

Les Cahiers de droit



Le contrôle judiciaire en droit britannique : justice naturelle ou “fairness” ?

L. Neville Brown and Mario Bouchard

Volume 18, Number 1, 1977

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/042157ar>
DOI: <https://doi.org/10.7202/042157ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

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

[Explore this journal](#)

Cite this article

Brown, L. N. & Bouchard, M. (1977). Le contrôle judiciaire en droit britannique : justice naturelle ou “fairness” ? *Les Cahiers de droit*, 18(1), 155–182. <https://doi.org/10.7202/042157ar>

Article abstract

Frequently in the past, attempts have been made to systematize the notion of judicial review of administrative action. Thus, the Donoughmore Commission proposed the *judicial, quasi-judicial, purely administrative* model of analysis. The Commission was severely criticized, especially after the implementation of certain recommendations of the Franks Report which, in improving the quality of the control exercised on administrative tribunals, underscored the ridiculous character of that existing in other fields. The most violent criticisms came certainly from Griffith and Street, and also from Professor Wade who denounced the progressive atrophy of natural justice, the latter being the main topic of the present article.

That concept, distinguished from “procedural *ultra vires*” in that a judge may look beyond the law for rules he himself has set establishing certain procedural guarantees, goes back a long way in time. Nevertheless, it is not a panacea. Its scope is limited to the study of the means whereby a decision is reached; it does not examine the conclusion, but rather how that conclusion is determined.

The usefulness of the notion was diminished when a condition of its application, the duty to *act judicially*, was added. *Ridge v. Baldwin* put the pieces of the puzzle back into place by discarding the decisions which gave the concept a much too restrictive interpretation.

These first steps of the *fairness* concept were rapidly followed in matters concerning the allocation of licences. Judicial intervention here dates back to the last century. Yet, the *Nakkuda Ali* and *Parker* decisions restrained the spread of control through an erroneous interpretation of an opinion by Lord Atkin. Both decisions were overturned by the *Ridge* case. Later on, it seems that Lord Denning took the lead in a movement aimed at extending the scope of the *duty to act fairly*. That principle received its modern consecration in the *Crockford*’s decision and was used later in other decisions of a like nature. The late professor de Smith remarked this new tendency to go beyond the words to see, in the matter at issue, what is fair and what is not.

Domestic tribunals, not in union matters alone (*Breen*) but also in sports problems (*Machin*), have also had this obligation to act fairly imposed on them, even though, strictly speaking, they do not have judicial powers. The question is rather to know whether a legitimate expectation of the person involved in the decision is brought into play, although the extent of the obligation varies depending on the circumstances of the case.

It would appear that there is continued refusal to intervene in matters of labour contracts when faced with a purely master and servant relation (*Sylva*). But now the complete absence of statutory guarantees is required (*Malloch*).

Procedural guarantees have continued to evolve since then. More and more, in different areas, thanks to the initiative of judges like Lord Denning, a system of English administrative law has developed. The principle of the existence of more or less defined minimal procedural guarantees has been established, no matter whether the administrative act implies the exercise of judicial power or not.

Yet, British courts still refuse to intervene in legislative functions, including regulations issued from statutory committees, even should the legislative instrument result from false representations.

Control over immigration matters has become increasingly tightened, even though, at one time, there was an apparent desire to sanctify the absolute character of the discretion exercised in that field. The widening of that control came about as much from legislative changes as from judicial decisions. Thus it is that in the *Re H.K.* decision, there was established the *duty to act fairly* on the part of an immigration officer who might wish to turn a person back at the border whom he considers to be inadmissible.

Soon (if it has not already happened) Britons will also benefit from procedural guarantees in matters of land planning. A recent decision made use of the *fairness* concept in that field.

English courts have undertaken to sanctify fundamental procedural guarantees. The name, the scope and the extent of these rules has varied and continues to vary. It would seem, however, that there is a desire to leave the categorization of the act of administration to one side in favour of dealing with the consequences of an act for the individual. If a decision touches an interest, an vested right, or a *legitimate expectation*, the citizen is entitled to have certain minimal procedural guarantees respected, which may vary according to the circumstances, but which always involve the determination of what is *fair* in the particular instance. It is a necessary adaptation to the new reality of administration, something we hope to see come about in the very near future in Canada.

Le contrôle judiciaire en droit britannique : justice naturelle ou "fairness"?

L. NEVILLE BROWN* ET MARIO BOUCHARD**

Frequently in the past, attempts have been made to systematize the notion of judicial review of administrative action. Thus, the Donoughmore Commission proposed the judicial, quasi-judicial, purely administrative model of analysis. The Commission was severely criticized, especially after the implementation of certain recommendations of the Franks Report which, in improving the quality of the control exercised on administrative tribunals, underscored the ridiculous character of that existing in other fields. The most violent criticisms came certainly from Griffith and Street, and also from Professor Wade who denounced the progressive atrophy of natural justice, the latter being the main topic of the present article.

That concept, distinguished from 'procedural ultra vires' in that a judge may look beyond the law for rules he himself has set establishing certain procedural guarantees, goes back a long way in time. Nevertheless, it is not a panacea. Its scope is limited to the study of the means whereby a decision is reached; it does not examine the conclusion, but rather how that conclusion is determined.

The usefulness of the notion was diminished when a condition of its application, the duty to act judicially, was added. Ridge v. Baldwin put the pieces of the puzzle back into place by discarding the decisions which gave the concept a much too restrictive interpretation.

These first steps of the fairness concept were rapidly followed in matters concerning the allocation of licences. Judicial intervention here dates back to the last century. Yet, the Nakkuda Ali and Parker decisions restrained the spread of control through an erroneous interpretation of an opinion by Lord Atkin. Both decisions were overturned by the Ridge case. Later on, it seems that Lord Denning took the lead in a movement aimed at extending the scope of the duty to act fairly. That principle received its mo-

* Professeur de droit comparé, Université de Birmingham; professeur invité, Université Laval, 1975.

** Étudiant à la maîtrise.

dern da consecration in the Crockford's decision and was used later in other decisions of a like nature. The late professor de Smith remarked this new tendency to go beyond the words to see, in the matter at issue, what is fair and what is not.

Domestic tribunals, not in union matters alone (Breen) but also in sports problems (Machin), have also had this obligation to act fairly imposed on them, even though, strictly speaking, they do not have judicial powers. The question is rather to know whether a legitimate expectation of the person involved in the decision is brought into play, although the extend of the obligation varies depending on the circumstances of the case.

It would appear that there is continued refusal to intervene in matters of labour contracts when faced with a purely master and servant relation (Sylva). But now the complete absence of statutory guarantees is required (Malloch).

Procedural guarantees have continued to evolve since then. More and more, in different areas, thanks to the initiative of judges like Lord Denning, a system of English administrative law has developed. The principle of the existence of more or less defined minimal procedural guarantees has been established, no matter whether the administrative act implies the exercise of judicial power or not.

Yet, British courts still refuse to intervene in legislative functions, including regulations issuing from statutory committees, even should the legislative instrument result from false representations.

Control over immigration matters has become increasingly tightened, even though, at one time, there was an apparent desire to sanctify the absolute character of the discretion exercised in that field. The widening of that control came about as much from legislative changes as from judicial decisions. Thus it is that in the Re H.K. decision, there was established the duty to act fairly on the part of an immigration officer who might wish to turn a person back at the border whom he considers to be inadmissible.

Soon (if it has not already happened) Britons will also benefit from procedural guarantees in matters of land planning. A recent decision made use of the fairness concept in that field.

English courts have undertaken to sanctify fundamental procedural guarantees. The name, the scope and the extent of these rules has varied and continues to vary. It would seem, however, that there is a desire to leave the categorization of the act of administration to one side in favour of dealing with the consequences of an act for the individual. If a decision

touches an interest, an vested right, or a legitimate expectation, the citizen is entitled to have certain minimal procedural guarantees respected, which may vary according to the circumstances, but which always involve the determination of what is fair in the particular instance. It is a necessary adaptation to the new reality of administration, something we hope to see come about in the very near future in Canada.

	<i>Pages</i>
Introduction	157
Section I — Petite histoire de la justice naturelle jusqu'à l'affaire <i>Ridge</i>	160
Section II — Les développements du droit administratif anglais depuis l'affaire <i>Ridge</i>: de la « re-naissance » à l'« adolescence »	164
1° L'« immunité » de contrôle des actes législatifs	165
2° Les garanties procédurales et les immigrants	167
3° L'application des règles de justice naturelle en matière d'attribution de permis ..	170
4° Les juridictions privées ou <i>domestic tribunals</i>	174
5° La résiliation du contrat de travail	177
6° La planification et l'aménagement du territoire	180
Conclusions	181

INTRODUCTION

Le présent article touche ce domaine du droit que l'on appelle le *contrôle judiciaire* (en droit français, on parlerait plutôt de « contrôle juridictionnel ») *de l'administration*. Il nous faut, au départ, procéder à certaines mises au point au sujet de cette expression, afin d'éviter les confusions de termes qui pourraient autrement se produire.

Ainsi, le mot « administration » y prend un sens nettement élargi, et désigne l'ensemble qui regroupe toutes les « créatures » des pouvoirs publics (organismes, offices d'état, ministères, municipalités, commissions, régies, tribunaux administratifs, . . .), les corporations professionnelles et même les corporations et associations volontaires (associations de bienfaisance, clubs, syndicats, . . .).

