

Les Cahiers de droit



Yves OUELLETTE et Denis PARADIS, *Règles de procédure des tribunaux administratifs du Québec*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 1985, ISBN 2-89073-527-3, 35 \$.

Patrice Garant

Volume 27, Number 2, 1986

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/042755ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/042755ar>

[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 review

Garant, P. (1986). Review of [Yves OUELLETTE et Denis PARADIS, *Règles de procédure des tribunaux administratifs du Québec*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 1985, ISBN 2-89073-527-3, 35 \$.] *Les Cahiers de droit*, 27(2), 483–486.
<https://doi.org/10.7202/042755ar>

Dans la partie consacrée aux règlements d'urbanisme, on y voit, que sauf disposition contraire de la loi, un tel règlement ne peut toucher une situation juridique déjà existante au moment de son entrée en vigueur — le bénéficiaire d'une telle situation étant considéré avoir un droit acquis à celle-ci —. Certains critères doivent cependant être remplis afin qu'il y ait situation de droits acquis : le début de la construction ou de l'utilisation, la légalité et la continuation.

Afin d'assurer l'observance des règlements municipaux en matière d'urbanisme, le conseil d'une municipalité peut, par règlement, émettre selon le cas, un permis de construire, un certificat d'autorisation, d'occupation ou un permis de lotissement. Différentes étapes menant à l'émission de ces documents sont examinées par l'auteur qui termine l'analyse, dans la dernière partie du tome II, des autres mesures d'urbanisme telles : la démolition, la protection des biens culturels, la rénovation et enfin le zonage agricole et ses effets.

La législation québécoise en matière d'urbanisme et d'aménagement a été sensiblement améliorée par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Cependant, même si la Loi possède plusieurs qualités, il reste, selon M^c L'Heureux, qu'elle n'est pas un modèle d'efficacité car elle est imprécise et souffre d'un excès de procédure. Non plus qu'elle n'est un modèle d'autonomie municipale et de participation. Les pouvoirs trop vastes du ministre délégué à l'aménagement et au développement régional qui peut empêcher l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement et exiger des modifications à celui-ci. Ainsi que le pouvoir de désaveu du ministre des Affaires municipales sur un règlement de contrôle intérimaire. Ceci démontre bien que la Loi est fondamentalement centraliste tant dans son énoncé que dans son application.

La législation ne doit pas être un carcan nuisant au développement de la municipalité, selon l'auteur, mais doit être claire et précise afin de produire des effets réels. Elle suppose la décentralisation des pouvoirs et

un rôle important aux institutions municipales qui sont les plus proches de la population et où la participation peut se faire facilement.

Le droit de l'aménagement et de l'urbanisme est d'une grande importance car il touche de très près la vie quotidienne de chaque citoyen dont il conditionne en bonne partie la qualité de vie. L'élaboration d'une législation satisfaisante est très difficile car elle demande souplesse et rigueur afin que la municipalité soit fonctionnelle et belle pour qu'il soit agréable d'y vivre.

Diane GUILLEMETTE
Université Laval

Yves OUELLETTE et Denis PARADIS, **Règles de procédure des tribunaux administratifs du Québec**, Montréal, Éditions Yvon Blais, 1985, ISBN 2-89073-527-3, 35 \$.

Même si ce recueil a été réalisé avec la bénédiction de la Fondation du Barreau du Québec et sous l'autorité d'un éminent spécialiste, le professeur Yves Ouellette, je ne puis que dire ma déception de cet ouvrage que je déconseillerais aux non-avertis.

Le recueil est avant tout une compilation de règlements de procédure ou règles de pratique, complétés de formulaires en vigueur devant quelque 29 tribunaux administratifs. Il comprend en outre un texte d'une trentaine de pages intitulé « Code de procédure administrative contentieuse », il s'agit, comme M^c Jacques Viau le souligne dans la préface, d'un projet de Code de procédure que ce dernier recommande de voir adopter par le gouvernement dans un avenir prochain (p. VII).

