

## Le contrôle judiciaire de la procédure administrative : éléments de droit comparé, fédéral, ontarien et québécois

Patrick Robardet

Volume 23, numéro 3, 1982

La protection de l'administré

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042511ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042511ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Robardet, P. (1982). Le contrôle judiciaire de la procédure administrative : éléments de droit comparé, fédéral, ontarien et québécois. *Les Cahiers de droit*, 23(3), 651–686. <https://doi.org/10.7202/042511ar>

Résumé de l'article

The exercise of diverse powers whether « administrative » or judicial or quasi-judicial by administrative bodies, raises many procedural issues. This article approaches them from a comparative point of view, looking at selected cases from Ontario and Quebec courts and the Federal Court of Canada. The cases studied concern the judicial control of administrative procedure followed by central institutions (that is, the Crown, governmental departments and administrative agencies, commissions or boards) in the three systems of law mentioned. A comparative approach permits us to identify existing trends in the immense body of day-to-day decisions made by the courts. Thus, with respect to the many procedural questions raised by administrative and governmental decision-making, elements of convergence or divergence can be identified in the judicial answers given to practical issues.

# Le contrôle judiciaire de la procédure administrative : éléments de droit comparé, fédéral, ontarien et québécois \*

Patrick ROBARDET \*\*

*The exercise of diverse powers whether « administrative » or judicial or quasi-judicial by administrative bodies, raises many procedural issues. This article approaches them from a comparative point of view, looking at selected cases from of Ontario and Quebec courts and the Federal Court of Canada. The cases studied concern the judicial control of administrative procedure followed by central institutions (that is, the Crown, governmental departments and administrative agencies, commissions or boards) in the three systems of law mentioned. A comparative approach permits us to identify existing trends in the immense body of day-to-day decisions made by the courts. Thus, with respect to the many procedural questions raised by administrative and governmental decision-making, elements of convergence or divergence can be identified in the judicial answers given to practical issues.*

	<i>Pages</i>
<b>Introduction</b> . . . . .	652
<b>1. L'introduction de l'instance de décision</b> . . . . .	654
1.1. La saisine . . . . .	654
1.2. Les délais . . . . .	655
<b>2. Le processus de décision</b> . . . . .	658
2.1. Le principe de latitude procédurale . . . . .	659
2.2. Les limites de la latitude procédurale administrative . . . . .	662

\* Cet article constitue l'un des documents de synthèse d'une étude de droit comparé menée par le Laboratoire de recherche sur la justice administrative, Faculté de droit, Université Laval, sur le thème de la protection de l'administré contre l'arbitraire gouvernemental dans la jurisprudence fédérale, ontarienne et québécoise. Ce projet, réalisé de 1979 à 1982, fut soutenu par une subvention de trois ans de la Donner Canadian Foundation.

\*\* Lors de la rédaction de ce texte, l'auteur était chargé de recherche au Laboratoire de recherche sur la justice administrative. Il veut remercier Me Marise Visocchi, étudiante de maîtrise en droit et assistante de recherche, pour son travail de compilation et d'analyse de la jurisprudence québécoise pertinente.

	<i>Pages</i>
2.2.1. L'absence de compétence . . . . .	662
2.2.2. L'excès de compétence . . . . .	662
2.2.3. L'irrégularité procédurale . . . . .	664
<b>3. La preuve, son rapport et sa recevabilité . . . . .</b>	<b>665</b>
<b>4. Représentation, droit d'intervention et droit d'être partie . . . . .</b>	<b>672</b>
<b>5. Les incidents de la procédure et du processus de décision . . . . .</b>	<b>674</b>
5.1. L'interruption momentanée du processus . . . . .	674
5.2. L'interruption définitive du processus . . . . .	675
5.3. La demande d'interruption définitive . . . . .	676
5.4. La réouverture du processus de décision . . . . .	677
<b>6. La régularité et la motivation formelle des décisions . . . . .</b>	<b>679</b>
<b>7. Le dossier . . . . .</b>	<b>683</b>
<b>Conclusion . . . . .</b>	<b>684</b>

---

## Introduction

Le fonctionnement d'organismes divers exerçant des compétences de nature variée, qu'elles soient de type « administratif » ou juridictionnel, soulève un certain nombre de questions d'ordre procédural. Cet article se propose de les étudier dans la jurisprudence fédérale, ontarienne et québécoise.

Par procédure, l'on entendra l'ensemble des règles et des formalités encadrant l'exercice de compétences. Dès lors, il est possible de distinguer, d'une part, les questions de droit relevant des règles de la justice naturelle et auxquelles une place particulière est réservée, et d'autre part, les formalités et règles composant le déroulement d'un processus de décision selon le modèle traditionnel du droit du procès.

Les organismes et institutions dont les actes et les décisions constituent l'objet du contentieux analysé, sont, d'une part, la couronne, les ministères et les organismes fédéraux, et d'autre part, au niveau provincial ontarien et québécois, la couronne, les organes centraux et les organes de la décentralisation fonctionnelle provinciaux, à l'exclusion des collectivités territoriales.

La jurisprudence considérée a été limitée aux jugements rapportés de la Cour fédérale (Division de première instance et Cour fédérale d'appel), des juridictions ontariennes (*High Court*, *Divisional Court* et Cour d'appel), de la Cour supérieure et de la Cour d'appel québécoises. Elle inclura occasionnellement un certain nombre de jugements et d'arrêts québécois non publiés afin de donner le suivi de décisions rapportées de la Cour supérieure. Dans le

temps, la jurisprudence considérée couvre une période s'étendant de 1971, pour la jurisprudence fédérale et ontarienne, et de 1974, pour la jurisprudence québécoise, jusqu'en 1981<sup>1</sup>. Quant à la nature des recours impliqués par les espèces considérées, celles-ci n'incluent pas l'appel à une cour de justice ; seuls les jugements relatifs à un appel sur une question de droit ou de compétence ont été inclus. L'étude couvre donc principalement les recours ressortissant aux modes de contrôle judiciaire<sup>2</sup>. En ce qui concerne les cas d'ouverture du contrôle judiciaire, ce sont ceux que définissent les hypothèses classiques réunies sous la notion large de l'*ultra vires* ainsi que les textes législatifs pertinents<sup>3</sup>.

