

TABLE DES MATIÈRES

Préface.	VII
Avant-propos	IX
Chapitre premier – De la justice civile à la justice administrative.	1
1.1 Un « système » de justice administrative	9
1.2 L’identité et la personnalité des tribunaux administratifs	18
Chapitre 2 – La réforme de la justice administrative	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
 Chapitre 3 – Le statut constitutionnel des cours et des tribunaux administratifs		
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
Chapitre 4 – L’indépendance des tribunaux		225
4.1	La constitutionnalisation du principe	225
4.2	Les privilèges et les droits liés 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’inamovibilité	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
Chapitre 5 – L’impartialité		349
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
 Chapitre 6 – La séparation des pouvoirs / Indépendance et impartialité / La Bataille de Londres		 507
 Chapitre 7 – Les fonctions et les pouvoirs des tribunaux administratifs		 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

Chapitre 8 – La procédure et la preuve devant les tribunaux administratifs	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
Chapitre 9 – Le fonctionnement des tribunaux administratifs		685
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
Chapitre 10 – L’interaction des cours et des tribunaux administratifs		
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
Chapitre 11 – Le tribunal administratif et l'ombudsman	853
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