

Source S-3

LEMIEUX, Denis, « La nature et la portée du contrôle judiciaire », dans Collection de droit 2014-15, École du Barreau du Québec, Vol. 7, *Droit public et administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 207, à la page 230

1- L'existence du contrôle judiciaire

A- Les fondements constitutionnels du contrôle judiciaire

1. Le contrôle judiciaire, principe de droit public
2. La reconnaissance du contrôle judiciaire dans les lois constitutionnelles

B- La mission de surveillance et de contrôle des tribunaux

1. La compétence de principe de la Cour supérieure
2. La compétence particulière de la Cour fédérale
3. La situation des tribunaux inférieurs
 - a) Le critère historique
 - b) Le critère fonctionnel
 - c) Le critère institutionnel

C- Les limites apportées au contrôle judiciaire par le législateur

1. Les clauses privatives et leur interprétation judiciaire
2. Les interventions législatives directes

2- Les cas d'ouverture du contrôle judiciaire

A- L'absence de compétence

1. L'absence de compétence matérielle
2. L'absence de compétence personnelle
3. Les autres cas d'absence de compétence

B- La violation de garanties procédurales

1. La portée de l'exigence de la procédure contradictoire
 - a) Selon les Chartes des droits
 - b) Selon les lois particulières
 - c) Selon les principes généraux du droit
 - 1) Le droit à une défense pleine et entière
 - 2) Le devoir d'agir équitablement
 - 3) L'expectative légitime
2. Le contenu des garanties procédurales
 - a) Le droit d'être entendu
 - 1) L'avis

- 2) L'information
- 3) La présentation des faits et des facteurs pertinents
- 4) Le droit de réponse
- 5) Le délibéré

- b) L'impartialité administrative
- c) Les autres exigences de procédure

3. Les cas d'exception

C- L'illégalité relative au contenu de la décision

1. L'erreur de droit

- a) L'erreur – absence de compétence
- b) L'erreur dans l'exercice d'une compétence
- c) Les facteurs de l'analyse de la norme de contrôle
- d) Les normes de contrôle

2. Le détournement de pouvoir

- a) La recherche d'un but impropre et la non-pertinence des motifs
- b) La discrimination

3. L'erreur manifeste dans l'appréciation de faits

- a) La portée du contrôle judiciaire sur les questions de faits
 - 1) L'inexistence ou la fausseté des faits qui justifie la décision
 - 2) La non-considération de faits pertinents
 - 3) Les exigences de proportionnalité et de cohérence
 - 4) Le caractère injuste ou insolite de la mesure prise

Bibliographie

[Page 207]

Ce texte comporte deux sections. Dans la première section, nous traiterons de l'existence du contrôle judiciaire alors que la seconde section passera en revue les différents cas d'ouverture du contrôle judiciaire.

1- L'existence du contrôle judiciaire

Cette section portera sur les fondements et les limites du contrôle judiciaire. Une première sous-section sera consacrée aux fondements constitutionnels du contrôle judiciaire. Puis, nous définirons la mission de surveillance et de contrôle des tribunaux sur l'Administration avant de voir les limites apportées au contrôle judiciaire par le législateur.

A- Les fondements constitutionnels du contrôle judiciaire

Le contrôle judiciaire de l'Administration constitue l'un des principes fondamentaux du droit public. Il est aussi reconnu dans les Lois constitutionnelles de 1867 et de 1982 ainsi que dans la *Charte des droits et libertés de la personne*¹.

1. Le contrôle judiciaire, principe de droit public

Notre droit administratif étant d'abord constitué des principes dégagés par le droit public britannique, il convient de rechercher dans les principes de ce droit public les fondements historiques du contrôle judiciaire de l'Administration. En Angleterre, c'est la Court of King's Bench qui est devenue titulaire du pouvoir de surveillance et de contrôle de l'Administration dès le Moyen Âge. Avec le temps, cette cour s'est émancipée du pouvoir royal bien que la Couronne ait tenté à différentes reprises de contrer le pouvoir de contrôle de cette cour, voire de créer des cours parallèles à cette fin.

Cependant, avec l'adoption du *Bill of Rights* en 1688, le régime constitutionnel britannique évoluait en mettant fin au gouvernement par voie de prérogatives royales.

Avec l'avènement de la souveraineté du Parlement, se développait comme corollaire celui du contrôle judiciaire. Alliés du Parlement, les juges assuraient le respect des lois votées par le Parlement en sanctionnant d'illégalité toutes les mesures administratives générales ou particulières qui violeraient l'intention du législateur.

À la même époque se développe le principe de la *rule of law* ou primauté du droit. Ce principe découle en droite ligne de la *Magna Carta* (1215). Ce principe, formalisé par l'illustre juriste Dicey, implique que la même loi s'applique à tous et que l'Administration doit donc agir conformément au droit. Le rôle des tribunaux est de faire respecter cette égalité de traitement devant la loi et d'en surveiller l'application.

Ce contrôle doit s'effectuer par des cours dont les membres ont un statut qui assure leur indépendance. Cette indépendance, indissociable de la responsabilité d'assurer la primauté du droit envers et contre tous, fut reconnue solennellement en droit anglais par l'*Act of Settlement* (1700).

C'est ce régime de droit public anglais, introduit au Québec par le *Traité de Paris* (1763), qui marqua l'introduction du droit public anglais dans notre système juridique. Les premières cours supérieures qui furent créées dans la colonie après cette date le furent en tant qu'héritières de la Court of King's Bench. Le juge Fauteux exprimait ainsi cette révolution : « La Cour supérieure devenait ainsi nantie du pouvoir de surveillance, basé sur

[Page 208]

la common law, qu'exerçait en Angleterre la Court of King's Bench sur laquelle la Cour du Banc du Roi fut modelée. Cette loi du contrôle judiciaire sur les tribunaux, corps politiques ou corporations exerçant des pouvoirs judiciaires ou quasi judiciaires, nous vient du droit public anglais introduit au Québec lors et par suite de la cession. »²

Par le fait même, le droit public anglais conférait aux cours supérieures les pouvoirs inhérents que détenaient les cours supérieures de common law en Angleterre. Ces pouvoirs inhérents ainsi que cette mission de surveillance et de contrôle furent reconnus aux **articles 33 et 46 du Code de procédure civile** du Québec.

2. La reconnaissance du contrôle judiciaire dans les lois constitutionnelles

L'avènement de la Confédération et l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1867* allaient assurer au pouvoir de contrôle judiciaire des cours supérieures un certain fondement constitutionnel. En effet, dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, l'on trouve un préambule selon lequel la constitution du Canada repose sur les mêmes principes que ceux du Royaume-Uni³. Parmi ces principes de droit public se trouve, rappelons-le, celui du contrôle judiciaire de l'Administration par les cours supérieures de common law.

Comme un préambule sert à préciser le sens et la portée des dispositions d'une loi, la *Loi constitutionnelle de 1867* doit donc être interprétée dans le sens du maintien du contrôle judiciaire. Il faut cependant avoir à l'esprit que la souveraineté du Parlement constitue un autre principe tout aussi essentiel du droit public anglais. Mais ce dernier principe est quelque peu battu en brèche par l'existence d'une constitution écrite au-dessus des lois du Parlement du Canada et des législatures des provinces. Mentionnons également que l'existence d'un partage constitutionnel entre l'État fédéral et les provinces attribue au contrôle judiciaire un rôle nouveau, soit celui d'assurer le respect de ce partage de compétences ainsi que des autres dispositions constitutionnelles. Ce rôle est nouveau puisqu'il n'existait pas en tant que tel en droit anglais, qui ne connaissait pas de constitution écrite.

L'**article 129** de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit le maintien des cours supérieures des provinces alors que l'**article 92 (14)** confie l'administration de la justice aux provinces.

Cependant, les **articles 96 à 100** de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoient un certain nombre de dispositions destinées à préserver le statut d'indépendance des juges des cours dites supérieures, notamment en prévoyant un mode de nomination spécial. En effet, l'**article 96** dispose que les juges des cours supérieures des provinces, ce qui inclut également la Cour d'appel, devront être nommés par le gouverneur général, à la différence des juges des autres cours qui seront nommés par les autorités provinciales concernées.

Par ailleurs, l'**article 101** de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoyait que :

« Le Parlement du Canada pourra, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans la présente loi, lorsque l'occasion le requerra, adopter des mesures à l'effet de créer, maintenir et organiser une cour générale d'appel pour le Canada, et établir des tribunaux additionnels pour la meilleure administration des lois du Canada. »

Cette disposition servira de fondement pour la création de la Cour suprême et de la Cour de l'échiquier en 1875 et, plus récemment, celle de la Cour fédérale en 1970. Cette dernière cour remplacera la Cour de l'échiquier en se voyant conférer un mandat plus étendu.

Ce régime constitutionnel prévaudra jusqu'à 1982, qui vit l'adoption d'une nouvelle loi constitutionnelle qui ajoutait à la loi de 1867.

Le préambule de cette **Loi constitutionnelle de 1982** dispose que le Canada est fondé sur des principes qui reconnaissent la primauté du droit. Ainsi, la constitution devra donc être interprétée de manière à assurer le principe de légalité, qualifié de principe structurel de la constitution⁴.

Alors que les cours supérieures avaient déjà exercé un contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois et des mesures administratives, la **Loi constitutionnelle de 1982** introduisait un **article 52** qui assurait la préséance de la constitution sur toute autre mesure. Ainsi, le pouvoir de contrôle judiciaire, déjà reconnu implicitement, se trouvait à l'être formellement. Ceci conférait un mandat

[Page 209]

explicite à la Cour supérieure d'effectuer un tel contrôle, malgré toute disposition législative au contraire. Ce même pouvoir était également conféré, dans une certaine mesure, à d'autres organismes juridictionnels et quasi juridictionnels, tel qu'indiqué aux chapitres VII et VIII du titre I.

Pour sa part, l'**article 24 (1)** de la **Charte canadienne des droits et libertés**, laquelle fait partie intégrante de la **Loi constitutionnelle de 1982**, conférait à tout tribunal compétent le droit d'accorder à une personne dont les droits fondamentaux reconnus par la **Charte** avaient été violés, toute réparation que ce tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances. Cette disposition allait être interprétée de manière à conférer aux cours, et en premier lieu aux cours supérieures, un large mandat pour assurer la primauté du droit par rapport aux droits constitutionnellement protégés.

La souveraineté du Parlement se trouvait maintenue en partie par l'**article 33** de la **Loi constitutionnelle de 1982** ainsi que par l'**article 1**. Cependant, ces dispositions, qui sont étudiées au chapitre V du titre I, n'affectaient pas comme tel le mandat des cours supérieures.

La **Charte des droits et libertés de la personne**, adoptée en 1975, contient des dispositions analogues, soit l'**article 52**, qui permet à tout tribunal d'assurer la préséance de la **Charte** sur les autres lois dans la mesure prévue par celle-ci et l'**article 49**, qui permet à un tribunal compétent d'accorder différents redressements de manière à sanctionner les actes qui sont incompatibles avec les droits protégés par cette **Charte**. Ce régime juridique est vu au chapitre VI du titre I.

Il convient également de mentionner la **Déclaration canadienne des droits**⁵, adoptée en 1960 par le Parlement du Canada, qui accorde également à tout tribunal compétent le pouvoir de sanctionner d'illégalité des mesures qui dérogeraient aux droits prévus dans cette déclaration. Celle-ci fait également l'objet de développements au chapitre I du titre I.

B- La mission de surveillance et de contrôle des tribunaux

Dans notre régime juridique, la compétence d'exercice du contrôle judiciaire est en principe dévolue à la Cour supérieure. Cependant, la Cour fédérale possède un mandat quasi exclusif en ce qui a trait à la surveillance de l'Administration fédérale. Les tribunaux inférieurs, tant administratifs que judiciaires, jouent également un certain rôle à cet égard.

1. La compétence de principe de la Cour supérieure

Après la Conquête furent créées des cours de première instance à compétence générale, à l'instar des cours du même niveau existant en Angleterre. Ces cours, nommées Courts of King's Bench, existèrent jusqu'en 1849. À cette date, l'on créa les cours supérieures actuelles alors que la cour dite du Banc du Roi devint une juridiction d'appel seulement.

Ces nouvelles cours supérieures devinrent les héritières de la mission de surveillance et de contrôle de l'Administration. Cette transmission de pouvoirs est reconnue par l'**article 39** de la **Loi sur les tribunaux judiciaires**⁶ :

« Quant à ce qui concerne les dispositions non abrogées de quelque loi en vigueur au Québec, à l'époque où la *Loi 12 Victoria*, chapitre 38 (1849) est devenue entièrement en vigueur, la Cour supérieure continue d'être substituée aux cours du Banc de la Reine abolies par ladite loi.

Ces dispositions non abrogées continuent à s'appliquer à la Cour supérieure comme elles s'appliquaient autrefois aux cours du Banc de la Reine.

Ce droit de surveillance, de réforme et de contrôle continue d'être conféré et assigné à la Cour supérieure et à ses juges. »

Ce pouvoir de surveillance et de contrôle est également reconnu à l'**article 33 C.p.c.**, qui dispose que :

« À l'exception de la Cour d'appel, les tribunaux relevant de la compétence de la Législature du Québec, ainsi que les corps politiques, les personnes morales de droit public ou de droit privé au Québec, sont soumis au droit de surveillance et de réforme de la Cour supérieure, en la manière et dans la forme prescrite par la loi, sauf dans les matières que la loi déclare être du ressort exclusif de ces tribunaux, de l'un quelconque de ceux-ci, et sauf dans les cas où la compétence découlant du présent article est exclue par quelque disposition d'une loi générale ou particulière. »

[Page 210]

Cependant, le fondement de la compétence de principe de la Cour supérieure sur l'Administration ne provient pas de ces textes mais plutôt des principes généraux du droit public et de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui confère une protection constitutionnelle à la mission de surveillance et de contrôle des cours supérieures⁷.

2. La compétence particulière de la Cour fédérale

Même si la Cour supérieure possède une compétence de principe pour assumer la responsabilité du contrôle et de la surveillance de l'Administration, l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* permettait au Parlement fédéral de créer des cours additionnelles pour assurer la mise en œuvre du droit fédéral. En 1875, le législateur fédéral créait la Cour de l'Échiquier, qui se voyait conférer une compétence exclusive pour accorder diverses formes de redressements à l'endroit de la Couronne, à l'exception des brefs de prérogative qui demeuraient l'apanage des cours supérieures provinciales. Subséquemment, la Cour de l'Échiquier se voyait investie de différentes compétences pour entendre les appels interjetés en vertu de lois fédérales. Cependant, la Cour supérieure conservait une compétence résiduelle pour tout ce qui ne relevait pas explicitement du mandat de la Cour de l'Échiquier, soit en vertu de sa loi constitutive ou de lois particulières fédérales⁸.

En 1970, le législateur fédéral créait la Cour fédérale du Canada. Celle-ci succédait à la Cour de l'Échiquier et en devenait l'héritière. Cependant, la Cour fédérale se voyait octroyer une compétence exclusive pour exercer le pouvoir de surveillance et de contrôle de l'Administration fédérale, y compris par voie de brefs de prérogative, à l'exception des demandes d'*habeas corpus*, lesquelles demeuraient du ressort des cours supérieures⁹. La Cour fédérale peut être qualifiée de cour supérieure. Cependant, à la différence des cours supérieures des provinces, cette cour supérieure est d'origine législative. Ceci implique qu'elle ne possède que la compétence qui lui est dévolue par la loi fédérale. Les pouvoirs qu'elle possède pour exercer cette compétence sont ceux qui sont nécessaires à cette fin. En cas de doute, la Cour supérieure conservera sa compétence historique sauf dans les cas où le litige est intrinsèquement de la compétence de la Cour fédérale¹⁰.

Une condition essentielle pour que la Cour fédérale soit compétente est que la question soumise concerne le droit fédéral. Cette exigence provient de la formulation de l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui restreint le droit du Parlement fédéral de créer des cours additionnelles à la mise en œuvre des seules « laws of Canada ». Cette expression a été interprétée de manière limitative. Elle n'inclut que le seul droit fédéral, que celui-ci soit constitué de lois et de règlements fédéraux ou des règles de common law afférentes aux compétences fédérales.

Une seconde exigence provient de la formulation même de l'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales*, qui précise que le pouvoir de surveillance de la cour s'adresse à tout « office fédéral ». L'expression « office fédéral » est définie à l'article 2 de la *Loi sur les Cours fédérales* comme désignant : « Conseil, bureau, commission ou autre organisme, ou personne ou groupe de personnes, ayant, exerçant ou censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale ou par une ordonnance prise en vertu d'une prérogative royale, à l'exclusion de la Cour canadienne de l'impôt et ses juges, d'un organisme constitué sous le régime d'une loi provinciale ou d'une personne ou d'un groupe de personnes nommées aux termes d'une loi provinciale ou de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. »

Ainsi, un organisme fédéral devra être soit créé par une loi fédérale ou désigné par une telle loi, sous réserve des restrictions apportées par l'article 2. Il faut cependant noter que la Cour fédérale est également compétente à l'égard de la Couronne à l'endroit de laquelle elle peut accorder une réparation (art. 17 de la loi). La notion de réparation est définie à l'article 2 de la loi. Elle inclut toute forme de réparation en justice, notamment par voie de dommages-intérêts, de compensation pécuniaire, d'injonction, de déclaration, de restitution de droit incorporel, de bien meuble ou immeuble. De ce fait, un ministre fédéral sera soumis à la Cour fédérale selon l'article 18 de la loi lorsqu'il exercera un pouvoir conféré par une loi fédérale alors qu'il sera soumis à la même cour mais selon l'article 17 de la loi lorsqu'il agira directement comme représentant de la Couronne. Une demande de réparation sous l'article 17 pourra être instituée même si une demande de contrôle judiciaire serait recevable sous l'article 18, à condition que cette demande de réparation ne comporte pas de conclusions relatives à la légalité d'une décision ou d'un office fédéral¹¹.

[Page 211]

En pratique, il existe peu d'exceptions à la compétence particulière de la Cour fédérale à l'égard de l'Administration fédérale. Mis à part le cas spécial de l'*habeas corpus*, ces exceptions concernent plutôt les questions purement constitutionnelles. En effet, la constitution du Canada ne fait pas partie du droit fédéral au sens strict¹².

La Cour fédérale ne possède donc qu'une compétence concurrente, mais non exclusive, lorsqu'une question constitutionnelle survient du fait d'une entité fédérale.

3. La situation des tribunaux inférieurs

Comme nous venons de le voir, la mission de surveillance et de contrôle de l'Administration relève historiquement de la Cour supérieure. Aux termes de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les juges de cette cour doivent être nommés par le gouverneur général. De ce fait, la mission de contrôle de la légalité de l'action administrative doit être exercée exclusivement par un organisme judiciaire ou juridictionnel dont les membres seront nommés par le gouverneur général et non par un gouvernement provincial ou par une autre autorité administrative.

Pour découvrir si un tribunal exerce une fonction de surveillance et de contrôle du ressort exclusif d'une cour supérieure, l'on peut appliquer les critères dégagés pour les fins de l'article 96 par la Cour suprême du Canada.

a) Le critère historique

Il s'agit ici de se demander si un pouvoir exercé par un tribunal administratif ou judiciaire inférieur participe des recours de surveillance et de contrôle exercés historiquement par la Cour supérieure en 1867. Il s'agit de recours tels que l'injonction, les recours extraordinaires, le jugement déclaratoire et l'action directe en nullité¹³. La jurisprudence a déjà eu à se prononcer sur certaines ordonnances de la nature de l'injonction interlocutoire ainsi que sur le recours en cassation d'actes municipaux.

b) Le critère fonctionnel

Si un pouvoir conféré à un tribunal administratif ou judiciaire inférieur s'apparente au recours de surveillance et de contrôle, il convient de passer à une seconde question. Celle-ci consiste à se demander si le pouvoir est encore judiciaire ou s'il ne s'agit pas au contraire d'une fonction de nature très différente de celle du contrôle judiciaire. La Cour suprême a déjà décidé que le pouvoir d'émettre une ordonnance s'apparentant quelque peu à une injonction interlocutoire ne faisait pas de son titulaire une cour supérieure lorsque ce pouvoir ne s'exerçait que pour assurer la mise en œuvre d'une loi de nature sociale inexistante en 1867¹⁴.

c) Le critère institutionnel

Si la fonction exercée s'apparente au pouvoir de surveillance et de contrôle exercé historiquement par la Cour supérieure en 1867 et que ce pouvoir participe de la discrétion judiciaire, l'on doit enfin se demander si cette fonction ne serait pas un simple accessoire à l'exercice d'une fonction administrative ou s'inscrivant dans le contexte de mesures sociales bien différentes du contrôle judiciaire traditionnel. L'on pourrait citer à cet égard le Tribunal des droits de la personne du Québec, qui, à certains égards, s'apparente à une cour supérieure, mais dont le mandat est limité à l'octroi de certains redressements en vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Ainsi, la Cour suprême du Canada a jugé que l'existence de divers recours de nature à permettre la mise en œuvre d'une loi sur les normes de travail par un tribunal administratif ne faisait pas de ce tribunal une cour supérieure puisqu'une telle législation n'existait pas en 1867¹⁵.

Au fil des années, la Cour du Québec s'est vu conférer différentes compétences par le législateur québécois pour entendre des appels parfois limités aux seules questions de droit et de compétence. Cette compétence d'appel est cependant constitutionnellement valide puisque la Cour suprême du Canada a décidé qu'un législateur provincial pouvait créer des tribunaux compétents pour entendre des appels sur des questions de droit à l'encontre de décisions administratives¹⁶. L'on a aussi considéré que la Cour du Québec pouvait également être chargée d'entendre différents recours à caractère technique découlant de l'adoption de mesures municipales, à condition de préserver le droit de recours à la Cour supérieure pour les questions visant les cas d'ouverture du contrôle judiciaire¹⁷. La Cour du Québec ne pourra cependant être une

[Page 212]

cour compétente pour entendre des demandes de nullité ou de *quo warranto* puisque ces recours sont l'apanage d'une cour dont les membres sont nommés conformément à l'article 96 de la loi¹⁸.