Enfin, la jurisprudence étudiée exclut les arrêts de la Cour suprême du Canada rendus sur appel des jugements des cours provinciales et fédérale, en raison de la nature de droit comparé de l'étude. Si cette étude traite de la procédure administrative, elle a pour objet de mettre en parallèle les solutions pratiques apportées aux questions de procédure par les juges fédéraux, ontariens et québécois. Cette mise en parallèle cherche à identifier des points de convergence ou de divergence sur des problèmes concrets, voire austères. Pour ce faire, des rapprochements seront effectués de manière constante sur les points étudiés, entre les trois systèmes de contrôle judiciaire. La démarche comparative adoptée vise ainsi à scruter la nature des démarches empruntées par les juges eux-mêmes. L'étude veut par là

- 
1. L'année 1971 correspond à l'entrée en vigueur de la *Loi sur la Cour fédérale* (S.R.C. 1970, c. 10 (2<sup>e</sup> Supp.)) et à l'adoption des lois ontariennes portant réforme du contrôle judiciaire dans cette province, dont le *Judicial Review Procedure Act* (S.O. 1971, c. 48) et le *Statutory Powers Procedure Act* (S.O. 1971, c. 47). L'année 1971 fut celle de la création de la Cour fédérale et de la *Divisional Court* en Ontario. Pour le droit québécois, l'année 1974 fut retenue pour des raisons de pure commodité afin de maintenir le volume des décisions étudiées dans des limites raisonnables et dans la mesure où la jurisprudence québécoise des années 1974 à 1981 nous parut couvrir adéquatement les développements du droit administratif.
  2. Il s'agit, en droit fédéral, des recours visés dans l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, *supra*, note 1, de l'examen visé dans son article 28(1) et du renvoi énoncé dans son article 28(4) ; en droit québécois, des recours extraordinaires des articles 837 et suivants du *Code de procédure civile*, de l'action directe en nullité, de l'injonction (art. 752 à 761 C.P.C.) et du jugement déclaratoire (art. 453 et 462 C.P.C.) ; et enfin, en droit ontarien, de l'*application for judicial review* (*Judicial Review Procedure Act*, *supra* note 1, art. 2) qui regroupe les anciens brevets de *mandamus*, de *prohibition* et de *certiorari*, de la *déclaration*, de l'injonction et du référé (*stated case*). L'on y ajoutera le recours d'*habeas corpus* en droit ontarien (*Habeas Corpus Act*, R.S.O. 1970, c. 197) et en droit québécois (art. 851 à 861 C.P.C.).
  3. Voir l'article 28(1)(a) à (c) de la *Loi sur la Cour fédérale*, *supra* note 1, les articles 453, 838, 844, 846 et 851 du *Code de procédure civile* québécois, et l'article 2 du *Judicial Review Procedure Act* ontarien, *supra*, note 1.

contribuer à cerner la nature du contrôle judiciaire de l'action administrative, sa portée par rapport au besoin de protection ressenti par l'administré, ainsi que les optiques dans lesquelles se placent les juges et les préoccupations de ces derniers. Des passages constants seront effectués d'un système à un autre, mais il peut n'être fait mention à l'occasion que d'un ou de deux systèmes, en raison de l'absence de jugements sur un point précis dans le système écarté. Tout en reconnaissant que la méthode suivie accroît la difficulté de l'entreprise, il reste qu'elle permet, à travers oppositions et rapprochements, de définir en dernière analyse les principes d'unité et les constantes du contrôle judiciaire exercé dans les trois systèmes.

## 1. L'introduction de l'instance de décision

Nous supposerons au départ, que l'organe dont est opérée saisine, est régulièrement constitué. Deux points sont à considérer : les formalités initiales et les délais.

### 1.1. La saisine

De l'ensemble des décisions et arrêts inventoriés, se dégagent plusieurs questions particulières. En Ontario, le contrôle exercé sur la régularité de la saisine, quant aux formules utilisées<sup>4</sup> ou à la notification d'un avis d'appel<sup>5</sup>, témoigne d'une volonté de rejeter tout formalisme excessif qui s'exercerait au détriment de l'administré<sup>6</sup>. Ce constat mérite d'être précisé. Le respect d'une forme « statutaire » peut être imposé quand il s'agit d'une compétence extraordinaire telle que la discipline professionnelle<sup>7</sup>.

Sur la question de la régularité de la saisine considérée quant à la personne de son auteur, les cours fédérale et ontariennes veillent à ce que la saisine soit fondée sur un droit à exercer le recours ou à présenter une demande. Ce droit a pu être fondé soit sur la théorie des droits acquis<sup>8</sup>, soit

4. *Re Director, Family Benefits Branch and Board of review*, (1975) 5 O.R. (2d) 65 (D.C.), p. 67; *Re Kendal-Parliament Holdings and Residential Premises Rent Review Board*, (1978) 16 O.R. (2d) 191 (D.C.), p. 192.

5. *Re Kelson Spring Products Ltd and Symons*, (1977) 13 O.R. (2d) 312 (D.C.), p. 314.

6. Comparer le souci de veiller à ce que l'Administration suive les formes imposées *in Re Director, Family Benefits Branch*, *supra*, note 4, à celui de préserver l'accessibilité d'un tribunal administratif aux particuliers moins familiers des démarches à suivre, *in Re Kendal-Parliament Holdings*, *supra*, note 4, en supposant que les délais aient été respectés.

7. *Re Giles and Halton Regional Police Force*, (1981) 33 O.R. (2d) 666 (D.C.), p. 667.

8. *Bell Canada c. Palmer*, [1973] C.F. 982, pp. 986-987, *conf.* par [1974] C.F. 186, p. 193 (cette décision vise un cas de droit acquis de nature matérielle ouvrant l'exercice d'un recours antérieur à la modification d'une loi).

sur l'économie et la finalité d'une loi<sup>9</sup>. Le souci de protéger l'administré a aussi conduit à affirmer qu'une demande présentée à un tribunal administratif ne saurait être retirée sans l'accord de l'organisme ou de la partie adverse, par analogie avec la procédure civile<sup>10</sup>.

