

P.G.Q. et la Régie du logement c. Grondin et al. : marche arrière justifiée sur un chemin parsemé d'embûches

Grégoire Lehoux

Volume 15, Number 2, 1984

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1059559ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1059559ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Lehoux, G. (1984). *P.G.Q. et la Régie du logement c. Grondin et al. : marche arrière justifiée sur un chemin parsemé d'embûches*. *Revue générale de droit*, 15(2), 477–499. <https://doi.org/10.7202/1059559ar>

Article abstract

In the case under study, which involves s. 96 of the *Constitution Act, 1867*, the Supreme Court of Canada is withdrawing from what it has decided in two of its recent decisions. The author asserts that this move is justified.

Two main issues arise from this case: 1. Can s. 96 of the *Constitution Act, 1867* bear a meaning which varies from province to province? 2. Is the Supreme Court of Canada initiating a return to its traditional attitude regarding privative clauses, notwithstanding what it has decided as to the effect of s. 96 of the *Constitution Act, 1867*?

***P.G.Q. et la Régie
du logement c.
Grondin et al. :
marche arrière
justifiée sur un
chemin parsemé
d'embûches***
par
**GRÉGOIRE
LEHOUX***

RÉSUMÉ

Dans l'arrêt analysé, qui concerne l'art. 96 de la Loi constitutionnelle de 1867, la Cour suprême du Canada fait marche arrière par rapport à ce qu'elle a décidé dans deux affaires récentes. L'auteur soutient que ce cheminement est justifié.

Deux questions principales sont soulevées par l'arrêt : 1. L'art. 96 de la Loi constitutionnelle de 1867 peut-il produire des effets qui diffèrent d'une province à l'autre? 2. La Cour suprême amorce-t-elle un retour à sa position traditionnelle à l'égard des clauses privatives, concernant l'effet de l'art. 96 de la Loi constitutionnelle de 1867?

ABSTRACT

In the case under study, which involves s. 96 of the Constitution Act, 1867, the Supreme Court of Canada is withdrawing from what it has decided in two of its recent decisions. The author asserts that this move is justified.

Two main issues arise from this case: 1. Can s. 96 of the Constitution Act, 1867 bear a meaning which varies from province to province? 2. Is the Supreme Court of Canada initiating a return to its traditional attitude regarding privative clauses, notwithstanding what it has decided as to the effect of s. 96 of the Constitution Act, 1867?

* Professeur, Faculté de droit, Section de droit civil, Université d'Ottawa.

I. LA DÉCISION

La Cour suprême du Canada vient de rendre une autre décision très importante concernant l'interprétation de l'art. 96 L.C. 1867¹ dans l'affaire *P.G.Q. et la Régie du logement c. Grondin et al.*². Il s'agit d'un jugement unanime d'un banc de sept juges dont les motifs sont rédigés par monsieur le juge Chouinard³.

Cet arrêt établit que la Régie du logement du Québec telle que constituée en vertu de la *Loi instituant la Régie du logement et modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives*⁴ peut, sans porter atteinte aux dispositions de l'art. 96 L.C. 1867, détenir et exercer, entre autres, les pouvoirs suivants : résiliation d'un bail en cas d'inexécution d'une obligation par le locateur; fixation du loyer à la demande du locataire qui refuse une augmentation; diminution du loyer en cas d'inexécution d'une obligation par le locateur; remise au locateur du loyer déposé à la Régie par le locataire dans le but de forcer l'exécution des obligations du locateur; autorisation de la reprise de possession d'un logement par le locateur pour s'y loger ou y loger sa famille immédiate au cas de refus du locataire de quitter; fixation de conditions au cas d'évacuation forcée du locataire pour permettre au locateur d'effectuer des réparations majeures; et éviction du locataire qui refuse l'augmentation de loyer ou la modification demandée par le locateur dans certains cas⁵.

La Cour estime que le critère pertinent pour décider, au regard des dispositions de l'art. 96 L.C. 1867, si le législateur provincial peut attribuer des compétences données à une régie dont les membres sont nommés par le lieutenant-gouverneur, est celui qui a été défini dans *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*⁶. Ce critère, qui comporte trois volets, a déjà été résumé comme suit par le juge en chef Laskin, au nom de la Cour, dans une autre affaire :

1. Est-ce que le pouvoir ou la compétence attaquée correspond généralement au pouvoir ou à la compétence qu'exerçaient les cours supérieures, de district ou de comté au moment de la Confédération?

1. Le sigle L.C. 1867 désigne la *Loi constitutionnelle de 1867*. Nous l'utilisons tout au long du présent texte.

2. (1984) 50 N.R. 50.

3. Les autres membres du banc sont messieurs les juges Dickson, Beetz, Estey, McIntyre et Lamer et madame la juge Wilson.

4. L.Q. 1979, c. 48. Cette loi sera désignée *Loi sur le logement* dans le reste de notre texte.

5. La compétence de la Régie est définie à l'art. 28 de la *Loi sur le logement*.

6. [1981] 1 R.C.S. 714, pp. 734 à 736. L'extrait pertinent de cet arrêt est reproduit aux pp. 60 à 63 de la décision que nous analysons, *supra*, note 2. Nous pouvons observer au passage que l'importance du Renvoi de 1981 se confirme de plus en plus. Il faut s'attendre à ce que la Cour y réfère systématiquement au cours des années à venir pour décider si l'octroi de compétences judiciaires aux autorités administratives provinciales est valide au regard des dispositions de l'art. 96 L.C. 1867.

2. La fonction du tribunal provincial dans son cadre institutionnel est-elle une fonction judiciaire, examinée du point de vue de la nature de la question que le tribunal doit trancher ou, en d'autres mots, est-ce que le tribunal touche à un litige privé qu'il est appelé à trancher en appliquant un ensemble reconnu de règles d'une manière conforme à l'équité et à l'impartialité?

3. Si le pouvoir ou la compétence du tribunal provincial s'exerce d'une manière judiciaire, est-ce que sa fonction globale dans tout son contexte institutionnel enfreint l'art. 96⁷?

La Cour traite d'abord de la compétence de la Régie quant à la fixation des loyers. Cette compétence ne soulève aucune difficulté par rapport à l'art. 96 L.C. 1867, puisqu'elle n'est pas de nature judiciaire⁸. La Cour reconnaît de la sorte, bien qu'elle ne le dise pas expressément, qu'il convient de se demander si la compétence en cause est de nature judiciaire avant de procéder à l'application du critère pertinent⁹. Si cela produit une réponse négative, le problème est réglé sans qu'il soit nécessaire d'appliquer le critère en question.

Pour décider de la constitutionnalité de l'octroi des autres compétences à la Régie, la Cour n'a pas à considérer les trois volets du critère. Le facteur historique suffit pour disposer de la question. La Cour constate qu'en 1867, au Québec, diverses instances inférieures détenaient une certaine compétence relativement aux différends entre locataires et locataires. D'abord, le *Code de procédure civile de 1867*, entré en vigueur quelques jours avant la *Loi constitutionnelle de 1867*, posait le principe d'une compétence des Cours de Recorder en ce domaine¹⁰. En particulier, la Cour du Recorder de Montréal, pour autant que le prix ou la valeur annuelle des lieux loués n'excédait pas la somme de cent dollars et que les propriétés en cause étaient situées dans les limites de la cité de Montréal, possédait une compétence concurrente avec celle de la Cour de circuit¹¹ ou avec celle d'un des juges de la Cour supérieure relativement à certaines

7. Voir *Massey-Ferguson c. Saskatchewan*, [1981] 2 R.C.S. 413, p. 429. Cet extrait est repris par monsieur le juge Chouinard, *supra*, note 2, à la page 64.

8. Voir *supra*, note 2, à la p. 65.

9. L'on se souviendra qu'il s'agit en fait de la première question que le Comité judiciaire du Conseil privé a énoncée comme pertinente pour décider de l'application de l'art. 96 L.C. 1867 dans *Labour Relations Board of Saskatchewan c. John East Iron Works*, [1949] A.C. 134.

10. Il s'agit des art. 1217 et 1219 dudit code, reproduits à la p. 69 du rapport : « 1217. Dans certaines villes la cour de Recorder a aussi juridiction pour le recouvrement de certaines créances municipales, ainsi que relativement aux différends entre locataires et locataires, et entre maîtres et serviteurs ».