De même, on entend par « contrôle judiciaire » l'exercice de ce pouvoir de surveillance que détiennent certains tribunaux judiciaires sur l'administration telle que nous venons de la définir. Ce pouvoir est exercé, en Angleterre, par la *High Court*, la Cour d'appel ou la Chambre des Lords, selon que l'on est en première instance ou en appel. Au Québec, l'exercice du contrôle revient, en première instance, aux cours fédérale et supérieure, et en appel, à la division d'appel de la Cour fédérale, à la Cour d'appel et à la Cour suprême; le partage des juridictions se fait en vertu de règles plutôt complexes qu'il ne nous appartient pas ici de préciser¹.

On a plusieurs fois tenté, par le passé, de systématiser cette notion de « contrôle judiciaire de l'administration ». Ainsi, la commission Donoughmore² proposa en 1932 une « méthode » basée sur la recherche de certains caractères dans les différentes activités de l'administration. Il s'agit d'associer chacune de ces activités à l'un de trois types de pouvoir administratif : *judicial*, *quasi-judicial* et *purely administrative*. Pour chaque genre de pouvoir, il existe un degré de contrôle, quasi-absolu pour le premier, modéré pour le second et pratiquement nul pour le troisième.

À partir de 1950, ce modèle d'analyse fut sévèrement critiqué en Angleterre, tant par les juges que par la doctrine. Les critiques se firent encore plus acerbes après la publication du rapport Franks³, lequel se présenta avant tout comme une étude de la procédure devant les tribunaux administratifs, et lors d'enquêtes publiques prescrites par la loi, principalement dans les domaines de l'expropriation et de la planification urbaine. La Commission qui déposa ce rapport laissa sagement de côté le conceptualisme, et s'efforça de faire preuve de pragmatisme dans ses conclusions en se référant toujours à des réalités concrètes. Elle évita ainsi le piège dans lequel était tombée la Commission Donoughmore un quart de siècle plus tôt.

Ce rapport amena l'adoption en 1958 du *Tribunals and Inquiries Act*⁴ qui, tout en élargissant la portée du contrôle judiciaire pré-existant, y ajouta l'exercice d'un pouvoir de surveillance par le *Council on Tribunals* qu'il créait. Cette réforme, qui consacrait l'obligation de respecter cer-

1. Ceux qui veulent essayer d'y voir clair trouveront dans un article publié par Nicole Vallières et Denis Lemieux un guide adéquat dans la quête du Saint-Graal qu'est le partage des juridictions de contrôle au Canada : voir « Le fondement constitutionnel du pouvoir de contrôle judiciaire exercé par la Cour fédérale du Canada » (1975) 2 *Dalh. L.J.* 268.

2. *Royal Commission of Inquiry into Ministerial Powers*, Cmd. 4060, 1932.

3. *Committee on Administrative Tribunals and Inquiries*, Cmd. 218, 1957.

4. 1958 (Imp.) 6-7 Eliz. II, c. 60.

taines garanties procédurales minimales pour les tribunaux administratifs, réhabilita ces derniers et augmenta leur « respectabilité »⁵.

La nette amélioration de la qualité du contrôle exercé sur les décisions des tribunaux administratifs eut cependant pour effet d'exacerber d'autant le caractère dérisoire du contrôle exercé par le pouvoir judiciaire sur les activités de l'administration, en dehors du champ d'action du *Council on Tribunals*, et ne vint en fin de compte qu'ajouter de l'eau au moulin de ceux qui demandaient une réforme plus en profondeur qu'opéreront, comme nous le verrons dans la suite de ce texte, les tribunaux.

Si la trinité donoughmorienne connut et continue de connaître chez certaines personnes quelque popularité, on ne peut pas dire qu'elle ait jamais péché par excès de clarté, de précision ou d'efficacité. C'est ainsi que Griffith et Street, dans un traité fondamental⁶ dont la première édition remonte à 1953, donc avant le Rapport Franks, adoptèrent face à cette approche une attitude réaliste et peu flatteuse : un juge décide d'abord s'il veut intervenir dans une affaire et dans quelle mesure, pour ensuite classer l'activité administrative qu'on lui présente là où il pourra exercer le degré de contrôle désiré. C'est, selon ces auteurs, la seule façon qui existe de réconcilier les décisions rendues par les tribunaux entre 1920 et 1960 dans le domaine.

Griffith et Street, en adoptant dans leurs écrits une attitude empreinte de cynisme, ne faisaient que prendre la relève d'une tendance pessimiste qui avait son origine dans un article, d'une grande importance à l'époque, publié en 1951 par le professeur Wade et qu'il avait intitulé *The Twilight of Natural Justice* ? (le crépuscule de la justice naturelle ?)⁷.

Ce concept de *natural justice* constitue depuis longtemps, avec l'*ultra vires* (excès de pouvoir) et l'*error of law on the face of the record* (erreur manifeste de droit), la base sur laquelle repose, dans le système britannique, l'exercice du pouvoir de contrôle des tribunaux judiciaires sur les activités de l'administration.

C'est cet élément du tryptique qui compose le contrôle judiciaire, que certains se sont évertués à remettre en question, qui constitue l'objet de cet article. Si nous avons fait cette présentation générale plutôt longue,

5. Les pouvoirs du Council ont été élargis par le *Tribunals and Inquiries Act, 1966*. Cette loi et celle de 1958 sont aujourd'hui consolidées dans le *Tribunals and Inquiries Act, 1971*.

6. J. A. G. GRIFFITH et H. STREET, *Principles of Administrative Law*, 5^e éd., Londres, Sir Isaac Pitman and Sons Ltd, 1973.

7. H. R. W. WADE, « The Twilight of Natural Justice? », (1951) 67 *L.Q.R.* 102.

c'est dans le but de préciser, pour le lecteur qui ne serait pas familier avec le sujet, le contexte dans lequel il se situe : nous désirions en quelque sorte jeter les bases à partir desquelles nous allons maintenant nous engager dans le labyrinthe de la jurisprudence britannique sur la question.

Dans une première section, nous essaierons, à travers les tribulations de la notion de justice naturelle au cours des cent dernières années, de démontrer que le droit administratif anglais rejette aujourd'hui la classification des actes de l'administration en *judicial*, *quasi-judicial* et *purely administrative*, et de faire ressortir les critères élaborés par la jurisprudence pour lui permettre de déterminer quels sont les cas où une décision administrative est soumise au respect des règles de justice naturelle. Dans un second temps, nous essaierons de voir quel sort la jurisprudence des dix dernières années a fait à ces principes, pour nous rendre compte qu'on semble être en voie de mettre au point certains succédanés de la justice naturelle.

SECTION I

PETITE HISTOIRE DE LA JUSTICE NATURELLE JUSQU'À L'AFFAIRE *Ridge*

Wade parlait avec raison, en 1951, de crépuscule de la justice naturelle. Des décisions comme celles rendues dans les affaires *Electricity Commissioners*, *Legislative Committee of the Church Assembly*, *Nakuda Ali* et *Parker*, sur lesquelles nous reviendrons plus tard, s'étaient chargées de dénaturer la portée du concept au point de le rendre insignifiant.

De même, on peut dire qu'une nouvelle aube s'est levée en 1963 avec l'arrêt *Ridge v. Baldwin*⁸. La décision de la Chambre des Lords dans cette affaire est généralement perçue comme un nouveau point de départ; nous voulons y voir aussi un retour à une jurisprudence constante remontant au dix-neuvième siècle et qui s'était maintenue jusqu'au début de la Grande Guerre.

Qu'il nous suffise de rappeler ce passage de l'arrêt *Board of Education v. Rice*, dans lequel Lord Loreburn déclare que la commission doit, avant d'en arriver à une décision qu'il admet être administrative,

act in good faith and fairly listen to both sides, for that is a duty upon everyone who decides anything.⁹

8. [1964] A.C. 40.

9. [1911] A.C. 179, 182.

Un demi-siècle plus tôt, déjà, le juge Byles, rendant sa décision dans l'affaire *Cooper v. Wandsworth Board of Works*, avait eu cette phrase lapidaire :

the justice of the common law will supply the omission of the legislature.¹⁰

Ces deux affaires visaient les nouvelles régies administratives de l'époque, les *boards*; elles sont, de plus, importantes tant par leur approche et leur langage que par leurs faits. On comprendra alors pourquoi nous croyons qu'une étude attentive de ces deux jugements démontre que l'affaire *Ridge*, principalement pour ce qui est du jugement de Lord Reid dans cette dernière cause, fut essentiellement une tentative réussie de réhabilitation par la Chambre des Lords de la notion de justice naturelle. Celle-ci reprit alors sa juste place dans l'arsenal des modes d'exercice du contrôle judiciaire après une éclipse presque totale, mais temporaire. Nous admettons cependant que loin de laisser des séquelles, cette réhabilitation, accompagnée d'une rééducation imposée par certains juges, dont Lord Denning, redonna au patient une santé meilleure qu'auparavant.

Un point mérite d'être noté dans l'arrêt *Cooper*. Le juge Byles, dont nous partageons l'avis, voit dans la justice naturelle une extension du *procedural ultra vires*¹¹, qui peut lui-même s'assimiler à ce que le Conseil d'État français appelle un « vice de forme ».