Au Québec, la saisine a, par ailleurs, soulevé des problèmes d'un autre ordre. Ainsi, si le dépôt et le retrait d'un grief ont été jugés relever de la discrétion syndicale quand la compétence d'un arbitre est contestée<sup>11</sup>, la Cour supérieure et la Cour d'appel imposent un respect strict des conventions collectives de travail quant à la désignation de l'auteur de la saisine. Une attitude similaire a été identifiée en droit municipal, de la part de la Cour d'appel<sup>12</sup>. Une décision récente de cette dernière en matière de droit du travail, relative à la régularité d'un avis de congédiement préalable à un grief, tend à indiquer une réticence à annuler l'interprétation arbitrale d'une convention collective, dès lors que celle-ci paraît raisonnable<sup>13</sup>. Quand la saisine est opérée par la décision d'une tierce autorité, comme dans le cas d'une enquête, le juge vérifie l'existence de cette décision afin d'écartier une saisine *motu proprio* illégale<sup>14</sup>, quelle soit sous une forme écrite ou orale<sup>15</sup>, ainsi que la légalité de cette décision<sup>16</sup>. Le rejet constaté d'un formalisme excessif demeure, à l'évidence, limité.

## 1.2. Les délais

Le contrôle de la légalité proprement dite des délais à respecter demeure rare : il concerne, par exemple, un défaut d'habilitation à imposer un délai

9. En matière disciplinaire, voir : *Re Tampold and Registration Board of Ontario Association of Architects*, (1975) 5 O.R. (2d) 273 (D.C.), p. 245; la décision porte sur la validité d'une plainte portée par le président d'un comité de déontologie.

10. *Re Carfrae Estates Ltd and Stavert*, (1976) 13 O.R. (2d) 537 (D.C.), pp. 543-544.

11. *Doyon c. Cournoyer*, (1974) C.S. 316; *Danby Corp. c. Clément et Richardson*, [1978] C.S. 746; *Venditelli c. Cité de Westmount*, [1980] C.A. 49.

12. *Couture c. Renaud*, [1976] C.A. 753. La Cour s'est refusée à considérer si une délégation accordée en vue de porter une plainte était valide ou non; elle a cependant censuré ce qu'elle appelle un « accroc sérieux à la procédure ».

13. *Syndicat des employés de l'hôpital Régina Ltée c. Hôpital Régina*, [1980] C.A. 378, pp. 379-380, où le refus de censurer semble être renforcé par la présence d'une clause « privative » : p. 381.

14. *Re Parent Cartage Ltd and Ontario Highway Transport Board*, (1980) 26 O.R. (2d) 83, p. 85 (Ont. C.A.), inf. (1978) 20 O.R. (2d) 219 (D.C.).

15. *Allen c. Min. Emploi & Immigration*, [1981] 1 C.F. 761 (C.A.), pp. 761-762.

16. *Re Beyak and Minister of Natural Resources*, (1981) 33 O.R. (2d) 845 (D.C.), p. 845.

donné<sup>17</sup>. Ceci étant, deux questions se présentent : premièrement, celle de la diligence à agir, et deuxièmement, celle du respect des délais à suivre.

La diligence à agir met en cause l'appréciation du caractère tardif du temps écoulé avant la saisine. La diligence exercée est ainsi appréciée en fonction du caractère raisonnable de ce temps<sup>18</sup>.

En matière de respect des délais, les décisions reflètent un libéralisme judiciaire très large. En Ontario, ce libéralisme se manifeste par une volonté d'éviter qu'une décision d'ordre procédural ne soit créatrice d'injustice en cas de diligence évidente<sup>19</sup> ou d'invitation de la part de l'organisme concerné à effectuer une demande régulière après que le délai spécifié fût écoulé<sup>20</sup>. Par comparaison, le respect d'un délai jugé impératif sera imposé avec rigueur dans le cas de l'obligation de donner avis de la présentation d'une requête, s'il s'agit d'une obligation d'ordre public, afin d'éviter une péremption ou un préjudice quelconque<sup>21</sup>. Au Québec, un libéralisme hostile au formalisme étroit peut être identifié dans le secteur du droit social, notamment en matière d'aide sociale<sup>22</sup>.

- 
17. *Proc. Gén. du Canada c. Comm. des relations de travail dans la fonction publique*, [1977] 2 C.F. 663 (C.A.) (examen d'un refus d'entendre fondé sur l'expiration d'un délai édicté par des règles de procédure mais sans habilitation, cf. pp. 669-670 (J. Pratte) — la question soulève l'interprétation de dispositions législatives et met en relief le refus d'étendre la portée de celles-ci, jugées trop générales (cf. p. 670). La décision semble indiquer que l'expiration du délai ne saurait constituer un motif de refus d'entendre : pp. 670-671 (J. Le Dain)
18. *Fraternité des policiers de la C.U.M. c. Beaulieu et Ville de Montréal*, [1978] C.S. 406 : refus du *mandamus* demandé pour forcer l'arbitre à entendre, par analogie avec la péremption d'instance en l'absence de délai préfix ! mais tout en notant la nature relative du caractère raisonnable du délai pour agir. Dans la jurisprudence fédérale, dans *Société de droit d'intérêt public c. Commission Canadienne des transports*, [1974] C.F. 276, le critérium de qualification du délai écoulé entre deux demandes de tarification de Bell Canada, en l'absence de délai préfix, a été celui de la *nécessité* avec appel fait au caractère évolutif des conditions économiques (pp. 287-288) : en filigrane l'on retrouve aussi un renvoi implicite à la mission de l'organisme.
19. *Re International Beverage Dispensers' Union and Man of Aran Ltd*, (1974) 2 O.R. (2d) 54 (D.C.), p. 55.
20. *Re Darling and Criminal Injuries Compensation Board*, (1976) 11 O.R. (2d) 766 (D.C.), p. 769 : le contrôle du refus d'entendre sur la prorogation de délai aboutit à mettre en œuvre la procédure régulière puisque les motifs de prorogation constituent des arguments de fond, en partie, et puisqu'ils sont abordés lors du contrôle de la décision procédurale.
21. *Re Carfrae Estates Ltd and Stavert*, *supra*, note 10, pp. 541-542.
22. *Paquin c. C.A.S.*, [1978] C.S. 832 : l'on a considéré que, malgré le principe de latitude procédurale, le refus d'entendre une plainte après expiration du délai légal de 90 jours, constituait une erreur de droit viciant la compétence ! Voir aussi : *Ville de Montréal c. Commission municipale du Québec et Bonhomme*, [1980] C.S. 912.