« 1219. L'étendue de ces juridictions particulières et la manière d'y procéder sont réglées par les statuts qui constituent chacun de ces tribunaux spéciaux ou y ont rapport, et à certains égards par la pratique qui y est suivie. »

11. La Cour de circuit, créée en 1843 et abolie en 1952, était visée par l'art. 96 L.C. 1867. Voir en particulier Gilles PÉPIN, *Les tribunaux administratifs et la constitution*, Montréal, P.U.M., 1969, aux pp. 137 à 150.

questions concernant les rapports entre propriétaires et locataires¹². La compétence de la Cour du Recorder de Montréal en ce domaine était donc limitée de trois façons : quant à la somme en cause, quant au territoire et quant aux questions soulevées. En second lieu, la Cour des Commissaires jouissait d'une certaine compétence dans les rapports entre locateurs et locataires, au moins en ce qui concernait la perception des loyers¹³. Il s'agissait toutefois d'une juridiction fort limitée. En 1867, elle n'avait aucune compétence lorsque le montant en cause était plus élevé que vingt-cinq dollars. De plus, la compétence territoriale du Commissaire était très restreinte : la paroisse ou le *township*. En somme, en 1867, les cours supérieures ne détenaient pas une compétence qui aurait été exclusive à tous égards en ce qui a trait aux différends entre locateurs et locataires. Pour la Cour suprême, cela est suffisant et dispose du litige à l'égard de toutes les matières visées dans ce pourvoi :

[...] cela est suffisant au regard du volet historique du critère établi par le *Renvoi relatif à la Loi de 1979 sur la location résidentielle*¹⁴.

Le premier point de notre commentaire traitera donc de la nature du facteur historique dans l'interprétation de l'art. 96 L.C. 1867. Son application dans la présente affaire soulève en effet un certain nombre de questions auxquelles nous tenterons de répondre.

En décidant que l'Assemblée nationale du Québec peut, sans enfreindre les dispositions de l'art. 96 L.C. 1867, conférer à la Régie du logement du Québec toutes les compétences contestées, la Cour ne vide pas tout le litige entre les parties en cause. Les intimées ont en effet prétendu que la clause privative édictée par l'art. 18 de la *Loi sur le logement*, combinée avec les dispositions relatives à l'appel des décisions de la Régie devant la Cour provinciale, invalidait les compétences de la Régie. Elles se sont appuyées sur les arrêts *P.G.Q. c. Farrah*¹⁵ et *Crevier c. P.G.Q. et autres*¹⁶. La Cour dispose là aussi en faveur de la Régie, en opérant une distinction entre la présente affaire et celles qu'on invo-

12. Ces matières sont prévues à l'art. 53 de l'*Acte pour amender les actes relatifs à la corporation de la Cité de Montréal et pour d'autres fins*, (1864) 27-28 Vict., c. 60 : « [...] au sujet de l'expulsion du locataire pour cause de détérioration par lui faite à la propriété louée, ou partie de propriété louée, pour refus ou négligence de payer tout ou partie de son loyer, ou parce que le locataire a changé la destination des lieux loués, ou parce que le terme du bail, soit écrit, soit verbal, ou présumé, est expiré ».

13. La Cour des Commissaires a été créée en 1821 par l'*Acte pour la décision sommaire de certaines petites causes dans les paroisses de campagne dans cette province*, 1 Geo. IV, c. 2. Deux cent vingt-deux localités du Québec auraient été dotées d'une Cour des Commissaires en 1867. Cette cour a été abolie en 1965 par la *Loi modifiant la Loi des tribunaux judiciaires*, S.Q. 1965, c. 17, a. 36.

14. *Supra*, note 2, p. 73.

15. [1978] 2 R.C.S. 638.

16. [1981] 2 R.C.S. 220.

quait. Cette question est importante. Elle fera l'objet du second point de notre commentaire.

II. COMMENTAIRE

1. Nature du facteur historique appliqué dans l'interprétation de l'art. 96 L.C. 1867

La décision de la Cour suprême dans l'affaire qui nous concerne soulève des questions très sérieuses quant à la nature du facteur historique appliqué dans l'interprétation de l'art. 96 L.C. 1867. En effet, tout récemment, dans *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*¹⁷, la Cour suprême a décidé que l'Assemblée législative de l'Ontario ne pouvait conférer à la Commission du logement ontarienne ni le pouvoir d'ordonner l'éviction d'un locataire ni le pouvoir d'émettre des ordonnances pour forcer les propriétaires et les locataires à se conformer aux obligations que leur impose la loi. Dans cette affaire, la Cour a appliqué les trois volets du critère qu'elle y a élaboré. En particulier, sous l'angle historique, la Cour a estimé que la Commission ne pouvait être investie des pouvoirs contestés puisqu'en 1867, au Haut-Canada, les cours supérieures, de comté ou de district exerçaient une compétence exclusive sur le règlement des différends entre propriétaires et locataires.

La façon dont la Cour suprême traite de sa décision antérieure est des plus inquiétantes, du moins à première vue. En effet, la Cour se contente de constater qu'en 1867 la situation au Haut-Canada n'était pas la même qu'au Bas-Canada. Elle écarte, pour ce motif, et sans plus, le précédent ontarien. Se peut-il qu'un même article de notre Constitution produise des effets qui diffèrent d'une province à l'autre? Il nous apparaît évident qu'il faut répondre par la négative. Il s'agit d'une disposition d'application générale. Aucune intention contraire n'apparaît au texte constitutionnel¹⁸.

Dès les premières décisions significatives concernant l'application du facteur historique dans l'interprétation des dispositions de l'art. 96 L.C. 1867, les juges ont naturellement référé à l'état du droit tel qu'il existait en 1867 dans les diverses provinces et même en Angleterre : *Polson*

17. *Supra*, note 6.

18. Nous entendons parfois les politiciens se reprocher mutuellement d'exprimer des points de vue différents dans les diverses provinces canadiennes. Il nous apparaît par contre inconcevable que les Pères de la Confédération — tout politiciens qu'ils étaient par ailleurs — aient pu, en tant que législateurs, vouloir qu'une même expression d'application générale revête une signification qui diffère de province en province.

*Iron Works c. Munns*¹⁹; *Re Small Debts Recovery Act*²⁰; *Rimmer c. Hannon*²¹; et, en particulier, *Reference re Adoption Act*²². Lorsqu'une législation adoptée par une province ne faisant pas partie de la Confédération canadienne en 1867 est contestée, la nécessité de référer au droit existant dans les autres provinces en 1867 est évidente²³.

Il faut admettre toutefois que des décisions ont été rendues en ne considérant l'état du droit en 1867 que dans la seule province dont la loi était contestée²⁴. À cet égard, il serait sans doute opportun de se rappeler que, selon notre système judiciaire, les cours se prononcent à partir d'un dossier tel que les plaideurs le leur soumettent et qu'il y a des limites à ce dont elles doivent prendre connaissance d'office. À tout événement, et c'est ce qui nous semble le plus important, aucune cour n'a, à notre connaissance, décidé qu'il est non pertinent de vérifier l'état du droit en 1867 dans les provinces autres que celles dont on conteste la loi.

Bref, les deux décisions contradictoires de la Cour suprême ne peuvent coexister. La première, fondée exclusivement sur l'état du droit ontarien en 1867, apparaît erronée à la lumière de la seconde. Le Procureur Général de l'Ontario, qui ne peut s'en prendre qu'à lui-même pour ne pas avoir présenté une preuve adéquate du droit québécois en 1867, a toujours le loisir de demander une réaudition à la Cour suprême.

Nous devons constater que l'attitude de la Cour suprême à cet égard est plutôt décevante. Cette dernière ne donne pas suffisamment d'explications. Il peut sembler, à première vue, qu'elle entend considérer ses deux décisions comme également valables pour le motif que l'état du droit était différent dans les deux provinces en 1867. Nous ne pouvons retenir cette hypothèse, car ce serait lui attribuer un point de vue logiquement indéfendable et partant inacceptable. Il faudrait plutôt lui reprocher de ne pas indiquer avec suffisamment de clarté que sa décision relative

19. (1915) 24 D.L.R. 18. Haut-Canada et Angleterre, voir aux pp. 21 et 22.

20. (1917) 37 D.L.R. 170. Haut-Canada, Nouveau-Brunswick et Nouvelle-Écosse, voir à la p. 178.