Cette doctrine du *procedural ultra vires* permet d'annuler la décision d'un organisme qui ne respecte pas les conditions de procédure que la loi lui impose. La justice naturelle, cependant, fait un pas de plus : elle permet au juge d'imposer aux agents de l'administration le respect de certaines règles de procédure dictées non plus par la loi mais par le juge lui-même. Les normes auxquelles on devra se conformer seront déterminées selon les circonstances et permettront d'assurer un minimum d'équité dans le « processus décisionnel ». C'est dans ce contexte que doit être interprétée la phrase du juge Byles que nous venons de citer : le magistrat désirait signaler aux intéressés l'intention des tribunaux de pallier les imperfections laissées par le législateur en matière de garanties procédurales fondamentales.

Ce qui précède fait ressortir un point qu'il faut garder toujours en mémoire : la justice naturelle, du moins en théorie, n'est pas une panacée.

10. (1863) 14 C.B. (N.S.) 180, 194; 143 E.R. 414, 420.

11. Nous croyons qu'on peut aussi assimiler au *procedural ultra vires* les cas où l'administration déroge au principe *delegatus non potest delegare* : voir à cet effet *Vine v. National Dock Labour Board*, [1957] A.C. 488, *Barnard v. National Dock Labour Board*, [1953] 2 Q.B. 18, et *R. v. Race Relations Board, ex parte Selvarajan*, [1975] 1 W.L.R. 1686 (C.A.).

Elle n'est qu'une façon pour les tribunaux d'exercer leur pouvoir de contrôle, et ne vise qu'à préserver l'intégrité du processus par lequel l'administration en vient à une décision; elle ne cherche jamais à analyser les motifs qui amènent un organisme à choisir une orientation plutôt qu'une autre. Elle touche la forme et non le fond.

On comprend alors pourquoi le professeur Wade intitule *Procedural Standards* la section de son ouvrage où il traite des règles de justice naturelle qu'il définit comme étant les

bridgeheads which the legal ideals of justice and fair play have secured in the territory of the administration.¹²

À cet effet, il est assez significatif, comme le souligne le professeur Wade¹³, que le moyen privilégié par lequel le *Council on Tribunals*, dont il fit d'ailleurs partie, assure le respect des règles de justice naturelle devant les tribunaux administratifs et durant les enquêtes soit la supervision de la confection des *codes of procedure*.

Nous ne rejetons évidemment pas le « modèle d'analyse » de Griffith et Street¹⁴ : nous ne nions pas que l'idée que peut se faire un juge du « fond » d'une affaire peut influencer son jugement sur la façon dont elle a été rendue. Nous croyons cependant que ces considérations, si concrètes soient-elles, tiennent plus de la psychologie ou de la science politique que du droit, du moins tant que la règle du précédent reste une des « excuses » grâce auxquelles un tribunal peut en arriver à une décision.

C'est pourquoi nous procéderons maintenant à l'analyse de ce précédent autour duquel gravite, même si ce n'est pas toujours explicitement, l'ensemble de la jurisprudence des dix dernières années portant sur les règles de justice naturelle. Car c'est Lord Reid qui, le premier, avança dans un jugement, l'affaire *Ridge v. Baldwin*¹⁵, une solution de rechange à la trinité donoughmorienne, qui revient en fait à remettre à l'honneur, avec certaines modifications, le principe posé par Lord Atkin dans l'arrêt *R. v. Electricity Commissioners* :

the operation of the writs of prohibition and certiorari has extended to control the proceedings of bodies which do not claim to be and would not be recognized as, courts of justice. Whenever any body of persons having legal authority to determine questions affecting the rights of subjects, and having the duty to act judicially, act in excess of their legal authority, they are subject to the controlling jurisdiction of the King's Bench Division exercised in these writs.¹⁶

12. H. R. W. WADE, *Administrative Law*, 3^e éd., Oxford, Clarendon Press, 1971, p. 173.

13. *Id.*, pp. 239 et 272.

14. Voir *supra* note 6.

15. *Supra* note 8.

16. [1924] 1 K.B. 171, 205.

Ce passage a d'abord eu l'heur de causer des maux de tête à maints juristes de tradition britannique, à partir du jour où Lord Hewart, par son jugement dans l'affaire *R. v. Legislative Committee of the Church Assembly*, décida d'y apporter certaines « précisions » :

It is to be observed that in the last sentence which I have quoted from the judgment of Atkin L.J. the word is not 'or' but 'and'. In order that a body may satisfy the required test it is not enough that it should have legal authority to determine questions affecting the rights of subjects; there must be superadded to that characteristic the further characteristic that the body has the duty to act judicially. The duty to act judicially is an ingredient which if the test is to be satisfied must be present.¹⁷

Cette interprétation fit jurisprudence : on la retrouve, entre autres, qui sous-tend le jugement du Conseil privé dans l'affaire *Nakkuda Ali v. Jayaratne*¹⁸. Lord Reid désirait mettre fin à cette tendance jurisprudentielle; pour ce faire, il « démontra » que Lord Hewart avait erré dans son interprétation du passage litigieux :

If Lord Hewart C.J. meant that it is never enough that a body simply has a duty to determine what the rights of an individual should be, but that there must always be something more to impose on it a duty to act judicially before it can be found to observe the principles of natural justice, then it appears to me impossible to reconcile with the earlier authorities.¹⁹

Pour ce faire, il ne pouvait évidemment mieux trouver que de dépoussiérer l'opinion d'un autre juge, Lord Bankes, dans cette même affaire des commissaires à l'électricité :

On principle and on authority it is, in my opinion, open to this court to hold, and I consider that it should hold, that powers [of the Electricity Commissioners] so far-reaching, affecting as they do individuals as well as property, are powers to be exercised judicially and not ministerially, or merely, to use the language of Palles C.B., as proceedings towards legislation.²⁰

Sur ce passage du jugement de Lord Bankes, Lord Reid fait remarquer :

so he [Bankes L.J.] inferred the judicial element from the nature of the power. I think that Atkin L.J. did the same. Immediately after the passage which I said has been misunderstood, he cited a variety of cases and in most of them I can see nothing « superadded » (to use Lord Hewart's word) to the duty itself. Certainly Lord Atkin did not say that anything was superadded. A later passage in his judgment convinces me that he, like Bankes L.J., inferred the judicial character of the duty from the nature of the duty itself.²¹

17. [1928] 1 K.B. 411, 419.

18. [1951] A.C. 66.

19. [1964] A.C. 40, 75.

20. [1924] 1 K.B. 171, 198.

21. [1964] A.C. 40, 76.

C'est ainsi que Lord Reid en vient à la conclusion que les mots « and having the duty to act judicially » ne viennent qu'expliquer le premier (et donc le seul) critère proposé par Lord Atkin et qu'ils ne rendent donc pas nécessaire la preuve d'autres éléments que l'« atteinte aux droits ». Dans les circonstances, et étant donné l'effet qu'avait pour lui la décision, la preuve par M. Ridge que le *Watch Committee* de la ville de Brighton ne lui avait pas permis de se défendre, enfreignant ainsi un des principes de justice naturelle, suffisait pour faire casser la décision. Quant aux arrêts du genre de *Nakkuda Ali*, Lord Reid les considère comme des « erreurs de parcours » :

I am forced to the conclusion that this part of the judgment in *Nakkuda's* case was given under a serious misapprehension of the effect of the older authorities and therefore cannot be regarded as authoritative.²²

Dans l'affaire *Ridge*, les Lords Morris et Hodson se rallièrent à l'opinion de Lord Reid. Lord Devlin arriva aux mêmes conclusions que lui, mais en se basant plutôt sur une disposition réglementaire expresse. Même Lord Evershed, qui eût rejeté l'action, n'écarta pas expressément le recours : il partageait l'opinion du juge de première instance, qui était d'avis que les principes de justice naturelle avaient été observés dans l'instance.

SECTION II

LES DÉVELOPPEMENTS DU DROIT ADMINISTRATIF ANGLAIS DEPUIS L'AFFAIRE *Ridge* : DE LA « RE-NAISSANCE » À L'« ADOLESCENCE ».

Bien du chemin a été parcouru, depuis le crépuscule de Wade jusqu'à aujourd'hui, en passant par l'aube de l'affaire *Ridge*. Nous disons bien « en passant » par *Ridge* : car si tout a recommencé par le jugement de Lord Reid, on ne s'y est pas longtemps attardé. S'il pouvait, avec raison, parler en 1963 de l'inexistence d'un système articulé de droit administratif britannique²³, Lord Denning, en qui plusieurs voient son successeur, se devait en 1971 d'affirmer le contraire²⁴.

Il ne faudrait pas pour autant croire la situation limpide : avant que l'aube ne se transforme en un clair matin, il reste, dans la plus pure tradition britannique, un peu de brouillard à dissiper. La suite de cet

22. *Id.*, pp. 78-79.

23. « We do not have a developed system of administrative law—perhaps because until fairly recently we did not need it » : *id.*, p. 72.

24. « It may truly now be said that we have a developed system of administrative law. » *Breen v. A.E.U.*, [1971] 2 Q.B. 175, 189.

article se propose de jouer le rôle d'une brise matutinale et de jeter un peu de lumière sur le sort qui a été fait depuis 1963 aux règles de justice naturelle. Pour chacun de plusieurs « secteurs d'activité administrative »²⁵ que nous examinerons, nous essaierons de voir jusqu'où les tribunaux sont allés dans leur application.