L'objectif des auteurs du recueil était « d'harmoniser, synthétiser et systématiser l'important corpus de règles de procédure administrative, fruit de décennies d'expériences et de sagesse, déjà dégagé par la jurisprudence des cours de justice » (p. XII). Cet objectif, les auteurs le qualifie de « modeste ». Ils sont néanmoins conscients

que la « codification des règles jurisprudentielles s'avère toujours un exercice périlleux... » Était-il nécessaire de le dire !

C'est probablement pour avoir tenté ce saut périlleux que les auteurs concluent que « la lecture du Code ne saurait dispenser le juriste rigoureux de son devoir d'analyser soigneusement les arrêts qui sont la source de ce Code » ; c'est là sûrement le meilleur enseignement qu'on peut retenir.

La première question qui vient à l'esprit est de voir ce que les auteurs entendent par « tribunaux administratifs ». Tous les experts et praticiens de droit administratif savent bien que cette notion est difficilement définissable ; elle recouvre une réalité riche et mouvante que personne n'a vraiment intérêt à cerner. *La Charte des droits et libertés de la personne* en donne une définition fort large qui englobe les commissions d'enquête ; quant à la jurisprudence elle n'a jamais cherché à en donner une définition trop précise, s'intéressant davantage à la nature des fonctions exercées ou des actes posés. Or, les auteurs, dans le but de se concentrer sur « la codification de la procédure administrative contentieuse », éliminent par exemple des organismes aussi vitaux pour le droit administratif que la Commission des droits de la personne, la Commission de police, la Commission municipale. Un tribunal administratif « c'est une personne ou un organisme qui tient des audiences publiques et exerce des fonctions judiciaires et quasi judiciaires » (art. 1.1). Cette définition n'est pas conforme à la jurisprudence, suivant laquelle la tenue d'audiences publiques n'est pas de rigueur devant les tribunaux administratifs. D'ailleurs, dans les commentaires, les auteurs sont plus flous en parlant « d'organisme ou personne tenus par la loi de décider après enquête ou selon une procédure contradictoire » ; de quel genre d'enquête s'agit-il ?

Quant aux organismes visés par cet essai de codification de la procédure, qu'il nous soit permis de nous étonner qu'après avoir exclu la Commission des droits de la personne, la Commission de police, la

Commission municipale, l'on retrouve le Comité d'audition de la Commission des biens culturels, le Bureau des audiences publiques sur l'environnement. Dans une codification cela peut faire sourire que de mettre dans le même sac le Tribunal du travail et le Comité de surveillance des étalons... Enfin, une entreprise de codification qui vise à la fois le Tribunal du travail, le Tribunal de l'expropriation, la Commission des affaires sociales, la Régie du logement etc... d'un côté et de l'autre, la Régie de sécurité dans les sports, la Régie de l'électricité et du gaz, la Régie des marchés agricoles, la Régie des assurances-récolte, sans oublier le Comité de surveillance des étalons, une telle entreprise, dis-je, ne risque-t-elle pas d'être décrochée de la réalité à un point qu'on puisse se demander si l'exercice n'est pas futile.

La compilation des règlements et formulaires

Les auteurs mentionnent que plusieurs leur ont avoué que la publication de règlements de procédure pouvait paraître « insolite » mais non inutile. Personnellement, je trouve l'initiative non pas insolite mais inutile, voire dangereuse.

Premièrement, la publication des règlements sans les lois habilitantes constitue une grave lacune car, dans bien des cas, les deux se complètent nécessairement : songeons au cas de la Régie du logement par exemple, où la loi contient de nombreuses dispositions procédurales (L.R.Q., c. R. 8.1, a. 56 à 90).