21. (1921) 60 D.L.R. 637. Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick et Haut-Canada, voir aux pp. 642 à 644 et 655 à 657.

22. [1938] R.C.S. 398. Haut-Canada, Nouvelle-Écosse, Colombie-britannique et Angleterre, voir aux pp. 412, 413 et 421.

23. À titre d'illustration, on peut référer à *Polson Iron Works Ltd. c. Munns*, *supra*, note 19, et à *Re Small Debts Recovery act*, *supra*, note 20, où des lois albertaines étaient mises en cause, de même qu'à *Rimmer c. Hannon*, *supra*, note 21, où une loi de la Saskatchewan était attaquée. Aussi, c'est avec étonnement que nous avons trouvé dans un excellent ouvrage l'affirmation suivante sans justification : « Pour les provinces entrées dans la Confédération après 1867, il faut considérer que la date pertinente aux fins de l'application de l'article 96 est la date de leur entrée. » François Chevrete et Herbert Marx, *Droit constitutionnel*, Montréal, P.U.M., 1982, p. 906.

24. Deux exemples bien connus : *Séminaire de Chicoutimi c. Cité de Chicoutimi*, [1973] R.C.S. 681 et *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*, *supra*, note 6.

à la Commission ontarienne n'est plus valable parce que fondée exclusivement sur le droit ontarien de 1867. Nous n'oublions pas qu'il s'agit de la cour de dernière instance au pays et qu'il lui appartient d'éclairer le plus possible les justiciables relativement aux secteurs du droit dont elle traite dans ses jugements.

Dans l'application du volet historique du critère pertinent pour décider de la constitutionnalité d'une loi provinciale au regard de l'art. 96 L.C. 1867, la Cour suprême nous semble avoir procédé trop sommairement et sans apporter toutes les précisions et nuances souhaitables. En conséquence, il faut se demander si la décision est vraiment conforme aux précédents dans le domaine ou si elle inaugure une autre façon d'aborder ce volet historique.

La Cour suprême écarte deux décisions importantes qu'elle a déjà rendues sur cette question, pour le motif que la situation n'était pas historiquement la même. Il s'agit de l'affaire *Séminaire de Chicoutimi c. Cité de Chicoutimi*²⁵ et du renvoi *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*²⁶. Dans ces deux cas, la Cour avait constaté, à partir de la preuve historique soumise, que les compétences considérées étaient détenues exclusivement par les cours supérieures en 1867. De façon étonnante et sans justification, la Cour semble tirer une règle *a contrario* de ces situations de faits différentes, règle qui nous apparaît être la *ratio* de la décision sous cet aspect : l'art. 96 L.C. 1867 ne protège que les compétences détenues exclusivement par les cours supérieures en 1867. Pourtant, ceci dit en tout respect, les deux décisions antérieures n'appuient pas la règle énoncée.

Voyons d'abord l'affaire *Séminaire de Chicoutimi c. Cité de Chicoutimi*. Il s'agit alors de décider si une loi québécoise peut valablement attribuer à la Cour provinciale (cour inférieure au regard de l'art. 96 L.C. 1867) la compétence (concurrente avec celle de la Cour supérieure) d'annuler un règlement municipal *ultra vires*. Le juge Fauteux, qui rédige les motifs du jugement unanime de la Cour, indique bien quelle est la question à laquelle il faut répondre pour décider du litige :

savoir si la juridiction conférée par [... la loi pertinente] est, d'une façon générale, conforme au genre de juridiction sommaire plutôt qu'au genre de juridiction exercée par les cours décrites à l'art. 96 (*In Re Adoption Act Reference; Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works*)²⁷.

25. *Supra*, note 24.

26. *Supra*, note 6.

27. *Supra*, note 24, p. 686. Notons incidemment que le juge Fauteux, dans l'extrait reproduit, adopte la formulation suggérée par le juge Duff dans *Reference re Adoption Act*, *supra*, note 22, p. 421, plutôt que celle du Comité judiciaire du Conseil privé dans *Labour Relations Board of Saskatchewan c. John East Iron Works*, *supra*, note 9, p. 154. Et cela, même si, de fait, comme nous pouvons le constater facilement, le juge réfère aux deux décisions.

Comme effectivement la compétence en cause a toujours été détenue de façon exclusive par la Cour supérieure, il est facile de répondre à la « question-test » telle que formulée. Par contre, nous ne croyons pas que l'on puisse considérer que la décision est à l'effet que s'il ne s'était pas agi d'une compétence détenue exclusivement par la Cour supérieure, la Cour provinciale aurait pu en être investie. La conclusion du jugement du juge Fauteux ne laisse, à notre avis, subsister aucun doute à ce sujet :

Pour ces raisons et celles données au jugement *a quo*, je dirais donc que la juridiction conférée par les dispositions législatives dont la constitutionnalité est ici attaquée est d'une façon générale, non pas conforme au genre de juridiction exercée en 1867 par les Cours de juridiction sommaire, mais plutôt conforme au genre de juridiction exercée par les cours décrites à l'art. 96²⁸.

Le critère d'exclusivité n'apparaît aucunement dans l'extrait qui précède. Le jugement est plutôt basé sur l'analogie.

Également la décision rendue par la Cour dans *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*²⁹ n'est pas la source de la règle appliquée dans notre cause. Évidemment, tel que l'indique le juge Dickson à la p. 738 du jugement de 1981, les compétences contestées étaient du ressort exclusif des cours supérieures du Haut-Canada en 1867. Mais sa décision n'est pas fondée sur ce motif. Cela ne fait que lui permettre de répondre plus facilement à la question telle que posée au volet historique du critère. Il s'agirait en quelque sorte d'un argument *a fortiori*. Il importe de rappeler comment sa réponse à la question pertinente est formulée :

On ne peut que répondre affirmativement à la question de savoir si les pouvoirs et la compétence qu'accorde le texte de loi sont analogues, et de façon générale assimilables aux pouvoirs et à la compétence qu'exerçaient auparavant les cours supérieures, de comté ou de district³⁰.

Nous n'y voyons rien qui réfère au critère d'exclusivité. La décision est fondée sur l'analogie.

La règle que la Cour suprême semble appliquer dans la présente affaire pourrait peut-être avoir été créée dans son récent arrêt *Renvoi : Family Relations Act (C.-B.)*³¹. Cet arrêt concerne l'attribution de compétences à une cour inférieure, mais cela importe peu car il nous apparaît que le facteur historique ne diffère pas qu'il s'agisse d'une cour inférieure ou d'une autorité administrative. Nous nous étonnons de ce que la Cour n'ait pas jugé approprié de référer à cette décision pour appuyer sa « nouvelle » vision du facteur historique.

Dans l'affaire *Renvoi : Family Relations Act (C.-B.)*, une majorité de cinq juges sur un banc de sept conclut à la validité de dispositions

28. *Supra*, note 24, p. 692.

29. *Supra*, note 6.

30. *Id.*, p. 738.

31. [1982] 1 R.C.S. 62.

législatives de la Colombie-britannique qui attribuent à la Cour provinciale (cour inférieure au regard de l'art. 96 L.C. 1867) une compétence concurrente à celle de la Cour suprême de Colombie-britannique quant à « la tutelle à la personne d'un enfant » et « la garde d'un enfant ou le droit de lui rendre visite ». La « question-test » énoncée comme pertinente est celle qu'a formulée le Comité judiciaire du Conseil privé dans l'arrêt *Labour Relations Board of Saskatchewan c. John East Iron Works Ltd*³² et qu'a reprise, entre autres, le juge Dickson, au nom de la Cour suprême, dans le renvoi *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*³³. Relativement aux deux matières pertinentes, la Cour constate qu'en 1867 les cours supérieures ne détenaient ni une compétence large et étendue ni une compétence exclusive. Des dispositions législatives du Haut-Canada accordaient même une compétence exclusive quant à certains aspects de ces matières à des instances inférieures. Il semble toutefois que c'est surtout l'absence de juridiction exclusive des cours supérieures qui est le point déterminant en l'espèce. En effet, le juge Estey, écrivant au nom de la majorité, tient à préciser ce qui suit en conclusion de son étude historique :

Je ne veux tirer aucune conclusion de ce bref historique de la tutelle et de la garde, si ce n'est que les partisans de la compétence des cours supérieures ne peuvent démontrer l'existence historique d'aucune compétence exclusive en matière de tutelle ou de garde assimilable à celle proposée dans la loi soumise à cette Cour en l'espèce³⁴.