En ce qui concerne la prorogation de délais, du libéralisme déjà constaté en Ontario sur la nécessité de ne pas empêcher le déroulement d'un processus de décision, l'on peut rapprocher une décision de la Cour fédérale relative à la compétence d'accorder une prorogation : celle-ci a été fondée sur une interprétation libérale de la finalité de la loi<sup>23</sup>. À l'inverse, le rejet d'une demande hâtive pourra être approuvé si l'organisme concerné n'a pas commis une erreur de droit en refusant d'accomplir un devoir légal<sup>24</sup>. Quand la loi prévoit la faculté de présenter une opposition à une décision dans un certain délai et qu'une demande de prorogation du délai de dépôt n'a pas été instruite avant la date où la loi s'applique par voie d'automatisme, un organisme ne peut pas autoriser l'opposition par la suite<sup>25</sup>. Enfin, dans la même optique, le souci de préserver l'exercice régulier de droits de nature procédurale conduit à l'obligation d'entendre sur la demande de prorogation de délai<sup>26</sup>.

De façon générale, les décisions portant sur la saisine et les délais applicables à un processus de décision donné demeurent en nombre limité. En Ontario, la perspective adoptée par la *Divisional Court* est de juger si les décisions procédurales entreprises devant elle emportent qu'« a substantial wrong or miscarriage of justice has occurred »<sup>27</sup>. Ce critérium entraîne qu'il est tenu compte de l'impact des décisions d'ordre procédural sur le fond des affaires à trancher. Au Québec, il a été fait appel à la notion d'erreur de droit viciant la compétence afin de corriger des décisions procédurales en droit social et en droit du travail, afin de permettre un plus large accès aux organismes de décision<sup>28</sup>.

---

23. *La Reine c. Lavoie*, [1978] 1 C.F. 778 (C.A.), pp. 781-783 : le problème de compétence est soulevé à propos d'un grief et de la question de savoir si l'intéressé était « employé » au sens de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* du Canada. En ce sens, la question est proche d'une question préliminaire. D'ailleurs, il semble que la Cour fédérale l'ait ainsi considéré implicitement (p. 783) en déclarant que la Commission était compétente à accorder la prorogation afin de décider si l'intéressé avait été licencié ou renvoyé, le grief à cette fin pouvant être logé et une prorogation accordée, par toute personne congédiée et réputée être un « employé » à cette fin.

24. Voir : *Desgagné c. Commission scolaire régionale des Monts*, [1975] R.D.T. 369 (C.S.) conf. par C.A. (arrêt non rapp. du 16 fév. 1976 : Index Gagnon 1977, pp. 103-107).

25. *Silverwood Industries Ltd c. Registraire des marques de commerce*, [1981] 2 C.F. 242.

26. *Proc. Général de Terre-Neuve c. Norcable Ltd*, [1981] 2 C.F. 221 (C.A.), pp. 221-222.

27. Ce critérium a été défini dans *Re International Beverage Dispensers*, *supra*, note 19. Il a conduit la *Divisional Court*, dans l'espèce *Re Darling*, *supra*, note 20, à poser une directive précise à suivre. Ce critérium est énoncé par le *Judicial Review Procedure Act*, *supra*, note 1, art. 3 qui laisse à la cour la faculté de ne pas accorder de redressement quand est alléguée une irrégularité de forme en l'absence d'injustice ou d'illégalité appréciable.

28. Voir : *Paquin c. C.A.S.*, *supra*, note 22 ; *Towers Ltd c. Nadeau*, J.E. 78-555 (C.S.) ; *CEGEP de Maisonneuve c. Syndicat du personnel de soutien*, J.E. 78-762 (C.S.).



Si un certain libéralisme fondé sur le rejet d'un formalisme étroit a toutefois pu être noté, ce libéralisme a dû être précisé. Au Québec, notamment, le contrôle de la qualité pour agir demeure sévère en ce qui concerne l'auteur de la saisine d'un organisme de décision. Au demeurant, l'analyse d'un nombre limité de décisions judiciaires relatives au déroulement du processus de décision ne permet qu'une esquisse de la perception judiciaire de la procédure de l'Administration.

## 2. Le processus de décision

Pour qu'il y ait processus de décision, l'organisme saisi doit effectivement décider d'agir. Une saisine régulièrement formée constitue-t-elle une garantie de mise en œuvre du processus ?

Cette interrogation marque un premier jalon de contrôle. Ainsi, la Cour fédérale exerce-t-elle un contrôle vigilant de la mise en œuvre d'un pouvoir discrétionnaire d'ouvrir une enquête subséquemment à une demande : ce contrôle se rapporte à la validité de l'exercice de la discrétion dévolue<sup>29</sup>, en faisant appel, en particulier, aux notions de réalisme et d'économie générale de la loi<sup>30</sup>. Dans un autre cas, il s'agira de rechercher si une obligation de fixer une audition ou de tenir une enquête a été remplie au plan des formes procédurales. En cette matière, le principe de l'absence de contrôle de décisions d'ordre purement procédural a été réitéré par la Cour fédérale<sup>31</sup>. Enfin, le contrôle vise également à promouvoir une prise de décision rapide. La lenteur mise à étudier une demande a été condamnée au motif qu'elle équivalait à un refus d'agir et que le retard n'était pas justifié<sup>32</sup>. Il en alla de même de l'absence d'instruction véritable de plaintes reçues<sup>33</sup>.

Ces quelques exemples soulignent deux éléments, l'un, qu'un contrôle réaliste de l'exercice d'une discrétion est chose possible ; l'autre, que ce

---

29. *Mitsui and Co. Ltd c. Tribunal Anti-dumping du Canada*, [1972] C.F. 944 (C.A.); *Harcourt c. Ministre des transports*, [1973] C.F. 1181, notamm. pp. 1188-1189.

30. Voir l'affaire *Mitsui*, *supra*, note 29, p. 950.

31. *Radio Inter-Cité c. C.R.T.C.*, [1978] 2 C.F. 124, p. 127 (refus du bref de *prohibition*) ; *Blais c. Comité d'appel de la fonction publique*, [1979] 2 C.F. 412 (C.A.), p. 414 (contrôle de la forme de l'enquête : la Cour fédérale a validé la tenue de rencontres hors la présence de l'organisme imposée par ce dernier afin d'accélérer la procédure).

32. *Martinoff c. Gossens*, [1978] 2 C.F. 537, p. 549 (sur l'obligation imposée d'étudier la demande en même temps que de faire rapport), pp. 549-550 (sur l'obligation d'agir rapidement avant qu'une nouvelle loi ne devienne applicable).

33. *Commission canadienne des droits de la personne c. British-American Bank Note Co.*, [1981] 1 C.F. 578 (C.A.), p. 579.

réalisme ne s'exerce ni au détriment de l'administré ni à celui de l'Administration. Mais qu'en est-il de manière générale, de l'attitude globale des cours de justice sur la question de la procédure de décision ? Plusieurs idées-force se dégagent des décisions analysées.