La *Loi sur la justice administrative*¹⁹ a retiré à la Cour du Québec une partie de sa compétence d'attribution en matière d'appels de décisions administratives. Celle-ci est confiée à une nouvelle juridiction, le Tribunal administratif du Québec.

On pourra également opposer comme moyen de défense à une poursuite civile ou pénale instituée par l'État la nullité ou l'inopposabilité du texte juridique sur lequel cette poursuite est fondée. Une telle déclaration de nullité prononcée par un tribunal judiciaire inférieur n'aura cependant d'effet juridique qu'entre les parties²⁰. Si le tribunal n'accueille pas ce moyen de défense, un tel jugement sera, à défaut d'appel, susceptible de révision judiciaire pour ce motif, selon l'article 846 (2) C.p.c. : « lorsque le règlement [« enactment »] sur lequel la poursuite a été formée ou le jugement rendu est nul ou sans effet ».

La situation des tribunaux administratifs est analogue à celle des tribunaux judiciaires inférieurs. La Cour suprême du Canada a déjà décidé qu'un organisme quasi judiciaire présentant des garanties d'indépendance et dont le mandat lui permettait de trancher des questions de droit dans l'exercice de sa compétence constituait un tribunal compétent pour assurer la préséance de la constitution sur tout autre texte juridique (art. 15 *L.j.a.*)²¹. Un tribunal administratif pourra ainsi prononcer l'inopérabilité d'un règlement, d'une loi ou d'une mesure administrative dans un cas particulier pour le motif que ce texte est incompatible avec une disposition constitutionnelle. Lorsque la loi ne confère pas explicitement à un organisme le pouvoir de trancher des questions de droit, il y aura lieu de considérer la loi dans son ensemble. La mission du tribunal, la nécessité de trancher des questions de droit pour accomplir cette mission, l'interaction entre cet organisme et les autres composantes du régime administratif, sa capacité d'examiner des questions de droit constituent des facteurs pertinents à cette fin²².

Il convient de noter que l'article 95 C.p.c., de même que l'article 112 de la *Loi sur la justice administrative*, étendent la portée d'une telle déclaration d'inopérabilité à des questions de légalité autres que constitutionnelles qui se présentent de manière incidente dans le cadre de la compétence de la Cour du Québec et du Tribunal administratif du Québec.

Même lorsqu'un tribunal judiciaire ou administratif, autre que ceux précédemment mentionnés, n'a pas le pouvoir de déclarer inopérant un acte administratif, il devra, dans l'interprétation des textes juridiques apparemment incompatibles, donner préséance à l'un d'eux, soit celui qui a une valeur juridique supérieure à l'autre²³. La Cour d'appel a même reconnu qu'un tribunal administratif pouvait constater non pas la nullité, mais l'inexistence d'un acte juridique, par exemple le fait que la loi habilitante d'un règlement ait été abrogée sans que l'on ait prévu la survie de ce règlement²⁴.

C- Les limites apportées au contrôle judiciaire par le législateur

Ces limites concernent les clauses privatives destinées à empêcher le contrôle judiciaire *a priori*, de même que les interventions législatives visant à contrer pour le passé ou pour l'avenir l'effet d'un tel contrôle judiciaire dans un cas d'espèce.

1. Les clauses privatives et leur interprétation judiciaire

Nous avons vu précédemment que les juges, et en particulier ceux de la Cour supérieure, étaient réputés agir à titre d'alliés du Parlement puisqu'ils assuraient la conformité des normes administratives aux mesures décrétées par le législateur. Cependant, dans notre régime politique, le Parlement est contrôlé par l'Exécutif puisque les ministres, membres du Conseil exécutif, appartiennent en principe au parti politique qui dispose du plus grand nombre de sièges à l'Assemblée législative. Ceci a amené l'Exécutif à vouloir protéger l'Administration publique qu'il chapeaute contre ce qu'il perçoit comme étant le gouvernement des juges. À cette fin, l'Exécutif a, au fil

[Page 213]

des années, fait adopter par le législateur de nombreuses clauses privatives.

Les clauses privatives sont des dispositions adoptées par une loi générale ou particulière qui peuvent avoir pour effet de restreindre l'intervention des tribunaux. Dans la mesure qu'indiquent ces dispositions, ces dernières empêchent l'exercice de la mission de surveillance et de contrôle des cours supérieures.

Ces dispositions exclurent parfois le recours à l'injonction, aux recours extraordinaires ainsi qu'au recours direct en nullité au profit d'un droit d'appel administratif ou judiciaire. Une variante consistera à prohiber l'utilisation de ces recours de surveillance et de contrôle mais sans prévoir un tel droit d'appel. Cette situation est reconnue par le libellé même de l'article 33 C.p.c., qui, tout en reconnaissant la mission de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure, l'exclut « dans les matières que la loi déclare être du ressort exclusif de ces tribunaux [inférieurs] [...] et sauf dans les cas où la compétence découlant du présent article est exclue par quelque disposition d'une loi générale ou particulière ».

Ainsi, le Tribunal administratif du Québec « exerce sa compétence à l'exclusion de tout autre tribunal ou organisme juridictionnel », sauf disposition contraire de la loi (art. 14 L.j.a.)²⁵.

Le Code de procédure civile prévoit lui-même deux clauses privatives, soit les articles 94.2 et 100, qui interdisent l'usage des mesures provisionnelles telles que l'injonction ainsi que les recours extraordinaires à l'endroit du gouvernement et d'un ministre ou d'une personne agissant sous l'autorité d'un ministre. En droit fédéral, il n'existe pas de clauses privatives à portée générale. Cependant, l'on considère qu'il existe toujours une immunité reconnue par la common law à l'État face à l'injonction. Toutefois, l'article 22 (1) de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*²⁶ dispose qu'on peut obtenir de la Cour fédérale un jugement déclaratoire tenant lieu d'injonction en pareil cas.

Face aux clauses privatives, la réaction des cours supérieures a été de les interpréter de manière stricte. Comme ces clauses dérogent à la common law et aux principes du droit public, les cours leur ont donné, dans la mesure du possible, une interprétation favorable au maintien du contrôle judiciaire. Ainsi, une clause privative doit être claire et explicite. Cette interprétation restrictive provient du fait qu'il paraît incongru que le législateur ait voulu qu'une autorité administrative puisse sortir impunément du cadre de la loi, tel que celui-ci est interprété et complété par les principes généraux du droit. Ainsi, les cours ont progressivement développé le concept de « juridiction » (ou compétence). Tous les cas d'ouverture du contrôle judiciaire qui se rattachent à la compétence d'une autorité administrative pourront donner lieu à intervention judiciaire malgré l'existence d'une clause privative.

Les questions se rattachant à la compétence d'un organisme comprennent d'abord tous les cas d'ouverture liés à l'absence de compétence légale *ab initio* du décideur. On y inclut également la violation de garanties procédurales fondamentales²⁷. L'on y a aussi rattaché les cas d'abus de pouvoir et de discrimination²⁸, ainsi que certaines erreurs de droit et de faits²⁹. Le même raisonnement a été adopté au regard des articles 94.2 et 100 C.p.c.³⁰.

En réaction contre cette interprétation restrictive de diverses clauses privatives, le législateur a adopté des dispositions de plus en plus claires visant à interdire tout contrôle judiciaire, même sur des questions de compétence. Ainsi, on a vu l'adoption de dispositions interdisant la remise en cause de mesures administratives devant les tribunaux. Face à un tel texte apparemment clair, les tribunaux ont malgré tout maintenu l'existence du contrôle judiciaire pour le motif qu'une mesure illégale ne constituait pas une mesure au sens de la loi³¹.

Toutefois, confrontée à des dispositions qui ne permettent pas une telle interprétation restrictive, la Cour suprême du Canada a jugé que ces dernières devenaient inconstitutionnelles dans la mesure où elles ne préservaient pas le contrôle judiciaire des cours supérieures sur les questions de compétence découlant de sa mission de surveillance et de contrôle³². Selon la Cour suprême, maintenir la validité d'une clause privative totale aurait pour effet qu'un organisme administratif pourrait seul trancher des questions de compétence, en étant affranchi du contrôle de la Cour supérieure. En ce faisant, cet organisme

[Page 214]

deviendrait une cour supérieure. Ceci le rendrait inconstitutionnel en raison de l'article 96³³.

Le débat a perdu de son importance depuis l'avènement de la *Charte canadienne* ainsi que de la *Charte des droits et libertés de la personne du Québec*, qui, toutes deux, reconnaissent la préséance des cours de justice et, plus particulièrement, de la Cour supérieure, pour assurer la primauté des droits fondamentaux sur toute autre mesure incompatible. Ainsi, les clauses privatives traditionnelles n'ont-elles aucun impact sur la mission des cours compétentes pour assurer la mise en œuvre des Chartes, en raison de l'article 52 de la *Charte canadienne* et de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Seule une exclusion expresse faite de la manière prévue par ces lois fondamentales permettrait de restreindre l'intervention judiciaire.

Depuis les célèbres arrêts *Farrah* et *Crevier*, le législateur québécois est revenu à des clauses privatives plus traditionnelles, laissant subsister le contrôle de la Cour supérieure sur les questions dites de compétence. En contrepartie, les cours supérieures manifestent une plus grande déférence envers les organismes administratifs spécialisés, même lorsqu'ils sont saisis par voie d'appel de décisions de tels organismes³⁴. Ainsi, la retenue judiciaire pourra se manifester même en l'absence de clause privative formelle, lorsque le contexte de la loi exprime l'intention du législateur de consacrer la finalité d'une décision prise par un organisme spécialisé³⁵.

2. Les interventions législatives directes

Il sera loisible au législateur d'adopter des dispositions visant à contrer l'impact de décisions ou de procédures judiciaires. Ainsi, le législateur pourra adopter des dispositions rétroactives visant à légaliser des actes administratifs nuls. Le fondement de cette intervention provient de la souveraineté du Parlement. Il ne comporte d'autre exception que le respect de la Constitution canadienne. Ces dispositions rétroactives pourront donc légaliser tout acte administratif illégal, à moins que l'illégalité ne se rapporte à une question constitutionnelle ou que le procédé utilisé soit incompatible avec un droit fondamental garanti dans la Constitution. Une telle disposition rétroactive devra être claire³⁶. Comme exemple de procédé qui pourrait être qualifié d'inconstitutionnel, l'on peut mentionner la création rétroactive d'une infraction, de manière à contrer l'effet d'un jugement qui aurait acquitté un inculpé. Une telle mesure pourrait être jugée incompatible avec les articles 7 et 11 de la *Charte canadienne*³⁷.

Le législateur viendra parfois annuler directement l'effet d'un jugement pour la partie bénéficiaire, même si une telle intervention pourrait être perçue comme une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. Toutefois, dans notre régime constitutionnel, le principe de la souveraineté du Parlement a parfois préséance sur la séparation des pouvoirs³⁸. Il est cependant à noter que les législateurs sont parfois réticents à adopter des dispositions qui viennent faire perdre à une partie le bénéfice d'un jugement obtenu, du moins pour le passé.

L'on verra plus facilement le législateur adopter des dispositions qui s'appliquent aux procédures en cours, de manière à tuer dans l'œuf certaines contestations judiciaires³⁹.

De même, il n'existe pas de restrictions d'ordre constitutionnel qui empêchent le législateur de modifier la loi pour l'avenir, même si, en ce faisant, l'on vient annuler le bénéfice d'un jugement pour la partie victorieuse⁴⁰.

2- Les cas d'ouverture du contrôle judiciaire

En suivant une démarche qui suit les phases du processus décisionnel de l'Administration, l'on peut ranger les cas d'ouverture du contrôle judiciaire en trois catégories. La première concerne la compétence *ab initio* du décideur. D'autres cas d'ouverture sont relatifs aux garanties procédurales que doit respecter une autorité administrative avant d'adopter une mesure. Enfin, le contrôle judiciaire s'exercera aussi sur le contenu de la mesure une fois que celle-ci aura été adoptée.

[Page 215]

A- L'absence de compétence

La légalité de l'action administrative dépend en premier lieu de la compétence du décideur qui est titulaire d'un pouvoir discrétionnaire selon la loi. L'absence de compétence légale constitue un cas d'ouverture privilégié du contrôle judiciaire puisqu'elle peut, de manière générale, donner lieu à une intervention judiciaire sans que l'on doive attendre la décision administrative finale. En effet, l'on ne pourra généralement corriger en cours d'instance ce type d'illégalité. Celle-ci vicie tout le processus décisionnel déjà engagé.

La compétence de l'auteur d'un acte administratif s'appréciera selon des critères matériels et personnels. Des considérations de temps, de lieu et de forme pourront venir s'ajouter à ces deux premiers critères.

1. L'absence de compétence matérielle

Une autorité administrative ne peut agir que dans le domaine qui lui a été conféré par la loi. Elle ne pourra donc intervenir en dehors de ce cadre juridique et les cours de justice viendront empêcher un décideur administratif d'usurper une compétence qu'il n'a pas. Cette interprétation restrictive d'un pouvoir discrétionnaire vise à protéger les droits des citoyens ainsi que l'intention présumée du législateur de ne pas confier un chèque en blanc à une autorité administrative.

Ainsi, un décideur devra agir dans un domaine de compétence constitutionnellement valide⁴¹. Son pouvoir discrétionnaire devra également se fonder sur un texte législatif habilitant suffisamment précis⁴². En cas de doute, les cours de justice seront susceptibles de ne pas reconnaître l'existence d'une telle habilitation légale, compte tenu des restrictions, souvent importantes, qu'apportent les mesures administratives au droit de propriété, de commerce ou d'exercice d'une profession⁴³.

Une autorité administrative ne sera compétente qu'à l'égard des personnes, ou catégories de personnes, soumises à sa compétence conformément à la loi⁴⁴.

Par ailleurs, un décideur doit agir de la manière prévue par la loi. Par exemple, le titulaire d'un pouvoir réglementaire ne pourra agir par voie de décisions individuelles mais ne devra adopter que des normes générales et impersonnelles qui soient également applicables à l'ensemble des personnes assujetties à la norme⁴⁵. De même, le titulaire d'un pouvoir réglementaire ne pourra non plus agir par voie de directives ou politiques administratives qui préserveraient ainsi sa liberté d'action dans chaque cas soumis⁴⁶. Inversement, une autorité administrative investie d'un pouvoir quasi judiciaire ou administratif lui imposant d'agir exclusivement par voie de décisions individuelles ne pourra se lier à l'avance par l'adoption de normes générales qui l'empêcheraient de traiter chaque cas à son mérite⁴⁷.

Même si le titulaire d'un pouvoir discrétionnaire conserve une marge d'appréciation qui lui permet d'intervenir ou non dans un cas d'espèce, il ne pourra refuser d'agir si la loi confère à une personne le droit d'obtenir une décision, favorable ou non, de l'Administration. Il en ira ainsi d'un droit d'appel administratif et de certaines demandes d'autorisation ou de permis⁴⁸. Plus particulièrement, l'organisme saisi d'une demande devra se prononcer sur l'ensemble de cette demande, ce qui suppose un examen attentif de chaque point pertinent que celle-ci soulève⁴⁹. Une autorité administrative ne pourra filtrer les demandes qui lui sont adressées en développant des critères plus rigoureux que ceux qui sont prévus par la loi. Par exemple, un tribunal administratif d'appel ne pourra rejeter d'emblée des affaires soumises pour le motif qu'elles ne concernent pas des cas d'illégalité manifeste. Même s'il peut limiter son pouvoir d'intervention dans l'appréciation de la preuve effectuée par le décideur initial, le tribunal devra examiner le dossier au fond⁵⁰. Une autorité administrative ne pourra non plus refuser d'agir par application d'une politique administrative inflexible

[Page 216]

qui lie à l'avance de manière complète l'exercice de son pouvoir discrétionnaire⁵¹.

En principe, l'autorité administrative compétente pourra abroger ou remplacer totalement ou partiellement pour l'avenir un règlement ou encore une décision qui n'est pas créatrice de droits. Si celle-ci est créatrice de droits, le principe de la chose jugée ou de l'épuisement du pouvoir discrétionnaire fera présumer sa finalité⁵².

Cependant, cette présomption pourra être renversée, permettant ainsi la remise en cause de la décision créatrice de droits, dans les cas suivants :

- lorsque la loi ou le contexte législatif permet la révision de cette décision, selon les conditions et modalités prévues par le législateur (révision pour cause ou pour des motifs précis ou encore pouvoir du décideur de réapprécier une situation à la lumière de faits ou facteurs nouveaux (art. 154 L.j.a.)⁵³;
- lorsqu'aucune possibilité de révision n'est prévue par la loi alors que la décision est entachée de nullité absolue ou d'une erreur non intentionnelle (erreur typographique, omission, vice de forme mineure)⁵⁴.

Par ailleurs, une mesure ne peut être créatrice de droits aussi longtemps que le processus décisionnel n'est pas complété, sous réserve du cas exceptionnel d'un engagement ferme et légal provenant d'un décideur compétent⁵⁵.

Enfin, une autorité administrative devra parfois, pour être saisie légalement d'une affaire, constater l'existence d'un fait ou d'une procédure créateur de compétence. Ainsi, l'exercice de certains pouvoirs discrétionnaires sera conditionnel au dépôt d'une plainte ou d'une requête régulièrement présentée⁵⁶. Dans d'autres cas, la loi habilitante indiquera clairement que la compétence d'un organisme dépendra de l'existence de certains faits⁵⁷.

2. L'absence de compétence personnelle

La compétence légale comporte également l'exigence de la formation régulière de l'organisme ainsi que de la ou des personnes qui le composent. Seules des personnes habilitées à agir selon la loi pourront prendre part à la décision.

Ainsi, l'on vérifiera si le mode de nomination des membres a été respecté, ainsi que les règles encadrant la composition d'une formation chargée d'entendre une affaire. Par exemple, la loi pourra exiger que l'un des membres ait une formation juridique, ou soit un membre en règle d'une organisation professionnelle⁵⁸. La théorie de l'officier *de facto* pourra protéger des décisions prises avec la participation d'une ou de personnes irrégulièrement nommées, lorsque cette illégalité n'a pas été soulevée par recours direct en justice (art. 328 C.c.Q.)⁵⁹.

Il convient de noter que certaines qualités requises lors de la nomination d'un membre devront être possédées sans interruption par ce dernier. Il pourra s'agir de l'absence de casier judiciaire, d'intérêt incompatible, ou de l'appartenance à un ordre professionnel.

De nombreuses lois interdisent qu'une personne possède un intérêt pécuniaire de nature à entrer en conflit avec l'intérêt public qu'il est chargé de promouvoir. Les articles 324 et suivants C.c.Q. ont érigé cette règle en principe général du droit commun. La loi prévoira parfois qu'un tel conflit d'intérêts puisse entraîner la nullité d'une mesure prise avec la participation du membre intéressé, en plus de faire encourir à ce dernier d'autres sanctions civiles et administratives.

[Page 217]

Lorsque la loi délègue à une ou des personnes physiques ou morales l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, seules ces personnes seront habilitées à exercer ce pouvoir. Cependant, dans le cas d'un pouvoir conféré à un ministre, il faudra examiner le contexte de la loi pour déterminer si le législateur a voulu que ce pouvoir soit exercé personnellement par le ministre ou si ce dernier peut être représenté par un sous-ministre ou d'autres représentants⁶⁰.

Seul le législateur pourra prévoir la sous-délégation d'un pouvoir discrétionnaire, en le mentionnant expressément.

En revanche, l'on pourra déléguer toutes les fonctions préparatoires à l'adoption d'un acte discrétionnaire ainsi que les fonctions d'exécution des décisions prises en vertu d'un pouvoir discrétionnaire déjà exercé. Par exemple, si le conseil municipal ne peut déléguer ses pouvoirs de réglementation en matière d'urbanisme, il pourra être représenté par des fonctionnaires municipaux pour la préparation des études préalables à une telle réglementation, de même que pour la mise en œuvre du règlement une fois adopté, celle-ci se concrétisant par l'émission de permis de construire⁶¹.

L'imprécision d'une norme juridique pourra être assimilée à la délégation illégale d'un pouvoir discrétionnaire, dans la mesure où elle obligerait en pratique les personnes chargées de mettre en œuvre cette norme à la compléter, participant ainsi illégalement au pouvoir discrétionnaire⁶². Un tel texte juridique pourra également être tenu pour inopérant en vertu de l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* lorsqu'une personne dont la liberté ou la sécurité pourra être touchée par ce texte sera privée, du fait de l'imprécision, du droit de connaître avec certitude les obligations qui lui incombent en vertu de cette norme⁶³. Le degré de précision d'une norme juridique pourra varier en fonction du niveau de connaissance spécialisée de la personne assujettie⁶⁴.

L'on peut également assimiler à l'absence de compétence personnelle le fait que le titulaire d'un pouvoir discrétionnaire exerce en pratique ce pouvoir sous la dictée d'un autre. Lorsque de tels agissements ne sont pas expressément autorisés par la loi, ils contreviennent à un principe général du droit, celui de l'indépendance du titulaire d'un pouvoir discrétionnaire⁶⁵. Cette intervention illégale prendra le plus souvent la forme d'une directive ou d'une invitation appuyée émanant d'une personne ou d'une autorité publique hiérarchiquement supérieure. Dans des cas plus exceptionnels, l'on considérera que l'intervention de certains groupes de pression puisse constituer une atteinte induite à l'indépendance du décideur, lorsque ce dernier est contraint, en pratique, d'exercer son pouvoir discrétionnaire dans un sens déterminé, ou de ne pas l'exercer⁶⁶.

Une fois mis en preuve les faits qui dénotent une telle intervention irrégulière, il conviendra de démontrer à la satisfaction de la cour que celle-ci entraîne un doute raisonnable quant au fait que le décideur puisse être influencé par l'intervention de ce tiers dans la décision qu'il aura à prendre. Les tribunaux se montreront plus rigoureux lorsque l'organisme impliqué remplit une fonction quasi judiciaire alors que l'on se montrera plus souple pour des organismes qui ont un rôle davantage politique, tels certains organismes de régulation économique⁶⁷.