Il faut convenir que ces propos semblent déroger substantiellement au contenu de la « question-test » que l'on se proposait d'appliquer. On ne s'est pas demandé si les compétences contestées correspondaient *généralement* au *genre* de compétences exercées par les cours supérieures en 1867, mais plutôt si elles correspondaient aux compétences exclusives des cours supérieures à cette époque.

La décision de la Cour suprême dans notre cause va encore plus loin. Il y est plus évident que le facteur décisif est l'exclusivité. En effet, contrairement à ce qui a été constaté relativement aux deux compétences pertinentes dans *Renvoi : Family Relations Act (C.-B.)*, les cours supérieures détenaient, au Québec, en ce qui concerne les différends entre locateurs et locataires, une compétence générale et étendue. Cette compétence était même exclusive à l'égard de certaines questions peu importe le montant en cause et à l'égard de toute question au delà de la limite monétaire de la compétence des instances inférieures³⁵.

32. [1949] A.C. 134, p. 154 : "Does the jurisdiction conferred by the Act on the appellant board broadly conform to the type of jurisdiction exercised by the superior, district or county courts?"

33. *Supra*, note 6. Voir *supra*, note 31, aux pp. 105 et 106.

34. *Supra*, note 31, p. 110.

35. Voir le texte correspondant aux notes 10 à 13 inclusivement.

Les juges vantent volontiers les mérites de la « question-test » formulée dans l'affaire *John East Iron Works Ltd*³⁶ par rapport à celle qu'a utilisée le juge Duff dans *Reference re Adoption Act*³⁷. La première leur apparaît permettre plus facilement que la seconde un octroi valide de compétences à des cours inférieures ou à des autorités administratives provinciales. Nous concédons qu'il en est ainsi lorsque le litige porte sur une compétence que l'on estime ne pas avoir existé en 1867. Dans les autres cas, cela ne nous semble pas toujours évident, pour autant que l'on s'en tient véritablement aux termes de ladite « question-test ». En effet, celle-ci conduit à une appréciation globale qui peut très bien s'avérer défavorable quant à l'octroi de compétences à des instances inférieures même si ces dernières détenaient quelque juridiction dans le domaine pertinent en 1867. Ainsi, dans la cause sous étude, il n'aurait peut-être pas été complètement déraisonnable de considérer que les compétences attribuées à la Régie du logement correspondaient de façon générale au genre de juridiction exercée par les cours supérieures en 1867.

Par contre, lorsque des instances inférieures détenaient certaines compétences dans un domaine donné en 1867, l'utilisation de la « question-test » formulée par le juge Duff dans *Reference re Adoption Act* peut à l'occasion permettre plus facilement une conclusion favorisant la validité des dispositions législatives provinciales octroyant des compétences aux instances inférieures dans le même domaine³⁸. Ainsi, selon les données de la cause sous étude, il aurait peut-être été possible de conclure que la juridiction de la Régie du logement, compte tenu de ses limites³⁹, correspond en gros au genre de juridiction généralement exerçable par les tribunaux inférieures en 1867 plutôt qu'à la juridiction exercée par les cours visées à l'art. 96 L.C. 1867. Nous convenons toutefois que ladite « question-

36. *Supra*, note 9.

37. *Supra*, note 22. Voir, entre autres, le juge Dickson dans *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*, *supra*, note 6, aux pp. 730 et 731 et le juge Estey dans *Renvoi : Family Relations Act (C.-B.)*, *supra*, note 31, à la p. 105. Quant à la « question-test » formulée par le juge Duff, elle se lit comme suit : "does the jurisdiction conferred upon magistrates under these statutes broadly conform to a type of jurisdiction generally exercisable by courts of summary jurisdiction rather than the jurisdiction exercised by courts within the purview of s. 96?" Voir *Reference Re Adoption Act*, *supra*, note 22, p. 421.

38. Monsieur le professeur Gilles PÉPIN a déjà soutenu le même point de vue : voir « L'article 96 de l'A.A.N.B., la Cour suprême, l'arrêt Crevier et les autres », (1982) 42 *R. du B.*, 409, à la p. 415.

39. Nous convenons évidemment que les limites assignées à la juridiction de la Régie sont loin d'être aussi importantes que celles qui étaient établies pour la juridiction des instances inférieures pertinentes en 1867. Nous rappelons par contre que la juridiction des instances inférieures n'est pas figée par l'art. 96 L.C. 1867 à ce qu'elle était à la date de la Confédération : voir, en particulier, Gilles PÉPIN, « L'article 96 de la Loi constitutionnelle de 1867 et la Régie du logement du Québec », (1982) 42 *R. du B.* 813, aux pp. 818 à 820.

test » s'avère d'un maniement relativement difficile lorsque, comme c'est le cas ici, les cours supérieures et les tribunaux inférieurs détiennent des compétences substantiellement concurrentes en 1867.

Il est sans doute opportun de signaler ici que si l'on voulait référer au véritable point de vue du juge Duff dans *Reference re Adoption Act*, l'on ne devrait pas se limiter à reproduire, comme on le fait généralement, la « question-test » qu'il formule dans le cadre de ses motifs. En effet, ladite « question-test » est précédée de propos qui sont loin de laisser entendre que le juge voulait énoncer une règle qu'il aurait estimé approprié d'appliquer généralement. Il importe de reproduire le texte pertinent :

Looking at the question in controversy from the point of view most favourable to the attack, the question one must ask oneself is this: does the jurisdiction [...] broadly conform to a type of jurisdiction generally exercisable by courts of summary jurisdiction rather than the jurisdiction exercised by courts within the purview of s. 96⁴⁰?

Est-il besoin d'insister sur le fait que le juge Duff, dans cette cause, est loin d'exprimer l'avis qu'il faut toujours appliquer la « question-test » de façon à ce qu'elle favorise le plus possible l'invalidité des dispositions législatives provinciales contestées? La question telle que formulée lui permettait de disposer en toute sécurité du litige qui lui était soumis, sans plus. Son véritable point de vue émanerait plutôt de propos qu'il tient ailleurs dans ses motifs⁴¹.

La « question-test » que la Cour a utilisée dans sa décision relative à la Régie du logement est-elle vouée à un avenir prometteur? Un avantage qu'il faut lui concéder immédiatement est sa clarté. Effectivement, dans la mesure où l'on ne fera que se demander si les compétences contestées étaient du ressort exclusif des cours supérieures, de district et de comté en 1867, la réponse ne devrait généralement pas être difficile à prévoir et à donner. De plus, l'usage de cette « question-test » pourrait, dans l'immédiat, produire des résultats assez spectaculaires. Fort peu de domaines du droit étaient complètement inaccessibles aux diverses instances inférieures à l'époque de la Confédération. De ce point de vue, le bastion le plus étanche des cours supérieures serait indubitablement leur pouvoir de surveillance et de contrôle à l'égard des instances inférieures et des autorités administratives. Et l'on sera peut-être enclin à jeter du lest avec d'autant plus de facilité dans les autres domaines que ce pouvoir de surveillance a maintenant un fondement constitutionnel formel⁴².

La « question-test » fondée sur l'exclusivité des pouvoirs des cours supérieures en 1867 ne comporterait-elle pas, par ailleurs, en elle-

40. *Supra*, note 22, p. 421. Les italiques sont de nous.