### 2.1. Le principe de la latitude procédurale

Au chapitre du contrôle du déroulement du processus de décision, se dégage tout d'abord un principe de base : les organismes administratifs possèdent une latitude pour régler eux-mêmes leur procédure. En opposition, il faut toutefois souligner que cette latitude connaît des limites précises, celles que les cours ont elles-mêmes définies et entrepris d'imposer et que nous examinerons plus loin.

En premier lieu, il convient de partir du constat qu'un principe de latitude procédurale a été défini. Si l'existence du principe est constamment réaffirmée par les cours, c'est en Ontario qu'il a été le plus clairement explicité dans l'affaire *Re Cedarvale Tree Services Ltd*, dans un arrêt datant de 1971<sup>34</sup>. Cet arrêt de la Cour d'appel ontarienne a le mérite de dégager les fondements même du principe et il en constitue la charte véritable. La latitude peut se fonder sur une disposition d'une loi organique, par exemple. La Cour refusera alors de poser des directives et ce refus procède d'un pragmatisme certain<sup>35</sup>. Quand la loi laisse à l'organisme le choix de plusieurs voies procédurales (enquête, avis ou ordonnance par exemple), le principe de latitude conduira le juge à refuser de contrôler le choix effectué<sup>36</sup>.

La Cour fédérale, quant à elle, a pu fonder cette latitude sur son « caractère évident » en matière d'ordre à suivre dans les dépositions de témoins<sup>37</sup>. Mais principalement, dans les trois systèmes de contrôle judiciaire, le principe a reçu un contenu fonctionnel.

Le contenu fonctionnel du principe renvoie à la nature de la fonction en cause dans chaque cas d'espèce. Ainsi la latitude se fonde sur le caractère

34. *Re Cedarvale Tree Services Ltd and Labourers' International Union*, (1971) 3 O.R. 832 (Ont. C.A.), notamment pp. 840, 841 et 842.

35. *Id.*, p. 842 où la Cour d'appel refuse de définir des règles de procédure à suivre pour résoudre une question préliminaire sur la compétence. Un principe identique a été posé en droit fédéral, voir : *Société de droit d'intérêt public c. Commission canadienne des transports*, [1974] C.F. 322 (C.A.) (demande d'autorisation d'appeler d'une décision de la C.C.T.), p. 324, où la discrétion de l'organisme a été fondée sur ses Règles générales de procédure.

36. *Re Greer and Ontario Police Commission*, (1979) 27 O.R. (2d) 411 (H.C., demande de prohibition), p. 422.

37. *Union Gas Ltd c. Transcanada Pipelines Ltd*, [1974] 2 C.F. 313, p. 317.

prospectif d'une fonction d'intervention « collée » à l'évolution de la réalité économique<sup>38</sup>, ou encore peut-elle s'appuyer sur un critérium d'efficacité procédurale tiré du caractère spécialisé de l'objet de la mission de l'organisme concerné<sup>39</sup>.

Ce contenu fonctionnel relève d'une compréhension des pouvoirs administratifs axée sur leur finalité, mais le principe de non-intervention relative qui est son corollaire, trouve également son fondement dans les particularités des systèmes de contrôle judiciaire. Aussi faut-il, pour faire la part des choses, souligner le rôle que jouent les conditions de recevabilité des recours, soit que la décision de ne pas censurer résulte de la qualification de la décision attaquée, soit qu'elle résulte des limites imposées au contrôle. La non-intervention judiciaire ne saurait en effet être attribuée au seul principe de la latitude procédurale. Que cette non-intervention résulte des éléments de structure du contrôle judiciaire et, en particulier, de conditions de recevabilité de recours donnés, cela suppose qu'interviennent des éléments de fond et de forme solidement imbriqués les uns aux autres, tant pour ce qui a trait au fondement et au contenu de la latitude procédurale administrative, qu'en ce qui concerne le fondement et le contenu de l'intervention judiciaire<sup>40</sup>.

Si le principe de la latitude procédurale a pour conséquence un refus d'intervention du juge dans le processus de décision, de quels fondements précis ce refus est-il dérivé ?

Le refus judiciaire d'intervention peut résulter, au Québec, de l'application des principes traditionnels afférents aux clauses « privatives » et à la

---

38. *Société de droit d'intérêt public c. Commission canadienne des transports*, supra, note 18, pp. 288-289, sur l'espacement dans le temps de demandes de tarification.

39. En Ontario, en matière d'enquête de l'*Ontario Municipal Board* sur une annexion locale, voir : *Re Township of Innisfil and City of Barrie*, (1978) 17 O.R. (2d) 277 (D.C.), pp. 288-289. Au Québec, en matière de droit du travail, sur une remise d'audition et sur l'argument de diligence spécifique à la mission du Tribunal du travail, voir : *Rayonnier Québec Inc. c. Tribunal du travail et autres*, (1976) R.L. 238 (C.S.), inf. par [1976] C.A. 748, au motif que la règle *audi alteram partem* avait été violée. Également, le domaine du droit du travail semble être au Québec, un domaine de prédilection d'énoncé et d'application du principe de la latitude procédurale ; voir la conception large de la procédure qui ressort des affaires suivantes : *Canadian Gypsum c. Bouffard*, [1974] R.D.T. 548 (C.S.), p. 548 ; *Mussens Equipement Ltée c. Gosselin et Villeneuve*, [1977] C.S. 369, p. 370. Signalons, enfin, que la mixité de fonctions a pu conduire à la validation des formes mixtes suivies et constituées d'auditions et de rencontres informelles, au nom de la latitude formelle : cf. *Fédération des producteurs de lait c. Régie des marchés agricoles du Québec*, (1980) R.P. 173 (C.S., 1978), p. 184.

40. Nous renvoyons le lecteur sur ce point, à l'arrêt *Re Cedarvale Tree Services*, supra, note 34, et au texte.

notion d'excès de compétence en regard de l'article 846(1) C.P.C.<sup>41</sup>. En Ontario, il résulte également du contenu de la notion d'excès de compétence<sup>42</sup>, ainsi que dans la jurisprudence fédérale<sup>43</sup>. Dans cette dernière, intervient en outre la notion de décision procédurale de caractère « administratif » (par opposition à « quasi judiciaire ») et non finale<sup>44</sup>. De cette hypothèse se rapproche, au Québec, la situation où, en l'absence de décision finale, le juge se refuse à interrompre prématurément un processus de décision en cours de déroulement<sup>45</sup>.