Un décideur administratif pourra être influencé par l'existence d'une politique générale émanant d'un ministère ou du gouvernement ou de l'organisme lui-même mais devra conserver l'esprit ouvert, à moins que la loi ne prévoie formellement qu'il sera lié par une telle politique. Dans le cas d'un organisme collégial, l'exigence de l'indépendance vaudra pour chacun des membres qui participent à la prise de décision⁶⁸.

Ce principe de l'indépendance est reconnu solennellement aux articles 7 et 11 d) de la *Charte canadienne des*

[Page 218]

droits et libertés. Dans ce dernier cas, il concerne les organismes ayant le pouvoir d'imposer des sanctions à des « inculpés ». Au sens de l'article 7, il constituera l'un des principes de justice fondamentale⁶⁹.

La Cour suprême du Canada a énoncé, dans l'arrêt *Valente c. La Reine*⁷⁰ certains critères de l'indépendance judiciaire. Ces critères se réfèrent à l'inamovibilité des juges, à leur sécurité financière de même qu'à leur indépendance institutionnelle. Dans l'affaire *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*⁷¹, la Cour suprême a confirmé que ces critères s'appliquent, moyennant certains accommodements, aux juges administratifs. Ils sont, par ailleurs, utilisés par les tribunaux pour les fins de l'article 23 de la *Charte québécoise des droits et libertés*, qui reconnaît également le principe de l'indépendance des organismes exerçant des fonctions quasi judiciaires⁷², de même que pour l'application de l'article 2 e) de la *Déclaration canadienne des droits*⁷³.

L'exigence du quorum aura aussi une incidence sur la compétence d'une autorité administrative. Selon le juge Robert Décary : « En fixant un quorum et en exigeant qu'un nombre minimum de personnes participent à une décision, le législateur se fonde sur la sagesse collective, le fait pour l'avantage du public aussi bien que pour l'avantage des personnes que la décision pourrait toucher, et il s'attend à ce que les personnes qui participent à la décision comme membres de la majorité ou comme membres

dissidents, agissent de concert jusqu'au tout dernier moment, c'est-à-dire jusqu'à la prise d'une décision commune, qu'elle soit unanime ou pas. Le fait de disposer du quorum prévu chaque fois qu'il le faut, du début jusqu'à la toute fin des procédures, est une question de principe, d'intérêt public et d'administration saine et équitable de la justice. »⁷⁴ L'absence du quorum exigé par la loi rendra donc l'organisme incompetent légalement et toute décision sera réputée être nulle *ab initio*. Toutefois, il convient de noter que l'irrégularité du quorum pourra être corrigée, pourvu, bien entendu, que l'on recommence à nouveau le processus décisionnel⁷⁵.

3. Les autres cas d'absence de compétence

Certaines exigences de procédure sont parfois requises pour qu'une autorité administrative ait compétence pour décider d'une question. Il en ira ainsi d'avis publics, de consultations préalables, d'enquêtes, de signatures de documents, d'ententes préalables, lorsque ces diverses procédures impératives préalables sont prévues par une loi particulière.

Il faut aussi avoir à l'esprit que la compétence d'un organisme pourra être limitée à un territoire donné. Ce sera le cas notamment des collectivités locales.

De plus, un décideur ne pourra agir valablement que dans la mesure où la norme habilitante est en vigueur. La loi pourra également prévoir un délai à l'intérieur duquel une autorité administrative peut agir. Il en ira ainsi des délais de présentation d'une demande. Un tel délai sera normalement impératif. Toutefois, il existera parfois une possibilité d'extension de ce délai, avec l'autorisation de l'organisme compétent. Le calcul du délai relèvera normalement de la compétence exclusive du décideur administratif⁷⁶.

De même, un décideur administratif qui doit déterminer la qualification de certains faits (pour imposer une sanction, par exemple) ne peut tenir compte de faits subséquents à la mesure qui fait l'objet de l'instance, à moins que ces faits aident à clarifier le bien-fondé de cette mesure⁷⁷.

B- La violation de garanties procédurales

Une fois que l'on a établi que le décideur était compétent légalement pour agir, il faudra vérifier si les exigences procédurales ont été respectées. En premier lieu, il faudra se demander si une procédure contradictoire était requise et, dans l'affirmative, si les garanties procédurales exigées

[Page 219]

par la loi et les principes généraux du droit ont été observées. Enfin, on devra avoir à l'esprit qu'il existe certaines exceptions à ces exigences.

1. La portée de l'exigence de la procédure contradictoire

Le principe de la procédure contradictoire préalable se fonde d'abord sur les principes de justice naturelle. Par la suite, de nombreuses lois particulières sont venues confirmer ces principes. Plus récemment, des lois fondamentales, en particulier les chartes des droits, ont donné une assise constitutionnelle ou quasi constitutionnelle à la procédure contradictoire.

a) Selon les Chartes des droits

L'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* dispose que toute mesure susceptible de porter atteinte au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité d'une personne sera assujettie aux principes de justice fondamentale. Ceci implique normalement le droit à une audition préalable à une telle décision⁷⁸. La notion de liberté s'étendra aux mesures disciplinaires prises par un établissement carcéral de même qu'aux procédures de libération conditionnelle⁷⁹. L'article 7 de la *Charte* ne s'étend toutefois pas aux droits économiques⁸⁰. Le droit de propriété ne figure pas non plus parmi les droits garantis par l'article 7 de la *Charte*⁸¹.

Lorsqu'une sanction administrative prévoit des peines pouvant aller jusqu'à l'emprisonnement d'un contrevenant, elles seront soumises non seulement à l'article 7 mais également à l'article 11 de la *Charte canadienne*, qui garantit le droit à une audition pleine et entière à tout inculpé⁸².

L'article 2 de la *Déclaration canadienne des droits*⁸³ prévoit une procédure quasi judiciaire pour les organismes qui sont susceptibles de définir les droits d'une personne par opposition à ceux qui ne font que rassembler des informations et soumettre un rapport⁸⁴. La *Déclaration canadienne* s'applique en droit fédéral.

En droit québécois, l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne* dispose que « Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle. » Ce droit ainsi garanti vise les organismes qui exercent des fonctions quasi judiciaires ainsi que les commissions d'enquête, conformément à la définition du mot « tribunal » que l'on trouve à l'article 56 de la *Charte*⁸⁵.

Les dispositions de la *Charte canadienne*, de la *Déclaration canadienne des droits* de même que de la *Charte québécoise* serviront à interpréter l'ensemble des lois et des règlements qui y sont assujettis. En cas d'incompatibilité, ces textes prévaudront sur toute disposition incompatible.

b) Selon les lois particulières

Un grand nombre de lois prévoient des garanties procédurales destinées à permettre à une personne susceptible d'être touchée par une décision administrative d'être informée à l'avance et de pouvoir faire des représentations adéquates dans le cadre du processus décisionnel. Dans certains cas, la loi elle-même n'inclura pas de garanties procédurales comme telles, mais permettra l'adoption de règlements qui comporteront une telle procédure contradictoire.

Lorsque la loi n'est pas suffisamment explicite dans une situation où une personne risque d'être touchée par la décision à être prise, les tribunaux pourront déduire l'existence d'une procédure contradictoire de certains indices tels que le fait que la décision doive être prise « après enquête » ou « après délibéré » ou encore qu'elle doive être prise « pour cause » ou « selon la preuve faite ».

[Page 220]

Ces indices pourront révéler que le législateur a voulu que la personne concernée puisse être entendue avant que la mesure ne soit adoptée⁸⁶.

Les dispositions générales de la *Loi sur la justice administrative*, abordées au chapitre précédent, peuvent également servir à interpréter et à compléter les lois particulières. Celles-ci peuvent cependant y déroger.

c) Selon les principes généraux du droit

Malgré l'abondance des prescriptions du droit écrit, tant les Chartes que les lois et les règlements particuliers, qui prévoient une procédure contradictoire, l'on doit encore assez souvent se référer aux principes généraux du droit. Ceux-ci serviront à interpréter les dispositions pertinentes des lois et des règlements en plus de pallier les omissions à ce niveau. Selon certains critères jurisprudentiels, les principes généraux du droit pourront exiger le droit à une défense pleine et entière, un devoir d'agir équitablement ou encore l'obligation de respecter un engagement déjà adopté quant au respect d'une certaine forme de procédure contradictoire.

1) Le droit à une défense pleine et entière

Le droit à une défense pleine et entière s'applique aux organismes exerçant une fonction quasi judiciaire. Comme il a été vu au chapitre précédent, cette fonction se caractérise par deux éléments, à savoir l'atteinte aux droits et le devoir d'agir judiciairement.

L'atteinte aux droits vise les cas où une personne est susceptible de perdre un bien dont elle est propriétaire, un droit attaché à sa personne ou tout autre avantage ou bénéfice légalement détenu. La jurisprudence a par la suite étendu la notion de droit à des privilèges obtenus de l'Administration sous forme d'autorisations, permis, concessions. Il devra exister un lien juridique entre la personne susceptible d'être touchée par une mesure et l'autorité administrative concernée⁸⁷.

Les tribunaux considéreront différents facteurs pour évaluer l'existence et l'importance d'une atteinte aux droits. En premier lieu, l'acte reproché devra être accompagné d'une sanction. Il n'y aura donc pas atteinte aux droits du simple fait d'un rapport factuel ou d'une mesure préparatoire dépourvue par elle-même d'effet juridique⁸⁸. Il pourra en aller différemment d'enquêtes publiques débouchant sur des rapports qui seront susceptibles de porter atteinte au droit à la réputation d'une personne ou encore lorsqu'un tel rapport sera en pratique suivi par l'autorité administrative qui en est le destinataire⁸⁹.

Le droit à une défense pleine et entière sera applicable à un processus décisionnel qui débouche sur une décision finale ou qui présente un certain caractère de finalité. Une mesure provisoire ou interlocutoire de type conservatoire pourra être adoptée sans que la personne concernée ait été entendue au préalable même si cette mesure temporaire a un effet sur ses droits. Dans ce type de situation, les mesures prises doivent l'être rapidement et ne pourront donc pas être précédées d'une procédure contradictoire élaborée⁹⁰.

Le droit à une défense pleine et entière ne s'appliquera pas non plus à des mesures générales et impersonnelles visant l'ensemble d'une collectivité ou encore une catégorie de personnes. Il en ira ainsi des règlements, tarifs et autres mesures à portée générale⁹¹. Toutefois, un règlement qui ne toucherait en pratique qu'une personne ou un petit nombre de personnes pourra être qualifié de quasi judiciaire et donner lieu à une procédure contradictoire préalable⁹².

L'importance de l'atteinte aux droits permettra aux tribunaux de déduire du contexte de la loi l'existence de garanties procédurales fondamentales. Ainsi, face à une situation où une personne est susceptible d'être privée de ses droits, la cour pourra présumer que le législateur n'a pas entendu la priver de son droit à une défense pleine et entière. Cette présomption sera renforcée par l'existence de certains indices dans la loi elle-même, comme nous avons vu précédemment⁹³.

[Page 221]

2) Le devoir d'agir équitablement

Même si une personne n'est pas atteinte strictement dans un droit, on pourra faire valoir qu'elle possédait une expectative raisonnable d'obtenir le privilège sollicité. Les tribunaux reconnaîtront également que certaines décisions entraînent des conséquences défavorables importantes pour la personne ainsi touchée. Dans un tel cas, le processus décisionnel sera assujéti au devoir d'agir avec équité et justice⁹⁴. Le devoir d'agir équitablement n'équivaut pas nécessairement au devoir d'agir judiciairement. Le contenu de cette exigence pourra varier en fonction de certains facteurs adoptés à cette fin par la Cour suprême⁹⁵. Ces facteurs incluent :

1) la nature de la décision recherchée et le processus suivi pour y parvenir;

Plus le processus est de type judiciaire, plus il est probable que l'obligation d'agir équitablement exigera des garanties procédurales importantes. L'on tiendra également compte de la fonction exercée et de la nature du décideur administratif.

2) la nature du régime législatif et les termes de la loi en vertu de laquelle agit l'organisme;

Les garanties procédurales seront plus grandes en l'absence de droit d'appel ainsi que lorsque la décision prise est irrévocable.

3) l'importance de la décision pour les personnes visées;

La protection procédurale sera plus importante lorsque la décision comporte des répercussions graves pour la personne visée.

4) l'attente légitime de la personne visée;

L'existence d'un engagement ou d'une pratique permettra de combler en partie le vide législatif, tel qu'il a été vu précédemment.

5) le choix de la procédure.

Lorsque le décideur administratif possède une latitude quant à son processus décisionnel, le cadre qu'il adopte, ainsi que ses contraintes institutionnelles, doivent être considérés.

Le devoir d'agir équitablement comprend toutefois des garanties procédurales minimales. La personne visée devra avoir connaissance des faits reprochés ainsi que de la décision que l'on projette de prendre. Il faudra également lui offrir une possibilité adéquate de faire connaître son point de vue, même informellement⁹⁶. En pratique, le devoir d'agir équitablement s'imposera à toute mesure discrétionnaire découlant d'une loi et affectant spécialement un individu, à moins que la mesure soit à caractère purement politique⁹⁷.

3) L'expectative légitime

Certains organismes adoptent des directives ou mettent sur pied certaines procédures administratives qui prévoient les éléments d'une procédure contradictoire. L'existence de telles directives ou procédures administratives pourra entraîner l'obligation pour ces organismes de respecter les règles du jeu qu'ils se sont eux-mêmes données, même dans des cas où la loi ou les principes généraux du droit n'exigeraient pas une procédure contradictoire. De plus, l'existence de ces textes et pratiques administratives pourra constituer un indice important pour que la cour conclue à un devoir d'agir judiciairement ou équitablement⁹⁸.

Par ailleurs, une autorité administrative qui ne serait pas strictement requise d'agir judiciairement ou équitablement pourra s'engager envers une personne à lui reconnaître certaines garanties procédurales tels le droit d'être informée au préalable, la possibilité d'obtenir une entrevue personnelle ou de pouvoir exercer un recours administratif. Dans ces cas, la jurisprudence veut que le promettant respecte l'engagement qu'il a ainsi pris librement et le fait de revenir sur cet engagement pourra

[Page 222]

constituer un manquement à l'équité et à la justice naturelle⁹⁹.

2. Le contenu des garanties procédurales

Les garanties procédurales qui s'appliquent à toute procédure contradictoire sont le droit d'être entendu, l'exigence d'impartialité, le droit à la motivation de la décision prise ainsi que l'exigence d'une preuve qui puisse justifier la décision. Si les deux premières garanties possèdent un fondement plusieurs fois centenaire, les deux autres sont apparues plus récemment.

a) Le droit d'être entendu

Le droit d'être entendu, bien connu sous l'appellation de la règle *audi alteram partem*, tire son fondement de la *Magna Carta* édictée en 1215. La règle est apparue par la suite dans de nombreuses lois générales et particulières, notamment dans les chartes des droits. Le droit d'être entendu a connu un essor extraordinaire dans la jurisprudence et continue de se développer pour s'adapter à des circonstances nouvelles.

L'exigence du droit d'être entendu signifie que toute personne qui est susceptible d'être touchée par une autorité administrative soumise à un devoir d'agir judiciairement ou équitablement doit, préalablement à cette décision, être informée des faits et facteurs qui peuvent lui être préjudiciables et avoir une possibilité réelle de faire connaître son point de vue. Il est à remarquer que cette garantie procédurale ne se rapporte qu'au processus décisionnel et non au fond de la décision qui sera éventuellement rendue.

1) L'avis

La personne concernée devra être informée au préalable de l'existence d'une enquête ou de toute autre procédure que le décideur administratif entend suivre. Cet avis devra être transmis à l'intéressé et comporter des détails suffisants pour que la personne concernée puisse localiser l'instance, connaître l'objet de l'instance et identifier les conséquences possibles de la décision, soit une amende, un retrait de permis ou toute autre mesure ou sanction que l'on s'apprête à prendre¹⁰⁰. Cet avis devra être transmis suffisamment à l'avance pour que la personne concernée puisse bénéficier d'un délai raisonnable pour se préparer.

2) L'information

Pour pouvoir participer valablement à l'instance, la personne intéressée devra posséder des informations suffisantes quant aux faits et aux facteurs pertinents. Elle devra donc recevoir un minimum d'information sur le dossier, sans pour autant qu'il lui dévoile tous les faits, dont certains pourraient être confidentiels. Elle devra cependant être informée de la teneur générale de tout rapport ou témoignage qui pourrait être utilisé pour la prise de décision. Plus généralement, elle devra pouvoir prendre connaissance de tous les faits préjudiciables ainsi que de tous les facteurs susceptibles d'influencer la décision. L'exigence de l'information préalable variera en fonction du degré d'atteinte aux droits. Ainsi, dans le cas de mesures disciplinaires, l'on sera plus exigeant que dans un contexte d'enquête publique¹⁰¹.

Il existe des limites au droit à l'information. Celles-ci concernent la confidentialité de certains documents protégés par le secret professionnel de l'avocat, par la loi ou la nécessité de préserver l'indépendance des décideurs¹⁰². Par ailleurs, on n'aura pas à fournir à une personne des faits qui sont déjà connus d'elle ou présumés tels parce qu'ils sont intimement liés à son statut ou à ses activités¹⁰³.

Enfin, la jurisprudence reconnaît qu'« un tribunal ne peut aborder un problème avec un esprit collectif absolument exempt de connaissances générales, communes à d'autres membres de la société et acquises par expérience individuelle, y compris [...] les connaissances acquises par les membres du tribunal à l'occasion de l'exercice de leur fonction »¹⁰⁴. Selon le juge Gonthier, s'exprimant dans

[Page 223]

*Sitba c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*¹⁰⁵, « Les règles de justice naturelle ne devraient pas dissuader les organismes administratifs de tirer parti de l'expérience acquise par leurs membres. » Ces connaissances particulières détenues par un décideur administratif pourront provenir des affaires antérieures déjà décidées ou encore d'une expérience professionnelle antérieure. Ces informations n'auront pas à être communiquées à une personne sauf si elles se réfèrent expressément au cas soumis.

3) La présentation des faits et des facteurs pertinents

En principe, le droit d'être entendu suppose l'existence d'une procédure orale. Celle-ci sera parfois expressément prévue par la loi. Dans les autres cas, l'on pourra exceptionnellement déroger au principe de l'audition si celle-ci n'est nullement indispensable pour la transmission adéquate du point de vue de l'intéressé. Dans ce cas, il devra exister une autre possibilité pour la personne en cause de faire valoir son point de vue¹⁰⁶. Il en sera souvent ainsi lorsque la décision initiale est sujette à un droit d'appel devant un tribunal administratif ou judiciaire.

En principe, l'audition devra avoir lieu en présence du ou des décideurs. Toutefois, la loi pourra prévoir que la fonction d'enquête soit déléguée à d'autres personnes qui feront rapport aux décideurs. Dans le cas des ministres ou du gouvernement, cette délégation du pouvoir d'enquête pourra être implicite¹⁰⁷.

L'article 34 de la *Charte des droits et libertés de la personne* prévoit le droit à l'avocat devant tout tribunal, ce qui inclut les organismes quasi judiciaires ainsi que les commissions d'enquête (art. 102 *L.j.a.*)¹⁰⁸. Dans les cas où l'article 34 ne s'applique pas, le droit d'être représenté par avocat lors d'une instance administrative ne constitue pas un droit absolu, sauf pour une personne « détenue », où ce droit peut se fonder sur l'article 11 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le droit à l'avocat sera reconnu dans des situations où la présence de l'avocat sera nécessaire pour préserver le droit d'une personne à une défense pleine et entière. Ce sera surtout le cas lorsque sont susceptibles de se poser, lors de l'instance, d'importantes questions de droit ou de procédure. Le droit à l'avocat sera également plus facilement reconnu lorsque l'atteinte aux droits d'une personne est importante¹⁰⁹.

Toute audition sera normalement publique conformément à l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, qui reconnaît toutefois que « Le tribunal peut [...] ordonner le huis clos dans l'intérêt de la morale ou de l'ordre public. » L'article 11 d) de la *Charte canadienne* consacre par ailleurs le droit à une audition publique à tout « inculpé ». Dans les autres cas, l'autorité administrative bénéficiera d'une marge de manœuvre quant à la publicité de l'instance¹¹⁰. En pratique, toutefois, le huis clos devra être justifié par un motif d'intérêt public ou par les principes de justice naturelle¹¹¹. À défaut d'ordonner le huis clos, un organisme administratif pourra parfois émettre une ordonnance de non-publication de certaines informations ou témoignages, de façon à assurer la protection du droit à la réputation et à la vie privée des personnes concernées. L'on pourra également ordonner l'exclusion de témoins pendant l'audition d'un autre témoin¹¹².

Un organisme administratif est maître de ses règles de preuve et jouira à cet égard d'une liberté plus grande que les tribunaux judiciaires et, dans certains cas, administratifs soumis à un cadre procédural strict. Ceci permettra à un organisme administratif de tenir compte d'une preuve qui ne serait pas admissible devant une cour de justice, par exemple une preuve par oui-dire. Cependant, une sanction administrative pourrait difficilement s'appuyer sur une

[Page 224]

seule preuve circonstancielle ou sur du oui-dire¹¹³. De plus, une autorité administrative devra, dans tous les cas, permettre à la partie adverse de faire face à une telle preuve de manière adéquate¹¹⁴.

Une personne pourra demander un ajournement ou une suspension de l'instance afin d'obtenir un délai raisonnable pour exercer pleinement son droit à une défense pleine et entière. Cette demande pourra se fonder sur la nécessité de prendre connaissance de certains faits nouveaux, de demander l'assistance d'un avocat ou de produire des témoins ou des documents. Un organisme administratif jouira d'un pouvoir discrétionnaire d'accorder ou de rejeter une telle demande d'ajournement¹¹⁵. Toutefois, un refus d'ajournement pourra être illégal s'il en résultait un préjudice irréparable pour la personne concernée, sans que ce préjudice ne découle de sa propre négligence ou de celle de son procureur¹¹⁶. Il en ira de même de la possibilité de réouvrir l'enquête ou l'audition afin de tenir compte de faits nouveaux¹¹⁷.