41. Voir en particulier *id.*, aux pp. 415 à 418.

42. Rappelons que ce fondement constitutionnel a été reconnu dans l'affaire *Crevier c. P.G.Q. et autres*, *supra*, note 16.

même, des possibilités de restrictions sérieuses quant à l'octroi de diverses compétences à des instances inférieures? Nous avons énoncé précédemment qu'en 1867 fort peu de domaines des relations juridiques étaient complètement inaccessibles aux diverses instances inférieures. Toutefois, les compétences de ces dernières étaient généralement fort limitées à l'égard de chacun de ces domaines. D'abord, n'ayant que des compétence d'attribution, elles ne pouvaient être saisies que des questions qui leur étaient expressément attribuées, le reste demeurant... du ressort exclusif des cours supérieures. Ensuite, leurs compétences étaient limitées quant à la valeur de l'objet du litige. Au delà de ces limites monétaires, les cours supérieures exerçaient encore... une compétence exclusive. Il est difficile de prévoir, à ce stade-ci, avec quelle rigueur la Cour suprême appliquera le test de l'exclusivité. Nous pouvons certes observer qu'elle semble, dans sa décision relative à la Régie du logement, s'engager dans une voie qui serait plutôt libérale. En effet, il n'appert pas qu'elle ait attaché quelque importance d'une part au fait que certaines questions relatives aux différends entre locateurs et locataires étaient du ressort exclusif des cours supérieures en 1867 et, d'autre part, au fait que la Régie du logement possède, selon l'art. 28 de la *Loi sur le logement*, une juridiction exclusive. En outre, la Régie disposant du même quantum pécuniaire de juridiction que la Cour provinciale⁴³, la Cour suprême se contente de noter que le montant de la compétence de la Cour provinciale était de 6 000 \$ lors de la naissance des litiges réglés par sa décision. Pourtant, comme nous l'avons déjà vu, le quantum pécuniaire de la juridiction des Commissaires et celui de la Cour du Recorder de Montréal ne s'élevaient, respectivement, qu'à 25 \$ et 100 \$ en 1867.

La Cour suprême a déjà eu à se prononcer sur la validité d'une augmentation du quantum pécuniaire de la juridiction d'une cour inférieure. Elle le fit dans le cadre du *Renvoi touchant la constitutionnalité de la loi concernant la juridiction de la Cour de magistrat*⁴⁴. L'augmentation en cause était celle que le législateur québécois avait décrétée en 1963 en portant de 200 \$ à 500 \$ la limite de la juridiction de la Cour de Magistrat⁴⁵. La Cour suprême n'éprouva pas trop de difficulté à conclure que le changement en question n'altérerait pas à lui seul le statut de cour

43. C'est l'art. 28 (1) de la *Loi sur le logement* qui le prévoit :

« 28. La Régie connaît en première instance, à l'exclusion de tout tribunal, de toute demande :

1. relative au bail d'un logement lorsque la somme demandée ou la valeur de la chose réclamée ou de l'intérêt du demandeur dans l'objet de la demande ne dépasse pas le montant de la compétence de la Cour provinciale; »

44. [1965] R.C.S. 772.

45. *Loi concernant la juridiction de la Cour de magistrat*, S.Q. 1963, c. 62. La Cour de magistrat est devenue la Cour provinciale en 1965 en vertu de la *Loi modifiant la Loi des tribunaux judiciaires*, S.Q. 1965, c. 17.

inférieure de la Cour de Magistrat⁴⁶. La décision ne porta toutefois que sur l'augmentation concrète effectuée en 1963. Le juge Fauteux, qui rendit le jugement de la Cour, ne laissa subsister aucun doute à ce sujet :

En l'espèce, et à cela se limite mon opinion, l'extension, par l'augmentation du nombre de dollars, de cette juridiction de la Cour de magistrat, considérée à la lumière de la valeur courante du dollar n'a pas en soi pour effet, lorsque ajoutée à la juridiction qui lui est propre comme Cour inférieure non visée par l'article 96, de faire de cette Cour une Cour tombant sous cet article. Il s'ensuit que la loi sous étude n'est pas inconstitutionnelle⁴⁷.

La Cour suprême serait-elle aujourd'hui du même avis alors que le quantum en question s'élève à 10 000 \$⁴⁸? La Cour signale cette augmentation, en précisant toutefois qu'elle est « sans conséquence en l'espèce⁴⁹ ». Il est vrai que l'affaire était en cours lorsque la modification a été effectuée. Les données du litige ne pouvaient par conséquent être changées. Néanmoins, il ne faudrait peut-être pas écarter trop rapidement la possibilité que la Cour ait ainsi voulu indiquer que, même si elle accepte facilement la limite de 6 000 \$, elle pourrait adopter une autre attitude quant au quantum de 10 000 \$. Il est dommage qu'elle n'ait pas jugé opportun de préciser.

2. La clause privative

Pour conclure à la validité de la loi provinciale créant la Régie du logement⁵⁰, il fallait pouvoir distinguer le présent litige de l'affaire *Crevier c. P.G.Q. et autres*⁵¹ et aussi, dans la mesure où elle était invoquée, de l'affaire *P.G.Q. c. Farrah*⁵². En effet, ladite loi provinciale comporte des dispositions visant à immuniser la Régie contre le contrôle judiciaire de la Cour supérieure. Cet objectif est d'abord recherché par l'art. 18 :

46. Contrairement à la Cour d'appel du Québec, la Cour suprême se prononça exclusivement sur l'augmentation du quantum pécuniaire. La Cour d'appel considéra l'ensemble des attributions de la Cour de magistrat pour en arriver à la conclusion que cette cour était visée par l'art. 96 L.C. 1867. Il faut noter toutefois que les deux cours furent du même avis en ce qui a trait à l'augmentation du quantum pécuniaire de la juridiction de la Cour de magistrat : à elle seule, cette mesure n'altère pas le statut de ladite cour. La décision de la Cour d'appel est rapportée à [1965] B.R. 1.

47. *Supra*, note 44, p. 783.

48. Le montant de la compétence de la Cour provinciale a été augmenté à 10 000 \$ par la *Loi modifiant diverses dispositions législatives*, L.Q. 1982, c. 58, a. 19.

49. *Supra*, note 2, p. 53.

50. *Supra*, note 2.

51. *Supra*, note 16.

52. *Supra*, note 15.

18. Aucun recours extraordinaire prévu par les articles 834 à 850 du Code de procédure civile ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre la Régie ou les régisseurs agissant en leur qualité officielle.

Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement un bref, une ordonnance ou une injonction délivrés ou accordés à l'encontre du présent article.

Même si la Cour n'en traite pas, la loi comporte en outre une disposition dont l'effet est d'incorporer une autre clause privative. Il s'agit de l'art. 17, qui se lit comme suit :

17. Les régisseurs sont investis des pouvoirs et immunités d'un commissaire nommé en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête.

Une des immunités dont jouit un tel commissaire est énoncée à l'art. 17 de la *Loi sur les commissions d'enquête*⁵³ :

17. Nulle injonction et nul bref visé aux articles 846 à 850 du Code de procédure civile ni aucune autre procédure légale ne peuvent entraver ou arrêter les procédures des commissaires à l'enquête⁵⁴.

La clause privative contenue à l'art. 17 de la *Loi sur les commissions d'enquête* est à la fois plus englobante et plus limitée que celle qui se trouve dans la *Loi sur le logement*. Elle est plus limitée en ce qu'elle ne s'applique que dans la mesure où l'on veut « entraver ou arrêter les procédures », de sorte qu'elle n'a aucun effet si l'on exerce un recours après que les commissaires (entendre ici les régisseurs) ont terminé l'exécution de leurs fonctions. Elle est par ailleurs plus englobante pendant la durée d'exécution des fonctions, en ce qu'elle prétend écarter non seulement l'injonction et le bref visé aux art. 846 à 850 C.p.c. (soit le bref d'évocation), mais aussi toute « autre procédure légale ».

Il y a, en principe, appel de plein droit des décisions de la Régie à la Cour provinciale. En certains cas, par contre, les décisions de la Régie sont finales et sans appel. L'art. 91 de la *Loi sur le logement* prévoit à la fois la règle générale à cet égard et les exceptions auxquelles nous venons de référer⁵⁵. Par ailleurs, lorsqu'elle siège en appel des déci-

53. L.R.Q., c. C-37.

54. Dans la célèbre affaire *Alliance des professeurs catholiques de Montréal c. Québec Labour Relations Board*, [1953] 2 R.C.S. 140, la Cour suprême n'a pas estimé que cette clause empêchait la Cour supérieure québécoise d'exercer son pouvoir de contrôle à l'égard de la Commission au cas d'acte *ultra vires*. Voir en particulier les notes du juge Rinfret aux pp. 154 à 156.

55. L'art. 91 se lit ainsi :

« 91. Il y a appel à la Cour provinciale des décisions de la Régie autres que celles portant sur une demande :

1° dont le seul objet est la fixation ou la révision d'un loyer;

2° dont le seul objet est le recouvrement d'une créance visée dans l'article 73;

3° visée dans la section II du chapitre III, sauf celle visée dans l'article 39. »

sions de la Régie, la Cour provinciale rend des décisions finales et sans appel⁵⁶.