En guise de conclusion préliminaire, l'on retiendra que, dans les trois systèmes de contrôle judiciaire, un principe de latitude procédurale a été reconnu qui se fonde sur un critérium opératoire commun de nature fonctionnelle. En second lieu, l'attitude correspondante de non-intervention doit être nuancée qui fait apparaître le caractère distinct et la complexité de chacun des systèmes de contrôle. Aussi faut-il s'arrêter sur les limites qui ont été imparties à cette latitude, leur nature et leurs sources. En résumé, l'analyse fait ressortir que, dans les trois systèmes, la latitude procédurale dévolue aux organismes de décision s'épuise aux confins de plusieurs notions : l'excès de compétence, l'absence de compétence et l'irrégularité procédurale. Cette dernière peut entacher l'exercice de la compétence (que l'on soit ou non en présence de clauses « privatives »), résulter d'une violation de règles positives ou constituer un abus ou un détournement de procédure ou de compétence.

---

41. *Malo c. Commission de la fonction publique*, [1978] C.S. 712, pp. 715-716; *Association nationale des camionneurs artisans c. Commission des Transports du Québec*, [1975] C.S. 1115.

42. Voir *supra*, note 40; le renvoi peut aussi être fait à la notion de « refus de juridiction » : *Re Toronto Police Commissioners and Ontario Human Rights Commission*, (1979) 27 O.R. (2d) 48 (D.C.), p. 53.

43. Voir à titre d'exemple, sur un problème d'ajournement : *Consumers' Association of Canada c. Commission canadienne des transports*, [1979] 2 C.F. 415, pp. 419-420, où il est fait appel à la violation des principes de la justice naturelle ainsi que, de manière intéressante, au caractère équitable (*fairness*) d'une décision procédurale; en Ontario, voir *supra* : *Re Toronto Police Comm'rs*, où l'équité (*fairness*) constitue une limite de la latitude reconnue, et *Re All Ontario Transport and Ontario Highway Transport Board*, (1980) 26 O.R. (2d) 202 (D.C.), p. 207, où l'équité est imposée pour décider de l'intérêt public.

44. Cette solution est appliquée que ce soit lors d'un appel, voir : *Société de droit d'intérêt public c. C.C.T.*, *supra*, note 35, p. 323, ou lors d'un recours en *prohibition* en vertu de l'article 18, L.C.F., voir : *Radio Inter-Cité c. C.R.T.C.*, *supra*, note 31, p. 127, où la Cour fédérale réfère à la notion de « questions purement administratives ».

45. *Mussens Equipement Ltée c. Gosselin et Villeneuve*, *supra*, note 39, p. 371, sur la question de savoir si une décision immédiate doit être rendue quand une objection soulève une question de présomption, ou si elle peut être retardée jusqu'à la fin du rapport de la preuve.

Ces notions reproduisent les grandes catégories traditionnelles de cas d'ouverture du contrôle judiciaire. Leur application doit être détaillée.

## 2.2. Les limites de la latitude procédurale administrative

### 2.2.1. L'absence de compétence

Les cours supérieures veillent à ce que les organismes administratifs n'exercent que les seuls pouvoirs dont ils sont investis<sup>46</sup> et, en particulier, à ce que le contrôle dont ils disposent sur leur procédure, ne les conduise pas à étendre leur sphère d'autorité<sup>47</sup>. Par ailleurs, la notion de compétence joue un rôle déterminant en droit fédéral sur la question de savoir si une décision d'ordre procédural peut faire l'objet d'un contrôle.

Par le jeu de la qualification, une discrimination est ainsi opérée entre une simple question de droit et une question de compétence, ou de justice naturelle, au sens de l'article 28(1)(a) de la *Loi sur la cour fédérale*. La qualification s'impose face à une clause « privative », comme celle qu'énonce l'article 122(1) du *Code canadien du travail*<sup>48</sup>. En outre, il demeure que la censure est conditionnée par la présence d'une erreur de droit entachant la compétence selon la formulation de l'erreur dite « juridictionnelle »<sup>49</sup>.

### 2.2.2. L'excès de compétence

Le contrôle du respect des règles de la justice naturelle met en relief l'interrelation des vices de procédure et de l'excès de compétence. Il apparaît que l'irrégularité procédurale constatée doit entacher la compétence afin d'entraîner la censure judiciaire. C'est l'hypothèse la plus fréquente dans les trois systèmes de contrôle. L'excès de compétence peut certes résulter d'un élargissement *ratione materiae* de l'objet d'une mission, par le biais d'un

---

46. *Blais c. Basford*, [1972] C.F. 151, p. 154; *Procureur-général du Canada c. Cumming*, [1980] 2 C.F. 122, p. 131; *Ali c. Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1978] 2 C.F. 277, pp. 279-280 (illégalité d'une prorogation de délai d'appel et examen de la validité de règles de procédure); *Juge Guy Tremblay c. Séguin*, [1980] C.A. 15, p. 16 (défaut d'habilitation de sommer à comparaître lors d'une préenquête).

47. *Wight c. Office canadien de commercialisation des œufs*, [1978] 2 C.F. 260, p. 267 (C.A.); *Re Royal Commission into Metropolitan Toronto Police Practices and Ashton*, (1976) 10 O.R. (2d) 113 (D.C.).

48. *Banque provinciale du Canada c. Syndicat national des employés de commerce*, [1979] 2 C.F. 439, pp. 440-441 (C.A.) (problème de qualification de questions de droit ressortissant à la compétence « exclusive » d'un organisme de décision).