1 — L'« immunité » de contrôle des actes législatifs

Il n'entre pas dans notre propos d'analyser de façon extensive la notion d'« acte législatif », qu'on oppose généralement à l'« acte administratif » *au sens strict*²⁶. Cette définition donnée par H. R. W. Wade suffira pour les fins de notre étude :

... legislative power is the power to lay down the law for people in general, whereas administrative power is the power to lay down the law for them individually, or in some particular case.²⁷

Nous nous contenterons d'ajouter, sans élaborer sur les subtiles considérations auxquelles se sont livrés les tribunaux britanniques²⁸, que cette distinction souffre évidemment certaines exceptions : ainsi, une loi d'intérêt privé adoptée par le Parlement n'en reste pas moins, comme l'illustrera le second exemple, un acte législatif.

La définition qui précède n'a rien de bien catégorique; la position des tribunaux anglais sur ce qui suit l'est. Jamais ils n'ont accepté d'étendre l'application des règles de justice naturelle à l'exercice de fonctions qu'ils qualifiaient de législatives.

Prenons comme exemple l'affaire *Bates v. Lord Hailsham*²⁹. Bates, un *solicitor*, était secrétaire de la *British Legal Association*. Celle-ci regroupe environ trois mille *solicitors* britanniques insatisfaits de la timidité et du conservatisme de la *Law Society*, « organe » officiel de la profession qui regroupe pour sa part quelque vingt-six mille membres³⁰. Bates

25. Il faut entendre l'administration dans le sens que nous lui avons donné au début de cet article.

26. Ne pas confondre l'« acte administratif » dont on parle ici avec l'« administration » dont on parle dans le reste de l'article : l'administration accomplit bien d'autres tâches que les seuls « actes administratifs ».

27. H. R. W. WADE, *op. cit. supra* note 12, p. 314.

28. Pour ceux que le sujet intéresse, voir, pour débiter, René DUSSAULT, *Traité de droit administratif canadien et québécois*, Québec, P.U.L., 1974, aux pages 733 à 739 et 1226 à 1229.

29. [1972] 3 All E.R. 1019.

30. Certains seront tentés de faire un parallèle avec la situation qui existait encore dernièrement entre le Barreau et la (défunte ?) Fédération provinciale des avocats du Québec.

demanda l'émission d'une injonction contre un *statutory committee* présidé par le Lord Chancelier, qui s'apprêtait à modifier (à la baisse) le tarif des *solicitors*, arguant que l'organisme n'avait pas respecté les règles de justice naturelle : on avait en effet refusé d'entendre la *B.L.A.*

Le juge Megarry déclara que le pouvoir, exercé par le Comité en vertu de l'article 56 du *Solicitors Act de 1957*, était de la nature d'un acte législatif. Le Comité n'avait donc pas à respecter les principes de justice naturelle ou à agir avec *fairness* et pouvait se dispenser d'entendre les personnes touchées par la révision du tarif, contrairement à ce qui aurait été le cas si l'exercice du pouvoir eût participé de la nature d'un acte à caractère quasi-judiciaire, administratif ou exécutif, et sous réserve des dispositions du même article 56 prévoyant la présentation d'observations écrites par la *Law Society*.

Ce passage du jugement indique assez fidèlement la portée qu'entendent donner les juges britanniques aux règles de justice naturelle dans ce domaine :

Let me accept that in the sphere of the so-called quasi-judicial, the rules of natural justice run and that in the administrative or executive field there is a general duty of fairness. Nevertheless, these considerations do not seem to me to affect the process of legislation, whether primary or delegated.³¹

Cette politique de non-intervention, loin de se démentir par la suite, a reçu une nouvelle et éclatante consécration dans l'arrêt *Pickin v. British Railways Board*³². Dans cette affaire, le propriétaire d'une bande de terrain riveraine d'une ligne désaffectée de chemin de fer essaya d'établir qu'une loi privée qui avait permis la fermeture de la ligne ne pouvait avoir d'effets, parce qu'elle avait été adoptée sur la foi de faux renseignements fournis au Parlement par la Commission des chemins de fer. La Chambre des Lords rejeta la demande :

If a Bill has been agreed to by both Houses of Parliament, and has received the Royal Assent, it cannot be impeached in the courts on the ground that its introduction or passage through Parliament, was attended by an irregularity or even on the ground that it was procured by fraud.³³

31. [1972] 3 All E.R. 1019, 1024.

32. [1974] 1 All E.R. 609; voir W. E. CONKLIN. « *Pickin and its Applicability to Canada* », (1975) 25 *U. of T.L.J.* 193.

33. *Id.*, p. 622, per Lord Wilberforce (citant *Halsbury's Laws of England*, 3^e éd., vol. 36, Londres, Butterworths, p. 378, par. 560).

2 — *Les garanties procédurales et les immigrants*

L'affaire *Soblen*³⁴, dans laquelle les juges Denning et Donovan ont suivi le jugement rendu dans l'affaire *Ex parte Venicoff*³⁵, a semblé devoir consacrer le caractère absolu du pouvoir discrétionnaire, soustrait à l'application des règles de justice naturelle, que possède en vertu d'une loi de 1914 le secrétaire de l'intérieur d'ordonner la déportation d'un étranger.

Le raisonnement des deux juges apparaît cependant difficile à réconcilier : pendant que le juge Donovan semble affirmer qu'on ne peut présumer de l'application des règles de justice naturelle à ce genre de décision sans un texte exprès qu'il ne pouvait trouver dans le cas présent, le juge Denning paraît vouloir dire qu'il faut dans ce domaine que l'exclusion des règles se fasse par un texte clair ou, comme il veut en voir une dans l'instance, par implication nécessaire. Qu'on en juge par ces deux extraits.

Le juge Donovan :

The power vested in the Home Secretary to order deportation is a power to do an executive or administrative and not a judicial act. While in most cases, no doubt, the grant to the alien of an opportunity to be heard before a deportation order were made would involve little administrative inconvenience, there would undoubtedly be cases where the intimation of proposed deportation would make the power to do so almost useless. . . I, accordingly, concur with the view that such a condition is not to be implied, but rather that the absence of any express provision for some preliminary hearing was deliberate and is to be justified by the necessities of the case.³⁶

Le juge Denning :

A statute may expressly or by necessary implication provide that the person affected is not to be given a right to be heard. Such an exception has been held to exist in the case of deportation orders. . . And when I look to the objects of this legislation, it seems to me that much of the purpose of it would be defeated if it were necessary for the Home Secretary always to give every alien the right of being heard before a deportation order is made. . . I think, therefore, that there is no right to be heard before a deportation order is made.³⁷

Bien que ces deux opinions procédaient de prémisses fort différentes, il n'en restait pas moins dans les faits qu'elles laissaient l'étranger qu'on veut déporter avec bien peu de garanties. C'est ce que le gouvernement semble avoir compris en 1969 et en 1971, alors qu'il plante un réseau de

34. *R. v. Brixton Prison (Governor), ex parte Soblen*, [1962] 3 All E.R. 641.

35. [1920] 3 K.B. 72.

36. [1962] 3 All E.R. 641, 663.

37. *Id.*, pp. 658-659.

tribunaux d'appel des décisions en matière d'immigration³⁸. Le Parlement prit évidemment bien garde de réserver au secrétaire de l'intérieur une discrétion absolue, qu'il ne peut toutefois exercer que personnellement, lorsqu'il juge l'expulsion d'une personne nécessaire pour des motifs de sécurité nationale³⁹.

Personne n'oserait affirmer que cette réforme fut inutile; on ne peut non plus dire qu'avant elle les droits de l'immigrant étaient totalement ignorés, du moins depuis l'importante décision rendue par la *Divisional Court* de la *Queen's Bench Division*, présidée par Lord Parker, alors juge en chef, dans l'arrêt *Re H.K.*⁴⁰.

Dans cette affaire, un jeune Pakistanais s'était présenté aux bureaux de l'immigration de l'aéroport de Londres et avait demandé d'être admis au pays en vertu d'une disposition de la loi qui permet à l'enfant de moins de seize ans d'une personne déjà domiciliée en Angleterre de l'y rejoindre. Il exhiba à l'officier d'immigration un passeport indiquant qu'il était né le 29 février 1951. L'année 1951 n'ayant évidemment pas été une année bissextile, ceci eut pour effet d'attirer sur lui les soupçons. L'officier procéda à un examen physique qui l'amena à croire que l'adolescent avait au moins seize ans. Après en avoir référé à son supérieur (le *chief immigration officer*), il refusa d'admettre l'enfant et ordonna son incarcération en attendant qu'il soit expulsé. C'est suite à ces tribulations que H. K. présenta au tribunal une requête pour l'émission d'un bref d'*habeas corpus*.

Dans son jugement, Lord Parker reconnaît d'abord qu'en vertu de la loi⁴¹, l'officier exerce un pouvoir discrétionnaire et n'est donc pas tenu, entre autres, de tenir une enquête, ce qu'il avait cependant fait dans l'instance. Il ajoute que cela ne suffit pas, toutefois, pour lui permettre d'agir arbitrairement :

I doubt whether it can be said that the immigration authorities are acting in a judicial or quasi-judicial capacity as those terms are generally understood. At the same time, however, I myself think that even if an immigration officer is not acting in a judicial or quasi-judicial capacity, he must at any rate give the immigrant an opportunity of satisfying him of the matters in the subsection, and for that purpose let the immigrant know what his immediate impression is so that the immigrant can disabuse him. That is not, as I see it, a question of acting or being required to act judicially, but of being required to act fairly. Good administration and an honest or bona fide decision must, as it seems to me, require not merely

38. *Immigration Appeals Act, 1969; Immigration Act, 1971.*

39. Voir l'affaire *Rudi Dutschke*, et l'analyse exhaustive de B. A. HEPPLER, « Aliens and Administrative Justice; the Dutschke Case », (1971) 34 *M.L.R.* 501.

