Document generated on 07/16/2025 4:50 a.m.

Les Cahiers de droit

Un autre tribunal administratif: le tribunal de sécurité routière

Raoul Barbe

Volume 9, Number 1, 1967–1968

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1004344ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1004344ar

See table of contents

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)
1918-8218 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Barbe, R. (1967). Un autre tribunal administratif: le tribunal de sécurité routière. *Les Cahiers de droit*, *9*(1), 87–97. https://doi.org/10.7202/1004344ar

Tous droits réservés © Université Laval, 1967

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

Un autre tribunal administratif : le tribunal de sécurité routière

RAOUL BARBE †

Introduction

Avant d'analyser en détail l'organisation, la compétence et la procédure de ce tribunal administratif, il convient de le situer dans l'organisation judiciaire canadienne et québécoise, d'indiquer l'origine et les sources actuelles de la loi organique, de poser le problème de la constitutionnalité de ce tribunal et de donner, enfin, le plan suivant lequel s'organiseront les propos qui vont suivre.

1. Situation du tribunal de sécurité routière dans l'organisation judiciaire

Dans tous les États modernes le législateur établit des organismes juridictionnels ayant pour fonction de dire le droit, de régler pacifiquement, suivant des règles de droit déterminées, les conflits qui peuvent se soulever soit entre les personnes de droit privé entre elles, soit entre les personnes de droit privé et celles de droit public.

En France, les conflits entre les personnes de droit privé sont, en principe, réglés par les tribunaux de l'ordre judiciaire, tandis que les conflits entre les personnes de droit privé et celles de droit public sont réglés par les tribunaux de l'ordre administratif. Au Canada, nous n'avons pas, en principe, cette distinction « ordre judiciaire » et « ordre administratif » ; d'après nos règles fondamentales de droit public, l'administration et l'administré doivent être entendus et jugés par les mêmes tribunaux.

Toutefois, nous connaissons la distinction « juridiction de droit commun » et « juridiction d'exception ». On appelle *juridiction de droit*

† Avocat, professeur à la faculté de Droit (section Droit civil) de l'université d'Ottawa.

commun, le tribunal dont la compétence est la règle et qui ne trouve de limite que dans une disposition formelle de la loi excluant sa compétence. Il s'agit, pour le Québec, de la Cour Supérieure. On appelle *juridiction d'exception* le tribunal qui ne peut juger que certaines catégories de procès précisées et limitativement énumérées par la loi.

La tendance moderne est à la multiplication des juridictions d'exception. Le Québec suit cette tendance ; il possède plusieurs juridictions d'exception : la *Cour provinciale* qui a une vaste compétence en matières judiciaire, administrative et répressive ; la *Cour de bien-être social* qui a compétence pour les problèmes relatifs à la famille et à la jeunesse ; les *Cours municipales ;* le *Tribunal minier ;* la *Commission des relations de travail ;* la *Commission municipale de Québec* qui exerce, par exemple, un contrôle juridictionnel des décisions de destitution des fonctionnaires municipaux [1] par les administrations municipales ; les diverses juridictions ordinales ; etc . . . Nous consacrerons cette étude à une juridiction d'exception établie en 1961 : le *Tribunal de sécurité routière.* On peut définir ce tribunal comme étant un organisme ayant pour fonction d'exercer un contrôle juridictionnel des décisions de l'Administration. Il s'agit d'une juridiction d'exception en ce sens qu'elle ne connaît que des affaires qui lui sont expressément attribuées par un texte de loi et, au sens français, l'on pourrait dire qu'il s'agit d'une juridiction administrative puisque l'une des parties sera l'Administration.

2. Loi organique établissant le tribunal de sécurité routière

Cette juridiction d'exception fut établie par une loi du 1er juillet 1961 [2]. Cette loi est devenue nécessaire afin de protéger l'individu contre l'arbitraire de la décision de l'Administration.