Comment la Cour suprême du Canada établit-elle une distinction entre l'affaire sous étude d'une part et les arrêts *Crevier*⁵⁷ et *Farrah*⁵⁸ d'autre part? Elle voit d'abord une différence importante en ce que la Régie du logement n'est pas un tribunal d'appel comme le Tribunal des transports (affaire *Farrah*) ou le Tribunal des professions (affaire *Crevier*), mais bien un tribunal de première instance. Ensuite, elle estime pouvoir écarter ces précédents en raison d'une formulation distincte des clauses privatives. Nous allons considérer séparément chacun de ces deux points.

Le fait que la juridiction conférée à l'autorité administrative provinciale se situe au niveau de la première instance ou de l'appel est-il un facteur déterminant au regard de l'art. 96 L.C. 1867? Nous ne le croyons pas. Il est vrai que le juge en chef Laskin a résumé ainsi, dans l'arrêt *Crevier*, au nom de la Cour, l'effet de l'arrêt *Farrah* :

En bref, l'arrêt *Farrah* a établi qu'attribuer à un tribunal créé par une loi provinciale la compétence d'appel sur des questions de droit sans restriction et renforcer cette compétence d'appel par la suppression de tout pouvoir de surveillance de la Cour supérieure du Québec équivaut à créer une cour visée par l'art. 96⁵⁹.

Néanmoins, ce ne fut pas tant le fait que la juridiction était du niveau d'appel qui fut fatal comme le *contenu* et la *nature* de cette juridiction d'appel d'une part et la présence des clauses privatives d'autre part⁶⁰. Le juge en chef Laskin a d'ailleurs reconnu lui-même, dans l'affaire *Farrah*, que le niveau de juridiction n'est pas décisif en soi. Voici comment il énonce ce qui lui apparaît être un principe incontestable à appliquer pour la solution du litige :

Deuxièmement, une province peut également établir un tribunal administratif d'appel dans le cadre d'une réglementation valide et investir ce tribunal du pouvoir de trancher des questions de droit dans l'exercice de sa juridiction d'appel sur les décisions du premier organisme⁶¹.

La Cour suprême a par ailleurs décidé, dans l'affaire *Crevier*, que la compétence d'appel attribuée au Tribunal des professions était équivalente à celle du Tribunal des transports analysée dans l'affaire *Farrah*, même si elle était formulée de façon différente dans la loi pertinente. Ce

56. Cela est prévu par l'art. 102 qui se lit ainsi :

« 102. Le jugement est sans appel; il doit être écrit, motivé, signé par le juge qui l'a rendu et signifié aux parties en la manière prévue par les règles de pratique. »

57. *Supra*, note 16.

58. *Supra*, note 15.

59. *Supra*, note 16, p. 238.

60. Rappelons, incidemment, que dans l'affaire *Farrah* les trois juges qui ont écrit des motifs n'ont pas attribué le même effet aux clauses privatives pertinentes.

61. *Supra*, note 15, p. 642.

qui semble être alors apparu déterminant pour la Cour, ce fut non pas en soi le fait que la compétence du Tribunal des professions se situait au niveau de l'appel, mais bien que les décisions du tribunal étaient finales et sans appel d'une part et, d'autre part, que des clauses privatives visaient à exclure le pouvoir de contrôle de la Cour supérieure⁶².

Quelle est la situation de la Régie du logement? Au moment où elle aborde le problème soulevé par la clause privative, la Cour suprême a déjà décidé, dans l'exposé de ses motifs, que les compétences attribuées à la Régie du logement ne relèvent pas, historiquement, de la juridiction des cours supérieures au sens de l'art. 96 L.C. 1867. Ainsi, que ces compétences soient exercées en première instance ou en appel en soi importe peu. La véritable question qu'il faut résoudre est celle de savoir si la Cour supérieure peut exercer son pouvoir de surveillance et de contrôle à l'égard de la Régie. À cette fin, contrairement au niveau de juridiction de l'organisme en cause, le texte des clauses privatives est éminemment pertinent puisque c'est ce pouvoir qu'elles visent à écarter.

Le second motif, invoqué par la Cour suprême pour distinguer l'affaire sous étude des précédents *Farrah* et *Crevier*, concerne effectivement la rédaction des clauses privatives qui s'y retrouvent. La Cour note d'abord, à juste titre, que l'art. 18 de la *Loi sur le logement*⁶³ est au même effet que l'art. 194 du *Code des professions*⁶⁴. Elle écarte par ailleurs le précédent *Crevier* pour le motif qu'à la *Loi sur le logement* on ne retrouve pas l'équivalent de l'art. 195 du *Code des professions* « excluant le pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure en vertu de l'art. 33 C.p.c. »⁶⁵. Il convient de reproduire ici le texte de l'art. 195 du *Code des professions* et celui de l'art. 33 C.p.c. :

62. Voir *supra*, note 16, aux pp. 238 et 239.

63. *Supra*, note 2. L'art. 18 se lit ainsi :

« 18. Aucun recours extraordinaire prévu par les articles 834 à 850 du Code de procédure civile ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre la Régie ou les régisseurs agissant en leur qualité officielle. »

Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement un bref, une ordonnance ou une injonction délivrés ou accordés à l'encontre du présent article. »

64. L.R.Q. 1977, c. C-26. L'art. 194 se lit ainsi :

« 194. Aucun des recours extraordinaires prévus aux articles 834 à 850 du Code de procédure civile ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre les personnes visées à l'article 193 (entre autres, les membres du Tribunal des professions) agissant en leur qualité officielle. »

Il faut préciser, bien que cela ne diminue en rien la valeur du raisonnement tenu par la Cour, que le contenu du deuxième alinéa de l'art. 18 de la *Loi sur le logement* fait l'objet d'un article distinct dans le *Code des professions*. Il s'agit de l'art. 196 qui se lit ainsi :

« 196. Deux juges de la Cour d'appel peuvent, sur requête, annuler sommairement tout bref et toute ordonnance ou injonction délivrée ou accordée à l'encontre des articles 193 et 194. »

65. *Supra*, note 2, p. 77.

195. Les dispositions de l'article 33 du Code de procédure civile ne s'appliquent pas aux personnes visées à l'article 193 agissant en leur qualité officielle.

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

Parce qu'elle a constaté l'absence d'un article équivalent à l'art. 195 du *Code des professions*, la Cour s'estime autorisée à conclure ce qui suit :

[...] la Cour supérieure conserve donc son pouvoir traditionnel de surveillance et de contrôle pour défaut ou excès de juridiction, qui peut s'exercer par action directe ou encore par requête pour jugement déclaratoire (*Vachon c. Procureur général du Québec*, [1979] 1 R.C.S. 555, aux pp. 560 à 562⁶⁶).

Ce raisonnement nous laisse perplexe. Il suscite plus de questions qu'il n'apporte de solution. Cinq points distincts nous semblent dignes de considération. Il n'ont pas par ailleurs la même importance.

Nous pouvons d'abord nous demander pourquoi l'on réfère à l'affaire *Vachon c. Procureur général du Québec*⁶⁷, apparemment comme autorité pour appuyer le raisonnement tenu. Cela nous étonne. L'arrêt *Vachon* en effet ne concerne nullement le problème considéré ici. Dans cet arrêt, on a simplement décidé qu'un justiciable peut contester une décision d'une autorité administrative par le moyen d'une action directe en nullité, même si les conditions d'ouverture au bref d'évocation sont par ailleurs satisfaites. En somme, il y fut décidé que les deux recours ne sont pas mutuellement exclusifs. Évidemment, la Cour y a rappelé ce qu'elle avait précédemment décidé dans l'affaire *Duquet c. Ste-Agathe-des-Monts*⁶⁸, à savoir que l'utilisation de la procédure de la requête dans un cas où par hypothèse l'action aurait dû être utilisée n'entraîne pas la nullité des procédures, car la théorie de la nullité pour informalité est contraire aux principes du Code de procédure civile actuel. Les affaires *Duquet* et *Vachon* sont de bonnes décisions qui figurent au palmarès positif de la Cour suprême du Canada, mais elles n'ont aucun rapport avec le problème soulevé ici. Ni l'une ni l'autre ne traite de l'effet d'une clause privative qui exclut expressément le recours prévu à l'art. 846 C.p.c. sans toucher à celui que la jurisprudence a greffé à l'art. 33 C.p.c.

