Au Canada . . . . .	75
2.2.2 En Australie . . . . .	77
2.2.3 En Grande-Bretagne . . . . .	79
2.2.4 En Nouvelle-Écosse . . . . .	84
2.2.5 En Ontario . . . . .	84

---

2.2.6	En Colombie-Britannique . . . . .	87
2.2.7	Au Québec : première phase de la réforme (1987-2001) . . .	88
2.2.8	Au Québec : deuxième phase de la réforme (2003-2005) . . .	98
2.2.8.1	L'objet du Projet de loi 35 . . . . .	100
2.2.8.2	La réorganisation institutionnelle intégrale . . . . .	101
2.2.8.3	Les formations (quorum) pour entendre les recours au TAQ . . . . .	106
2.2.8.4	Le statut des juges administratifs au TAQ . . . . .	108
2.2.8.5	Le Projet de loi 35, le régime des révisions administratives et la conciliation. . . . .	109
2.2.8.6	Le Projet de loi 103 de 2005 . . . . .	116
2.2.8.7	La contestation du statut des membres de la CLP et d'autres tribunaux . . . . .	119
2.3	Les éléments du design d'un système d'appel ou de recours en droit administratif . . . . .	119
2.3.1	La révision interne . . . . .	120
2.3.2	La nature de l'appel en droit administratif . . . . .	122
2.3.3	Un seul ou plusieurs niveaux d'appel . . . . .	131
2.4	La réforme de la justice en matière de sécurité sociale . . . . .	135
 <b>Chapitre 3 – Le statut constitutionnel des cours et des tribunaux administratifs . . . . .</b>		
3.1	Ce que sont les cours supérieures et inférieures aujourd'hui . . . .	152
3.2	Les tribunaux administratifs ne sont pas des cours supérieures . . .	155
3.2.1	La recherche de l'identité ou de l'analogie . . . . .	157
3.2.2	Le principe de l'analogie vu dans une perspective contextuelle et institutionnelle . . . . .	164
3.2.3	Premier volet : l'analyse historique . . . . .	171
3.2.4	Deuxième volet : l'exercice de fonctions judiciaires. . . . .	173

---

3.2.5	Troisième volet : le cadre institutionnel . . . . .	174
3.2.6	Conclusion et critique du système . . . . .	180
3.3	Les tribunaux administratifs ne sont pas des cours inférieures de justice. . . . .	196
<b>Chapitre 4 – L’indépendance des tribunaux . . . . .</b>		<b>225</b>
4.1	La constitutionnalisation du principe . . . . .	225
4.2	Les privilèges et les droits reliés à l’indépendance . . . . .	237
4.3	Le critère de référence. . . . .	250
4.4	L’indépendance : dimensions et composantes . . . . .	251
4.4.1	L’indépendance institutionnelle . . . . .	253
4.4.1.1	L’immovibilité . . . . .	254
4.4.1.1.1	Les premières contestations . . . . .	258
4.4.1.1.2	La contestation du statut des juges administratifs du TAQ. . . . .	264
4.4.1.1.3	Autres contestations relatives aux membres des tribunaux administratifs. . . . .	266
4.4.1.1.4	La question de l’évaluation des juges administratifs . . . . .	271
4.4.1.1.5	La destitution d’un juge administratif . . . . .	272
4.4.1.2	La sécurité financière . . . . .	274
4.4.1.3	L’autonomie administrative ou fonctionnelle du tribunal . . . . .	326
4.4.2	L’indépendance décisionnelle ou individuelle . . . . .	334
<b>Chapitre 5 – L’impartialité . . . . .</b>		<b>349</b>
5.1	La constitutionnalisation du principe d’impartialité. . . . .	349
5.2	Le critère à appliquer . . . . .	359
5.3	Les conditions d’application du principe d’impartialité. . . . .	363
5.4	La modulation des exigences d’impartialité. . . . .	378

5.5	Les deux aspects de l'impartialité . . . . .	385
5.5.1	L'aspect institutionnel . . . . .	385
5.5.2	L'aspect individuel ou décisionnel. . . . .	390
5.5.2.1	Les situations donnant lieu à crainte raisonnable de partialité ou préjugé. . . . .	398
5.5.2.1.1	Les conflits d'intérêts à caractère moral ou psychologique . . . . .	401
5.5.2.1.2	Les conflits d'intérêts à caractère professionnel . . . . .	415
5.5.2.1.3	Le fait de siéger en appel ou en révision de sa propre décision . . . . .	424
5.5.2.1.4	Le fait d'agir successivement comme accusateur et juge, ou juge et partie ou de cumuler des fonctions incompatibles . . . . .	434
5.5.2.1.5	Les comportements tendancieux . . . . .	440
5.5.2.1.5.1	Les comportements antérieurs à l'audience . . . . .	440
5.5.2.1.5.2	Les comportements à l'audience ou à l'époque de l'audience . . . . .	456
5.5.2.1.6	Les conflits d'intérêts à caractère financier . . .	481
5.5.2.1.7	L'intérêt financier en droit comparé. . . . .	492
5.5.2.1.7.1	Le droit britannique et des autres pays de common law . . . . .	492
5.5.2.1.7.2	En droit américain. . . . .	495
5.5.2.1.7.2.1	L' <i>Operation Greylord</i> à Chicago . .	498
5.5.2.1.7.2.2	Les juges du <i>Luzerne County</i> en Pennsylvanie . . . . .	502
 <b>Chapitre 6 – La séparation des pouvoirs / Indépendance et impartialité / La Bataille de Londres . . . . .</b>		 507
 <b>Chapitre 7 – Les fonctions et les pouvoirs des tribunaux administratifs . . . . .</b>		 525
7.1	La problématique des fonctions . . . . .	525