40. [1967] 2 Q.B. 617.

41. Article 2 (1) du *Commonwealth Immigrants Act, 1962* (Imp.) 10-11 Eliz. II, c. 21.

impartiality, nor merely bringing one's mind to bear on the problem, but of acting fairly, and to the limited extent that the circumstances of any particular case allow, and within the legislative framework under which the administrator is working, only to that limited extent do the so-called rules of natural justice apply, which in a case such as this is merely a duty to act fairly.⁴²

Pour sa part, Lord Salmon se refuse à admettre que le pouvoir discrétionnaire qu'accordait à l'officier l'article 2 (1) soit absolu, ne serait-ce que parce que le second paragraphe de ce même article l'obligeait expressément à laisser entrer au pays toute personne qui le convainc qu'elle est l'enfant de moins de seize ans du citoyen d'un pays membre du Commonwealth qui réside au Royaume-Uni. Pour le reste, il reprend dans les grandes lignes la position de Lord Parker :

I have no doubt at all that in exercising his powers under that section, the immigration officer is obliged to act in accordance with the principles of natural justice. That does not of course mean that he has to adopt judicial procedures or hold a formal inquiry, still less that he has to hold anything in the nature of a trial, but he must act, as Lord Parker, C.J., has said, fairly in accordance with the ordinary principles of natural justice.⁴³

Le juge Blain, enfin, en arrive substantiellement aux mêmes conclusions :

I would only say that an immigration officer having assumed the jurisdiction granted by those provisions is in a position where it is his duty to exercise that assumed jurisdiction, whether it be administrative, executive or quasi-judicial, fairly, by which I mean applying his mind dispassionately to a fair analysis of the particular problem and the information available to him in analysing it.⁴⁴

Cette affaire fut l'une des premières où l'on osa élargir la frontière des règles de justice naturelle pour s'aventurer dans la notion, plus vague et plus vaste, de *fairness*, notion que ne tarda pas à reprendre Lord Denning dans l'arrêt *Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs*⁴⁵. Cette dernière décision est d'autant plus significative qu'elle statuait sur les droits non plus d'un citoyen d'un pays membre du Commonwealth, mais d'un Américain qui ne bénéficiait même pas, à l'époque, des garanties offertes aujourd'hui par le *Immigration Act de 1971*, et qui reste encore soumis à la discrétion absolue du secrétaire de l'intérieur. C'est d'ailleurs à l'occasion de ce jugement que Lord Denning s'est permis ce *dictum* dont plusieurs espèrent aujourd'hui qu'il aura son rôle à jouer dans l'évolution future de l'application des règles de justice naturelle aux décisions de l'administration :

An administrative body may, in a proper case, be bound to give a person affected an opportunity to make representations. It all depends on whether he has some

42. [1967] 2 Q.B. 617, 630.

43. *Id.*, pp. 632-633.

44. *Id.*, p. 636.

45. [1969] 2 Ch. 149.

right or interest or, I would add, some *legitimate expectation*, of which it would not be fair to deprive him without hearing what he has to say.⁴⁶

3 — *L'application des règles de justice naturelle en matière d'attribution de permis*

L'émission ou la révocation de permis est un domaine où, à la faveur d'une jurisprudence abondante⁴⁷ entourant l'application des lois sur les débits de boisson, les tribunaux anglais sont intervenus très tôt pour imposer le respect des règles de justice naturelle. Cette jurisprudence allait suffisamment de soi au milieu des années cinquante pour que Lord Goddard, C.J. adopte, dans l'affaire *R. v. Brighton Borough Justices*, un ton plutôt caustique lorsqu'un des avocats se mit en frais de la remettre en question :

The first objection that has been taken by counsel for the respondent is that, quite apart from the particular facts of this case, *certiorari* will not lie because the granting of consent by the justices is an administrative and not a judicial act. I can only say that I think that argument is made about 60 years too late. It has now long been held, since *Sharp v. Wakefield* [1891] A.C. 173 . . . and that class of cases, that what justices do in relation to licensing matters are judicial acts. . . .⁴⁸

Dans l'esprit de Lord Goddard, il ne pouvait donc faire de doute qu'une décision d'attribuer ou de retirer un permis est une décision judiciaire, qui doit être conforme aux règles de justice naturelle, et ce en vertu d'une jurisprudence constante. C'est pourquoi l'opinion presque unanime de la doctrine et des tribunaux britanniques⁴⁹ est de considérer les arrêts *Nakkuda Ali v. Jayaratne*⁵⁰ et *R. v. Metropolitan Police Commissioners, ex parte Parker*⁵¹, comme des exemples isolés d'une jurisprudence aberrante.

Dans *Nakkuda Ali*, ce dernier en appelle d'une décision du contrôleur des textiles du Ceylan, Jayaratne, qui lui a retiré son permis en alléguant ce que nous appellerons des « écarts de conduite dans la marche

46. *Id.*, p. 170 (les soulignés sont de nous).

47. Voir S. A. de SMITH, *Judicial Review of Administrative Action*, 3^e éd., 1973, Londres, Stevens & Sons Ltd, pp. 158-159, 196, 238-239 et 345.

48. [1954] 1 W.L.R. 203, 206.

49. Au Canada, voir l'arrêt *Lazarov v. Secrétaire d'État*, [1973] C.F. 927, et la dissidence du juge Dickson dans *Howart v. Commission nationale des libérations conditionnelles*, [1976] 1 R.C.S. 453. Cette jurisprudence est malheureusement minoritaire : voir *infra*, note 90.

50. [1951] A.C. 66.

51. [1953] 2 All E.R. 717.

de ses affaires ». Nakkuda Ali soumet qu'on ne lui a pas fourni l'occasion de répondre à ces allégations; cette absence de procédure contradictoire, selon lui, fait entorse au principe *audi alteram partem* et constitue un déni de justice.

Dans son avis unanime, le Conseil privé note d'abord que le pouvoir exercé par le contrôleur lui est accordé par un règlement qui l'autorise à révoquer le permis,

where the controller has reasonable grounds to believe that any dealer is unfit to be allowed to continue as a dealer.⁵²

Le Conseil privé considéra que le texte du règlement n'imposait pas au contrôleur de *duty to act judicially* lorsqu'il exerçait ce pouvoir. Il était donc dispensé, en vertu d'un principe sur lequel on ne pouvait revenir et qu'avait énoncé Lord Atkin dans l'affaire *R. v. Electricity Commissioners*⁵³, de respecter les règles de justice naturelle. La requête pour émission d'un bref de *certiorari* fut donc rejetée.

Lord Reid, rappelons-le, se permit de remettre les choses à leur place dans l'arrêt *Ridge v. Baldwin* :

... this part of the judgment in Nakkuda's case was given under a serious misapprehension of the older authorities and therefore cannot be regarded as authoritative.⁵⁴

L'arrêt *Parker*, lui, portait sur une affaire de permis de chauffeur de taxi, dont l'émission relevait du commissaire de la police métropolitaine. Ce dernier révoqua le permis de Parker, suite à de nombreuses plaintes de policiers concernant l'honnêteté de ce dernier, sans lui donner préalablement l'occasion de répondre aux allégations faites à son sujet.

Au cours des débats pour l'obtention d'un bref de *certiorari*, l'avocat de Parker « concéda » que le commissaire n'avait aucune obligation « to act judicially ». Il n'en fallut pas plus au tribunal qui, se basant sur ce qu'il jugeait être le principe énoncé dans l'affaire *Electricity Commissioners*, rejeta la requête.

Il est intéressant de noter, en passant, que le tribunal qui rendit jugement dans l'affaire *Parker* était présidé par le même Lord Goddard qui, un an plus tard, devait exposer laconiquement dans l'affaire *Brighton Justices* dont nous avons parlé plus tôt⁵⁵, un principe diamétralement opposé, en ce qu'il énonçait alors que la révocation d'un permis est un

52. *Defence (Control of Textiles) Regulations, 1945*, reg. 62.

53. *Supra* note 16.

54. [1964] A.C. 40, 79; voir *supra* note 22.

55. *Supra* note 48.

acte qui, intrinsèquement, est de nature judiciaire : les voies des juges, comme celles de Dieu, sont impénétrables⁵⁶.

Depuis ces deux « erreurs de parcours », cependant, et quoique les juges n'aient pas toujours été d'accord, tant sur le caractère quasi-judiciaire ou administratif du pouvoir d'émettre ou de révoquer un permis que sur le nom et la nature des garanties procédurales qui doivent être respectées à l'occasion de l'exercice de ce pouvoir, les tribunaux ont quand même toujours fait en sorte de casser les décisions qu'ils croyaient avoir été prises de façon inéquitable.