Avant cette loi l'administré n'avait aucun recours valable lorsque l'Administration suspendait, annulait ou refusait de suspendre, d'annuler ou d'accorder un « permis de conduire » ou un « certificat d'immatriculation ».

Cette loi s'est largement inspirée de lois semblables existant dans les autres États de la Fédération canadienne. Cependant ce n'est qu'au Québec qu'on s'est donné la peine de former un tribunal de trois juges qui peuvent reviser les décisions de l'Administration. Dans les autres États, cette revision n'est faite que par un juge seul. La loi du Québec

[1] Art. 69, *Loi des Cités et Villes.*

[2] S.Q. 1960-61, ch. 65, art. 32; S.R.Q. 1964, ch. 232 art. 32.

offre donc plus de garantie au justiciable. Avant 1961 c'est le ministre qui exerçait ce pouvoir de revision de la décision du Directeur.

Cette législation de 1961 a donc voulu remédier à cette carence et accorder à l'administré une certaine protection. Certains diront que le contrôle juridictionnel de l'Administration est exercé par une multitude de juridictions d'exception (Tribunal minier, Commission municipale de Québec, . . .) et que cela est parfois fort embarrassant ; mais l'important est qu'un contrôle juridictionnel existe. Avec l'évolution, on réussira peut-être à regrouper ces organismes divers pour établir une véritable juridiction administrative, et un véritable contentieux administratif.

3. Contexte constitutionnel

Au point de vue constitutionnel, le droit des États membres de la Fédération canadienne de créer des tribunaux est conféré par l'article 92 de la Constitution. Le seul problème qui se pose est celui de savoir si le tribunal créé constitue ou non une « cour supérieure » au sens de la Constitution ? S'il s'agit d'une « cour supérieure » les membres de ce tribunal devront alors être nommés par l'État central ; s'il s'agit du contraire, ils seront nommés par l'État-membre. Actuellement, on semble plutôt considérer ce *tribunal de sécurité routière* comme ne constituant pas une « cour supérieure » [3].

Ajoutons, sur ce point, qu'il y aurait lieu, dans les cadres d'une réforme constitutionnelle relative au pouvoir judiciaire, de repenser ce concept de « cour supérieure » ; on pourrait, par exemple, adopter la répartition des pouvoirs judiciaires telle que prévue dans le système fédéral des États-Unis [4].

Plan. — Ces notions préliminaires connues, on peut maintenant analyser l'organisation de ce *tribunal de sécurité routière,* sa compétence et les règles de procédure à suivre pour obtenir une décision.

I — Organisation du tribunal de sécurité routière

Un tribunal ou organisme juridictionnel est habituellement établi par une loi organique prévoyant un greffe, des magistrats, des auxiliaires de ce tribunal qui aideront le juge à solutionner les litiges.

---

[3] *Egan v. Attorney General of P.E.I.*, [1941] *R.C.S.*, p. 396.

[4] BOWIE et FRIEDRICH, *Études sur le fédéralisme,* p. 187–296, concernant le pouvoir judiciaire fédéral.

A. *Établissement du tribunal de sécurité routière*

L'article 32 de la loi du 1er juillet [5] prévoit l'établissement d'un « tribunal de sécurité routière ». Le législateur ne dit pas s'il s'agit d'une « cour d'archives » i.e. s'il y a un greffe où sont déposés tous les dossiers du tribunal. Il ne dit pas non plus où sera établi ce greffe. Les dossiers du tribunal seront-ils avec les archives de l'Administration ? ce qui serait contraire à un principe fondamental du contentieux administratif qui veut une division nette entre les juridictions administratives et l'Administration active. Le Législateur aurait dû prévoir un ou des greffes, situés à Montréal et/ou à Québec et que ce tribunal pourrait cependant siéger n'importe où au Québec. Actuellement, le greffe du Tribunal est tenu dans le bureau du chef du contentieux du ministère des Transports et des Communications.