La deuxième question que la décision soulève nous apparaît beaucoup plus sérieuse. Elle peut être formulée de la façon suivante : en

66. *Id.*, aux pp. 77 et 78.

67. [1979] 1 R.C.S. 555.

68. [1977] 2 R.C.S. 1132.

tenant les propos rapportés précédemment, la Cour suprême considère-t-elle qu'une clause qui écarte les dispositions de l'art. 33 du Code de procédure civile a pour effet d'exclure le pouvoir de surveillance et de contrôle traditionnel de la Cour supérieure? Si c'est le cas, il nous faut malheureusement affirmer que cette décision est non conforme à l'état du droit. En effet, cela équivaldrait à situer le fondement du pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure dans cet art. 33 C.p.c. Or il est de droit bien établi que l'art. 33 C.p.c. ne constitue pas la source du pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure. Cet article ne fait qu'indiquer quelle est la cour, au Québec, qui exerce le traditionnel pouvoir de surveillance et de contrôle reconnu par la *common law* à la *Court of King's Bench* anglaise. Cette règle a été clairement établie par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Three Rivers Boatman Ltd c. Conseil Canadien des relations ouvrières*⁶⁹. Incidemment, on réfère à ce dernier arrêt dans l'affaire *Vachon*⁷⁰. Ainsi donc, la clause privative visant à écarter les dispositions de l'art. 33 ne peut exclure le pouvoir de surveillance et de contrôle comme tel puisqu'il n'est pas créé par cet article. Une telle clause ne peut qu'éliminer le recours ayant cet article comme fondement législatif, soit l'action directe en nullité.

Le troisième point que nous aimerions soulever en considérant les propos cités de la Cour suprême concerne la requête pour jugement déclaratoire. Il s'agit probablement ici d'un simple abus du raccourci commis par la Cour. Nous nous devons néanmoins de le signaler. Rappelons que le texte reproduit précédemment énonce que, étant donné l'absence de clause excluant le pouvoir de contrôle en vertu de l'art. 33 C.p.c., la Cour supérieure conserve ce pouvoir qui peut s'exercer par action directe ou encore par requête pour jugement déclaratoire. Cela laisse entendre que le fondement législatif de ladite requête est l'art. 33 C.p.c. Ce n'est pas le cas. En effet, c'est l'art. 453 C.p.c. qui permet l'utilisation de la requête pour jugement déclaratoire. La Cour aurait d'ailleurs pu ajouter, dans la même veine, l'action déclaratoire dont le fondement législatif est l'art. 462 C.p.c.⁷¹.

Un quatrième point mérite quelque attention, bien que la Cour suprême n'avait pas strictement à en décider. Il s'agit des motifs pour lesquels la Cour supérieure pouvait, en l'occurrence, exercer son pouvoir de surveillance et de contrôle. Le texte reproduit plus haut énonce que la Cour supérieure conserve son pouvoir traditionnel de surveillance et de contrôle pour défaut ou excès de juridiction, lequel aurait pu s'exercer par

69. [1969] R.C.S. 607.

70. *Supra*, note 67, p. 562.

71. Il convient de signaler que l'action déclaratoire n'est pas encore d'un usage très répandu, au Québec, comme voie d'exercice du pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure. On l'utilise notamment pour contester la constitutionnalité d'une loi.

action directe ou encore par requête pour jugement déclaratoire. Évidemment, le litige ne portait pas précisément sur la question des cas d'ouverture au pouvoir de surveillance. Néanmoins, comme la Cour mentionne expressément le défaut ou l'excès de juridiction, la question peut se poser à savoir si la Cour entendait dire qu'en l'occurrence il s'agissait des seuls motifs d'intervention disponibles. Auquel cas, il n'aurait pas été possible de faire valoir l'erreur de droit commise à l'intérieur des limites de la juridiction.

La question est intéressante car, d'une part, il y a une clause privative écartant le recours en évocation et, d'autre part, l'action directe en nullité demeure possible. Nous savons que, traditionnellement, une cour supérieure ne peut annuler une décision d'une autorité administrative pour motif d'erreur de droit commise à l'intérieur des limites de la juridiction qu'à la condition que cette erreur soit apparente à la lecture du dossier, que le recours intenté soit le *certiorari* (ou l'évocation au Québec) et qu'il n'y ait pas de clause privative écartant l'usage de ce recours. Il est donc clair, selon la position traditionnelle, qu'en l'occurrence un justiciable n'aurait pas pu faire valoir ce motif.

Il est probable toutefois que, sur ce point, le droit québécois soit différent de la *common law* traditionnelle. En effet, la Cour suprême du Canada a déjà décidé que l'on pouvait plaider l'erreur de droit qui ne constitue pas un excès de juridiction dans une action directe en nullité fondée sur l'art. 33 C.p.c. Il s'agit de l'affaire *Majestic Neckwear Ltd c. Ville de Montréal*⁷². La Cour suprême devait ultimement rejeter le pourvoi pour le motif qu'en l'occurrence la Régie des services publics n'avait pas commis d'erreur de droit. Néanmoins, elle a tenu à infirmer l'opinion de la Cour d'appel selon laquelle l'erreur de droit qui ne constitue pas un excès de juridiction ne donne pas ouverture à l'action directe en nullité. Même si certains auteurs se montrent très prudents à cet égard⁷³, nous sommes portés à penser que la Cour suprême a bel et bien voulu indiquer sa volonté de faire évoluer le droit québécois sous ce rapport, comme elle l'a fait récemment concernant d'autres questions procédurales⁷⁴. Ainsi donc, dans l'affaire sous étude, la Cour supérieure aurait pu exercer son pouvoir de contrôle par l'action directe en nullité non seulement pour défaut ou excès de juridiction, mais sans doute également pour motif d'erreur de droit commise à l'intérieur des limites de la juridiction. Nous ne pouvons certes pas reprocher à la Cour suprême de ne pas avoir abordé cette question. Nous aurions par contre fort apprécié qu'elle eût profité de l'occasion pour clarifier la situation.

72. [1979] 1 R.C.S. 823.

73. Voir Gilles PÉPIN et Yves OUELLETTE, *Principes de contentieux administratif*, 2^e éd., Montréal, 1982, p. 278, note 403.

74. Voir les arrêts *Duquet*, *supra*, note 68 et *Vachon*, *supra*, note 67.

Le cinquième point que nous aimerions souligner concernant l'effet des clauses privatives dans la présente affaire a trait à la clause contenue à l'art. 17 de la *Loi sur les commissions d'enquête* et incorporée dans la *Loi sur le logement* par l'art. 17 de celle-ci. Nous l'avons vu précédemment, cette clause vise à interdire « toute procédure » mettant en branle le pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure pendant la durée d'exécution des fonctions des commissaires (entendre ici les régisseurs)⁷⁵. Ici, parmi les neuf requêtes en évocation qui ont été présentées à l'encontre de la Régie, certaines l'ont été pour demander l'annulation de décisions déjà rendues, mais d'autres l'ont été avant qu'une décision n'ait été prise. Dans ces derniers cas, la requête en évocation est ainsi une « procédure légale » visant à « entraver ou arrêter les procédures des commissaires [régisseurs] à l'enquête ». Tout autre recours, y compris donc l'action directe en nullité et la requête pour jugement déclaratoire, aurait eu le même effet.

Nous l'avons souligné précédemment, la Cour suprême ne traite pas de l'effet de cette clause privative. C'est regrettable. Elle se prive ainsi de l'occasion d'atténuer encore plus l'effet de sa décision dans l'affaire *Crevier*. Deux options principales s'offraient ici. Ou l'on décidait qu'une clause visant à empêcher l'exercice du pouvoir de contrôle de la Cour supérieure pendant la durée d'exécution des fonctions n'équivaut pas à empêcher totalement ce contrôle au cas de défaut ou d'excès de juridiction puisque celui-ci demeure possible une fois l'exercice des fonctions terminé. Ou bien, si l'on avait estimé constitutionnellement impérieux que le contrôle pour défaut ou excès de juridiction demeure possible non seulement après mais aussi pendant l'exécution des fonctions, l'on appliquait la règle traditionnelle voulant qu'une telle clause privative ne puisse empêcher la Cour supérieure d'intervenir en cas de défaut ou d'excès de juridiction à moins que ladite clause ne le mentionne expressément.