Par ailleurs, Lord Denning semble avoir, dans ce domaine encore, pris la tête d'un mouvement ayant pour but de rendre le droit conforme à la réalité contemporaine : c'est ainsi, croyons-nous, qu'il en est venu à reprendre la thèse du *duty to act fairly*, que l'on retrouve dans plusieurs arrêts antérieurs, de *Rice*⁵⁷ à *re H.K.*⁵⁸, mais qui ne reçut de véritable consécration que dans le jugement *Crockford's*, dont le passage le plus important est le suivant :

I think the Gaming Board are bound to observe the rules of natural justice. The question is: What are those rules?

It is not possible to lay down rigid rules as to when the principles of natural justice are to apply: nor as to their scope and extent. Everything depends on the subject-matter: see what Tucker L.J. said in *Russel v. Norfolk (Duke of)* [1949] 1 All E.R. 109, 118 and Lord Upjohn in *Durrayappah v. Fernando* [1967] 2 A.C. 337, 349. At one time it was said that the principles only apply to judicial proceedings and not to administrative proceedings. That heresy was scotched in *Ridge v. Baldwin* [1964] A.C. 40. At another time it was said that the principles do not apply to the grant or revocation of licences. That too is wrong. *R. v. Metropolitan Police Commissioner, Ex parte Parker* [1953] 1 W.L.R. 1150 and *Nakkuda Ali v. Jayaratne* [1951] A.C. 66 are no longer authority for any such proposition. See what Lord Reid and Lord Hodson said about them in *Ridge v. Baldwin* [1964] A.C. 40, 77-79, 133.

So let us sheer away from those distinctions and consider the task of this Gaming Board and what they should do. The best guidance is, I think, to be found by reference to the cases of immigrants. They have no right to come in, but they have a right to be heard. The principle in that regard was well laid down by Lord Parker C.J. in *In re H.K. (An Infant)* [1967] 2 Q.B. 617. He said, at p. 630 :

« . . . even if an immigration officer is not in a judicial or quasi-judicial capacity, he must at any rate give the immigrant an opportunity of satisfying him of the matters in the subsection, and for that purpose let the immigrant know what his immediate impression is so that the immigrant can disabuse him. This is not, as I see it, a question of acting or being required to act judicially, but of being required to act fairly. »

56. Voir *supra* note 6.

57. *Supra* note 9.

58. *Supra* note 40.

Those words seem to me to apply to the Gaming Board. The statute says in terms that in determining whether to grant a certificate, the Board 'shall have regard only' to the matters specified. It follows, I think, that the board has a duty to act fairly.⁵⁹

Il a repris cette thèse maintes fois, entre autres dans l'affaire *Liverpool Taxi Owners Association v. Liverpool Corporation* :

... when the corporation considers applications for licences under the Town Police Clauses Act 1847 they are under a duty to act fairly. This means that they should be ready to hear, not only the particular applicant, but also any other persons or bodies whose interests are affected. In *R. v. Brighton Corporation ex parte Thomas Tilling* [(1916) 85 LKJB 1552, 1555], Sankey J. said:

« Persons who are called upon to exercise the functions of granting licences for omnibuses are, to a great extent, exercising judicial functions; and although not bound by the strict rules of evidence and procedure observed in a court of law, they are bound to act judicially. It is their duty to hear and determine according to law and they must bring to that task a fair and unbiased mind. »

It is perhaps putting it a little high to say they are exercising judicial functions. They may be said to be exercising an administrative function. But even so in our modern approach, they must act fairly; and the Court will see that they do so.⁶⁰

Dans cette même affaire, Lord Roskill donne son interprétation de la thèse de Lord Denning :

[The court's] duty is to see that in dealing with the conflicting interests the council acts fairly between them. . . The power of the court to intervene is not limited, as once was thought, to those cases where the function in question is judicial or quasi-judicial. The modern cases show that this court will intervene more widely than in the past. Even where the function is said to be administrative, the court will not hesitate to intervene in a suitable case if it is necessary to secure fairness. . . In matters of this kind, such as granting of licences to hackney carriages, the local authority is required to act fairly, as well as, as Lord Denning MR has said, in a quasi-judicial capacity.⁶¹

Tout ceci n'a cependant pas empêché Lord Denning de recourir à l'occasion à un langage plus « traditionnel »⁶². Un marchand, qui tenait un étal au marché public, se livra à des voies de faits sur la personne du surintendant du marché au cours d'une altercation survenue lorsque ce dernier le surprit en train de « se soulager » dans une ruelle adjacente après la fermeture des urinoirs publics. Hood, le marchand, fut convoqué, pour y répondre de ses actes, devant le Comité du Conseil municipal chargé de la police du marché : le surintendant faisait partie de ce Comité, qui révoqua le permis, vieux de six ans, de Hood.

59. *R. v. Gaming Board of Great Britain, ex parte Benaim*, [1970] 2 Q.B. 417, 430.

60. [1972] 2 All E.R. 589, 594.

61. *Id.*, p. 596.

62. *R. v. Barnsley Metropolitan Borough Council, ex parte Hood*, [1976] 3 All E.R. 452.

Rendant pour la Cour d'appel un jugement qui annule la révocation, Lord Denning recourt aux règles de justice naturelle pour affirmer que le Comité ne pouvait, dans les circonstances, retirer à Hood le droit de fréquenter le marché. Il constate que le surintendant est à la fois juge et partie, et considère la peine qui fut imposée hors de proportion avec l'infraction reprochée. En conséquence, le tribunal se croit justifié de recourir à son pouvoir de contrôle et d'intervenir pour casser la décision municipale.

Il semble que l'affaire *Nakkuda Ali* ait bel et bien été enterrée par les tribunaux du Royaume-Uni. D'apparentes confusions de termes subsistent cependant entre les juges et, parfois, comme nous venons de le voir, entre deux décisions d'un même juge. Nous croyons qu'il faut savoir aller au-delà de ces oppositions dans l'expression pour chercher l'unité de pensée des magistrats britanniques dans une nouvelle façon de voir et de faire les choses : peu de gens l'ont aussi bien exprimé que le regretté professeur de Smith :

In a series of cases decided in the 1960s, the English courts and the Privy Council gradually began to evacuate the untenable positions that were being adopted in the early 1950s and to address themselves to essentials. In what circumstances would it be *unfair* to a person threatened or prejudiced by administrative action to be denied prior notice and opportunity to be heard? . . . And where the courts are reluctant to commit themselves to the proposition that there is an implied duty to observe the *audi alteram partem* rule, they have often insisted on observance of a more loosely formulated procedural duty « to act fairly ».⁶³

4 — Les juridictions privées ou domestic tribunals

Il existe, en Angleterre comme ailleurs, un grand nombre de « juridictions » dont la compétence s'exerce à un niveau strictement privé, mais dont les décisions peuvent avoir sur la vie des membres des groupements concernés des conséquences d'une très large portée. C'est le cas des commissions disciplinaires d'un club (par exemple, le célèbre *Jockey Club* : voir l'affaire *Russell v. Norfolk*⁶⁴), d'une organisation sportive ou d'un syndicat, ou même, du moins au Royaume-Uni, des tribunaux professionnels.

C'est un principe bien établi que les *domestic tribunals* britanniques sont tenus d'observer les règles de justice naturelle lorsqu'ils décident d'une affaire relevant de leur compétence. Deux exemples suffiront pour illustrer, d'une part, l'existence de ce principe, et pour démontrer, d'autre

63. S.A. de SMITH, *op. cit. supra* note 47, pp. 154-155.

64. [1949] 1 All E.R. 109.

part, que les tribunaux judiciaires anglais savent cependant faire preuve d'une grande « souplesse » lorsqu'il s'agit de déterminer si les règles ont ou non été respectées.

En 1973, un footballeur du nom de Machin fut impliqué dans un incident violent au cours d'un match. Le Comité de discipline de l'association de football lui imposa une sanction, après avoir visionné le ruban magnétoscopique du match, mais sans avoir donné au « prévenu » l'occasion de se faire entendre.

La *High Court* annula en première instance la sanction, considérant que le Comité avait manqué aux règles de justice naturelle, plus précisément au principe *audi alteram partem*, en ne donnant pas à notre bouillant joueur l'occasion de s'expliquer devant lui. Cette décision fut renversée par la Cour d'Appel⁶⁵, Lord Denning en tête, dans un jugement auquel concourut Lord Lawton, mais dont se dissocia Lord Buckley. Tous affirmèrent que le Comité était tenu de respecter les règles de justice naturelle. Lord Denning adopta cependant pour la circonstance une interprétation restrictive du « domaine » des règles de justice naturelle, allant jusqu'à utiliser le principe du *duty to act fairly* pour en limiter la portée :

The requirements of natural justice did not mean that all the procedures of the criminal courts must be adhered to in domestic tribunals. It meant that the commission must act fairly. They must give a man a reasonable opportunity of knowing the case against him and of dealing with it, and they must come to a fair conclusion.⁶⁶

On a aussi attribué, avec les conséquences qui en découlent, le caractère de tribunaux domestiques aux éléments de la structure syndicale britannique qui possèdent des pouvoirs disciplinaires. Ce fut le cas dans l'arrêt *Breen v. Amalgamated Engineering Union*⁶⁷.

Dans cette affaire, un comité régional, appelé en vertu des règlements du syndicat à homologuer l'élection de Breen comme délégué d'atelier, ce qu'il avait fait à plusieurs reprises auparavant, refusa de ce faire en 1965, apparemment à cause d'accusations de détournement de fonds portées contre Breen, accusations dont on savait déjà que leur fausseté avait été établie.