Deuxièmement, ces textes n'ayant aucun caractère officiel ne peuvent être cités. Il faut nécessairement se référer au texte officiel. De plus, qui assurera la mise à jour de ces textes ? Nous avons maintenant des instruments fort adéquats que sont les R.R.Q. et la Gazette Officielle... Enfin, que dire des formulaires ? C'est auprès des organismes qu'il faut obtenir ces formulaires pour être sûrs qu'ils sont à jour.

Le moyen le plus sûr pour le généraliste comme pour le spécialiste de ne pas se

tromper est de consulter la loi et les règlements dans les textes officiels; d'excellents index permettent le repérage. Quant aux formulaires, il suffit de téléphoner au secrétariat ou greffe de l'organisme, qui se fait généralement un devoir de les communiquer!

Le soi-disant « Code »

Dans un pays de droit codifié, le terme « code » devrait inspirer le plus haut respect. Hélas, au Québec, on l'a désacralisé un peu trop. Au XIX^e siècle les lords du Conseil privé avaient parlé du système juridique québécois comme d'un temple reposant sur deux piliers monumentaux, nos deux « Codes » : le Code civil et le *Code de procédure civile*. Une codification, c'est une entreprise de civilisation, c'est le produit d'une longue tradition et d'une culture.

Parler d'une codification en droit administratif ou de la procédure administrative, cela ne fait pas très sérieux. J'y ai peut-être cru étant plus jeune. Mais la vie, c'est-à-dire l'expérience, la recherche, l'observation, la réflexion m'ont convaincu du contraire. Le type des rapports entre l'Administration publique et le citoyen, même sous son aspect contentieux, est beaucoup trop riche et complexe pour se laisser codifier; cette vie exige un cadre plus large, plus aéré, plus évolutif, fait de dispositions législatives, de règlements et d'interprétation jurisprudentielle. On a beaucoup amélioré la législation et la réglementation ces derniers temps. Grâce à une doctrine de plus en plus vigilante, la jurisprudence se raffine, se clarifie malgré l'existence persistante de zones grises. C'est beaucoup plus de juges compétents et éclairés dont nous avons besoin que de codificateurs.

Ce document est, plutôt qu'un Code, une énumération de principes ou de règles que reconnaît ou devrait reconnaître la jurisprudence.

Les auteurs ont regroupé, sous chacun des articles dudit « Code », quelques arrêts apparemment significatifs, considérés comme

sources du droit administratif sous l'aspect mentionné. D'une part, on est étonné du choix quelque peu arbitraire et souvent avare fait par les auteurs. Il est évident que l'utilisateur ne pourra se dispenser de consulter les traités, ouvrages ou articles sur l'aspect considéré. D'autre part, les références manquent dans la plupart des cas de précision, en ce sens qu'on indique rarement la ou les pages précises des arrêts où l'on traite de tel ou tel aspect. Enfin, aucune mention n'est faite de l'importance relative des arrêts, du niveau d'autorité qu'ils représentent; ce manque d'esprit critique, que l'on a reproché même aux ouvrages de doctrine beaucoup plus élaborés (voir l'excellente recension du Doyen R.A. McDonald in (1984) 29 *R de d. McGill* 340, on le retrouve ici de façon frappante.

Si l'on regarde de près les principes ou règles qui composent ce « Code », on est frappé d'un côté par l'ambiguïté de certains énoncés; ainsi par exemple, à quoi sert-il d'annoncer qu'un tribunal peut, en cas de silence de la loi, sur demande écrite ou orale, admettre à titre d'intervenant toute personne, société ou groupement de personne qui de l'avis du tribunal a démontré un intérêt suffisant ou est susceptible de l'aider à rendre une décision conforme à l'intérêt public (p. 7). Certains tribunaux le font tout normalement alors que d'autres ne peuvent le faire à cause de la nature des affaires qui leur sont soumises.