4) Le droit de réponse

Qu'elle soit écrite ou orale, la procédure devra prévoir un moyen par lequel la personne intéressée puisse transmettre adéquatement, à l'intérieur d'un délai raisonnable, tous ses arguments. On devra donc lui permettre de faire des représentations sur chaque fait ou facteur pertinent. Une autorité administrative pourra empêcher que l'audition ne déborde du cadre de l'instance et pourra refuser d'entendre des représentations non pertinentes. Toutefois, on exigera qu'elle permette la présentation de toute preuve essentielle, sous peine de violer le droit à une défense pleine et entière¹¹⁸. Cette possibilité de s'exprimer ne va pas jusqu'à pouvoir exiger dans chaque cas que l'on puisse répliquer à chacune des interventions précédentes¹¹⁹.

Le droit de réponse comporte normalement la possibilité de contredire tous les documents et témoignages préjudiciables, ainsi que le droit de présenter des témoins et de produire des documents pour appuyer son point de vue. Selon le juge Chouinard, « Le refus d'entendre une preuve admissible et pertinente est un cas si net d'excès ou de refus d'exercer sa juridiction, qu'il ne nécessite aucune élaboration. »¹²⁰

Lorsqu'un organisme n'est assujéti qu'à un devoir d'agir équitablement, les tribunaux pourront admettre qu'une personne n'ait pas le droit de faire témoigner d'autres personnes en sa faveur mais qu'elle se contente de déposer des documents au soutien de ses prétentions¹²¹.

Lorsqu'un organisme administratif procède à l'audition de témoins, le droit de réponse inclura celui de pouvoir contre-interroger ces témoins, pourvu que les questions posées soient pertinentes à l'instance¹²². Ce droit est consacré par l'article 35 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, qui le limite toutefois à un « accusé ».

Le droit au contre-interrogatoire pourra être refusé si la demande concerne non pas un témoignage déjà rendu mais plutôt un document qui a été déposé¹²³. Certaines décisions ont cependant précisé que le droit au contre-interrogatoire ne devrait être exclu que dans la mesure où il existe un autre moyen adéquat de critiquer le témoignage présenté et de le contredire le cas échéant¹²⁴.

5) Le délibéré

Une fois l'audition terminée, le droit à une défense pleine et entière exige que le ou les décideurs administratifs considèrent les faits et les arguments qui ont été

[Page 225]

présentés. Ceci implique d'abord que l'organisme conserve l'ouverture d'esprit nécessaire pour prendre connaissance de l'ensemble de la preuve. L'on devra également tenir compte de tous les faits et arguments pertinents apportés par la personne concernée. S'il s'agit d'un appel, on devra se pencher sur chaque motif d'appel¹²⁵.

En droit fédéral, le fait pour un organisme administratif de ne pas tenir compte de tous les éléments de preuve dont il dispose constituera un cas d'ouverture d'une demande de contrôle judiciaire¹²⁶. Il va de soi que l'autorité administrative conservera sa pleine liberté d'apprécier les faits et les facteurs pertinents et jugera du poids de la preuve, de la crédibilité des témoignages et des exigences de l'intérêt public¹²⁷.

Il y aura entorse au droit à une défense pleine et entière si le décideur tient compte de facteurs ou de faits qui ne faisaient pas partie du dossier ou qui n'avaient pas été communiqués lors de l'audition¹²⁸. Le ou les décideurs ne pourront pas non plus communiquer avec l'une des parties en dehors du cadre de l'audition afin d'obtenir des informations ou des commentaires additionnels, à moins de réouvrir informellement ou officiellement l'enquête¹²⁹.

De même, un organisme administratif ne pourra décider de points qui n'avaient pas fait l'objet de l'instance. Ainsi, l'on ne pourra imposer une sanction disciplinaire pour une infraction autre que celle qui avait été communiquée à l'intéressé ou encore ajouter une condition à un permis ou une sanction additionnelle à moins que la possibilité d'une telle addition ou modification ne soit apparue lors de l'instance¹³⁰.

Pour participer valablement à la décision, un membre devra avoir entendu la preuve au préalable et pris connaissance de l'ensemble du dossier¹³¹. Cette règle pourra être moins inflexible lorsque la preuve qui n'a pas été entendue par un participant n'est pas contestée ou encore lorsqu'il n'existe pour le décideur qu'un devoir d'agir équitablement¹³². Lorsque la loi prévoit que la décision sera collégiale, le délibéré devra être collectif et chaque membre devra souscrire à la décision ou exprimer sa

dissidence. Selon le juge Décary, « Il faut qu'il y ait une intention commune, chaque membre devant être informé, dans les grandes lignes à tout le moins, du point de vue de chacun de ses collègues. »¹³³

Enfin, la décision devra être prise dans un délai raisonnable à compter de l'introduction de la procédure puisqu'un délai indu dans la durée du processus décisionnel pourrait constituer un déni de justice. Cette règle, déjà expressément mentionnée à l'article 11 b) de la *Charte canadienne* où elle vise toute personne inculpée, peut également se fonder sur l'article 7 de cette *Charte* lorsque l'instance administrative est susceptible d'avoir une incidence sur la vie, la liberté ou la sécurité d'une personne. La Cour suprême a également étendu cette règle en droit administratif. La sanction d'un délai déraisonnable pourra être l'arrêt des procédures si la poursuite du processus décisionnel est de nature à discréditer l'administration de la justice administrative ou à violer de manière importante les droits fondamentaux de la personne visée. Alternativement, la cour pourra ordonner à l'autorité administrative intimée de rendre la décision dans un délai déterminé ou déterminable. La décision déjà rendue pourra être annulée si la personne visée n'a pas eu droit à une défense pleine et entière à cause du délai indu¹³⁴.

Pour sa part, la *Loi sur les Cours fédérales* confère à la Cour fédérale le pouvoir d'ordonner à un office fédéral d'accomplir un acte dont il a déraisonnablement retardé l'exécution¹³⁵. En pratique, un délai déraisonnable survenu entre le début de la procédure et l'audition elle-même sera davantage susceptible d'entraîner l'arrêt des procédures plutôt qu'un délai intervenu lors du délibéré. En effet,

[Page 226]

dans le premier cas, le délai pourra causer à une personne un préjudice dans la préparation de sa défense. En revanche, un délai indu à décider d'une affaire déjà entendue pourra entraîner un préjudice matériel ou moral¹³⁶.

b) L'impartialité administrative

Le principe d'impartialité, consacré par la règle *nemo iudex in propria causa*, tire son fondement des principes généraux du droit en plus d'être reconnu à l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, ainsi qu'à l'article 2 e) de la *Déclaration canadienne des droits*¹³⁷. Il figure également parmi les principes de justice fondamentale à l'article 7 de la *Charte canadienne* et il est reconnu expressément à l'article 11 d), qui prévoit que tout inculpé a le droit d'être jugé par un tribunal indépendant et impartial. L'exigence de l'impartialité tend à assurer à toute personne susceptible d'être affectée dans ses droits que la décision sera prise par une ou des personnes qui présentent des garanties élémentaires de neutralité à son égard. Il est à noter que l'on n'exige que l'apparence de l'impartialité. Il surviendra des cas où il sera impossible de prouver l'existence d'un intérêt ou d'un préjugé. Il faudra alors prouver que le décideur a agi de mauvaise foi ou de manière discriminatoire.

Un intérêt pécuniaire constituera normalement une cause de disqualification pour un membre d'une autorité administrative. La seule détention d'un tel intérêt financier créera une présomption de partialité. Cet intérêt pécuniaire devra être direct, certain et personnel par rapport à l'objet de l'instance¹³⁸.

Dans le cas d'un intérêt moral, un simple soupçon d'existence d'un préjugé ne suffira pas pour entraîner la disqualification d'un décideur.

Le juge Delisle a bien précisé de la manière suivante les éléments de la crainte de partialité. Celle-ci devra :

« a) être raisonnable, en ce sens qu'il doit s'agir d'une crainte, à la fois logique, c'est-à-dire qui s'infère de motifs sérieux, et objective, c'est-à-dire que partagerait la personne décrite à b) ci-dessous, placée dans les mêmes circonstances; il ne peut être question d'une crainte légère, frivole ou isolée;

b) provenir d'une personne :

1. sensée, non taillonne, qui n'est ni scrupuleuse, ni angoissée, ni naturellement inquiète, non plus que facilement portée au blâme;

2. bien informée, parce que ayant étudié la question, à la fois à fond et d'une façon réaliste, c'est-à-dire dégagée de toute émotion; la demande de récusation ne peut être impulsive ou encore, un moyen de choisir la personne devant présider les débats; et

c) reposer sur des motifs sérieux; dans l'analyse de ce critère, il faut être plus exigeant selon qu'il y aura ou non enregistrement des débats et existence d'un droit d'appel. »¹³⁹

Outre les préjugés traditionnels relatifs à des relations personnelles, à des liens sociaux ou professionnels, ou à des comportements lors de l'instance qui dénotent de l'animosité ou l'existence d'un préjugé, le droit administratif reconnaît d'autres types de préjugés particuliers.

Certains de ces préjugés découleront de la qualification des membres de certaines autorités administratives. Ces préjugés seront parfois qualifiés d'*occupational bias*. D'autres possibilités de préjugés découleront de l'état de concurrence qui pourrait exister entre un membre d'une autorité administrative et une personne qui comparait devant cette instance. Ce sera notamment le cas d'un membre d'un organisme disciplinaire professionnel qui est en compétition d'affaires avec le membre visé par l'instance¹⁴⁰. Si la loi prévoit expressément cette possibilité, les tribunaux se montreront davantage souples bien que le droit à l'impartialité est également reconnu à l'article 23, qui, dans les cas où cette disposition est applicable, a préséance sur toute disposition législative ou réglementaire inconciliable.

[Page 227]

La spécialisation de beaucoup d'organismes administratifs entraînera souvent que ses membres seront choisis en fonction de leur expertise dans le secteur régi par cet organisme. Cette connaissance du secteur rendra inévitable que dans le cadre d'activités antérieures, un membre d'un organisme ait parfois été impliqué dans une affaire qu'il aura à trancher une fois nommé. Il va de soi que ce membre aura alors coupé toutes ses attaches professionnelles antérieures et que sa loyauté ira exclusivement à l'organisme administratif dont il fera partie. Toutefois, il pourra exister, dans certaines situations, un doute raisonnable sur l'existence d'un préjugé en raison d'une position antérieure partisane prise par ce membre. Les tribunaux distingueront ici entre le fait d'avoir œuvré de façon même partisane dans un secteur donné et celui de s'être engagé antérieurement dans l'affaire qui est soumise à une instance administrative. Ainsi, un membre d'une juridiction du travail pourra avoir dans le passé occupé des fonctions syndicales ou patronales sans pour autant être disqualifié. Cependant, si un tel membre a déjà participé en cette qualité à une affaire soumise à sa compétence, il devra alors se récuser¹⁴¹.

D'autres préjugés propres au droit administratif pourront découler de l'organisation même d'une autorité administrative. Parfois, le mode de nomination de certains membres fait en sorte que ceux-ci sont nommés à titre de délégués représentant alors des associations de producteurs ou de consommateurs, d'employeurs ou d'employés au sein d'organismes administratifs qui œuvrent dans des secteurs économiques ou sociaux. Ce mode de nomination entraînera alors une double loyauté pour les personnes ainsi désignées. Même si elles assumeront leurs nouvelles fonctions avec conscience et impartialité, elles n'en devront pas moins se rappeler leur devoir de représenter le mieux possible au sein de l'autorité administrative les intérêts du groupe dont elles sont issues. Il s'agit là d'un phénomène décrit sous le nom de *built-in bias*. Il va de soi que le membre-délégué ne pourra pas avoir été impliqué directement dans une affaire dont il a à décider¹⁴². Il n'est pas certain que ce mode de nomination soit pleinement conforme aux prescriptions de l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne* ou de l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, dans la mesure où ces dispositions sont applicables.

L'organisation interne d'une autorité administrative pourra également faire en sorte qu'un membre joue un double rôle dans le processus décisionnel. Ainsi, le mandat de plusieurs organismes de régulation économique comprend à la fois le rôle d'enquêter, de décider, de poursuivre les contrevenants et enfin de décider des sanctions à prendre, le cas échéant, contre ces derniers. Cette multiplicité de rôles a été explicitement voulue par le législateur. La Cour suprême du Canada considère que ce cumul de fonctions ne constitue pas à lui seul une entorse au principe d'impartialité¹⁴³. L'on ne pourra toutefois pas confier à une même personne le soin d'enquêter, de préparer une plainte et de siéger par la suite au sein de la formation chargée de décider de cette même plainte¹⁴⁴.

Un membre d'une autorité administrative ne pourra pas non plus siéger en appel de sa propre décision, ce qui irait à l'encontre du principe d'impartialité. Toutefois, l'on admettra parfois l'existence d'une situation où un même organisme intervient dans le cadre de deux rôles différents sur les mêmes faits, soit qu'il décidera d'entériner les conclusions d'une enquête qu'il a lui-même effectuée ou siégera en révision d'une décision administrative qu'il a été appelé à rendre antérieurement. Ce type de préjugé sera encore ici voulu par le législateur, qui aura associé ces différentes fonctions au sein d'un même organisme¹⁴⁵.

D'autres préjugés pourront découler d'une politique administrative. Un décideur administratif sera souvent appelé à exprimer des opinions, des commentaires ou à adopter des principes directeurs destinés à sous-tendre l'ensemble de ses décisions sur un point précis. Ce phénomène n'est pas répréhensible en soi puisqu'il permet d'assurer une plus grande transparence et cohérence dans le processus décisionnel. Toutefois, il y aura un risque de conflit lorsqu'un décideur se sera déjà prononcé à l'avance dans un sens déterminé sur une affaire ou une catégorie d'affaires qu'il aura à décider. Pour juger si cette expression d'intention entraîne un doute raisonnable sur l'existence d'un préjugé, les tribunaux chercheront à connaître si ces propos ou écrits manifestent que le décideur administratif a déjà pris position directement et catégoriquement sur le cas soumis. Dans l'affirmative, il y aura entorse au principe d'impartialité.

[Page 228]

Par contre, si l'expression d'intention est demeurée générale et laisse place à l'ouverture d'esprit dans l'examen des cas particuliers, le décideur ne sera pas disqualifié. À cet égard, l'on admettra plus facilement qu'un membre d'un organisme à caractère politique, tel un conseil municipal, exprime ouvertement son point de vue, alors qu'on s'attendra à ce qu'un membre d'un tribunal administratif respecte une obligation de réserve¹⁴⁶.

De même, s'il est loisible et parfois souhaitable qu'un organisme administratif collégial développe des politiques d'interprétation et de mise en œuvre des lois et des règlements qu'il est chargé d'appliquer, ces techniques de consultation et de concertation ne devront pas prendre la forme de mesures coercitives pour amener chacun des membres de l'organisme à appliquer cette politique dans un cas donné¹⁴⁷.

c) Les autres exigences de procédure

Les tribunaux considèrent qu'une décision administrative, particulièrement lorsqu'elle impose une sanction, devra se fonder sur une preuve pertinente au dossier qui puisse sous-tendre la décision prise. L'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* mentionne également, à son paragraphe 4 d), l'absence de preuve comme l'un des cas d'ouverture du contrôle judiciaire. En plus de constituer une erreur de droit, l'absence de preuve est parfois considérée comme un cas de défaut ou d'excès de compétence ou encore comme une violation des règles de la justice naturelle¹⁴⁸.

L'obligation de motiver une décision susceptible de toucher spécialement les droits d'une personne sera également une exigence impérative dans la plupart des cas. L'article 24 de la *Charte des droits et libertés de la personne* dispose que « Nul ne peut être privé de sa liberté ou de ses droits, sauf pour les motifs prévus par la loi et suivant la procédure prescrite. » Il va de soi que l'on ne pourra savoir si les motifs de la décision sont prévus par la loi lorsque ces motifs ne sont pas communiqués à la personne intéressée.

Lorsque la loi précise qu'une décision doit être motivée, l'on pourra, en cas d'absence de motifs, s'adresser à la cour pour obtenir que les motifs soient fournis ou encore faire préciser les motifs lorsque la décision est insuffisamment motivée¹⁴⁹. Une décision dépourvue de motifs ou dont les motifs sont par trop imprécis ou insuffisants pourra également faire l'objet d'une demande d'annulation dans la mesure où l'exigence de la motivation aura constitué une disposition impérative de la loi, comme c'est le cas pour les décisions administratives défavorables rendues par l'Administration gouvernementale, selon l'article 8 de la *Loi sur la justice administrative*¹⁵⁰. Lorsque la loi ne comporte pas d'exigence spécifique relativement au degré de précision que doivent comporter les motifs de la décision, l'on tiendra compte de la nature de la décision, du contexte procédural et du niveau d'expertise des décideurs et des parties. Si les motifs sont incohérents ou substantiellement incomplets, la décision sera susceptible d'être annulée comme étant déraisonnable. Alternativement, la cour pourra retourner le dossier au décideur pour qu'il adopte une décision suffisamment motivée¹⁵¹.

Lorsque la loi ne prévoit pas la motivation d'une décision et que l'article 24 de la *Charte des droits et libertés de la personne* ne s'applique pas, il n'existe pas d'obligation générale quant à la motivation¹⁵².

Toutefois, la Cour suprême a statué qu'« il est maintenant approprié de reconnaître que, dans certaines circonstances, l'obligation d'équité procédurale requerra une explication écrite de la décision [...] dans des cas [...] où la décision revêt une grande importance pour l'individu, dans des cas où il existe un droit d'appel prévu

[Page 229]

par la loi, ou dans d'autres circonstances, une forme quelconque de motifs écrits est requise »¹⁵³.

Certains vices de forme autres que des manquements à la justice naturelle ou au devoir d'agir équitablement pourront dans certains cas donner ouverture au contrôle judiciaire. Ce sera le cas notamment de défauts de signature, de publication, ou d'approbation administrative, de délais pour accomplir une formalité ou obtenir un rapport. Le simple vice de forme sera souvent protégé par l'existence de clauses privatives et les tribunaux posséderont toujours un pouvoir discrétionnaire d'intervenir ou non selon la nature de l'irrégularité. À ce sujet, l'article 18.1 (5) de la *Loi sur les Cours fédérales*¹⁵⁴ prévoit que la cour « peut rejeter toute demande de contrôle judiciaire fondée uniquement sur un vice de forme si elle estime qu'en l'occurrence le vice n'entraîne aucun dommage important ni déni de justice et, le cas échéant, valider la décision ou l'ordonnance entachée du vice et donner effet à celle-ci selon les modalités de temps et autres qu'elle estime indiquées ».

Pour déterminer si un vice de forme peut donner ouverture au contrôle judiciaire, les tribunaux se demanderont si l'exigence procédurale en cause possédait un caractère impératif ou au contraire purement directif. Dans le premier cas, il s'agira d'une formalité essentielle dont la violation sera susceptible de constituer un excès de compétence. Il en ira différemment de procédures jugées simplement directives. Dans ce dernier cas, l'inobservation d'une telle règle n'entraînera aucune conséquence quant à la validité de la mesure.

Pour ranger un vice de forme parmi les dispositions à caractère impératif ou simplement directif, les tribunaux examineront d'abord si la loi elle-même établissait la conséquence du vice de forme sur la légalité de la décision. L'on se demandera aussi si cette procédure constituait un élément créateur de compétence. L'on se demandera également si le vice de forme concernait une garantie destinée à protéger les droits des citoyens. Par exemple, les cours seront susceptibles de considérer comme impératif le respect de la procédure relative à une mesure d'expropriation ou à la tenue d'un référendum¹⁵⁵.

Enfin, l'existence d'un préjudice sérieux du fait de la violation d'une règle de forme constituera l'un des facteurs essentiels pour justifier une intervention judiciaire¹⁵⁶.

3. Les cas d'exception

En principe, la violation d'une garantie procédurale impérative selon la loi ou les principes généraux du droit constituera un excès de compétence qui donnera ouverture au contrôle judiciaire même en présence d'une clause privative. Toutefois, il existe certaines exceptions à ce principe et des moyens de défense pourront être opposés afin d'éviter l'annulation de la décision viciée.

Ainsi, certaines lois particulières pourront restreindre le droit à une défense pleine et entière. Dans la mesure où de telles restrictions sont compatibles avec les dispositions pertinentes des chartes des droits, elles pourront être opposées avec succès à une contestation fondée sur l'inobservation des principes de justice naturelle. Cependant, de telles dispositions seront interprétées restrictivement. Il en ira autrement de restrictions aux garanties procédurales qui proviendraient d'un simple règlement ou d'une directive qui ne bénéficierait pas d'une habilitation législative expresse. Dans ce cas, le texte restrictif sera mis de côté au profit du droit à un devoir d'agir judiciairement ou équitablement¹⁵⁷.

Dans certaines circonstances, l'on pourra opposer un état de nécessité au plein respect des garanties procédurales exigées par les principes de justice naturelle ou par la loi. Il s'agira le plus souvent de situations d'urgence¹⁵⁸.

Il pourra aussi arriver que tous les membres compétents légalement pour siéger au sein d'une autorité administrative soient préjugés. Dans ce cas, l'on se retrouve devant un cul-de-sac. En effet, l'organisme ne pourra respecter pleinement le principe d'impartialité dans la mesure où la loi ne permettrait pas le remplacement des membres suspects de partialité. Dans ce cas, les tribunaux auront à juger si l'intérêt public exige que l'on maintienne quand même la validité de la décision ou des procédures ou encore si le droit d'être traité

[Page 230]

impartialement n'est pas plus important dans un cas particulier que l'intérêt collectif¹⁵⁹.

Comme on l'a vu précédemment pour le vice de forme, l'on considérera parfois qu'un manquement aux garanties exigées par une procédure contradictoire ne viciera pas la décision lorsque l'entorse aux principes de justice naturelle ou au devoir d'agir équitablement n'a pas entraîné de préjudice important ou de déni de justice. Il est essentiel que la personne touchée soit en mesure de prouver qu'elle est lésée par l'entorse aux garanties procédurales auxquelles elle était en droit de s'attendre. En revanche, l'on ne doit pas considérer à cette fin si une audition équitable eût conduit à une décision différente. Selon le juge LeDain, « Il faut considérer le droit à une audition équitable comme un droit distinct et absolu qui trouve sa justification essentielle dans le sens de la justice en matière de procédure à laquelle toute personne touchée par une décision administrative a droit. Il n'appartient pas aux tribunaux de refuser ce droit et ce sens de la justice en fonction d'hypothèses sur ce qui aurait pu être le résultat de l'audition. »¹⁶⁰

L'existence d'un droit d'appel aura, dans certains cas, un effet curatif sur l'irrégularité procédurale commise lors de l'adoption de la décision initiale.