49. *McCarthy c. Procureur-général du Canada*, [1980] 1 C.F. 22, p. 28.

rapport élargi des preuves<sup>50</sup>. Le plus souvent, le contrôle portera sur une irrégularité procédurale proprement dite dont la gravité a pour conséquence de vicier l'intégrité du processus de décision. Cette gravité, qu'il appartient au juge d'apprécier, fondera la qualification comme excès de compétence : c'est à ce niveau que le contrôle peut être circonscrit avec précision. Des exemples permettent d'illustrer la gravité dont il s'agit : la violation d'une norme procédurale imposée par la loi<sup>51</sup> ; le refus opposé à une personne possédant l'intérêt pour agir, de pouvoir exercer un droit d'intervention<sup>52</sup> ; l'injustice ou le préjudice résultant de la procédure suivie pour décider de plaintes disciplinaires<sup>53</sup> ; une violation du caractère contradictoire de débats et de la règle *audi alteram partem*<sup>54</sup>, après que le juge eût préalablement précisé ce caractère<sup>55</sup> ; une restriction apportée au champ matériel des preuves et des témoignages permis<sup>56</sup> ; la rupture éventuelle de l'égalité des parties, égalité que les juges cherchent à maintenir<sup>57</sup> ; ou encore, une situation confinant au détournement de procédure<sup>58</sup>. Dans l'ensemble, le

- 
50. *Re Royal Commission into Metropolitan Toronto Police Practices and Ashton*, *supra*, note 47, p. 121 ; *C.S.S. Laurentides-Lanaudière c. Sylvestre*, J.E. 79-792 (« abus de procédure » tiré du pouvoir de réouvrir une enquête).
51. *Brown v. Town of Gananoque*, (1977) 17 O.R. (2d) 228 (H.C.), p. 231 : la pratique administrative de ne pas tenir l'audition et de ne pas exiger l'approbation de l'*Ontario Municipal Board* qu'impose la loi en matière de services locaux, quand un seul usager est impliqué, fut désapprouvée et fut jugée suffisamment grave pour que la cour ne rejette pas une requête en injonction.
52. *Re Royal Commission... and Ashton*, *supra*, note 50, pp. 122-123 ; *Re Bortolotti and Minister of Housing*, (1977) 15 O.R. (2d) 616 (C.A.), pp. 625-626.
53. *Re Stone and Law Society of Upper Canada*, (1980) 26 O.R. (2d) 164 (D.C., en appel), p. 169. En l'absence de préjudice ou d'injustice, une instance disciplinaire peut ainsi décider de juger soit séparément, soit en groupe, six plaintes. La solution découle de l'analogie tirée du procès criminel, de la nécessité pratique de réduire les délais et les coûts, et du service de l'intérêt public, selon la *Divisional Court*.
54. *CECM c. Syndicat national des employés de la CECM*, [1974] C.S. 428 ; *Bornais c. Roy*, [1976] R.D.T. 591 (C.S.) ; *Consumers' Association of Canada c. C.C.T.*, *supra*, note 43, pp. 420, 421.
55. *Magnasonic Canada Ltd c. Tribunal Anti-dumping*, [1972] C.F. 1239, pp. 1246-1247 (C.A.) ; *Procureur-général du Manitoba c. O.N.E.*, [1974] 2 C.F. 502, pp. 517-518 ; *Société de droit d'intérêt public c. C.C.T.*, *supra*, note 35, pp. 324-325.
56. *Union Gas Ltd. c. Transcanada Pipelines Ltd.*, *supra*, note 37, p. 323.
57. *Procureur-général du Canada c. Leclerc*, [1979] 2 C.F. 365, p. 366 (C.A.).
58. *Blais c. Basford*, [1972] C.F. 151, pp. 154-155. La notion d'abus de pouvoir lié au respect des règles de la justice naturelle a été appliquée, pour être écartée sur le fond de l'affaire, à la décision de tenir une audition à Québec, au lieu de St John's (Terre-Neuve), dans une affaire intéressant le gouvernement de cette province, alors que le C.R.T.C. possédait la discrétion de choisir le lieu des auditions à venir : *Procureur-général de Terre-Neuve c. Norcable Ltd.*, *supra*, note 26, p. 222.

respect des règles de la justice naturelle ne parait pas près d'être sacrifié à l'application du principe de latitude procédurale ou aux exigences d'une rapidité accrue du déroulement du processus de décision<sup>59</sup>.

### 2.2.3. L'irrégularité procédurale

L'irrégularité procédurale semble, à première vue, devoir être limitée aux cas de violation de formes procédurales positives, comme le devoir de statuer *in limine litis* sur une question de compétence avant que de permettre d'engager un débat au fond<sup>60</sup>. Toutefois la notion est appliquée à des situations diverses qui témoignent de sa plasticité.

Une irrégularité grave devient ainsi un excès de compétence en présence d'un refus, injustifié aux yeux de la cour, de remettre une audition alors que le représentant d'une partie est tombé malade<sup>61</sup>. Par ailleurs, l'irrégularité a pu consister en un abus de pouvoir fondé sur l'exercice irrégulier de celui-ci<sup>62</sup>. L'attitude des cours québécoises sur l'application de la notion paraît cependant contradictoire. Si un abus de pouvoir a été relevé dans le cas de condamnations répétées à l'emprisonnement destinées à contraindre un témoin récalcitrant<sup>63</sup>, il a été écarté dans un cas de condamnation unique<sup>64</sup>. Également, la notion d'irrégularité est associée à la notion courante d'erreur de droit<sup>65</sup>.

Finalement, compte tenu des principes dégagés de la nature des limites posées par la jurisprudence à l'exercice de la latitude procédurale, quelles grandes tendances peut-on relever ?

59. Voir : *Re Fisher and Hotels (etc.) Union local 261*, (1980) 28 O.R. (2d) 462 (D.C.), p. 468 (sur le refus de permettre de rapporter des preuves permettant d'éclairer le sens d'une pétition mal rédigée). Le principe vaut même si la procédure suivie est une procédure informelle, sans fondement législatif ou réglementaire : *Re MacFarlane and Anchor Cap and Closure Corp. Ltd.*, (1981) 33 O.R. (2d) 317 (D.C.), pp. 321-322; l'application du principe est dérivée de ce que la procédure a été suivie par les administrés.

60. *Procureur-général du Canada c. Brent*, [1980] 1 C.F. 833, p. 837; *Richard c. Commission des relations de travail dans la fonction publique*, [1978] 2 C.F. 344.

61. *Dufour c. Commission des loyers*, [1976] C.S. 1624, p. 1625.

62. Voir *supra*, note 58 : *Procureur-général de Terre-Neuve c. Norcable Ltd.*

63. *Fontaine c. Commission de Police du Québec*, [1974] C.S. 138.

64. *Pagé c. Cyrille Delage et Procureur-général du Québec*, [1974] C.S. 312. Dans l'affaire *Fontaine*, *supra*, le recours en évocation avait été précédé d'un recours en *habeas corpus* refusé par la Cour supérieure mais suivi d'une libération sous cautionnement ordonnée par la Cour d'appel après le second emprisonnement. L'évocation fut accueillie après la troisième sommation de comparaître : le juge constatait un abus flagrant de procédure, sans que la compétence de l'organisme fût mise en question.