D'autres énoncés sont carrément inutiles, soit parce qu'ils sont déjà contenus dans la *Charte des droits et libertés de la personne* (ex : le droit à la représentation par avocat, le caractère public de l'audience), ou bien la *Loi sur les Commissions d'enquête* (ex : l'assignation des témoins), soit parce qu'ils n'avancent à rien. À quoi sert d'annoncer que « le tribunal est maître de la procédure et de la preuve, sous réserve du respect de la justice naturelle » (p. 4), puis d'ajouter qu'une partie peut faire valoir ses moyens, « contre-interroger les témoins dans la mesure nécessaire au respect des principes de justice fondamentale » (p. 16).

Un des défauts majeurs que l'on retrouve dans les énoncés, réside dans le fait que, la plupart du temps, ils ne représentent l'état du droit, ou l'idéal de l'état du droit, que s'ils sont replacés dans un contexte donné, qui doit tenir compte de la nature des attributions du tribunal, du type de litiges ou d'affaires qui lui sont soumis, de l'ensemble des dispositions de la loi etc... Ainsi par exemple, on ne peut généraliser outre mesure l'énoncé suivant lequel « le tribunal doit fonder sa décision sur la preuve produite par les parties » (p. 21); qu'advient-il des éléments de preuve fournis par les intervenants? L'énoncé suivant lequel « le fardeau de la preuve incombe à la partie requérante » (p. 21) est loin d'être un absolu en droit administratif; souvent le tribunal répartit ce fardeau entre les parties ou entre les parties et les intervenants; d'ailleurs dans certaines instances il n'y a pas de partie à proprement parler.

D'autres dispositions apportent un formalisme qui est peut être de mise devant certains tribunaux, mais inutile ou superflu devant d'autres. Ce goût pour la réglementation dans les détails est quelquefois un défi au gros bon sens; il est sûrement à contre-courant de la vague actuelle de « déréglementation » sur laquelle le gouvernement actuel du Québec a l'air de voguer allègrement, entre autres.

Avant que le gouvernement n'adopte un tel faux-code dans la tenue vestimentaire des tribunaux administratifs, espérons que le nouveau ministre y pensera deux fois. L'amélioration de la procédure devant ces tribunaux ne passe pas par une codification mais par une amélioration de chacune des législations et de chacune des règles de pratique pour les rendre conformes aux chartes des droits de la personne, ainsi qu'aux principes généraux du droit administratif énoncés dans la jurisprudence et bien expliqués par la doctrine. Ces règles de procédure doivent également être adaptées aux besoins de chacun de ces tribunaux et de la clientèle qu'ils desservent, en tenant

compte de la nature des affaires qui s'y traite.

Patrice GARANT
Université Laval

Ernest CAPARROS, **Les régimes matrimoniaux au Québec**, 3^e édition revue et corrigée, Montréal, Wilson & Lafleur Ltée, 1985, 342 pages.

Une nouvelle édition du manuel désormais classique du professeur Ernest Caparros vient d'être publiée.

Il ne s'agit cependant pas d'une simple réédition. Il ne s'agit même pas d'une édition mise à jour. Il s'agit en fait d'un livre refondu pour presque les trois-quarts de son contenu.

Certes le plan reste presque inchangé. Mais sous des titres parfois totalement identiques (et parfois un peu modifiés) se trouvent des développements entièrement nouveaux, soit qu'ils traitent de modifications expresses de la législation, soit qu'ils résultent de la prise en considération de l'impact que de telles modifications ont entraîné sur des problèmes connexes.

Le plan de base reste le même avec quelques modifications entraînées par la création de nouvelles techniques.

Dans la partie I sont étudiés des choix fondamentaux avec le régime primaire (chapitre I), la prestation compensatoire (chapitre II introduit à la suite de l'adoption de cette législation), et le régime secondaire (chapitre III).

La seconde partie traite des régimes de partage des biens : la société d'acquêts dans le titre I (avec la composition de la société d'acquêts, l'administration et la dissolution) et la communauté de biens dans le titre II (avec les subdivisions antérieures portant sur la communauté de meubles et acquêts et les principales modifications à la communauté). À ce titre a été rajouté un chapitre préliminaire traitant de l'impact du principe