Pour déterminer si un appel peut avoir un tel effet curatif, il conviendra d'abord de considérer la nature de l'appel. Lorsque l'appel prévoit une nouvelle audition en bonne et due forme, l'appelant ou l'appelante pourra faire valoir les points qu'il n'aurait pu présenter ou réfuter en première instance devant une autorité administrative d'appel réputée impartiale. Toutefois, s'il ne s'agit que d'un appel sur dossier, une déficience dans la preuve ne pourrait être corrigée à ce niveau¹⁶¹.

Un second élément qui sera susceptible d'être considéré concerne le fardeau de la preuve. Lorsque la décision initiale sera défavorable pour l'appelant, celui-ci aura habituellement le fardeau de la preuve en appel. Il sera donc parfois placé dans une situation plus difficile qu'en première instance. Peut-on dire alors que l'appel présente un caractère curatif? Il conviendra aussi de se demander si la décision initiale entachée d'un vice procédural pourra être mise en œuvre et exécutée malgré l'appel. S'il en est ainsi, l'appelant pourrait subir un préjudice à l'égard duquel l'appel n'aurait pas d'effet curatif.

Même lorsque l'appel a un effet curatif sur un manquement à la procédure en première instance, cela ne signifie pas que la procédure initiale puisse être inéquitable ou entachée de partialité¹⁶².

Enfin, la personne touchée par un accroc à une exigence procédurale pourra avoir abandonné son droit à se plaindre de ce motif d'illégalité. Cet abandon du droit sera constaté lorsque la personne concernée aura sciemment laissé passer l'occasion de se plaindre. La personne intéressée devra donc dénoncer tout accroc à la procédure qui la lèse dans ses droits aussitôt qu'elle l'aura constaté¹⁶³.

C- L'illégalité relative au contenu de la décision

En plus des questions portant sur la compétence du décideur ainsi que sur la procédure suivie, le contrôle judiciaire s'étend également à la légalité interne des actes administratifs. Ce type d'illégalité concerne les erreurs de droit, les détournements de pouvoir ainsi que certaines erreurs commises dans l'appréciation des faits.

1. L'erreur de droit

L'erreur de droit s'est développée très tôt comme cas d'ouverture du contrôle judiciaire à l'endroit des tribunaux inférieurs, judiciaires ou administratifs. Progressivement s'est développée une règle de déférence envers les organismes administratifs spécialisés. La jurisprudence récente prévoit certains critères d'intervention judiciaire en cas d'erreur de droit.

a) L'erreur – absence de compétence

Nous avons vu précédemment certains cas d'erreur – absence de compétence où une autorité administrative usurpait une compétence qu'elle n'avait pas en décidant erronément que la loi lui permettait d'agir. Ce type

[Page 231]

d'erreur touchant l'existence même de la compétence légale d'un décideur administratif pourra être contrôlé en tout temps, même en présence d'une clause privative ou d'un droit d'appel¹⁶⁴.

b) L'erreur dans l'exercice d'une compétence

Il pourra également survenir une situation où, sans outrepasser le domaine de compétence qui lui est dévolu, une autorité administrative se voit reprocher d'avoir commis une erreur dans l'interprétation d'une loi, d'un règlement ou d'un autre texte juridique qu'elle a pour mandat de considérer ou d'appliquer pour exercer pleinement son mandat.

Historiquement, les tribunaux exerçaient leur pouvoir de surveillance sur toute erreur de droit apparente à la lecture du dossier. Saisis par voie d'appel, ils allaient plus loin encore, substituant leur propre interprétation à celle de l'auteur de la décision initiale. L'avènement de tribunaux et organismes spécialisés à qui le législateur a conféré des responsabilités différentes à maints égards de celles des tribunaux inférieurs traditionnels a amené les cours de justice à manifester une grande déférence pour

l'intention manifeste du législateur de créer des entités relevant du pouvoir exécutif plutôt que du pouvoir judiciaire. Cette déférence est cependant tempérée par le souci des cours de justice de remplir pleinement leur mission constitutionnelle d'assurer la primauté du droit.

À cette fin, la Cour suprême a développé une grille d'analyse dite pragmatique et fonctionnelle pour déterminer le degré de déférence ou de retenue judiciaire que les cours supérieures doivent manifester lorsqu'elles sont saisies d'une prétendue erreur de droit¹⁶⁵. La cour a remplacé en 2008 l'appellation « analyse pragmatique et fonctionnelle » par celle de l'analyse de la norme de contrôle¹⁶⁶.

Cette analyse comporte une série de quatre facteurs, que nous verrons ci-après. Ces facteurs sont évalués globalement. La cour n'interviendra que si le résultat de l'analyse permet de conclure que l'erreur alléguée est suffisamment grave pour constituer un excès de compétence, donnant ouverture au contrôle judiciaire.

L'analyse pragmatique et fonctionnelle a été d'abord utilisée à l'égard d'organismes exerçant une fonction quasi judiciaire. Elle a été étendue ensuite à l'ensemble des décisions rendues par toute autorité administrative, notamment par le gouvernement, un ministre ou une collectivité locale¹⁶⁷. Le recours à l'analyse de la norme de contrôle ne sera pas nécessaire pour certains types de questions pour lesquelles la Cour suprême a déjà déterminé adéquatement la norme de contrôle applicable, soit dans sa jurisprudence antérieure, soit selon la nature de la question en litige¹⁶⁸, comme nous le verrons ci-après. Cette situation est de plus en plus fréquente.

c) Les facteurs de l'analyse de la norme de contrôle

Les quatre facteurs dégagés par la Cour suprême peuvent se décomposer en deux facteurs généraux, soit les clauses privatives et l'objet de la loi, et deux facteurs particuliers, soit l'expertise et la nature du problème. Les deux premiers facteurs sont invariables pour l'organisme dont la décision est contestée, alors que les deux derniers pourront varier selon les questions en litige. Aucun de ces facteurs n'est déterminant.

1- Les clauses privatives

Le premier facteur consiste à examiner le libellé des dispositions qui confèrent une compétence à une autorité administrative. Il s'agit de vérifier si le législateur a cherché à empêcher la remise en cause des décisions rendues par les cours de justice.

Les situations suivantes pourront être constatées.

– la loi confère un droit d'appel de la décision à un tribunal. En principe, le tribunal d'appel, qui pourra être la Cour du Québec, la Cour d'appel fédérale ou un autre tribunal judiciaire ou administratif, n'a pas à manifester de déférence envers l'auteur de la décision initiale¹⁶⁹. Toutefois, la plus grande spécialisation de

[Page 232]

ce dernier pourra limiter considérablement la portée de l'intervention du tribunal d'appel, comme nous le verrons ci-après¹⁷⁰. Il en ira de même lorsque le droit d'appel est limité à certains types d'erreurs de droit ou de compétence.

– la loi comporte une clause privative dite intégrale. Ces clauses interdisent l'exercice du contrôle judiciaire sauf en cas d'absence ou d'excès de compétence. Ce facteur incite à une grande déférence judiciaire, bien qu'il ne soit pas déterminant à lui seul¹⁷¹.

– la loi comporte des expressions telles que « la décision est finale et sans appel » ou la fonction exercée « relève de la compétence exclusive » du décideur. Ces expressions constituent, selon la Cour suprême, des clauses privatives partielles qui sont susceptibles d'inciter la cour à manifester une certaine déférence judiciaire¹⁷².

2- L'objet de la loi habilitante

Ce facteur est le plus subtil à appliquer puisqu'il se fonde sur la finalité de la loi qui attribue une compétence à une autorité administrative.

Il est reconnu que certaines institutions ont été créées pour servir de « juridictions parallèles » aux cours de justice. Il s'agit de situations où le milieu assujéti désirait que les différends dans ce secteur soient tranchés par des entités ayant la confiance du milieu. Il s'agit essentiellement des nombreuses juridictions du travail, ainsi que des conseils de discipline et autres organismes de règlement des différends formés à l'initiative de groupes professionnels¹⁷³.

En revanche, lorsqu'un tribunal administratif ne possède qu'une compétence concurrente à celle de tribunaux judiciaires, ceci sera susceptible d'entraîner une moindre déférence judiciaire¹⁷⁴.

Par ailleurs, lorsque la fonction d'un décideur vise non pas à trancher les droits des parties mais plutôt à tenir compte de différents intérêts et considérations de nature politique, économique ou sociale, cet élément incitera à la déférence judiciaire¹⁷⁵.

L'on qualifiera alors la fonction de « polycentrique », puisqu'elle tient compte d'intérêts multiples et opposés ou de considérations relevant de l'intérêt public et non pas seulement des intérêts et facteurs de la personne visée ou des parties en présence. Les organismes de régulation économique, les ministres, les conseils municipaux jouent souvent un tel rôle. Ceci entraînera une plus grande déférence judiciaire. À l'opposé, lorsque le décideur a pour seule fonction de vérifier si une personne remplit ou non les conditions requises pour obtenir une prestation ou se voir infliger une sanction, la fonction exercée se rapproche alors davantage de la fonction judiciaire, donnant lieu à une moins grande déférence judiciaire. Encore une fois, rappelons qu'aucun facteur n'est déterminant à lui seul¹⁷⁶.

3- La nature du problème

La question en litige peut concerner une question générale de droit, une question d'interprétation de dispositions à caractère technique ou particulier, ou encore une question mixte d'application du droit aux faits.

Les cours de justice considèrent que les questions générales de droit ne peuvent relever de la compétence

[Page 233]

exclusive d'un tribunal ou organisme administratif lorsqu'elles sont susceptibles de se poser dans divers contextes. La mission des cours de justice est d'assurer la cohérence dans l'interprétation de règles générales de droit, de manière à empêcher la « balkanisation » du droit qu'engendreraient des décisions contradictoires de diverses autorités administratives concernant le sens et la portée de textes généraux¹⁷⁷.

En principe, les cours seront susceptibles de substituer leur décision à celle du décideur initial en pareil cas, sans montrer quelque déférence que ce soit envers ce dernier, sous réserve du facteur de l'expertise, que nous verrons ci-après.

La question de droit pourra concerner l'interprétation d'une disposition d'une convention collective ou d'un règlement à caractère très particulier, dans des domaines aussi divers que la construction, les télécommunications, la santé et la sécurité au travail. Souvent, ces normes ont été négociées formellement ou informellement par les parties ou groupes intéressés. Les cours de justice seront susceptibles de considérer qu'une certaine latitude doit être laissée au décideur, dans un tel contexte, pour interpréter le texte à la lumière du contexte général de la loi ou de l'instrument juridique – cadre de cette mesure¹⁷⁸.

Enfin, si la question est une question mixte de faits ou de droit, il s'agira de déterminer si les faits au dossier permettent ou non l'application d'une règle de droit, générale ou particulière. Dans un tel cas, les cours de justice se montreront en général circonspectes vu que le rattachement à la mission traditionnelle des cours de justice n'est pas évident. Il ne s'agit pas en effet de « dire » le droit mais seulement de vérifier si le décideur aurait excédé sa compétence en appliquant erronément une norme à une situation de faits¹⁷⁹. Ce facteur sera ici examiné à la lumière d'un autre facteur, celui de l'expertise que nous verrons maintenant.

4- L'expertise

Ce facteur nous apparaît être le plus important des quatre facteurs de l'analyse de la norme de contrôle. Il est indissociable du facteur précédent, soit la nature du problème.

En effet, l'expertise d'un décideur est une notion relative. Elle variera selon la nature de la question de droit en litige.

Les cours de justice détermineront pour chaque question en litige, le niveau d'expertise du décideur puis le compareront à leur propre expertise en tant que juge¹⁸⁰.

La détermination de l'expertise d'une autorité ou d'un tribunal administratif tiendra compte de plusieurs éléments. Parmi eux, l'on peut noter :

- les exigences législatives de qualification des membres;
- la présomption d'expertise qui découle de l'exercice de leur mandat spécialisé;
- l'organisation interne de l'organisme (présence de conseillers, collégialité);
- la cohérence décisionnelle de l'organisme (décisions antérieures, lignes directrices...);
- le caractère multifonctionnel de l'organisme, le cas échéant (participation à l'élaboration de politiques).

Il pourra survenir qu'une autorité administrative se voit reconnaître un niveau élevé d'expertise et

[Page 234]

de spécialisation à l'égard de certaines questions seulement¹⁸¹.

Ainsi, un arbitre de griefs a parfois à considérer les chartes des droits dans l'exercice de ses fonctions. Ceci ne lui confère pas le statut d'expert pour interpréter ces lois fondamentales. Il en ira de même d'autres lois générales ou particulières qu'il aura à considérer dans des cas particuliers. En revanche, l'arbitre pourra se voir reconnaître le statut de tribunal spécialisé pour interpréter une convention collective ou une règle de droit relative au contrat individuel ou collectif de travail¹⁸².

Ce facteur sera également considéré pour déterminer le degré de déférence qu'un tribunal d'appel doit manifester envers un décideur initial. Lorsque le tribunal d'appel est lui-même spécialisé, comme c'est le cas pour le Tribunal administratif du Québec ou la Commission des lésions professionnelles, aucune déférence ne s'impose. Par contre, lorsque la Cour du Québec agit comme tribunal d'appel, elle devra démontrer une grande déférence à l'égard de l'auteur de la décision sujette à appel, en application des facteurs précédents, vu l'absence de spécialisation des juges de la Cour du Québec¹⁸³.

d) Les normes de contrôle

L'évaluation globale des quatre facteurs de l'analyse de la norme de contrôle permet de déterminer la norme de contrôle applicable à chacune des questions en litige. La Cour suprême a dégagé deux normes distinctes de contrôle, selon le degré de déférence à observer dans un cas donné¹⁸⁴.

La première norme de contrôle est celle de la décision correcte. La cour ne manifeste ici aucune déférence judiciaire. Elle pourra donc substituer sa propre interprétation du droit à celle retenue par l'auteur de la décision contestée¹⁸⁵.

Cette norme permet de contrôler toute erreur de bonne foi commise dans l'interprétation d'un texte juridique qu'un décideur considère dans le cadre de ses fonctions¹⁸⁶.

La norme de la décision correcte s'appliquera aux types de questions suivantes, sans avoir à procéder au préalable à l'analyse de la norme de contrôle :

- 1- les questions constitutionnelles;
- 2- les questions relatives à l'existence de la compétence du décideur;
- 3- les questions concernant la délimitation des compétences respectives des tribunaux spécialisés concurrents¹⁸⁷.

Elle sera également susceptible de s'appliquer aux questions de droit revêtant une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et qui sont étrangères au domaine d'expertise du décideur¹⁸⁸. L'on aura donc recours aux facteurs de l'analyse de la norme de contrôle pour déterminer si la norme de la décision correcte s'appliquera ou non à une question de droit soulevant cette problématique.

Habituellement, les questions relatives au sens et à la portée d'une disposition d'une loi d'application générale (**Code civil du Québec, Charte des droits et libertés de la personne...**) ou de toute règle générale de droit entreront dans cette catégorie. Il en ira différemment de la simple application aux faits de ces dispositions ou règles de droit. La ligne de démarcation entre l'interprétation et

[Page 235]

l'application d'une telle norme juridique sera parfois très ténue¹⁸⁹.

La seconde norme de contrôle est, depuis 2008, celle de la décision raisonnable. Celle-ci fusionne les deux anciennes normes de la décision déraisonnable *simpliciter* et celle de la décision manifestement déraisonnable¹⁹⁰.

Selon la Cour suprême, le caractère raisonnable d'une décision tient principalement à sa justification; à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit¹⁹¹.

Une décision sera également déraisonnable si elle conduit à un résultat absurde, clairement contraire à la finalité du texte habilitant et des valeurs fondamentales de notre régime juridique¹⁹².

La norme de la décision raisonnable s'appliquera aux types de questions suivantes, sans avoir besoin nécessairement de procéder à une analyse de la norme de contrôle :

- 1- les pures questions de faits (dont il sera question ci-après);
- 2- les questions mixtes de faits et de droit (simple application du droit aux faits);
- 3- les questions relevant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire ou politique.

Les questions de droit relatives à l'interprétation par un décideur de sa loi constitutive ou d'une loi connexe seront habituellement assujetties à la norme de la décision raisonnable, en application de l'analyse de la norme de contrôle¹⁹³.

La norme de la décision raisonnable se rapproche de celle de l'erreur manifeste et dominante utilisée par les cours d'appel lorsqu'elles examinent les conclusions de faits retenues par la cour de première instance¹⁹⁴.

La notion de raisonnabilité n'est pas univoque mais est plutôt à géométrie variable, selon une échelle de déférence qui varie en fonction du contexte particulier de chaque type de cas¹⁹⁵. Ainsi, la Cour suprême est susceptible d'accorder une plus grande déférence judiciaire à une décision à caractère politique ou sujette à une clause privative intégrale, comparativement à une décision de type quasi judiciaire sujette à un appel judiciaire.

2. Le détournement de pouvoir

Le détournement de pouvoir constitue le fait, pour une autorité administrative, de se servir d'un pouvoir discrétionnaire pour des fins ou des motifs qui ne sont pas pertinents eu égard au mandat d'intérêt public qui lui est confié par la loi. L'on peut rattacher au détournement de pouvoir la recherche d'un but impropre et la non pertinence des motifs, la mauvaise foi ainsi que la discrimination.

a) La recherche d'un but impropre et la non-pertinence des motifs

Tout pouvoir discrétionnaire comporte ses limites. Il est en effet encadré par la loi habilitante. Ainsi, la jurisprudence sanctionne-t-elle d'illégalité les décisions prises à l'extérieur du cadre de la loi parce qu'adoptées pour une fin autre que celle voulue par le législateur. Les tribunaux ont adapté en droit administratif la notion de l'*ultra vires* qui était déjà utilisée en droit privé, particulièrement en droit des compagnies. Ce principe de l'*ultra vires* s'applique à toutes les autorités administratives créées par la loi, quelle que soit la généralité des termes utilisés pour décrire leur mandat et leurs pouvoirs¹⁹⁶.

Le **Code civil du Québec** n'a pas changé cet état de chose. Bien qu'il dispose à l'**article 301** que « Les personnes

[Page 236]

morales ont la pleine jouissance des droits civils » et qu'elles ont « la capacité requise pour exercer tous leurs droits » (art. 303), elles sont « d'abord régies par les lois particulières qui les constituent et par celles qui leur sont applicables » (art. 300). Il s'ensuit que même si les personnes morales de droit public disposent du pouvoir de poser différents actes juridiques pour atteindre leurs fins, elles ne peuvent exercer leurs pouvoirs pour atteindre des objectifs qui ne seraient pas compatibles avec la finalité de leur loi constitutive ou habilitante.

Pour rechercher la finalité d'une loi, l'on aura recours au texte de la loi elle-même, qui pourra déterminer son objet. En cas d'imprécision de la loi, l'on pourra avoir recours au contexte général de la loi, à d'autres lois connexes ainsi qu'au préambule de la loi lorsqu'un tel préambule y figure¹⁹⁷. On pourra également avoir recours à des lois fondamentales telles que les Chartes des droits, les valeurs fondamentales dans notre société¹⁹⁸, ainsi que le **Code civil du Québec**, dont la disposition préliminaire précise qu'il constitue le fondement des autres lois¹⁹⁹. Dans certains cas, les tribunaux pourront utiliser avec profit certains documents extrinsèques pour interpréter la loi en cause et dégager sa finalité²⁰⁰.

Sera considérée comme but impropre, toute poursuite d'un intérêt privé incompatible avec l'intérêt public que doit promouvoir l'organisme public. Cependant, une décision qui pourrait avoir pour effet de favoriser davantage certaines personnes demeurera légale si le but poursuivi demeure conforme à l'objet de la loi²⁰¹.

De même, une autorité administrative ne pourra se servir d'un pouvoir conféré par la loi pour une fin autre que celle prévue dans la loi habilitante même si la fin poursuivie est louable et vise le bien public²⁰².

La jurisprudence associe au détournement de pouvoir le détournement de procédure. Celui-ci consiste dans le fait de se servir d'une procédure prévue par la loi pour une fin autre que celle qui est prévue par la loi habilitante. Par exemple, on ne peut pas se servir d'un pouvoir en matière de zonage pour s'approprier effectivement un terrain. De même, les pouvoirs d'inspection ou de contrôle ne peuvent être utilisés dans le but de dissuader une personne de poursuivre une activité²⁰³.

L'on peut associer au but impropre le concept de motifs non pertinents. Les motifs sont les raisons qui ont incité une autorité administrative à agir. L'existence d'un détournement de pouvoir sera souvent découverte en examinant les raisons fournies par le décideur administratif pour justifier une mesure. Ici, le contrôle judiciaire portera non pas sur l'existence ou la suffisance des motifs, mais sur leur pertinence par rapport à l'intention du législateur. Les motifs fournis doivent s'inscrire dans le cadre de la loi habilitante et il doit y avoir un lien de causalité suffisant entre les motifs avancés et la mesure prise. Lorsque les motifs fournis au soutien de la mesure n'ont pas de rapport direct avec les objectifs de la loi, l'on pourra inférer que le but recherché était lui aussi extérieur au cadre de la loi²⁰⁴.

L'**article 24** de la **Charte des droits et libertés de la personne** a consacré ce cas d'ouverture du contrôle judiciaire en spécifiant qu'une personne ne peut être privée de ses droits que pour les motifs prévus par la loi.