En vertu de l'article 1 ce tribunal relève du ministre des Transports et des Communications. Pour que les structures assurent une complète indépendance, et que l'administré croie à cette indépendance, ce tribunal d'exception devrait relever du ministère de la Justice.

B. *Juges du tribunal de sécurité routière*

Ce tribunal est formé de trois juges nommés par l'Exécutif — le lieutenant-gouverneur en conseil.

Ces juges sont choisis parmi les juges de la Cour provinciale [6]. Leur statut est donc celui des juges de la Cour provinciale auquel nous nous référons [7].

Cette procédure en est une de commodité administrative ; elle existe à l'égard de plusieurs tribunaux d'exception ; il semble que le Législateur se serve de cette Cour provinciale un peu comme d'une école de la magistrature. Il nomme des personnes à la Cour provinciale, et ensuite les nomme à la Commission des relations de travail, au Tribunal minier, à la Régie des alcools . . .

C. *Auxiliaires du tribunal de sécurité routière*

Pour rendre la justice, les juges doivent évidemment être assistés de personnes appelées « auxiliaires de la justice ». Traditionnellement ce sont les greffiers, les avocats et autres.

---

[5] S.R.Q. 1964, ch. 232.

[6] Art. 32.

[7] [1967] *R. du B.*, p. 536–546.

Greffier. — Le législateur ne le prévoit pas, mais il est normal qu'un tribunal ait un greffe tenu par un greffier et un ou des greffiers adjoints s'il y a lieu. Ce greffier prépare les dossiers pour l'audition, dresse les procès-verbaux d'audition, procure les locaux nécessaires à l'audition des litiges ; rend disponibles pour publication toutes décisions du tribunal ; envoie par lettre recommandée une copie de la décision motivée aux parties en cause ; etc.

Actuellement, le chef du contentieux du ministère des Transports et Communications agit comme greffier. Le tribunal s'est accordé un droit de contrôle sur le greffier et le greffe. Il exige toujours un dossier complet en ce sens qu'il exige que toute la preuve littérale mise à la disposition du directeur soit intégralement versée au dossier pour revision.

Avocats. — Il est certain que les parties peuvent comparaître personnellement devant ce tribunal. Mais à cause de la technicité des problèmes l'administré recourt habituellement aux services d'un avocat. La loi ne dit pas si seul l'avocat peut représenter une partie ; mais il semble bien que seul l'avocat aura le droit de plaider devant cet organisme juridictionnel. Cette conclusion ressort de l'article 128 par. 2 de la *Loi du Barreau* prévoyant que « sont du ressort exclusif de l'avocat dans l'exercice de sa profession, les actes suivants exécutés pour le compte d'autrui : (a) plaider devant tout tribunal (. . .) » [8].

Autres auxiliaires. — Le législateur ne prévoit pas la collaboration d'autres auxiliaires. Toutefois les *huissiers* seront certes utiles pour la signification de « l'avis d'appel ». Il semble cependant qu'on utilise de préférence la poste recommandée pour la signification de l'avis d'appel, de l'avis d'audition, de la décision. Quant aux *sténographes judiciaires*, les décisions de ce tribunal d'exception n'étant susceptibles d'aucune voie de recours la sténographie devient presque inutile. Cette négation du droit d'appel est tout à fait contraire aux données fondamentales du droit judiciaire. Nous en reparlerons plus loin.

Voilà l'organisation de ce tribunal. Voyons maintenant sa compétence.

II – Compétence du tribunal de sécurité routière

Ce tribunal de sécurité routière est une juridiction d'exception. Par conséquent, ce tribunal ne peut connaître et juger que de la catégorie de procès, précisée et limitativement énumérée par la loi.

[8] S.Q. 1967, ch. 77 art. 128.

Voyons d'abord la spécialisation technique de ce tribunal, c'est-à-dire sa compétence d'attribution ; nous verrons ensuite sa compétence territoriale et enfin les sanctions des règles de compétence.