Breen vit son recours pour faire déclarer illégale la décision du Comité rejeté en première instance : la *High Court* jugea que le Comité

65. *Machin v. Football Association*, dans *The Times*, 21 juillet 1973.

66. *Ibid.* Toutefois, comparer le jugement *Machin* avec l'*obiter* de Lord Denning en note 46, *supra*.

67. [1971] 2 Q.B. 175.

n'avait pas à observer les règles de justice naturelle et, par conséquent, à permettre à Breen de venir exposer son point de vue.

La Cour d'appel maintint le jugement. Deux juges considérèrent qu'on avait établi à la satisfaction de la *High Court* que l'accusation calomnieuse n'était pas la véritable raison qui avait motivé la décision du Comité; ils refusèrent d'intervenir dans ce qu'ils jugeaient être l'appréciation des faits par le tribunal de première instance. Lord Denning (qui d'autre !) ne se rallia pas à cette opinion. Tous cependant s'entendirent sur le fait que le Comité, comme tout autre *domestic tribunal*, était soumis au pouvoir de contrôle de la *High Court* et ne pouvait donc ignorer certaines garanties fondamentales. Encore une fois, c'est Lord Denning qui semble devoir donner l'opinion dominante sur ce point :

The judge held that it was not open to the courts to review the decision of the district committee: because they were not exercising a judicial or quasi-judicial function. It was entirely a matter for discretion whether Mr. Breen was approved or not. It could be vitiated if it was made in bad faith, but not otherwise. And he declined to find bad faith.

In so holding, the judge was echoing views which were current some years ago. But there have been important developments in the last 22 years which have transformed the situation. It may truly now be said that we have a developed system of administrative law. These developments have been most marked in the review of statutory bodies: but they apply also to domestic bodies.⁶⁸

Il essaie ensuite de préciser la nature des garanties procédurales dont le Comité devait tenir compte pour que sa décision soit valide. Pour ce faire, il analyse l'évolution moderne des principes qui régissent l'exercice des pouvoirs discrétionnaires des « statutory bodies ». Il examine dans ce but les arrêts *re H.K.*⁶⁹, *Crockford's*⁷⁰ et *Padfield*⁷¹, puis fait l'analogie suivante :

Does all this apply also to a domestic body? I think it does, at any rate when it is a body set up by one of the powerful associations which we see nowadays. Instances are readily to be found in the books, notably the Stock Exchange, the Jockey Club, the Football Association, and innumerable trade unions. All these delegate powers to committees. These committees are domestic bodies which control the destinies of thousands. . . . Often their rules are framed so as to give them a discretion. . . . If the rules set up a domestic body and give it a discretion, it is to be implied that that body must exercise its discretion fairly. Even though its functions are not judicial or quasi-judicial, but only administrative, still it must

68. *Id.*, p. 189.

69. *Supra* note 40.

70. *Supra* note 59.

71. *Padfield v. Minister of Agriculture*, [1968] A.C. 997.

act fairly. Should it not do so the courts can review the decision of a statutory body.⁷²

Lord Denning met un point final à l'exercice en tentant de préciser la portée des obligations qu'entraîne pour le Comité ce *duty to act fairly* :

Then comes the problem: ought such a body, statutory or domestic, to give reasons for its decision or to give the person concerned a chance of being heard? Not always, but sometimes. It all depends on what is fair in the circumstances. If a man seeks a privilege to which he has no particular claim—such as an appointment to some post or other—then he can be turned away without a word. He need not be heard. No explanation need be given: see the cases cited in *Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs* [1969] 2 Ch. 149, 170-171. But if he is a man whose property is at stake, or who is being deprived of his livelihood, the reasons should be given why he is being turned down, and he should be given a chance to be heard. I go further. If he is a man who has some right or interest, or some *legitimate expectation*, of which it would not be fair to deprive him without a hearing, or reasons given, then these should be afforded him, according as the case may demand.⁷³

Encore une fois, les opinions de Lord Denning dans ces deux affaires nous semblent procéder de ce nouvel état d'esprit que notait le professeur de Smith⁷⁴. Bien plus, il est intéressant de noter que Lord Denning, après avoir « inauguré » sa doctrine du *legitimate expectation* dans le domaine de la garantie des droits des immigrants⁷⁵, l'ait étendue à ce monde des juridictions privées⁷⁶ si rapidement.

5 — *La résiliation du contrat de travail*

Les auteurs reconnaissent généralement que l'on ne peut annuler la décision de renvoyer un employé parce que l'employeur ne s'est pas conformé aux règles de justice naturelle. Celui qui se voit ainsi remercié de ses services ne peut tout au plus qu'espérer, le cas échéant, pouvoir exercer un recours civil en dommages contractuels pour congédiement illégal. C'est pourquoi dans l'affaire *Vidyodaya University of Ceylon v. Silva*⁷⁷, le Conseil privé refusa l'émission d'un bref de *certiorari* à un professeur congédié sans que l'institution qui l'employait ne lui ait donné l'occasion de faire valoir son point de vue.

On doit cependant garder à l'esprit, lorsqu'on invoque cette théorie, l'important jugement de Lord Wilberforce dans l'affaire *Malloch v. Aber-*

72. [1971] 2 Q.B. 175, 190.

73. *Id.*, pp. 190-191 (les soulignés sont de nous).

74. Voir *supra* note 63.

75. Voir les soulignés en note 46, *supra*.

76. Voir les soulignés en note 73, *supra*.

77. [1964] 3 All E.R. 865.

*deen Corporation*⁷⁸, dans lequel tout en réservant son opinion sur l'existence même du principe, il en limita considérablement la portée en le subordonnant à l'absence complète d'une quelconque « garantie statutaire » :

One may accept that if there are relationships in which all requirements of the observance of rules of natural justice are excluded (and I do not wish to assume that this is inevitably so) these must be confined to what have been called 'pure master and servant cases', which I take to mean cases in which there is no element of public employment or service, no support by statute, nothing in the nature of an office or status which is capable of protection. If any of these elements exist, then, in my opinion, whatever the terminology used, and even though in some inter partes aspects the relationship may be called that of master and servant, there may be essential procedural requirements to be observed, and failure to observe them may result in a dismissal being declared to be void.⁷⁹

Les faits de la cause illustrent par ailleurs à quel point les juges semblent être prompts à trouver ce genre de « garanties ». Malloch était professeur dans une école municipale de la ville écossaise d'Aberdeen. Les « instituteurs de paroisse » de ce pays occupaient leur poste *ad vitam aut culpam* lorsqu'en 1873, on fit dépendre leur emploi du bon plaisir de la commission scolaire locale, leur octroyant ainsi un statut similaire à celui de la plupart des autres fonctionnaires.

Leurs conditions de travail furent de nouveau modifiées en 1882, alors qu'une certaine sécurité leur fut accordée : ceux qui avaient qualité d'« enseignants certifiés » ne pouvaient plus être renvoyés sans que l'intéressé et les commissaires d'école ne soient avisés, au moins trois semaines à l'avance, de la tenue d'une réunion de la commission en vue d'étudier une motion de licenciement. Les lois postérieures reproduisent en substance l'article pertinent de cette loi de 1882.

Depuis longtemps les enseignants écossais étaient mécontents de leur statut professionnel lorsque le Parlement adopta, en 1965, le *Teaching Council (Scotland) Act*. Cette loi accordait à un Conseil général qu'elle créait les pouvoirs nécessaires pour contrôler le niveau d'instruction et de formation ainsi que les aptitudes pédagogiques des personnes intéressées à faire carrière dans le monde de l'enseignement. À cette fin, le Conseil devait, entre autres, ouvrir et tenir à jour un registre des enseignants. Une disposition prévoyait que toute référence dans un texte à un « enseignant certifié » devenait une référence à un « enseignant inscrit ». Une autre préservait les droits acquis en accordant aux « enseignants certifiés » le droit d'être inscrits.

78. [1971] 2 All E.R. 1278.

79. *Id.*, p. 1294.

Plusieurs enseignants certifiés, dont Malloch, prirent ombrage des dispositions de la nouvelle loi : ils refusèrent de s'inscrire au registre, bien que pouvant l'être de droit, considérant que la formule proposée rendait trop facile l'inscription de personnes insuffisamment qualifiées et, par conséquent, risquait d'entraîner une dégradation de la qualité de l'enseignement. Cette décision de certains enseignants n'eut pas de conséquences immédiates, puisque la loi n'obligeait pas les enseignants à s'inscrire. Un arrêté adopté en vertu de la loi vint cependant préciser par la suite qu'un enseignant ne pourrait plus être employé que dans la mesure où il serait inscrit.

La *Corporation of Aberdeen*, autorité scolaire locale dont relevait Malloch, l'avisa le 20 février 1969 qu'elle avait été saisie d'une motion demandant son licenciement et que celle-ci serait soumise aux commissaires le 18 mars suivant. Ce jour-là, le Conseil décida de le congédier dans la mesure où il ne se serait pas inscrit dans un délai d'un mois à compter du 24 avril, et l'avisa de sa décision.

Malloch ne contesta pas l'importance du délai de préavis, mais soumit que la décision avait été prise sans qu'aient été observées les règles de justice naturelle : en effet, le 14 avril, il avait demandé à être entendu par le Conseil au cours de sa réunion du 18, mais sa requête avait été rejetée.