Lorsqu'un décideur administratif qui n'est pas tenu de motiver la mesure prise refuse de fournir les raisons pour lesquelles cette mesure a été adoptée, les tribunaux seront susceptibles d'y voir un indice de non-pertinence des motifs réels de l'acte²⁰⁵.

b) La discrimination

Le concept de discrimination ne s'attache pas à la finalité de l'acte administratif ni à ses motifs mais plutôt au résultat de la mesure prise. Une mesure sera discriminatoire lorsqu'elle traite différemment des personnes qui

[Page 237]

entrent dans une même catégorie juridique alors que le contexte est semblable. Les seules distinctions ou discriminations autorisées sont celles qui sont habilitées par la loi ou sont raisonnablement nécessaires pour atteindre les objectifs de la loi. De plus, de telles distinctions doivent être compatibles avec l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* ainsi qu'avec les articles 10 et suivants de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

En matière réglementaire, le juge Beetz observait que « la règle selon laquelle le pouvoir de faire des règlements ne comporte pas celui d'édicter des dispositions discriminatoires à moins que les textes législatifs habilitants ne prescrivent le contraire a été observée de temps immémorial en droit public anglais et canadien »²⁰⁶.

Le principe d'égalité de traitement exige donc que des personnes qui se trouvent dans une situation identique soient traitées de la même façon selon la loi. Celle-ci pourra prévoir des régimes juridiques différents pour des situations différentes. Il y aura traitement discriminatoire si la mesure adoptée traite différemment des personnes ou des catégories de personnes qui n'apparaissent pas distinctes par rapport à la finalité du pouvoir exercé²⁰⁷.

En ce qui a trait aux actes administratifs à portée individuelle, le décideur administratif devra traiter de manière égale toutes les personnes assujetties à la loi et aux règlements.

Selon le juge Wilson, la « garantie d'égalité devant la loi vise à promouvoir la valeur selon laquelle toutes les personnes sont sujettes aux mêmes exigences et aux mêmes obligations de la loi et nul ne doit subir un désavantage plus grand que les autres en raisons du fond ou de l'application de la loi. Cette valeur est, par tradition, associée aux exigences de la primauté du droit selon lesquelles tous doivent être assujettis à l'application impartiale de la loi »²⁰⁸.

3. L'erreur manifeste dans l'appréciation de faits

En principe, le contrôle de la légalité des actes administratifs porte uniquement sur des questions de droit. Le juge ne peut se substituer à l'administrateur public pour apprécier différemment les faits qui ont été portés à l'attention d'une autorité administrative qui, selon la loi, jouit d'une compétence exclusive à cet égard. Pourtant, les tribunaux ont dégagé progressivement un certain principe d'intervention judiciaire sur des questions de faits. Différents types d'erreurs déraisonnables dans l'appréciation des faits pourront donc justifier l'intervention des tribunaux même si celle-ci demeure exceptionnelle.

a) La portée du contrôle judiciaire sur les questions de faits

L'erreur dans l'appréciation des faits se distingue de l'erreur relative aux motifs de la décision en ce que la notion de fait est purement objective, alors que la motivation est subjective. Selon le juge Bernier, « motif et fait sont deux concepts différents. Le motif est un concept de nature intellectuelle, c'est la raison d'agir. Le fait, par ailleurs, relève du concret : c'est un événement qui arrive ou qui est arrivé, une chose qui existe ou a existé »²⁰⁹.

Plusieurs lois prévoient que les décisions de certaines autorités administratives sont sujettes à appel devant une cour de justice, le plus souvent la Cour du Québec et la Cour fédérale. Ceci confère un mandat à ces juridictions d'appel pour remettre en cause l'appréciation des faits retenue à la suite du processus décisionnel initial. Cependant, même dans un tel contexte, les tribunaux n'interviendront au niveau de l'appréciation qu'en cas d'erreur déraisonnable²¹⁰.

Il en ira quelque peu différemment lorsque le tribunal d'appel est lui-même spécialisé. S'il s'agit d'un appel de type « de novo », qui permet aux parties de présenter une preuve nouvelle, voire de refaire la preuve déjà présentée devant le décideur initial, aucune déférence ne sera alors de mise. C'est le cas notamment du T.A.Q. (art. 137 *L.j.a.*). Lorsque l'appel se fait sur dossier devant une juridiction spécialisée, celle-ci n'interviendra qu'en cas d'erreur manifeste et dominante, concept assez voisin de l'erreur déraisonnable²¹¹.

En l'absence d'un tel droit d'appel sur les questions de faits, les tribunaux se refuseront à considérer l'opportunité de la décision prise. La situation est en pratique la même en droit fédéral même si la *Loi sur les Cours fédérales*

[Page 238]

prévoit à l'article 18.1 (4) d) que cette cour peut contrôler judiciairement les décisions émanant d'offices fédéraux fondées « sur une conclusion de faits erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont ils disposent ». La Cour suprême a en effet précisé que ce paragraphe de la loi ne visait que les erreurs de faits déraisonnables²¹².

Dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*²¹³, la Cour suprême a indiqué que tout comme l'erreur de droit, l'erreur déraisonnable dans l'appréciation des faits pouvait donner exceptionnellement ouverture à intervention judiciaire.

1) L'inexistence ou la fausseté des faits qui justifient la décision

Les tribunaux seront susceptibles d'intervenir lorsqu'une décision est fondée sur une fausse affirmation selon laquelle telle situation de faits existe, a existé ou existera. Cette fausse affirmation pourra être assimilée au dol lorsqu'elle sera due à des informations mensongères fournies par l'une des parties intéressées lors de l'instance²¹⁴.

La *Loi sur les Cours fédérales* prévoit expressément l'ouverture au contrôle judiciaire lorsqu'un organisme a agi ou omis d'agir en raison d'une fraude ou de faux témoignage (art. 18.1 (4) d) et e) de la Loi).

2) La non-considération de faits pertinents

L'erreur manifeste d'appréciation des faits pourra aussi survenir dans un contexte où le décideur administratif aurait écarté arbitrairement certains faits ou n'aurait pas suffisamment considéré des faits ou facteurs essentiels pour parvenir à une décision²¹⁵.

L'on pourra assimiler à ce type d'erreur manifeste une situation où une autorité administrative a commis une erreur grossière dans l'appréciation de la preuve à un point tel que ses conclusions ne peuvent raisonnablement s'appuyer sur les faits au dossier²¹⁶.

3) Les exigences de proportionnalité et de cohérence

La jurisprudence récente paraît vouloir dégager à l'égard de certains organismes administratifs une exigence de proportionnalité. Il s'agira le plus souvent de sanctions administratives qui apparaissent déséquilibrées et injustes par rapport aux faits mis en preuve. Les tribunaux chercheront ici à déterminer si la sanction infligée est proportionnée par rapport aux faits soumis et à l'importance de la sanction²¹⁷.

La Cour suprême du Canada a établi que constituait un excès de compétence le fait d'arriver à des conclusions de faits manifestement erronées eu égard à la preuve. Les tribunaux seront donc susceptibles d'examiner si les faits au dossier pouvaient permettre à une personne raisonnable d'en arriver à la conclusion retenue²¹⁸.

Les tribunaux se fonderont parfois sur le devoir d'agir équitablement et raisonnablement pour sanctionner de nullité une décision qui s'écarte de la ligne directrice constituée par les autres décisions rendues par le même organisme dans des cas semblables, alors qu'aucun motif valable n'est avancé pour déroger à la pratique habituelle²¹⁹. Il faudra cependant que cette décision soit déraisonnable.

4) Le caractère injuste ou insolite de la mesure prise

Le résultat occasionné par un acte administratif pourra exceptionnellement être qualifié de déraisonnable par rapport au but de la loi. Ce sera le cas lorsque ce résultat est réputé injuste ou insolite par rapport à l'esprit et la lettre de la loi habilitante. Souvent il s'agira de décisions

[Page 239]

prises de mauvaise foi, discriminatoires ou fondées sur des motifs non pertinents. Selon le juge Beetz, sont déraisonnables les actes qui « sont manifestement injustes, [...] ceux qui sont empreints de mauvaise foi, et ceux qui soumettent les droits qu'ils visent à des entraves si oppressives ou arbitraires qu'ils ne peuvent se justifier dans l'opinion de gens raisonnables »²²⁰.

L'on pourra ranger dans cette catégorie d'erreur manifeste dans l'appréciation des faits des mesures dont le contenu est inacceptable dans une société libre et démocratique ainsi que celles qui, en pratique, sont impossibles d'exécution²²¹.

Bibliographie

Les principaux ouvrages québécois relatifs au contrôle judiciaire de l'action administrative sont :

DUSSAULT, R. et L. BORGEAT, *Traité de droit administratif*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, volume 3, 1989.

GARANT, P., *Droit administratif*, 6^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010.

LEMIEUX, D., *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*, Publications CCH (mise à jour et bulletin d'information trimestriels).

VILLAGGI, J.-P., *L'Administration publique québécoise et le processus décisionnel*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2005.

- ¹ RLRQ, c. C-12.
- ² *Three Rivers Boatman Ltd. c. Conseil canadien des Relations ouvrières*, **1969 CanLII 138 (CSC)**, [1969] R.C.S. 607, 616.
- ³ *New-Brunswick Broadcasting c. Nouvelle-Écosse (Président de l'assemblée législative)*, **1993 CanLII 153 (CSC)**, [1993] 1 R.C.S. 319, EYB 1992-67402; *MacMillan Bloedel Ltd. c. Simpson*, **1995 CanLII 57 (CSC)**, [1995] 4 R.C.S. 725, 753, EYB 1995-67075.
- ⁴ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, **1998 CanLII 793 (CSC)**, [1998] 2 R.C.S. 217, REJB 1998-07695; *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, **2005 CSC 49 (CanLII)**, [2005] 2 R.C.S. 473, EYB 2005-95296, par. 44-50, 57-58.
- ⁵ L.R.C. (1985), Appendice III.
- ⁶ RLRQ, c. T-16.
- ⁷ *Crevier c. Procureur général du Québec*, **1981 CanLII 30 (CSC)**, [1981] 2 R.C.S. 220, EYB 1981-148604.
- ⁸ *Three Rivers Boatman Ltd. c. Conseil canadien des Relations ouvrières*, précité, note 2.
- ⁹ **Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), c. F-7, art. 18.**
- ¹⁰ *Laverdière c. Roy*, J.E. 96-903, EYB 1996-65216 (C.A.).
- ¹¹ *Procureur général du Canada c. TeleZone Inc.*, **2010 CSC 62 (CanLII)**, [2010] 3 R.C.S. 585, EYB 2010-183986; *Agence canadienne d'inspection des aliments c. Institut professionnel de la fonction publique du Canada*, **2010 CSC 66 (CanLII)**, [2010] 3 R.C.S. 657, EYB 2010-183988; *Manuge c. Canada*, **2010 CSC 67 (CanLII)**, [2010] 3 R.C.S. 672, EYB 2010-183985.
- ¹² *Procureur général du Canada c. Law Society of B.C.*, **1982 CanLII 29 (CSC)**, [1982] 2 R.C.S. 307, EYB 1982-149030; *Conseil canadien des relations du travail c. Paul L'Anglais Inc.*, **1983 CanLII 121 (CSC)**, [1983] 1 R.C.S. 147, EYB 1983-149717.
- ¹³ *Séminaire de Chicoutimi c. La Cité de Chicoutimi*, **1972 CanLII 153 (CSC)**, [1973] R.C.S. 681.
- ¹⁴ *Tomko c. Labour Relations Board (N.-É.)*, **1975 CanLII 183 (CSC)**, [1977] 1 R.C.S. 112, EYB 1975-207640; *Renvoi relatif à certaines modifications à la Residential Tenancies Act (N.-É.)*, **1996 CanLII 259 (CSC)**, [1996] 1 R.C.S. 186, EYB 1996-67373.
- ¹⁵ *Sobeys Stores Ltd. c. Yeomans et Labour Standards Tribunal (N.-É.)*, **1989 CanLII 116 (CSC)**, [1989] 1 R.C.S. 238, EYB 1989-67394.
- ¹⁶ *Procureur général du Québec c. Farrah*, **1978 CanLII 195 (CSC)**, [1978] 2 R.C.S. 638, EYB 1978-147037.
- ¹⁷ *Abel Skiver Farm Corporation c. Ville de Ste-Foy*, **1983 CanLII 22 (CSC)**, [1983] 1 R.C.S. 403, EYB 1983-149694.
- ¹⁸ *Séminaire de Chicoutimi c. La Cité de Chicoutimi*, précité, note 13.
- ¹⁹ RLRQ, c. J-3 (ci-après « L.j.a. »). La portée de ce transfert a été abordée au chapitre précédent.
- ²⁰ *R. c. Consolidated Maybrun Mines Ltd.*, **1998 CanLII 820 (CSC)**, [1998] 1 R.C.S. 706, REJB 1998-06181.
- ²¹ *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, **2003 CSC 54 (CanLII)**, [2003] 2 R.C.S. 504, REJB 2003-48214; *Weber c. Ontario Hydro*, **1995 CanLII 108 (CSC)**, [1995] 2 R.C.S. 929, EYB 1995-67433; *Cooper c. Canada (Commission des droits de la personne)*, **1996 CanLII 152 (CSC)**, [1996] 3 R.C.S. 854, EYB 1996-67303.
- ²² Cette question est traitée plus en détail au titre I, chapitre 8.
- ²³ *McLeod c. Egan*, **1974 CanLII 12 (CSC)**, [1975] 1 R.C.S. 517.
- ²⁴ *Chabot c. C.S.S.T., reflex*, [1986] R.J.Q. 1167, EYB 1986-62431 (C.A.).
- ²⁵ Le contrôle judiciaire des décisions du Tribunal est limité aux questions de compétence (art. 158).
- ²⁶ L.R.C. (1985), c. C-50.
- ²⁷ *Alliance des professeurs catholiques de Montréal c. Labour Relations Board*, **1953 CanLII 45 (SCC)**, [1953] 2 R.C.S. 140.

- ²⁸. *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, **2008 CSC 9 (CanLII)**, [2008] 1 R.C.S. 190, EYB 2008-130674, par. 39.
- ²⁹. *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, précité, note 28.
- ³⁰. *Sinclair c. Bacon*, **1994 CanLII 5326 (QC CA)**, [1994] R.J.Q. 289, EYB 1994-64337 (C.A.).
- ³¹. *Anisimic Ltd. c. F.C.C.*, [1969] 2 A.C. 147; *Vachon c. La Reine*, [1980] 1 C.F. 212; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, précité, note 28, par. 67.
- ³². *Crévier c. Procureur général du Québec*, précité, note 7.
- ³³. *Ibid. Procureur général du Québec c. Farrah*, précité, note 16.
- ³⁴. *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, **1994 CanLII 103 (CSC)**, [1994] 2 R.C.S. 557, EYB 1994-67086; *Association des courtiers et agents immobiliers du Québec c. Proprio Direct Inc.*, **2008 CSC 32 (CanLII)**, [2008] 2 R.C.S. 195, EYB 2008-133941.
- ³⁵. *Chamberlain c. Surrey School District No. 36*, **2002 CSC 86 (CanLII)**, [2002] 4 R.C.S. 710, REJB 2002-36357.
- ³⁶. *Gustavson Drilling (1964) Ltd. c. M.R.N.*, **1975 CanLII 4 (CSC)**, [1977] 1 R.C.S. 271, 279; *Régie des rentes du Québec c. Canada Bread Co.*, **2011 QCCA 1518 (CanLII)**, 2011 QCCA 1518, EYB 2011-194592, par. 45, inf. pour autre motif par **2013 CSC 46 (CanLII)**, 2013 CSC 46, EYB 2013-226535.
- ³⁷. *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, **2005 CSC 49 (CanLII)**, [2005] 2 R.C.S. 473, EYB 2005-95296, par. 69.72
- ³⁸. *Atalla c. Procureur général du Québec*, [1997] R.J.Q. 2376, 2379-2380, REJB 1997-02190 (C.A.).
- ³⁹. *Chambre des notaires du Québec c. Haltrecht*, **1992 CanLII 3021 (QC CA)**, [1992] R.J.Q. 947, EYB 1992-58868 (C.A.).
- ⁴⁰. *Régie des rentes du Québec c. Canada Bread Co.*, précité, note 36, par. 34.
- ⁴¹. *Saumur c. Cité de Québec*, **1953 CanLII 3 (SCC)**, [1953] 2 R.C.S. 299; *Henry Birks & Sons c. Cité de Montréal*, **1955 CanLII 69 (SCC)**, [1955] R.C.S. 799.
- ⁴². *ATCO Gas and Pipelines c. Alberta*, **2006 CSC 4 (CanLII)**, [2006] 1 R.C.S. 140, EYB 2006-100901.
- ⁴³. *Dumont c. La Reine*, [1977] C.A. 114; *Association des officiers de direction du service de police de la ville de Québec c. Commission de police du Québec*, **1994 CanLII 5816 (QC CA)**, [1994] R.J.Q. 1505, EYB 1994-64528 (C.A.).
- ⁴⁴. *Association des épiciers c. Commission des transports du Québec*, **reflex**, [1986] R.J.Q. 1871, EYB 1986-62441 (C.A.).
- ⁴⁵. *City of Verdun c. Sun Oil*, **1951 CanLII 53 (SCC)**, [1952] 1 R.C.S. 222; *Air Canada c. Ville de Dorval*, **1985 CanLII 40 (CSC)**, [1985] 1 R.C.S. 861, EYB 1985-150127; *Thibodeau-Labbé c. Régie des permis d'alcool*, **1991 CanLII 3576 (QC CA)**, [1991] R.J.Q. 731, EYB 1991-63614 (C.A.).
- ⁴⁶. *C.S.S.T. c. Papeterie Reed Ltée*, (1988) 15 C.A.Q. 33, EYB 1988-56839.
- ⁴⁷. *North Coast Air Services Ltd. c. Commission des transports du Canada*, **1968 CanLII 97 (SCC)**, [1968] R.C.S. 940.
- ⁴⁸. *City of Ottawa c. Boyd Builders Ltd.*, **1965 CanLII 1 (SCC)**, [1965] R.C.S. 408.
- ⁴⁹. *Commission des loyers c. Sand*, **1980 CanLII 195 (CSC)**, [1980] 2 R.C.S. 100, EYB 1980-148833; *Lancup c. Commission des affaires sociales*, **reflex**, [1993] R.J.Q. 1679, EYB 1993-64287 (C.A.).
- ⁵⁰. *Blais c. Colas*, REJB 1997-00749 (C.A.); *Latimer c. Procureur général du Canada*, [2011] 4 R.C.F. 88 (C.F.).
- ⁵¹. *Bentley Nursing Home c. Québec (Min. des affaires sociales)*, [1978] C.S. 30, EYB 1978-145104; *Construction Bérou Inc. c. Paradis*, **reflex**, [1993] R.J.Q. 507, EYB 1993-74123; *British Oxygen c. Board of Trade*, [1971] A.C. 610.
- ⁵². *Danyluk c. Ainsworth Technologies inc.*, **2001 CSC 44 (CanLII)**, [2001] 2 R.C.S. 460, REJB 2001-25003.
- ⁵³. *Épiciers unis Métro-Richelieu inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, **1996 CanLII 6263 (QC CA)**, [1996] R.J.Q. 608, EYB 1996-71495 (C.A.); *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, **2008 CSC 38 (CanLII)**, [2008] 2 R.C.S. 326, 2008CSC38, EYB 2008-135000; *Alliance Québec c. Procureur général du Québec*, **reflex**, [1990] R.J.Q. 2622, EYB 1990-86766 (C.S.).
- ⁵⁴. *Chandler c. Alberta Association of Architects*, **1989 CanLII 41 (CSC)**, [1989] 2 R.C.S. 848, EYB 1989-66294; *Procureur général du Québec c. Forces motrices Batiscan*, **2003 CanLII 41711 (QC CA)**, [2004] R.J.Q. 40, REJB 2003-50747 (C.A.).