Tout cela nous amène à considérer, ne serait-ce que sommairement, l'effet et le mérite de l'arrêt *Crevier*. Dans cette affaire, pour des motifs que nous présumons relever de la politique judiciaire⁷⁶, la Cour suprême a tenu à affirmer un fondement constitutionnel formel au pouvoir de surveillance et de contrôle des cours supérieures provinciales. Dorénavant, l'art. 96 L.C. 1867 interdit aux législatures provinciales d'enlever aux cours supérieures provinciales leur pouvoir de surveillance à l'égard des autorités administratives provinciales au cas de défaut ou d'excès de juridiction. Notons au passage que la source directe du pouvoir traditionnel

75. Il est sans doute opportun de reproduire une fois de plus le texte de l'art. 17 de la *Loi sur les commissions d'enquête* (L.R.Q., c. C-37) :

« 17. Nulle injonction et nul bref visé aux articles 846 à 850 du Code de procédure civile ni aucune autre procédure légale ne peuvent entraver ou arrêter les procédures des commissaires à l'enquête. »

76. Voir (1983) 14 R.G.D. aux pp. 189 à 194.

de contrôle judiciaire demeure la *common law*. La disposition constitutionnelle ne fait qu'interdire de l'enlever en certaines circonstances.

Pour réaliser son objectif dans l'affaire *Crevier*, la Cour suprême a dû en quelque sorte ignorer momentanément deux règles fondamentales concernant l'interprétation des clauses privatives. Ces deux règles découlent du fait que les clauses privatives, étant des dispositions législatives d'exception, doivent être interprétées restrictivement. La première de ces règles peut être formulée de la façon suivante : ce n'est que dans la mesure où sont écartés expressément tous les recours par lesquels s'exerce le pouvoir de surveillance et de contrôle des cours supérieures que ces dernières vont admettre que ceux-ci ne peuvent effectivement être utilisés. Ainsi, dans l'affaire *Crevier*, comme deux recours n'avaient pas été écartés expressément, la Cour suprême aurait dû, dans un premier temps, considérer que le pouvoir de surveillance et de contrôle pouvait être exercé en vertu de ces deux recours : la requête pour jugement déclaratoire et l'action déclaratoire. D'ailleurs, nous l'avons vu, cette règle est appliquée dans l'affaire sous étude. En constatant que la clause privative de l'art. 18 de la *Loi sur le logement* ne vise que l'injonction et les recours extraordinaires, la Cour suprême a conclu que le pouvoir de surveillance pouvait toujours être exercé en vertu de l'action directe en nullité et de la requête pour jugement déclaratoire. Pourquoi ne pas avoir tenu le même raisonnement dans l'affaire *Crevier* en ce qui concerne la requête pour jugement déclaratoire et l'action déclaratoire?

L'autre règle mise de côté dans l'affaire *Crevier* est la suivante : une clause privative n'écarte le pouvoir de surveillance et de contrôle à l'égard des défauts ou excès de juridiction commis par les organismes administratifs que dans la mesure où elle le dit expressément, compte tenu de l'intention présumée du législateur. À cette fin, les cours de justice vont habituellement tenir un raisonnement ayant l'effet suivant : il est impossible que le législateur ait voulu, après avoir délimité les compétences d'une autorité administrative, qu'elle outre passe impunément les limites de ces compétences⁷⁷. Nous n'irons évidemment pas jusqu'à prétendre que la Cour suprême ait pu, même momentanément, véritablement ignorer une règle aussi fondamentale. D'ailleurs, comme pour dissiper tout doute que l'on pourrait entretenir à ce sujet, le juge en chef Laskin réfère à cette règle et à la pratique des cours de justice à cet égard⁷⁸. Néanmoins, cette règle est mise de côté, sans doute pour élever le problème à un degré d'abstraction avancé afin d'être ainsi en mesure de proclamer le fondement constitutionnel souhaité du pouvoir de contrôle des cours supérieures provinciales. Cette œuvre constitutionnelle achevée, la Cour suprême peut revenir à son attitude traditionnelle à l'égard des clauses privatives.

77. À titre d'illustration, voir les propos du juge Martland dans *Succession Woodward c. Ministre des finances*, [1973] R.C.S. 120, aux pp. 126 à 128.

78. *Supra*, note 16, aux pp. 236 et 237.

Nous reconnaissons avec soulagement, dans l'affaire sous étude, un retour à l'interprétation restrictive des clauses privatives. La Cour suprême, nous l'avons vu, a en effet appliqué la première règle fondamentale énoncée préalablement. Si elle avait tenu compte de la clause privative incorporée par l'art. 17 de la *Loi sur le logement*, elle aurait même pu effectuer un retour complet dans cette voie. Ce ne fut malheureusement pas le cas. Nous croyons néanmoins que cela se produira dès la prochaine occasion.

Le but recherché dans l'arrêt *Crevier* étant atteint, la Cour suprême peut donc revenir à son attitude et à sa pratique de jadis, sans devoir imaginer des distinctions tout autant difficiles que stériles à l'égard de l'arrêt en question. Est-ce possible que, dans l'affaire de la *Régie du logement*, elle ait voulu restreindre l'effet de sa décision dans *Crevier* au cas où la clause privative est au bénéfice d'une autorité exerçant une compétence d'appel de façon exclusive et finale? Une telle interprétation peut sembler justifiée à la lecture rapide des motifs de la Cour suprême⁷⁹. Néanmoins, nous ne parvenons pas à nous convaincre que ce soit la voie que la Cour ait voulu emprunter. D'abord, nous l'avons vu, l'octroi d'une compétence d'appel est en soi neutre du point de vue des règles relatives à l'art. 96 L.C. 1867. Ensuite, il nous apparaît que restreindre l'effet de l'arrêt *Crevier* de cette façon serait faire œuvre arbitraire et indûment néfaste pour l'organisation administrative provinciale. Les avantages provenant de l'instauration d'un régime d'appel à l'intérieur de cette organisation sont si évidents qu'il ne nous semble pas utile d'insister. Et c'est précisément ce régime d'appel qui serait mis en cause par une telle orientation de la jurisprudence. La Cour suprême devra donc préciser son point de vue à la première occasion qui se présentera. Nous souhaitons avec la dernière ardeur qu'elle n'adopte pas la position qui peut sembler ressortir de ses propos dans l'affaire sous étude.

CONCLUSION

Le résultat atteint par la Cour suprême dans l'affaire sous étude était certainement souhaitable. On peut retrouver dans celle-ci une volonté non équivoque d'atténuer la limite assignée, à partir de l'art. 96 L.C. 1867, aux pouvoirs législatifs provinciaux relativement à l'administration de la justice. Cette volonté s'est manifestée par une application modifiée du volet historique du critère de validité des lois provinciales au regard de l'art. 96 L.C. 1867. Cette nouvelle orientation produira sans doute, à court terme, des effets assez importants. Toutefois, elle comporte des limites intrin-

79. *Supra*, note 2, en particulier à la p. 77.

sèques indéniables. Lorsque l'on aura épuisé le domaine des compétences au sujet desquelles les cours supérieures n'exerçaient pas de juridiction exclusive en 1867, l'on ne pourra plus s'extasier devant les vertus évolutives de l'art. 96 L.C. 1867⁸⁰.

Il appert en outre que la Cour suprême veut diminuer les effets dévastateurs de sa décision dans l'affaire *Crevier* précitée. Toutefois, les moyens adoptés pour y parvenir, en particulier les distinctions opérées à l'égard de cet arrêt dans l'affaire sous étude, ne nous semblent pas encore totalement appropriés. Malgré tout, l'orientation est prise et ce premier pas dans la bonne direction doit être accueilli positivement.

80. Il nous semble que le juge Estey dans le *Renvoi : Family Relations Act (C.-B.)*, *supra*, note 31, aux pp. 112 et 113, de même que le juge Chouinard dans la cause sous étude, aux pp. 59 et 60, manifestent un humour assez particulier en vantant les vertus évolutives de l'art. 96 L.C. 1867. Ce dernier, du moins tel qu'on l'a interprété jusqu'à maintenant, loin d'être un facteur d'évolution dans l'interprétation constitutionnelle, constitue plutôt un obstacle à l'égard du changement puisqu'il vise à perpétuer substantiellement la distribution des compétences judiciaires telle qu'elle existait en 1867.