A. *Compétence d'attribution*

Ce tribunal a compétence pour connaître et juger d'une décision administrative concernant :

> « la suspension, l'annulation ou le refus de suspendre, d'annuler ou d'accorder un permis ou un certificat d'immatriculation hors les cas où la loi lui enjoint d'agir ainsi » [9].

Il s'agit donc d'exercer un contrôle juridictionnel de la décision de l'Administration lorsque celle-ci refuse d'accorder, de suspendre ou d'annuler, ou qu'elle suspend ou annule un permis sans motif valable [10].

Il s'agit d'une compétence juridictionnelle assez limitée et l'on pourrait se demander si, au lieu de créer ces multiples juridictions d'exceptions, il n'y aurait pas lieu de créer une véritable juridiction administrative qui exercerait un contrôle juridictionnel des actes de l'Administration provinciale, municipale et scolaire dans tous les cas où le Législateur le spécifierait. Un regroupement de ces multiples juridictions administratives d'exception constituerait un excellent moyen pour le Législateur de créer une juridiction administrative importante, avec une procédure administrative propre mais simple et peu coûteuse. Avant de créer un organisme tel que l'ombudsman il aurait avantage à mettre de l'ordre dans l'organisation judiciaire et ensuite si l'on croit que l'administré n'est pas suffisamment protégé contre l'arbitraire de l'Administration, on pourra songer à la création de cette institution appelée ombudsman.

B. *Compétence territoriale*

Ce tribunal a son greffe à Québec mais il peut, semble-t-il, siéger n'importe où au Québec. Actuellement le tribunal siège deux fois par mois dont une fois à Montréal et une fois à Québec.

Évidemment, sa compétence est restreinte aux permis et certificat d'immatriculation émis par l'Administration québécoise. Il ne pourrait donc pas annuler ou suspendre un permis émis par l'Administration d'un autre État.

---

[9] S.R.Q. 1964, ch. 232 art. 33.

[10] Du 1er juillet 1961 au 30 mai 1967, le Tribunal de sécurité routière a entendu 373 causes.

C. *Sanctions des règles de compétence*

En principe, la Cour supérieure — juridiction de droit commun — a un pouvoir de surveillance et de contrôle sur toutes les juridictions d'exception établies par le Parlement québécois (art. 33 C. proc. civ.). Lorsqu'un tribunal d'exception excède sa compétence d'attribution ou territoriale, la Cour supérieure le ramène dans les cadres prévus par le Législateur.

Toutefois, dans le cas du tribunal de sécurité routière, le Législateur a supprimé tout contrôle et surveillance de la Cour supérieure ; en effet, l'article 70 prévoit qu'aucun bref de certiorari ou de prohibition ne peut être émis contre le tribunal de sécurité routière, ni contre aucun de ses membres.

Il s'agit d'une « clause privative » que le Législateur québécois a pris la mauvaise habitude de mettre à l'égard de la plupart des tribunaux d'exception. De telles clauses ne seraient pas tellement dangereuses, si le Législateur prévoyait un appel. Mais au contraire, le Législateur prohibe l'appel devant une juridiction d'un degré supérieur et empêche également que la Cour supérieure vérifie si le tribunal d'exception demeure dans le « corridor » tracé par le Législateur. Heureusement, la Cour supérieure corrige cette législation malheureuse, en ne donnant qu'un effet limité aux clauses privatives lorsque les organismes protégés excèdent leur compétence [11]. Dans une réforme de ce système, il y aurait peut-être lieu de charger le tribunal de droit commun — la Cour supérieure — de décider si les tribunaux d'exception ont compétence ou non ; autrement dit la Cour supérieure agirait un peu comme un « tribunal des conflits » mais dans un même « ordre » puisque nous n'avons qu'un « ordre » au Québec.

III — **Procédure devant le tribunal de sécurité routière**

Connaissant l'organisation et la compétence du *tribunal de sécurité routière* il convient maintenant d'indiquer la procédure, i.e. l'ensemble des opérations à suivre pour régler un litige entre l'Administration et l'administré en ce qui concerne l'annulation, la suspension ou le refus d'annuler, de suspendre ou d'accorder un permis.