55. *Centre hospitalier Mont-Sinaï c. Québec (Ministre de la Santé et des Services sociaux)*, **2001 CSC 41 (CanLII)**, [2001] 2 R.C.S. 281, REJB 2001-24843.
56. *Alliance des professeurs catholiques de Montréal c. Labour Relations Board*, précité, note 27; *Gauthier c. Pagé*, **1988 CanLII 438 (QC CA)**, [1988] R.J.Q. 650, EYB 1988-63093 (C.A.).
57. *Bell c. Ontario Human Rights Commission*, **1971 CanLII 195 (CSC)**, [1971] R.C.S. 756. Mais voir *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, **2011 CSC 61 (CanLII)**, [2011] 3 R.C.S. 654, EYB 2011-199570.
58. *Association des officiers de direction du service de police de la ville de Québec c. Commission de police*, **reflex**, [1989] R.J.Q. 2810, EYB 1989-77247, confirmé pour autre motif par **1994 CanLII 5816 (QC CA)**, [1994] R.J.Q. 1505, EYB 1994-64528 (C.A.); *2624-7353 Québec Inc. c. Mercier*, J.E. 94-1076, EYB 1994-73381 (C.S.); *AIAPQ c. Murphy*, [2007] R.J.Q. 913, EYB 2007-118317 (C.A.).
59. *Corriveau c. Procureur général du Québec*, (1989) 19 C.A.Q. 274, EYB 1988-63020.
60. *Ramawad c. Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration*, **1977 CanLII 208 (CSC)**, [1978] 2 R.C.S. 375, EYB 1977-146424; *R. c. Harrison*, **1976 CanLII 3 (CSC)**, [1977] 1 R.C.S. 238; *Procureur général du Québec c. Carrières Ste-Thérèse*, **1985 CanLII 35 (CSC)**, [1985] 1 R.C.S. 831, EYB 1985-150272; *Vic Restaurant c. City of Montreal*, **1958 CanLII 78 (SCC)**, [1959] R.C.S. 58; *3682226 Canada inc. c. Agence du Revenu*, **2012 QCCA 782 (CanLII)**, 2012 QCCA 782, EYB 2012-205765, par. 18-19.
61. *Commission de la fonction publique c. Desbiens*, [1970] C.A. 727; *Desjardins c. Bouchard*, [1983] 2 C.F. 641; *Jacob c. Régie des permis d'alcool*, (1988) 16 C.A.Q. 308, EYB 1988-63112.
62. *Compagnie Miron Ltée c. La Reine*, précité, note 20; *L'Heureux c. Québec (Ville de)*, J.E. 94 1665, EYB 1994-73884; *Ontario c. Canadien Pacifique*, **1995 CanLII 112 (CSC)**, [1995] 2 R.C.S. 1031, EYB 1995-67435; *Canadian Foundation for Children, Youth and The Law c. Procureur général du Canada*, **2004 CSC 4 (CanLII)**, [2004] 1 R.C.S. 76, REJB 2004-53164, par. 16.
63. *R. c. Morgentaler*, **1988 CanLII 90 (CSC)**, [1988] 1 R.C.S. 30, EYB 1988-67444; *R. c. Morales*, **1992 CanLII 53 (CSC)**, [1992] 3 R.C.S. 711, EYB 1992-67825; *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, **1992 CanLII 72 (CSC)**, [1992] 2 R.C.S. 606, EYB 1992-67391.
64. *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, **1995 CanLII 49 (CSC)**, [1995] 4 R.C.S. 267, EYB 1995-67891 (devoir de réserve).
65. *Roncarelli c. Duplessis*, **1959 CanLII 50 (SCC)**, [1959] R.C.S. 121; *Harvey c. Université de Montréal*, J.E. 93-744, EYB 1993-84208.
66. *Re Public Utilities Review Commission Act*, (1988) 26 Administrative Law Reports 216 (C.A.); *Tremblay c. Québec (Commission des affaires sociales)*, **1992 CanLII 1135 (CSC)**, [1992] 1 R.C.S. 952, EYB 1992-67795.
67. *Winnipeg Free Press c. Manitoba Labour Board*, **reflex**, [1974] 1 W.W.R. 609; *Mohammad c. MEI*, **reflex**, [1989] 2 C.F. 363.
68. *Tremblay c. Québec (Commission des affaires sociales)*, précité, note 66; *Ellis-Don Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, **2001 CSC 4 (CanLII)**, [2001] 1 R.C.S. 221, REJB 2001-22165.
69. *Mohammad c. MEI*, précité, note 67; *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, **2007 CSC 9 (CanLII)**, [2007] 1 R.C.S. 350, EYB 2007-114995.
70. **1985 CanLII 25 (CSC)**, [1985] 2 R.C.S. 673, 685, EYB 1985-150123.
71. **1995 CanLII 145 (CSC)**, [1995] 1 R.C.S. 3, EYB 1995-67074.
72. *2747-3174 Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, **1996 CanLII 153 (CSC)**, [1996] 3 R.C.S. 919, EYB 1996-67914; *Procureur général du Québec c. Barreau de Montréal*, **2001 CanLII 20651 (QC CA)**, [2001] R.J.Q. 2058 (C.A.) (T.A.Q.), REJB 2001-25633; *Association des juges administratifs de la Commission des lésions professionnelles c. Québec (Procureur général)*, **2013 QCCA 1690 (CanLII)**, 2013 QCCA 1690, EYB 2013-227288.
73. Le principe d'indépendance est réputé faire partie des « principes de justice fondamentale » enchâssés par cette disposition. *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*, **2003 CSC 36 (CanLII)**, [2003] 1 R.C.S. 884, EYB 2003-45830; *Air Canada c. Procureur général du Canada*, **2003 CanLII 32929 (QC CA)**, [2003] R.J.Q. 322, REJB 2003-36762 (C.A.).
74. *IBM Canada Ltd. c. Sous-ministre M.R.N., douanes et accises*, **reflex**, [1992] 1 C.F. 663, 673 et 674.
75. *Commission de police du Québec c. Rivard*, **1990 CanLII 3047 (QC CA)**, [1990] R.J.Q. 1757, EYB 1990-56656 (C.A.); *AIAPQ c. Murphy*, précité, note 58.
76. *Syndicat des professeurs du Collège Lévis-Lauzon c. Cegep Lévis-Lauzon*, **1985 CanLII 609 (CSC)**, [1985] 1 R.C.S. 596, EYB 1985-150277.

77. *Cie minière Québec Cartier c. Québec (arbitre des griefs)*, **1995 CanLII 113 (CSC)**, [1995] 2 R.C.S. 1095, EYB 1995-67724.
78. *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, **1985 CanLII 65 (CSC)**, [1985] 1 R.C.S. 177, 224, EYB 1985 150363; *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, précité, note 69, par. 20.
79. *R. c. Gamble*, **1988 CanLII 15 (CSC)**, [1988] 2 R.C.S. 595, EYB 1988-67478.
80. *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, **1987 CanLII 88 (CSC)**, [1987] 1 R.C.S. 313, 405, EYB 1987-66907; *Wilson c. Medical Services Commission of B.C.*, (1989) 34 Administrative Law Reports 235 (C.A.); *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, **1992 CanLII 3257 (QC CA)**, [1992] R.J.Q. 1796, EYB 1992-63959 (C.A.); *Ptack c. Ordre des dentistes*, J.E. 92-1195, EYB 1992-70899 (C.A.).
81. *Re Public Service Employee Relations Act*, précité, note 80, p. 355; *Authorson c. Procureur général du Canada*, **2003 CSC 39 (CanLII)**, [2003] 2 R.C.S. 40, REJB 2003-44762.
82. *R. c. Wigglesworth*, **1987 CanLII 41 (CSC)**, [1987] 2 R.C.S. 541, EYB 1987-67959.
83. L.R.C. (1985), appendice III.
84. *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, précité, note 78, p. 229; *Guay c. Lafleur*, **1964 CanLII 45 (SCC)**, [1965] R.C.S. 12, 19.
85. *2747-3174 Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, précité, note 72. Le Tribunal administratif du Québec ainsi que les autres organismes qui exercent une fonction juridictionnelle au sens de l'article 9 de la *Loi sur la justice administrative*, précitée, note 19, sont notamment visés par cette disposition, ainsi que par les articles 9 à 13 de la *Loi sur la justice administrative*.
86. *Alliance des professeurs catholiques de Montréal c. Labour Relations Board*, précité, note 27; *Wilson c. Esquimalt and Nanaimo Railway Company*, [1922] 1 A.C. 202; *Mack Trucks Manufacturing c. Forget*, **1973 CanLII 27 (CSC)**, [1974] R.C.S. 788; *General Medical Council c. Spackman*, [1943] A.C. 627.
87. *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, **1990 CanLII 138 (CSC)**, [1990] 1 R.C.S. 653, EYB 1990-67929.
88. *Irvine c. Canada (Commission sur les pratiques restrictives de commerce)*, **1987 CanLII 81 (CSC)**, [1987] 1 R.C.S. 181, EYB 1987-67277.
89. *St-Hilaire c. Bégin*, [1982] C.A. 25, 30, EYB 1982-139975; *Saulnier c. Commission de police du Québec*, **1975 CanLII 215 (CSC)**, [1976] 1 R.C.S. 572; *Procureur général du Canada c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada)*, **1997 CanLII 323 (CSC)**, [1997] 3 R.C.S. 440, REJB 1997-02450.
90. *La Reine c. Randolph*, **1966 CanLII 83 (SCC)**, [1966] R.C.S. 260; *Reggio Foods Inc. c. C.U.M.*, (1986) 21 Administrative Law Reports 266 (C.A.).
91. *Conseil de la production intégrée du porc c. Régie des marchés agricoles*, [1983] C.A. 323, 327, EYB 1983-142200; *Pacific Pilotage Authority c. Alaska Trainship Corporation*, [1980] 2 C.F. 54, 82, infirmée sur un autre point par **1981 CanLII 175 (CSC)**, [1981] 1 R.C.S. 261, EYB 1981-148870; *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat*, **1980 CanLII 21 (CSC)**, [1980] 2 R.C.S. 735, EYB 1980-148513.
92. *Wiswell c. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, **1965 CanLII 106 (SCC)**, [1965] R.C.S. 512, 523; *Homex Realty c. Wyoming*, **1980 CanLII 55 (CSC)**, [1980] 2 R.C.S. 1011, 1031, EYB 1980-148163; *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, **2004 CSC 48 (CanLII)**, [2004] 2 R.C.S. 650, REJB 2004-72120.
93. *Alliance des professeurs catholiques de Montréal c. Labour Relations Board*, précité, note 27.
94. *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, **1978 CanLII 24 (CSC)**, [1979] 1 R.C.S. 311, 324, EYB 1978-146935. L'article 2 de la *Loi sur la justice administrative* prévoit que le devoir d'agir équitablement s'applique aux procédures menant à une décision individuelle prise à l'égard d'un administré par l'Administration gouvernementale, en application des normes prescrites par la loi.
95. *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, **1999 CanLII 699 (CSC)**, [1999] 2 R.C.S. 817, REJB 1999-13279; *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, précité, note 87; *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, **2000 CSC 44 (CanLII)**, [2000] 2 R.C.S. 307, REJB 2000-20288.
96. *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, **1985 CanLII 23 (CSC)**, [1985] 2 R.C.S. 643, EYB 1985-150124. Les articles 4 à 8 de la *Loi sur la justice administrative* précisent certains éléments constitutifs du devoir d'agir équitablement. Voir le chapitre précédent sur ce point.
97. *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat*, précité, note 91; *Société de l'assurance automobile du Québec c. Cyr*, **2008 CSC 13 (CanLII)**, [2008] 1 R.C.S. 338, EYB 2008-131421; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, **2008 CSC 9 (CanLII)**, [2008] 1 R.C.S. 190, EYB 2008-130674 (l'équité contractuelle (art. 6, 7, 1375 C.c.Q.) s'appliquera aux mesures prises dans le cadre d'un contrat et non d'une loi).

- ^{98.} *Ridge c. Baldwin*, [1964] A.C. 40; *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, **1979 CanLII 184 (CSC)**, [1980] 1 R.C.S. 602, EYB 1979-147272.
- ^{99.} *Association des résidents du Vieux St-Boniface c. Winnipeg (Ville)*, **1990 CanLII 31 (CSC)**, [1990] 3 R.C.S. 1170, 1204, EYB 1990-67192; *Renvoi relatif au Régime d'assistance du Canada (C.-B.)*, **1991 CanLII 74 (CSC)**, [1991] 2 R.C.S. 525, EYB 1991-67051.
- ^{100.} *Saulnier c. Commission de police du Québec*, précité, note 89; *Confederation Broadcasting (Ottawa) c. Canadian Radio-Television Commission*, **1971 CanLII 141 (CSC)**, [1971] R.C.S. 906.
- ^{101.} *Pfizer Company c. Sous-ministre du Revenu national*, **1975 CanLII 194 (CSC)**, [1977] 1 R.C.S. 456, 463, EYB 1975-216231; *Cotroni c. Commission de police du Québec*, **1977 CanLII 193 (CSC)**, [1978] 1 R.C.S. 1048, 1058, EYB 1977-146408; *May c. Établissement Ferndale*, **2005 CSC 82 (CanLII)**, [2005] 3 R.C.S. 809, EYB 2005-99265; *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, précité, note 53.
- ^{102.} *Idziak c. Canada (Ministre de la Justice)*, **1992 CanLII 51 (CSC)**, [1992] 3 R.C.S. 631, EYB 1992-67555; *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Chiarelli*, **1992 CanLII 87 (CSC)**, [1992] 1 R.C.S. 711, EYB 1992-67215.
- ^{103.} *Confederation Broadcasting (Ottawa) c. Canadian Radio-Television Commission*, précité, note 100; *Re North Coast Air Services Ltd.*, [1972] C.F. 390; *Syndicat des producteurs de bois de la Gaspésie c. Damabois, division Cap-Chat Inc.*, **2010 QCCA 1201 (CanLII)**, 2010 QCCA 1201, EYB 2010-175665, par. 27-28.
- ^{104.} *Malei c. MMDI*, [1977] 1 C.F. 194, 199 (j. Urie).
- ^{105.} **1990 CanLII 132 (CSC)**, [1990] 1 R.C.S. 282, 327, EYB 1990-67694.
- ^{106.} *Commission des Relations de travail du Québec c. Cimon Ltée*, **1971 CanLII 143 (CSC)**, [1971] R.C.S. 981, 988; *Komo Construction Inc. c. C.R.T.*, **1967 CanLII 118 (CSC)**, [1968] R.C.S. 172, 176; *Re North Coast Air Services Ltd.*, précité, note 103.
- ^{107.} *Desjardins c. Bouchard*, **1993 CanLII 2952 (CAF)**, [1993] 2 C.F. 641, 654.
- ^{108.} La représentation par avocat n'est pas toujours exclusive devant la section des affaires sociales du Tribunal administratif du Québec.
- ^{109.} *Tremblay c. Établissement Laval*, **reflex**, [1987] 3 C.F. 73; *L'Heureux c. Procureur général du Québec*, J.E. 81-434, EYB 1981-138617 (C.A.); *Dubeau c. Commission nationale des libérations conditionnelles*, [1981] 2 C.F. 37; *Ahvazi c. Concordia University*, J.E. 92-760, EYB 1992-63901 (C.A.); *Williams c. Canada*, **1993 CanLII 2927 (CAF)**, [1993] 1 C.F. 710. Le droit à l'avocat n'est pas une condition essentielle de la primauté du droit. *Procureur général de la Colombie-Britannique c. Christie*, **2007 CSC 21 (CanLII)**, [2007] 1 R.C.S. 873, EYB 2007-119921.
- ^{110.} *Tremblay c. Séguin*, [1980] C.A. 15, 17, EYB 1980-138464; *Chenier c. Pouliot*, **reflex**, [1989] R.J.Q. 1506, EYB 1989-77422 (C.S.). L'article 9 de la *Loi sur la justice administrative* dispose que « les procédures menant à [une décision juridictionnelle] [...] sont conduites, de manière à permettre un débat loyal, dans le respect du devoir d'agir de façon impartiale ». Selon l'article 10, « L'organisme est tenu de donner aux parties l'occasion d'être entendues. Les audiences sont publiques. Toutefois, le huis clos peut être ordonné lorsque cela est nécessaire pour préserver l'ordre public. »
- ^{111.} *St-Léonard (Ville de) c. Commission municipale*, [1972] R.P. 271; *Cotroni c. Commission de police*, précité, note 101; *Sierra Club du Canada c. Canada (Ministre des Finances)*, **2002 CSC 41 (CanLII)**, [2002] 2 R.C.S. 522, REJB 2002-30902, par. 90.
- ^{112.} *Association des policiers-pompiers de la ville de Sainte-Foy c. Commission de police*, J.E. 86-922, EYB 1986-79009; *Wiebe c. Canada*, **reflex**, [1992] 2 C.F. 592, 596.
- ^{113.} *Ramsay c. Toronto (City of). Commissioners of Police*, **1992 CanLII 7567 (ON SC)**, (1992) 96 D.L.R. (4th) 594; *Mehr c. Law Society of Upper Canada*, **1955 CanLII 7 (SCC)**, [1955] R.C.S. 344. La *Loi sur la justice administrative* prévoit à l'article 11 que: « L'organisme est maître, dans le cadre de la loi, de la conduite de l'audience. Il doit mener les débats avec souplesse et de façon à faire apparaître le droit et à en assumer la sanction. Il décide de la recevabilité des éléments et des moyens de preuve et il peut, à cette fin, suivre les règles ordinaires de la preuve en matière civile [...]. »
- ^{114.} *Cherif c. Inspecteur général des institutions financières*, J.E. 85-403, EYB 1985-146162 (C.P.); *Dumluce Steak House and Pizza Ltd. c. Alberta (Liquor Control Board)*, (1993) 7 Administrative Law Reports (2d) 31.
- ^{115.} *Confederation Broadcasting (Ottawa) c. Canadian Radio-Television Commission*, précité, note 100.
- ^{116.} *Pruneau c. Chartier*, [1973] C.S. 736, 738; *Cantin c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, J.E. 94-793, EYB 1994-73687 (C.S.); *Siloch c. Canada (MEI)*, (1993) 10 Administrative Law Reports (2d) 285 (C.F.A.).
- ^{117.} *Kaur c. Canada*, **reflex**, [1990] 2 C.F. 209; *Salinas c. Canada*, **reflex**, [1992] 3 C.F. 247.

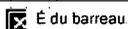
- ^{118.} *Université du Québec à Trois-Rivières c. Larocque*, **1993 CanLII 162 (CSC)**, [1993] 1 R.C.S. 471, EYB 1993-67868; *Lapointe c. Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal*, [1906] A.C. 535; *Syndicat des employés du C.H. Robert-Giffard c. Syndicat professionnel des infirmiers*, [1979] C.A. 323, EYB 1979-137002.
- ^{119.} *Forest Industries Relations Ltd. c. International Union of Operating Engineers, Local 882*, **1962 CanLII 35 (SCC)**, [1962] R.C.S. 80.
- ^{120.} *Roberval Express c. Union des chauffeurs de camions*, **1982 CanLII 34 (CSC)**, [1982] 2 R.C.S. 888, 904, EYB 1982-149363; *Guimont c. Petit*, J.E. 96-310, EYB 1996-71368 (C.A.).
- ^{121.} *Roper c. Royal Victoria Hospital*, **1974 CanLII 159 (CSC)**, [1975] 2 R.C.S. 62; *Lemoine (Ville de) c. Syndicat canadien de la fonction publique*, [1974] R.D.T. 466; *Cotroni c. Commission de police*, précité, note 101.
- ^{122.} *Mehr c. Law Society of Upper Canada*, précité, note 113, p. 349.
- ^{123.} *Montréal (Ville de) c. C.A.T.*, [1976] C.A. 17, 18; *Soccio c. R.A.Q.*, [1972] C.A. 283; *Pierre-Pierre c. Finlay*, **reflex**, [1991] R.J.Q. 1947, EYB 1991-75959(C.S.).
- ^{124.} *Strathcona c. Maclab Enterprises Ltd.*, (1971) 20 D.L.R. (3d) 200, 207; *Nguyen c. Université de Sherbrooke*, J.E. 2002-86, REJB 2001-27411 (C.A.).
- ^{125.} *Martel c. Tribunal des professions*, **1994 CanLII 5310 (QC CA)**, [1994] R.J.Q. 335, EYB 1994-64556(C.A.); *Laiterie Perrette Ltée c. Vallières*, J.E. 91-1158, EYB 1991-58135(C.A.).
- ^{126.} **L.R.C. (1985), c. F-7, art. 18.1 (4) d).**
- ^{127.} *Fraternité canadienne des chemiriot, employés des transports et autres ouvriers c. Victoria Flying Services Ltd.*, **1978 CanLII 154 (CSC)**, [1979] 1 R.C.S. 95, EYB 1978-146840; *Woolaston c. Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration*, **1972 CanLII 3 (CSC)**, [1973] R.C.S. 102; *Procureur général du Québec c. Germain Blanchard Ltée*, **2005 QCCA 605 (CanLII)**, [2005] R.J.Q. 1881, EYB 2005-91613 (C.A.).
- ^{128.} *Chevrefils c. Collège des médecins*, [1974] C.A. 303; *Kane c. Conseil d'administration de l'U.C.B.* **1980 CanLII 10 (CSC)**, [1980] 1 R.C.S. 1105, EYB 1980-148610; *Knapman c. Board of Health for Saltfleet Township*, [1954] 3 D.L.R. 760; *Khadr c. Procureur général du Canada*, **2006 CF 727 (CanLII)**, [2007] 2 R.C.F. 218.
- ^{129.} *Couillard Entreprises Inc. c. Charlesbourg (Ville de)*, [1982] C.A. 392, EYB 1982-141019; *Cathcart c. Commission de la fonction publique*, [1975] C.F.407.
- ^{130.} *Bertrand c. Lafrance*, **reflex**, [1993] R.J.Q. 2111, EYB 1993-74181 (C.S.); *RAAQ c. Commission des Affaires sociales*, **reflex**, [1988] R.J.Q. 142, EYB 1987-77836 (C.S.); *Confederation Broadcasting (Ottawa) c. Canadian Radio-Television Commission*, précité, note 100; *Syndicat des employés de cooperative d'assurance-vie (C.S.N.) c. Les Coopérants*, **1991 CanLII 3709 (QC CA)**, [1991] R.J.Q. 1248, EYB 1991-63812 (C.A.).
- ^{131.} *Mehr c. Law Society of Upper Canada*, précité, note 113, p. 351; *Commission de police c. Rivard*, précité, note 75.
- ^{132.} *Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie c. Lewin Company Inc.*, [1972] R.P. 10 (C.A.); *La Reine c. Race Relations Board, ex parte Selvarajan*, [1976] 1 All E.R. 12.
- ^{133.} *IBM Canada Ltd. c. Sous-ministre M.R.N., douanes et accises*, précité, note 74, p. 675.
- ^{134.} *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Comm.)*, précité, note 95.
- ^{135.} **L.R.C. (1985), c. F-7, art. 18.1 (3) a).**
- ^{136.} *Ptack c. Ordre des dentistes*, précité, note 80; *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Comm.)*, précité, note 95. L'article 4 de la **Loi sur la justice administrative** prévoit que l'administration gouvernementale prend les mesures appropriées pour s'assurer que les décisions administratives sont prises avec diligence.
- ^{137.} Le principe d'impartialité s'imposera également à l'exercice de toute fonction juridictionnelle, selon l'article 9 de la **Loi sur la justice administrative**.
- ^{138.} *Energy Probe c. Commission de contrôle de l'énergie atomique*, [1984] 1 C.F. 227, 235 et 236; *Bande indienne de Wewaykum c. Canada*, **2003 CSC 45 (CanLII)**, [2003] 2 R.C.S. 259, REJB 2003-50777, par. 61 et s.
- ^{139.} *Droit de la famille – 1559*, **1993 CanLII 3570 (QC CA)**, [1993] R.J.Q. 625, 633 et 634, EYB 1993-64087 (C.A.); *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, **1976 CanLII 2 (CSC)**, [1978] 1 R.C.S. 369, EYB 1976-215731.
- ^{140.} *Re Moskalyk-Walker and Ont. Coll. of Pharmacy*, (1976) 58 D.L.R. (3d) 665.