---

7.2	Un pouvoir important : se prononcer sur la constitutionnalité des lois et des règlements . . . . .	551
7.3	Le pouvoir d'appliquer les chartes . . . . .	567
7.4	Le pouvoir de se prononcer sur toute question de droit y compris la validité des règlements . . . . .	569
7.5	Une fonction particulière : la tarification . . . . .	572
7.5.1	La tarification : fonctions législative et administrative . . . . .	574
7.5.2	La tarification : fonction quasi judiciaire . . . . .	575
7.5.3	Le contexte institutionnel et procédural de la tarification énergétique . . . . .	580
7.5.3.1	L'intention du législateur québécois . . . . .	580
7.5.3.2	Dans la conjoncture de la réforme de la justice administrative au Québec . . . . .	582
7.5.4	La tarification énergétique et sa qualification par la jurisprudence québécoise. . . . .	584
7.5.5	La tarification énergétique dans l'environnement canadien . . . . .	586
7.5.6	La tarification de l'énergie dans l'environnement international . . . . .	588
7.6	La mission de surveillance confiée à certains tribunaux administratifs . . . . .	590
7.7	L'attribution d'une fonction consultative à un tribunal et sa compatibilité avec la fonction juridictionnelle . . . . .	600
7.7.1	La fonction consultative et les tribunaux administratifs . . . . .	600
7.7.1.1	Au niveau fédéral canadien . . . . .	601
7.7.1.2	Au niveau provincial québécois . . . . .	603
7.7.2	La consultation ministérielle et les exigences d'indépendance institutionnelle et d'impartialité structurelle . . . . .	606

---

<b>Chapitre 8 – La procédure et la preuve devant les tribunaux administratifs</b> . . . . .	609
8.1 La nature de la preuve à apporter . . . . .	613
8.2 Le fardeau de la preuve . . . . .	615
8.3 L’admissibilité des preuves . . . . .	623
8.3.1 La connaissance d’office . . . . .	623
8.3.2 La preuve obtenue dans des conditions qui déconsidèrent la justice . . . . .	626
8.3.3 Le secret administratif d’intérêt public . . . . .	627
8.3.4 Le secret professionnel et le secret médical . . . . .	630
8.3.5 Le témoignage auto-incriminant . . . . .	631
8.3.6 Le ouï-dire . . . . .	633
8.4 Les types de preuve . . . . .	636
8.4.1 L’écrit ou la preuve documentaire . . . . .	636
8.4.2 Les témoignages . . . . .	637
8.4.3 Les présomptions . . . . .	637
8.4.4 Les aveux ou admissions . . . . .	639
8.4.5 La preuve matérielle . . . . .	641
8.5 La pertinence des preuves . . . . .	641
8.6 La divulgation de la preuve . . . . .	644
8.7 La force ou valeur probante . . . . .	647
8.7.1 La valeur probante de l’écrit . . . . .	650
8.7.2 La valeur probante des témoignages . . . . .	652
8.7.2.1 Le témoin ordinaire . . . . .	652
8.7.2.1.1 L’interrogatoire en chef . . . . .	653
8.7.2.1.2 Le contre-interrogatoire . . . . .	656

---

8.7.2.1.3	Le rôle du tribunal . . . . .	658
8.7.2.1.4	La contre-preuve . . . . .	658
8.7.2.2	Le témoin expert . . . . .	659
8.7.3	La valeur probante des présomptions . . . . .	659
8.7.3.1	La présomption légale . . . . .	660
8.7.3.2	La présomption de fait . . . . .	661
8.7.4	L’aveu et sa valeur probante . . . . .	662
8.7.5	La preuve matérielle et sa valeur probante . . . . .	664
8.8	La plaidoirie . . . . .	664
8.9	Le cloisonnement des dossiers devant un tribunal administratif . . . . .	665
8.9.1	Le transfert d’éléments de preuve . . . . .	666
8.9.2	Le transfert d’avis juridiques . . . . .	667
8.10	De l’applicabilité du Code civil devant les tribunaux administratifs . . . . .	668
8.10.1	La signification de l’expression « droit commun du Québec » . . . . .	669
8.10.2	Les dispositions du Code civil applicables à un tribunal administratif . . . . .	673
8.10.3	Le Code civil et les tribunaux administratifs fédéraux . . . . .	679
8.11	La litispendance ou quasi-litispendance entre justice administrative et justice pénale . . . . .	680
<b>Chapitre 9 – Le fonctionnement des tribunaux administratifs . . . . .</b>		<b>685</b>
9.1	L’encadrement procédural du processus décisionnel . . . . .	685
9.1.1	Quelques observations terminologiques . . . . .	685
9.1.2	Les concepts d’audience et d’audition . . . . .	687
9.1.2.1	L’état du droit public avant et depuis la Charte de 1975 . . . . .	691
9.1.2.2	La jurisprudence québécoise dominante depuis 1975 relativement à l’article 23 . . . . .	698