Les dispositions relatives à la procédure sont très succinctes : les articles 34 et 35 de la loi du 1er juillet 1961 ; la Loi des commissions

[11] R. DUSSAULT, « Legislative Limitations on the Courts Power to review administrative action in Quebec », 1967 *McGill Law Journal*, p. 23.

d'enquête (1964 SRQ ch. 11) ; et le droit commun de la procédure. On ne prévoit pas l'adoption de « règle de pratique » pour déterminer de façon précise la procédure à suivre pour obtenir une décision judiciaire.

L'ordre chronologique des différentes phases de la procédure inspirera le plan de cette partie : l'instance, le jugement et les voies de recours.

A. *Instance*

L'instance, on le sait, comporte une série d'actes effectués soit par les parties elles-mêmes ou leurs avocats, soit par le tribunal et dont le résultat est d'aboutir au jugement du procès.

Avis d'appel. — Devant ce tribunal d'exception, l'acte introductif d'instance est l'avis d'appel, i.e. avis d'appel de la décision administrative. Devant le silence du Législateur, nous utiliserons les techniques procédurales ordinaires du droit judiciaire. Cet avis d'appel devra contenir un exposé des faits, suivi des conclusions. Cet avis devra être rédigé en plusieurs exemplaires ; l'original étant réservé pour le dossier du tribunal ; une copie signifiée au directeur et une autre que l'appelant garde dans son dossier.

Signification de l'avis. — Cet avis d'appel est signifié au directeur qui doit en transmettre copie au tribunal [12]. Il s'agit d'une procédure tout à fait mauvaise ; à notre avis, cet avis d'appel devrait — comme dans le cas de la Commission d'appel de l'impôt — être envoyé par l'administré au greffier du Tribunal de sécurité routière en un original et une copie. Le greffier transmettrait alors au directeur l'avis d'appel et indiquerait sur l'original qu'il verse au dossier le moment de la signification. Le directeur, i.e. l'Administration, serait alors obligé de transmettre au greffier tous les documents relatifs au litige et ces documents formeraient le dossier du tribunal. C'est, de fait, la procédure suivie devant la Commission d'appel de l'impôt, procédure qui assure une bonne protection des droits de l'administré. Actuellement, c'est le directeur — i.e. l'Administration — qui doit transmettre l'avis au tribunal. La loi dit que cette transmission s'effectuera « immédiatement » mais si le directeur ne fait pas cette transmission quel recours l'administré possède-t-il ? Aucun, puisque l'article 70 dit expressément qu'il n'y a aucune injonction ou *mandamus* contre le directeur.

Plaidoiries écrites. — La loi ne prévoit pas de procédures écrites mais ne les empêche pas non plus. Le tribunal devrait avoir le pouvoir

[12] Art. 34.

d'ordonner la production de plaidoiries écrites ou tous renseignements supplémentaires dans un délai fixé par le tribunal.

Audition. — Sur ce point, le Législateur est muet. Toutefois, en suivant les principes de droit commun on peut affirmer que le tribunal fixera l'époque et le lieu de l'audition. Un avis d'audition devra être envoyé par le greffier aux parties intéressées (l'appelant et le Directeur : l'administré et l'Administration) au moins cinq jours francs avant l'audition. L'enquête sera publique — c'est là un principe fondamental de notre droit judiciaire, à moins que le tribunal, selon les circonstances, n'ordonne le huis clos, ce qui devrait être très, très rare devant le présent tribunal. L'audition se fera semble-t-il devant trois juges (justice collégiale) puisque l'article 35 prévoit que la décision sera unanime ou majoritaire.

Quant à l'administration de la preuve, on utilisera, *mutatis mutandis*, les règles de preuve contenues au Code civil et au Code de procédure civile.