La majorité des membres du tribunal jugea que le délai de trois semaines prévu par la loi n'avait pas pour but de permettre à l'enseignant de se chercher un autre emploi, mais plutôt de lui donner le temps de se préparer, afin de pouvoir se défendre adéquatement et exercer le plus efficacement possible son droit d'être entendu. À cette occasion, Malloch aurait pu, entre autres, contester la validité de l'arrêté ou même tenter de réfuter l'interprétation qu'en faisait le Conseil (les juges ayant noté que le texte de l'arrêté était particulièrement ambigu). La Chambre des Lords rescinda donc le congédiement de Malloch, qui récupéra son poste, ses arrérages de salaire et ses avantages sociaux : l'existence d'un avis et d'un délai avaient suffi au tribunal pour imposer à la corporation locale le respect des règles de justice naturelle.

Si ce principe est bien posé dans cette partie du jugement que nous citons plus tôt, le motif profond de la décision se retrouve cependant dans un autre passage de l'opinion de Lord Wilberforce, passage qui démontre bien dans quel esprit la décision fut rendue et dont il faudra incontestablement tenir compte quand on recourra à cet arrêt en tant que précédent :

I find it hard to believe that in a field of employment, based on the possession of qualifications historically accepted, it can really have been intended that men and

women, validly qualified by certification before the regulation was amended, were ipso facto to be deprived of employment without any regard for vested rights.⁸⁰

On peut penser que d'éventuels tribunaux réfractaires à l'extension du principe énoncé dans cet arrêt se serviront de ce passage pour en limiter la portée aux seuls cas où l'on empiète sur des droits acquis.

L'octroi de garanties procédurales en matière de congédiements est un domaine dans lequel les tribunaux britanniques semblent évoluer avec prudence, sinon avec timidité. Il faut cependant souligner, en terminant, le pas qu'a fait l'Angleterre en 1971, dans la voie de meilleures garanties statutaires contre les congédiements abusifs; cette année-là, le *Industrial Relations Act*⁸¹ introduisait un système d'appel aux tribunaux du travail dans les cas où un employé considère qu'il a fait l'objet d'un *unfair dismissal*, dont les critères sont par ailleurs précisés dans la loi. Le pouvoir du tribunal du travail est cependant limité à l'octroi d'une indemnité; on ne peut, par cet appel, faire annuler le congédiement.

6 — La planification et l'aménagement du territoire

Un mot, en passant, sur la possibilité d'utiliser le bref de *certiorari* pour contrôler les décisions d'une collectivité locale lorsqu'elle exerce les pouvoirs qu'elle possède en matière de planification et d'aménagement du territoire, en vertu des *Town and Country Planning Acts* de 1947 à 1973.

La *Divisional Court* de la *Queen's Bench Division* a examiné la question dans l'affaire *R. v. Hillingdon (London Borough), ex parte Royco Homes*⁸². Dans cet arrêt, Lord Widgery, C.J. cite comme seul précédent en la matière l'arrêt *R. v. Hendon R.D.C., ex parte Chorley*⁸³. Il souligne que la décision porte sur des textes législatifs antérieurs aux lois qu'il doit considérer et l'écarte parce que basée sur le célèbre passage de Lord Atkin tiré de l'affaire *Electricity Commissioners*⁸⁴:

. . . it may be that previous efforts to use certiorari in this field [of planning] have been deterred by Atkin L.J.'s reference to it being necessary for the body affected to have the duty to act judicially. If that is so, that reason for reticence on the part of the applicants was, I think, put an end to in the House of Lords in *Ridge v. Baldwin*. . . in the course of his speech Lord Reid made reference to that oft-quoted dictum of Atkin L.J. and pointed out that the additional requirement of the body being under a duty to act judicially was not supported by authority. Accordingly it seems to me now that that obstacle, if obstacle it were, has been cleared

80. *Id.*, p. 1297.

81. 1971 (Imp.), c. 71.

82. [1974] 2 All E.R. 643.

83. [1933] 2 K.B. 696.

84. *Supra* note 16.

away and I can see no reason for this court holding otherwise than that there is power in appropriate cases for the use of the prerogative orders to control the activity of a local planning authority.⁸⁵

Ce jugement nous porte à croire que dans ce domaine aussi, le citoyen bénéficiera d'ici peu, s'il ne les possède déjà, de certaines garanties minimales face aux décisions de l'administration.

CONCLUSIONS

Dans son manuel⁸⁶, le professeur H. R. W. Wade introduit son exposé sur la justice naturelle en soulignant que, même si l'on n'a jamais défini dans un texte de loi une procédure de prise de décisions de l'administration, les juges britanniques ont imaginé et imposé des garanties procédurales auxquelles les services administratifs, dans l'exercice de leurs pouvoirs de décision, sont tenus de se conformer. Jusqu'à tout récemment c'est sous le nom de justice naturelle que l'on désignait invariablement ces garanties. À cet égard, comme le soulignait le juge Byles il y a plus de cent ans, les tribunaux ont remédié aux omissions du pouvoir législatif.

Depuis 1967, l'on a fait des expressions *fairness* ou *duty to act fairly* un usage de plus en plus étendu, soit pour servir de synonyme à l'expression « justice naturelle », soit pour désigner une notion plus diffuse qui tantôt la dépasse et tantôt ne la rejoint pas. Le professeur Garner⁸⁷ voit dans la doctrine de la *fairness* une sorte de *mini-natural justice*; en d'autres termes elle emprunte à la justice naturelle celles de ses règles qu'il est équitable d'appliquer en toute circonstance. D'autre part, prise dans son sens le plus restrictif, l'expression *fairness* peut très bien ne plus signifier que la nécessité d'être de bonne foi lorsque l'on prend une décision. C'est alors, comme le souligne le professeur Mullan⁸⁸, que les tribunaux reconnaissent l'existence, en matière de prise de décisions, d'un domaine dans lequel ils ne doivent pas intervenir pour imposer des procédures analogues aux leurs.

Le principe de *fairness* s'est développé dans une série de décisions récentes, dont plusieurs impliquent Lord Denning, dans lesquelles les tribunaux ont rejeté, parce que désuète, la classification traditionnelle des décisions de l'administration en judiciaires, quasi-judiciaires et administratives. En pratique, on peut donc dire maintenant que peu importe la

85. [1974] 2 All E.R. 643, 648.

86. *Supra* note 12.

87. J. F. GARNER, *Administrative Law*, 4^e éd., Londres, Butterworths Ltd, 1974, p. 128.

88. D. J. MULLAN, « Fairness: The New Natural Justice », (1975) 25 *U. of T.L.J.* 281.

façon dont on pourrait classer la décision de l'autorité compétente, on exige à tout le moins le respect du principe de *fairness*, si ce n'est l'observance des règles de justice naturelle. C'est d'ailleurs ainsi que le regretté professeur de Smith caractérisait en 1973 le « processus décisionnel » judiciaire anglais pour ce qui est de l'importance des garanties procédurales accordées, examinée en fonction du nom qu'on leur donne :

There is now ample authority for the proposition that an obligation to act judicially in accordance with natural justice may be incurred by a body exercising discretionary administrative powers which seriously encroach on individual interests. Yet here again the courts still tend to assume that a refusal to import the rules of natural justice can be rationalised by characterising the impugned act or decision as administrative; and where they conclude that standards of fair procedure ought to be imposed on a body exercising administrative powers, they seem to think it more appropriate to speak of a « duty to act fairly » than of a « duty to act judicially ». ⁸⁹

Il se peut d'une part que le droit administratif anglais en soit encore à une phase traditionnelle dans le domaine terminologique. Il ne manque pas d'autre part de signes certains que l'expression *duty to act fairly* puisse un jour ou l'autre arriver à détrôner l'ancienne formule : un langage de la nature de celui utilisé sur les terrains de jeux serait plus en accord avec notre époque que celui dont on se sert dans les salles d'audience.

Par-delà le vocabulaire qu'on y utilise, les arrêts récents mettent de l'avant certains critères de détermination des circonstances dans lesquelles les tribunaux judiciaires imposeront le respect de garanties procédurales. De plus en plus, ces critères sont organisés en fonction des effets de la décision administrative sur les intérêts, les droits acquis ou les *legitimate expectations* du plaignant. On peut d'ailleurs présumer que ces critères ne constituent que des indices, et non une liste limitative. On peut critiquer leur caractère incertain, mais ils ne posent certes pas plus de problèmes de certitude que la vieille trinité donoughmorienne. Au moins, le droit anglais a finalement su s'échapper de sa camisole de force conceptuelle et est maintenant en mesure d'élaborer de nouvelles lignes de conduite mieux adaptées au contrôle judiciaire du « processus décisionnel » administratif. Il reste à espérer que les tribunaux canadiens, en se débarrassant d'encombrantes décisions⁹⁰, sauront en faire autant.

89. S. A. de SMITH, *op. cit. supra* note 47, p. 67.

90. Contentons-nous de rappeler au mauvais souvenir de nos lecteurs, qui préféreraient sans doute les oublier, les avant-gardistes affaires *Calgary Power v. Copithorne*, [1959] R.C.S. 24, et *Howart v. Commission nationale des libérations conditionnelles*, [1976] 1 R.C.S. 453. Malgré tout, l'espoir subsiste : voir *supra* note 49.