---

9.1.2.2.1	L'intention du législateur en 1975 et depuis . . .	699
9.1.2.3	La controverse à propos de l'audition « sur dossier » . . . . .	701
9.1.2.4	La réforme de la justice administrative et l'article 23 de la Charte . . . . .	706
9.1.2.5	La souplesse dans la compréhension de l'article 23 . . .	709
9.1.2.6	L'article 23 de la Charte dans le contexte de l'évolution de la justice administrative . . . . .	710
9.2	L'allègement procédural et la motivation des décisions . . . . .	714
9.3	Les parties devant un tribunal administratif . . . . .	716
9.3.1	Le statut de justiciable et de partie devant un tribunal administratif . . . . .	717
9.3.2	Les exigences de la Charte québécoise et de la <i>Loi sur la     justice administrative</i> quant à l'égalité des parties . . . . .	721
9.3.2.1	La Charte québécoise . . . . .	721
9.3.2.2	La <i>Loi sur la justice administrative</i> . . . . .	723
9.4	Les intervenants devant les tribunaux administratifs . . . . .	724
9.4.1	Le statut d'intervenant devant un tribunal administratif . . .	724
9.4.2	Le financement des intervenants d'intérêt public . . . . .	732
9.5	Le statut et le rôle du président d'un tribunal administratif . . . . .	733
9.5.1	Les lois discrètes . . . . .	734
9.5.2	Les lois plus élaborées sur le sujet . . . . .	736
9.5.3	Les deux volets du rôle du président . . . . .	741
9.5.3.1	La gestion de l'institution en général . . . . .	741
9.5.3.2	L'exercice des pouvoirs propres au tribunal . . . . .	741
9.6	Le juge administratif et la déontologie . . . . .	750
9.7	Le rôle des avocats du service juridique d'un tribunal administratif . . . . .	761

---

9.7.1	Le rôle de l’avocat au regard du principe d’indépendance décisionnelle . . . . .	762
9.7.2	Le rôle de l’avocat du tribunal et l’impartialité institutionnelle ou structurelle . . . . .	763
9.8	La présence de l’avocat représentant les parties . . . . .	774
<b>Chapitre 10 – L’interaction des cours et des tribunaux administratifs . . . . .</b>		
10.1	Les rapports avec la Cour supérieure . . . . .	790
10.1.1	L’objet de la méthode pragmatique et fonctionnelle . . . . .	792
10.1.2	La consolidation de la méthode . . . . .	796
10.1.3	Les difficultés d’application de la méthode . . . . .	800
10.1.4	La contestation et l’avenir de la méthode . . . . .	807
10.2	Les rapports avec la Cour du Québec . . . . .	818
10.2.1	De 1965 à 1986 . . . . .	818
10.2.2	Du Rapport Ouellette au Rapport Garant . . . . .	821
10.2.3	La Cour du Québec a la faveur du législateur . . . . .	824
10.2.4	La mission essentielle de la Cour du Québec en justice administrative . . . . .	826
10.2.4.1	La mission de la Cour du Québec en droit administratif en général . . . . .	826
10.2.4.2	La mission de la Cour du Québec face au Comité de déontologie policière . . . . .	830
10.2.4.3	La mission de la Cour du Québec face à la Commission d’accès à l’information . . . . .	831
10.2.4.4	La mission de la Cour du Québec face à la Régie du logement . . . . .	832
10.2.4.5	La mission de la Cour du Québec face au Tribunal administratif du Québec . . . . .	834

---

10.2.4.6 La Cour du Québec face aux autres tribunaux spécialisés . . . . .	835
10.2.5 La portée des recours aux tribunaux administratifs et aux cours . . . . .	836
10.2.6 Une autre question pertinente : la concurrence entre la Cour supérieure et la Cour du Québec . . . . .	842
10.2.7 Les tribunaux administratifs, la Cour du Québec et la Cour d'appel du Québec . . . . .	844
Conclusion . . . . .	846
<b>Chapitre 11 – Le tribunal administratif et l'ombudsman . . . . .</b>	<b>853</b>
11.1 La nature de l'institution qu'est l'ombudsman . . . . .	854
11.2 La diversité des ombudsmans : parlementaire, municipal, universitaire, institutionnel et leur rapport au droit . . . . .	864
11.3 L'évolution du rôle et de la mission de l'ombudsman . . . . .	870
Bibliographie . . . . .	875
Table de la législation . . . . .	901
Table de la jurisprudence . . . . .	931
Index analytique . . . . .	1019