Les juges ont adopté une attitude très large et permettent aux parties ou à leurs procureurs d'exposer entièrement leur cas. Il est très rare cependant que le tribunal permette une preuve et c'est le dossier, tel que constitué, qu'il revisera pour voir si la décision du Directeur a été rendue conformément à la loi. Il est arrivé cependant, que le tribunal ordonne de faire une preuve dans des cas où le Directeur agissait en exerçant les pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 25.

En vertu de la *loi des commissions d'enquêtes* le tribunal a le droit de sommer tout témoin de comparaître devant lui et lui enjoindre de témoigner oralement ou par écrit, sous serment ou autrement, et de produire toutes les choses et tous les documents jugés nécessaires à une enquête complète sur les faits en litige [13].

B. *Jugement*

L'enquête étant close, l'affaire sera prise en délibéré et un jugement interviendra. Cette décision doit être unanime ou majoritaire [14].

Le Législateur ne dit pas si cette décision doit être motivée ; mais en vertu des principes généraux du droit judiciaire, elle devrait sûrement l'être et de fait elle l'est. La décision doit être signifiée au Directeur [15]. Le Législateur devrait prévoir que copie de la décision doit être

---

[13] S.R.Q. 1964, ch. 11 art. 9.

[14] Art. 35.

[15] Art. 35.

signifiée aux deux parties en cause tandis que l'original reste au greffe du tribunal et est accessible au public.

Dépens. — Le Législateur ne prévoit aucune disposition concernant le paiement, les timbres judiciaires, etc. Si l'appelant gagne son procès, l'Administration devrait être obligée de payer les dépens.

C. *Voies de recours*

Les décisions juridictionnelles — comme toute œuvre humaine — pouvant receler des lacunes, des erreurs, des injustices, le Législateur prévoit et organise habituellement les moyens possibles de les reviser ou de les réformer.

La Législation ne prévoit actuellement aucune voie de réformation et de rétraction. Le tribunal de sécurité routière juge en première et dernière instance. Cette situation est tout à fait contraire aux principes fondamentaux du droit judiciaire. Il y aurait certainement lieu de permettre un appel sur les questions de droit ; cet appel devant se faire devant la Cour d'appel du Québec.

*
* *

Voilà l'ensemble des dispositions relatives au Tribunal de sécurité routière ; dispositions sommaires et qui laissent de nombreuses « zones grises ». A la suite de cette analyse, plusieurs recommandations pourraient être faites au Législateur. A ce sujet, la recommandation globale suivante pourrait être faite : que les multiples juridictions administratives d'exception (Tribunal de sécurité routière, Tribunal minier, Commission des allocations sociales, etc.) soient fusionnées pour former une véritable juridiction administrative qui exercerait un contrôle juridictionnel des actes de l'Administration provinciale, municipale et scolaire. Mais en attendant que ce réaménagement de l'organisation du contentieux administratif soit fait il y aurait lieu d'apporter les modifications suivantes :

1. Qu'un greffe soit établi pour que les archives du Tribunal de sécurité routière soient tout à fait distinctes de celles de l'Administration active ;
2. Que le Tribunal de sécurité routière relève du ministère de la Justice au lieu du ministère des Transports et Communications ;

3. Que la fonction de greffier soit prévue et que ses fonctions soient clairement énoncées ;
4. Que le greffier soit chargé de signifier sans délai la décision aux parties en cause ;
5. Que les décisions du tribunal soient motivées ;
6. Que les principales décisions soient publiées ;
7. Que les problèmes de défaut ou d'excès de compétence soient entendus et jugés par la Cour supérieure agissant ainsi en qualité de « tribunal des conflits » ;
8. Que les règles de procédure soient clairement énoncées par des « règles de pratiques » ;
9. Que l'acte introductif d'instance soit remis au greffier qui sera chargé de le signifier à l'Administration ;
10. Qu'un appel sur les questions de droit soit prévu à la Cour d'appel du Québec.