141. *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, précité, note 139, p. 384.
142. *Asbestos Company Ltd. c. Syndicat national des travailleurs de l'amiante*, [1974] C.S. 508, 511; *Tomko c. Labour Relations Board of Nova Scotia*, précité, note 14.
143. *Newfoundland Telephone c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, **1992 CanLII 84 (CSC)**, [1992] 1 R.C.S. 623, 635, EYB 1992-67349; *Syndicat des chauffeurs de la Société de transport de Ville de Laval c. Conseil des services essentiels*, J.E. 95-2109, EYB 1995-58889 (C.A.).
144. *2747-3174 Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, précité, note 72.
145. *Law Society of Upper Canada c. French*, **1974 CanLII 24 (CSC)**, [1975] 2 R.C.S. 767; *Moreau c. Commission municipale*, [1978] C.S. 761, EYB 1978-144877; *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, précité, note 64.
146. *Newfoundland Telephone c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, précité, note 143, p. 639; *Tremblay c. Commission des affaires sociales*, précité, note 66; *Association des officiers de direction du service de police de la ville de Québec c. Commission de police*, précité, note 58; *Save Richmond Farmland Society c. Richmond*, **1990 CanLII 1132 (CSC)**, [1990] 3 R.C.S. 1213, EYB 1990-67028; *Association des résidents du Vieux St-Boniface c. Winnipeg*, précité, note 99.
147. *Sitba c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, **1990 CanLII 132 (CSC)**, [1990] 1 R.C.S. 282, EYB 1990-67694; *Tremblay c. Commission des affaires sociales*, précité, note 66; *Ellis-Don Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, précité, note 68.
148. *Commission de la fonction publique c. Marchand, reflex*, [1985] C.A. 47, 49, EYB 1984-142419; *National Corn Growers c. Tribunal canadien des importations*, **1990 CanLII 49 (CSC)**, [1990] 2 R.C.S. 1324, EYB 1990-67248.
149. *Hôpital Fleury c. Deshaies*, [1973] C.A. 489; *Alvarez c. MMDI*, [1979] 1 C.F. 149.
150. *Laiterie Perrette Ltée c. Vallières*, précité, note 125; *Dome Petroleum Ltd. c. Public Utilities Board (Alberta)*, **1977 CanLII 235 (CSC)**, [1977] 2 R.C.S. 822, EYB 1977-146677. L'article 8 de la *Loi sur la justice administrative* dispose que toute décision administrative défavorable doit être motivée. Par ailleurs, toute décision juridictionnelle « doit être communiquée en termes clairs et concis aux parties et aux autres personnes indiquées dans la loi. La décision terminant une affaire doit être écrite et motivée, même si elle a été portée oralement à la connaissance des parties » (art. 13).
151. *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, précité, note 57; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, **2011 CSC 62 (CanLII)**, [2011] 3 R.C.S. 708, EYB 2011-199662.
152. *Northwestern Utilities Ltd. c. Edmonton*, **1978 CanLII 17 (CSC)**, [1979] 1 R.C.S. 684, 706, EYB 1978-146880; *Théroux c. Brosseau*, [1983] C.A. 350, 362, EYB 1983-141620; *MNR c. Wrights' Canadian Ropes Ltd.*, [1947] 1 D.L.R. 721, 731.
153. *Baker c. Canada*, précité, note 95, p. 848; *Procureur général du Canada c. Mavi*, **2011 CSC 30 (CanLII)**, [2011] 2 R.C.S. 504, EYB 2011-191692.
154. Précité, note 135.
155. *Costello et Dickhoff c. Ville de Calgary*, **1983 CanLII 137 (CSC)**, [1983] 1 R.C.S. 14, EYB 1983-149711; *Théberge c. La ville de Metabetchouan*, **1987 CanLII 12 (CSC)**, [1987] 2 R.C.S. 746, EYB 1987-67740.
156. *Église luthérienne évangélique St-Peter c. Ottawa*, **1982 CanLII 60 (CSC)**, [1982] 2 R.C.S. 616, EYB 1982-148953.
157. *La Reine c. Ontario Racing Commission, ex parte Taylor*, [1971] 13 D.L.R. (3d) 405; *L'Heureux c. Procureur général du Québec*, précité, note 109; *Gough c. Canada*, (1991) 45 Administrative Law Reports 304.
158. *DeVerteuil c. Knaggs*, [1918] A.C. 557; *Bishop c. Ontario Securities Commission*, (1964) 44 D.L.R. (2d) 24; *Lee c. La Reine*, **1993 CanLII 2985 (CF)**, [1994] 1 C.F. 15.
159. *Gold c. Procureur général du Québec*, J.E. 86-1168, EYB 1986-79597 (C.S.); *Ordre des audioprothésistes c. Chanteur*, **1996 CanLII 6273 (QC CA)**, [1996] R.J.Q. 539, EYB 1996-71767 (C.A.); *Cie pétrolière impériale Ltée c. Procureur général du Québec, reflex*, [2001] R.J.Q. 1732, REJB 2001-25281 (C.A.), conf. pour autre motif par **2003 CSC 58 (CanLII)**, [2003] 2 R.C.S. 624, REJB 2003-49134.
160. *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, précité, note 96, p. 661; *Université du Québec à Trois-Rivières c. Larocque*, précité, note 118.
161. *Renaissance international c. MNR*, (1983) 47 N.R. 1, 6; *G. Beaudet Ltée c. Carson*, [1975] C.S. 1111; *Les Coopérants Société mutuelle d'assurance-vie c. St-Arnaud*, J.E. 84-923, EYB 1984-142750.
162. *Knicht c. Indian Head School Division No. 19*, précité, note 87.

- ^{163.} *Motor Transport Board of Manitoba c. Purolator Courier*, **1981 CanLII 208 (CSC)**, [1981] 2 R.C.S. 364, EYB 1981-148707; *Beauregard c. Commission de la fonction publique*, **1987 CanLII 786 (QC CA)**, [1987] R.J.Q. 2011, EYB 1987-62615 (C.A.); *Ptack c. Ordre des dentistes*, précité, note 80.
- ^{164.} *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, **2004 CSC 19 (CanLII)**, [2004] 1 R.C.S. 485, EYB 2004-55539, par. 5; *ATCO Gas and Pipelines c. Alberta (Energy & Utilities Board)*, précité, note 42.
- ^{165.} *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, **1988 CanLII 30 (CSC)**, [1988] 2 R.C.S. 1048, EYB 1988-67863; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, **1998 CanLII 778 (CSC)**, [1998] 1 R.C.S. 982, REJB 1998-06632.
- ^{166.} *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, précité, note 28.
- ^{167.} *Baker c. Canada*, précité, note 95; *Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd.*, **2000 CSC 13 (CanLII)**, [2000] 1 R.C.S. 342, REJB 2000-16686; *Chamberlain c. Surrey School District No. 36*, précité, note 35; *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, **2006 CSC 6 (CanLII)**, [2006] 1 R.C.S. 256, EYB 2006-111773; *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, **2012 CSC 2 (CanLII)**, [2012] 1 R.C.S. 5, EYB 2012-200881.
- ^{168.} *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, précité, note 28, par. 57; *AIPC c. ATA*, **2011 CSC 61 (CanLII)**, [2011] 3 R.C.S. 654, EYB 2011-199570 (par. 33).
- ^{169.} *Barreau du Québec c. Tribunal des professions*, [2001] R.J.Q. 875, REJB 2001-22313 (C.A.); *Blood Band c. Canada (Min. of Indian Affairs)*, (2004) 13 Administrative Law Reports (4th) 193 (C.F.), par. 46. Un tribunal ou organisme administratif qui peut réviser ses propres décisions pour vice de fond sera normalement assujéti à la norme de la décision raisonnable lorsqu'il décide si la question soumise constitue ou non un vice de fond, c'est-à-dire un cas de nullité absolue de la décision initiale. *T.A.Q. c. Godin*, J.E. 2003-1695, REJB 2003-46180 (C.A.); *Québec (CSST) c. Fontaine*, **2005 QCCA 775 (CanLII)**, [2005] R.J.Q. 2203, EYB 2005-94565 (C.A.).
- ^{170.} *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, précité, note 34; *Ass. des courtiers et agents immobiliers c. Proprio Direct inc.*, précité, noe 34. Les normes de contrôle dégagées par la Cour suprême s'appliquent aux demandes de contrôle judiciaire instituées devant la Cour fédérale ou la Cour d'appel fédérale malgré le libellé de l'article 18.1 de la *Loi sur les cours fédérales* des cas d'ouverture de ce recours. *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, **2009 CSC 12 (CanLII)**, [2009] 1 R.C.S. 339, EYB 2009-155418.
- ^{171.} *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, **1997 CanLII 385 (CSC)**, [1997] 1 R.C.S. 748, REJB 1997-00386; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, précité, note 165.
- ^{172.} *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, précité, note 164, par. 24 et 26; *Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 579 c. Bradco Construction*, **1993 CanLII 88 (CSC)**, [1993] 2 R.C.S. 316, 334, EYB 1993-67346; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, précité, note 170.
- ^{173.} *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, **1996 CanLII 220 (CSC)**, [1996] 1 R.C.S. 369, EYB 1996-67305; *Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 301 c. Montréal (Ville)*, **1997 CanLII 386 (CSC)**, [1997] 1 R.C.S. 793, REJB 1997-00455.
- ^{174.} *Rogers Communications Inc. c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, **2012 CSC 35 (CanLII)**, [2012] 2 R.C.S. 283, EYB 2012-208930, par. 10-20.
- ^{175.} *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, précité, note 165, p. 1008-1009; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, **2002 CSC 1 (CanLII)**, [2002] 1 R.C.S. 3, par. 31, REJB 2002-27423.
- ^{176.} *ATCO Gas and Pipelines c. Alberta (Energy & Utilities Board)*, précité, note 42, par. 21-30.
- ^{177.} *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, précité, note 165; *Westcoast Energy Inc. c. Canada (Office national de l'énergie)*, **1998 CanLII 813 (CSC)**, [1998] 1 R.C.S. 322, REJB 1998-05405.
- ^{178.} *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, précité, note 171; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, précité, note 165. Il convient de noter que l'article 18.1 (4) c) de la *Loi sur les Cours fédérales*, précitée, note 135, prévoit qu'une demande de contrôle judiciaire peut viser toute erreur de droit, quelle qu'en soit la nature. La Cour suprême a jugé que cette disposition ne permet pas de mettre de côté la déférence judiciaire et d'appliquer la norme de la décision correcte. *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, précité, note 170.
- ^{179.} *Société Radio-Canada c. Canada (Conseil des relations du travail)*, **1995 CanLII 148 (CSC)**, [1995] 1 R.C.S. 157, EYB 1995-97149; *Pasiechnyk c. Saskatchewan (Worker's Compensation Board)*, **1997 CanLII 316 (CSC)**, [1997] 2 R.C.S. 890, REJB 1997-02341. La Cour sera cependant susceptible d'intervenir si une personne est visée par deux décisions contradictoires émanant de deux organismes ou tribunaux administratifs différents, la rendant passible de sanctions si elle se conforme à l'une d'elles. La cour interviendra alors au nom de la primauté du droit pour résoudre ce conflit opérationnel. *British Columbia Telephone c. Shaw Cable Systems (B.C.)*, **1995 CanLII 101 (CSC)**, [1995] 2 R.C.S. 739, EYB 1995-80079.
- ^{180.} *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, précité, note 165, p. 1007.

- ^{181.} *Harvard College c. Canada (Commissaire aux brevets)*, **2002 CSC 76 (CanLII)**, [2002] 4 R.C.S. 45, REJB 2002-35973; *Procureur général du Canada c. Mossop*, **1993 CanLII 164 (CSC)**, [1993] 1 R.C.S. 554, EYB 1993-68604.
- ^{182.} *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*, **1994 CanLII 102 (CSC)**, [1994] 2 R.C.S. 525, EYB 1994-67796; *Provigo Inc. c. Lachapelle*, EYB 2006-108894 (C.A.), par. 56; *Société Radio-Canada c. Canada (Commission des relations du travail)*, précité, note 179, p. 187; *Conseil de l'Éducation de Toronto c. F.E.E.S.O., district 15*, **1997 CanLII 378 (CSC)**, [1997] 1 R.C.S. 487, 506, REJB 1997-00226; *Synd. des travailleuses et travailleurs d'épiciers unis Métro-Richelieu c. Lefebvre*, **1996 CanLII 5705 (QC CA)**, [1996] R.J.Q. 1509, EYB 1996-65334 (C.A.). Le législateur peut prévoir qu'une question relève de l'expertise d'un tribunal administratif. *Ivanhoe Inc. c. TUAC, section locale 500*, **2001 CSC 47 (CanLII)**, [2001] 2 R.C.S. 565, REJB 2001-25016.
- ^{183.} *Saint-Laurent (Ville) c. Poissant Thibeault-Peat Marwick Thorne Inc.*, **2001 CanLII 14071 (QC CA)**, [2001] R.J.Q. 1141, REJB 2001-24110 (C.A.) (appel d'une décision du T.A.Q. à la Cour du Québec); *Pelletier c. Cour du Québec*, **2002 CanLII 41229 (QC CA)**, [2002] R.J.Q. 2215, REJB 2002-33886 (C.A.) (Comité de déontologie policière); *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, précité, note 34. Voir cependant *Parizeau c. Barreau du Québec*, **2011 QCCA 1498 (CanLII)**, 2011 QCCA 1498, EYB 2011-194403 (Tribunal des professions).
- ^{184.} *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, précité, note 28, par. 34.
- ^{185.} *Id.*, par. 50.
- ^{186.} *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. CCRT*, **1984 CanLII 26 (CSC)**, [1984] 2 R.C.S. 412, EYB 1984-149777.
- ^{187.} *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, précité, note 28.
- ^{188.} *Id.*, par. 71.
- ^{189.} *Isidore Garon Ltée c. Tremblay*, **2006 CSC 2 (CanLII)**, [2006] 1 R.C.S. 27, EYB 2006-100405; *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, **2002 CSC 3 (CanLII)**, [2002] 1 R.C.S. 84, REJB 2002-27421, par. 26; *Procureur général du Québec c. Forces motrices Batiscan Inc.*, précité, note 54, par. 64; *Pasiechnyk c. Saskatchewan (Worker's Compensation Board)*, précité, note 179; *Longpré c. Gouin*, **2003 CanLII 47958 (QC CA)**, [2003] R.J.Q. 1459, REJB 2003-42257 (C.A.).
- ^{190.} *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, précité, note 28, par. 45.
- ^{191.} *Id.*, par. 47. *Montréal (Ville) c. Administration portuaire de Montréal*, **2010 CSC 14 (CanLII)**, [2010] 1 R.C.S. 427, EYB 2010-172260.
- ^{192.} *Banque nationale du Canada c. Union internationale des employés de commerce*, **1984 CanLII 2 (CSC)**, [1984] 1 R.C.S. 269, EYB 1984-149829; *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Ltée*, **1985 CanLII 97 (CSC)**, [1985] 1 R.C.S. 368 à 406, EYB 1985-150417; *Zenner c. Prince Edward Island College of Optometrists*, **2005 CSC 77 (CanLII)**, [2005] 3 R.C.S. 645, EYB 2005-98963; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, précité, note 28, par. 40.
- ^{193.} *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, précité, note 28, par. 54; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Procureur général du Canada*, **2011 CSC 53 (CanLII)**, 2011 CSC 53, EYB 2011-197380.
- ^{194.} *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, précité, note 171, p. 778-779; *Morin c. Simard*, 2010QCCA2302, EYB 2010-183676, par. 60-62.
- ^{195.} *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, précité, note 28, par. 152; *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, précité, note 167, par. 24-25.
- ^{196.} *Fonds de développement économique local c. Canadian Pickles Corp.*, **1991 CanLII 48 (CSC)**, [1991] 3 R.C.S. 388, EYB 1991-67199.
- ^{197.} *Hills c. Procureur général du Canada*, **1988 CanLII 67 (CSC)**, [1988] 1 R.C.S. 513, 534 et 558, EYB 1988-67254.
- ^{198.} *Baker c. Canada*, précité, note 95; *Hill c. Église de scientologie de Toronto*, **1995 CanLII 59 (CSC)**, [1995] 2 R.C.S. 1130, EYB 1995-68609 (*Charte canadienne*); *Charte des droits et libertés de la personne*, précitée, note 1, art. 53.
- ^{199.} *Code civil du Québec*, disposition préliminaire et art. 300; *Doré c. Verdun (Ville)*, **1997 CanLII 315 (CSC)**, [1997] 2 R.C.S. 862, REJB 1997-01530; *Prud'homme c. Prud'homme*, **2002 CSC 85 (CanLII)**, [2002] 4 R.C.S. 663, REJB 2002-36356.
- ^{200.} *Temette c. Solicitor General of Canada*, (1985) 9 Administrative Law Reports 24 (C.F.); *Schavernoeh c. Commission des réclamations étrangères*, **1982 CanLII 191 (CSC)**, [1982] 1 R.C.S. 1092, 1098, EYB 1982-149197.
- ^{201.} *Sept-Îles c. Rioux*, **reflex**, [1985] C.A. 295, EYB 1985-146174; *Brensim Corporation c. Montréal (Ville de)*, (1986) 35 L.C.R. 115; *Smith and Rhuland c. La Reine*, [1953] 2 R.C.S. 95, 100; *Tonks c. Reid*, **1966 CanLII 16 (SCC)**, [1967] R.C.S. 81, 87.

- ^{202.} *Prince George (Ville de) c. Payne*, **1977 CanLII 161 (CSC)**, [1978] 1 R.C.S. 458, EYB 1977-146230; *Produits Shell Canada c. Vancouver (Ville)*, **1994 CanLII 115 (CSC)**, [1994] 1 R.C.S. 231, EYB 1994-67078; *Athabasca Tribal Council c. Compagnie de pétrole Amoco Canada*, **1981 CanLII 193 (CSC)**, [1981] 1 R.C.S. 699, EYB 1981-148713.
- ^{203.} *Confederation Broadcasting (Ottawa) c. Canadian Radio-Television Commission*, précité, note 100; *Sula c. Duvernay (Cité de)*, [1970] C.A. 234; *Ville d'Edmonton c. Tegon Developments Ltd.*, **1978 CanLII 156 (CSC)**, [1979] 1 R.C.S. 98, EYB 1978-146836.
- ^{204.} *Roncarelli c. Duplessis*, précité, note 65; *Intertrade Industries c. Côte-St-Luc (Ville de)*, [1965] C.S. 369; *Re Doctors' Hospital and Minister of Health*, **1976 CanLII 739 (ON SC)**, (1976) 12 O.R. (2d) 164; *Union internationale des employés des services, Local no. 333 c. Nipawin District Staff Nurses Association*, **1973 CanLII 191 (CSC)**, [1975] 1 R.C.S. 382.
- ^{205.} *Padfield c. Minister of Agriculture*, [1978] A.C. 977; *Northwestern Utilities Ltd. c. Edmonton*, **1978 CanLII 17 (CSC)**, [1979] 1 R.C.S. 684, EYB 1978-146880.
- ^{206.} *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, précité, note 192, p. 404.
- ^{207.} *Produits Shell Canada c. Vancouver (Ville)*, précité, note 202; *Transportbec Inc. c. Procureur général du Québec, reflex*, [1986] R.J.Q. 2089, EYB 1986-78981; *Cité de Sillery c. Sun Oil Co. and Royal Trust*, **1964 CanLII 82 (SCC)**, [1964] R.C.S. 552, 557.
- ^{208.} *R. c. Turpin*, **1989 CanLII 98 (CSC)**, [1989] 1 R.C.S. 1296, 1329, EYB 1989-67449.
- ^{209.} *Guay c. Shawinigan (Cité de)*, [1979] C.A. 315, 318, EYB 1979-137163.
- ^{210.} *Association des courtiers et agents immobiliers du Québec c. Proprio Direct Inc.*, précité, note 34.
- ^{211.} *Parizeau c. Barreau du Québec*, précité, note 183; *Morin c. Simard*, précité, note 194.
- ^{212.} *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, précité, note 170.
- ^{213.} Précité, note 28.
- ^{214.} *Lelièvre c. Commission des affaires sociales*, J.E. 92-72, EYB 1991-75149 (C.S.); *Plante c. Procureur général du Québec, reflex*, [1991] R.J.Q. 465, EYB 1991-75819 (C.S.).
- ^{215.} *S.C.F.P. c. Ontario (Canadian Region)*, **2003 CSC 29 (CanLII)**, [2003] 1 R.C.S. 539, REJB 2003-41592; *Chamberlain c. Surrey School District No. 36*, précité, note 35.
- ^{216.} *Raymond c. Commission des affaires sociales*, J.E. 94-982, EYB 1994-64420 (C.A.); *Guilde des musiciens et musiciennes du Québec c. 9009-0531 Québec Inc.*, J.E. 2008-537, EYB 2008-129869 (C.A.); *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, précité, note 170.
- ^{217.} *2642-9696 Québec Inc. c. Régie des permis d'alcool*, J.E. 93-562, EYB 1993-74061 (C.S.); *Régie intermunicipale de l'eau de la vallée du Richelieu c. Commission municipale*, J.E. 92-654, EYB 1992-75290 (C.S.); *Medicine Hat (Municipalité de) c. Wahl*, **1979 CanLII 207 (CSC)**, [1979] 2 R.C.S. 12, EYB 1979-147730; *Motor Transport Board of Manitoba c. Purolator*, précité, note 163.
- ^{218.} *National Corn Growers c. Tribunal canadien des importations*, précité, note 148.
- ^{219.} *Québec (Sous-ministre du Revenu) c. Transport Lessard (1976) Ltée*, J.E. 85-830, EYB 1985-143753 (C.A.); *Régie des alcools, des courses et des jeux c. 2620-5443 Québec Inc.*, J.E. 97-1207, REJB 1997-01471 (C.A.); *Fédération québécoise des directeurs d'école c. Commission scolaire du Long-Sault*, [1983] C.S. 354, EYB 1983-142137; *Champagne c. Ledoux*, **2012 QCCA 325 (CanLII)**, 2012 QCCA 325, EYB 2012-202320.
- ^{220.} *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Ltée*, précité, note 206, p. 406.
- ^{221.} *Banque nationale c. Union internationale des employés de commerce*, précité, note 192; *Vallée c. Foyer du bonheur Inc.*, [1993] R.J.Q. 495, EYB 1992-74010; *Prince c. Laval (Ville de)*, J.E. 94 227, EYB 1994-73596 (C.S.); *Zenner c. Prince Edward Island College of Optometrists*, précité, note 192.



La publication Collection de droit est une publication de l'École du Barreau.
© 2014 École du Barreau – Tous droits réservés