65. *Redmond c. La Reine*, [1981] 2 C.F. 75 (C.A.) : la Cour fédérale valida la tenue par téléphone d'un examen de la fonction publique, au motif qu'elle constituait une méthode raisonnable.

Premièrement, est apparue une volonté certaine de faciliter le déroulement du processus administratif de décision.

Deuxièmement, quand une censure judiciaire s'est avérée nécessaire, il s'est agi, comme par exemple en Ontario, de définir des règles s'imposant aux organismes pour l'avenir<sup>66</sup>, malgré que les juges ont manifesté une grande réticence à les imposer<sup>67</sup>. Au Québec, les cours ont, dans cette perspective, jugé impératif de protéger un public vulnérable aux imperfections du système administratif. En droit fédéral, la Cour fédérale a su aussi imposer ses solutions<sup>68</sup>. Le caractère spécialisé d'un organisme n'empêche donc pas une cour de justice de lui suggérer avec force, voire de lui imposer, une forme procédurale précise à suivre.

Troisièmement, la jurisprudence ontarienne montre que le principe de discrétion procédurale n'exclut pas un contrôle judiciaire ancré sur deux bases. La première, l'excès de compétence, la seconde, l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire<sup>69</sup>. Sur ce second terrain, la régularité d'une décision s'apprécie d'après son caractère équitable et raisonnable<sup>70</sup>. Se trouve ainsi posé le problème de la définition de règles de procédure, de leur contenu et de leurs rapports aux exigences fonctionnelles de la prise de décision.

Finalement, si le contrôle judiciaire recherché tend à être centré autour de la notion d'excès de compétence, il faut aussi tenir compte de la structure de ce contrôle et notamment des dispositions applicables à chaque situation (lois ou codes). Ces dispositions imposent que soient précisés, préalablement à l'exercice du contrôle judiciaire, les contours de la notion d'excès de compétence et ceux de la compétence propre aux cours concernées.

### 3. La preuve : rapport et recevabilité

Le domaine de la preuve soulève un certain nombre de questions. Tout d'abord, d'un point de vue général, un premier principe veut que le rapport de la preuve et le contrôle qu'exercent à cet égard les organismes administratifs, participent de la latitude procédurale déjà examinée<sup>71</sup>. Ainsi le

66. *Re Metro Police Commissioners and Metro Toronto Police Association*, (1977) 14 O.R. (2d) 612 (D.C.); *Re London Gardens Ltd and Township of Westminster*, (1976) 9 O.R. (2d) 175 (D.C., en appel de la *High Court*).

67. Voir, *supra*, note 66, *Re Metro Police Commissioners*, pp. 614-615.

68. Voir *supra*, note 60.

69. *Re Flamboro Downs Holdings Ltd. and Teamsters local 879*, (1979) 24 O.R. (2d) 400 (D.C.); *Bisaillon c. Keable et Procureur Général du Québec*, [1980] C.S. 13, p. 22 (ordonnance de huis clos).

70. *Id.*, pp. 404-405; voir aussi *supra*, note 65.

71. Cette liaison entraîne la manifestation d'une relative retenue judiciaire : voir, en matière de rapport de preuves par opposition au fond d'un dossier : *Association des consommateurs (Can.) c. Hydro-Ontario (n° 1)*, [1974] C.F. 453, p. 457.



pouvoir de diriger la procédure peut-il jouer un rôle supplétif en cas de silence des dispositions applicables<sup>72</sup>. Il reste à déterminer les limites encadrant ce pouvoir et les lignes de force du contrôle judiciaire s'y rapportant.

Deux liaisons fondamentales unissent, d'une part, le rapport de la preuve et la compétence et, d'autre part, ce rapport et les règles de la justice naturelle.

Au chapitre de la compétence, l'exercice régulier des pouvoirs dévolus constitue l'objet de la vigilance judiciaire. Cela implique l'entier exercice de la compétence. Ainsi une question préjudicielle exige-t-elle un rapport complet des preuves permettant de la trancher<sup>73</sup>. Une solution identique a été adoptée en matière de permission d'appeler : le rapport de la preuve doit permettre de décider si l'appel est susceptible d'être accueilli<sup>74</sup>.

Les organismes administratifs ne doivent pas non plus restreindre ou excéder leur compétence. En ce qui concerne les restrictions illégales, les conséquences de la décision procédurale sur le fond du dossier donnent, dans la jurisprudence fédérale, la mesure du caractère raisonnable de la décision<sup>75</sup>. D'autres critères ont par ailleurs été dégagés. La pertinence de questions à poser, ou d'éléments de preuve à être rapportés, constitue un élément-clé de l'exercice concret du contrôle judiciaire<sup>75a</sup>. La pertinence des preuves permet ainsi de constater si l'organisme a excédé sa compétence matérielle<sup>76</sup>. Ce critérium est très large. Il a été admis que la pertinence considérée s'étendait à la recherche inquisitoriale de la mauvaise foi d'un administré qui cherche à tourner la loi<sup>77</sup>. D'autre part, les cours n'ont pas hésité à qualifier cette

72. *Re Bortolotti and Minister of Housing*, *supra*, note 52, p. 628. Au Québec, sur l'étendue de l'appel prévu par l'ancien article 69a de la *Loi des cités et villes*, voir : *Ville de Belœil c. Commission municipale du Québec*, (1975) R.D.T. 245, p. 250 (C.A.); *Guay c. Cité de Shawinigan et C.M.Q.*, [1979] C.A. 315, p. 316; voir aussi, sur l'appel à la Commission de police du Québec : *Messier c. C.P.Q.*, [1976] C.A. 15.

73. *Gloin c. Procureur-général du Canada*, [1978] 2 C.F. 307, p. 315 (C.A.).

74. La Cour fédérale a, à cet égard, appliqué le critérium de la « bonne question » en décidant que lors de la demande de permission d'appeler, une instance d'appel doit faciliter la présentation de preuves permettant de considérer si l'intéressé a ou non des chances de réussir en appel en se fondant sur ces preuves. Voir : *Hurt c. Ministre de la Main-d'œuvre et Immigration*, [1978] 2 C.F. 340, pp. 341-342.

75. *Blais c. Comité d'appel de la fonction publique*, *supra*, note 31, p. 414.

75a. *Re City of Toronto and C.U.P.E., local 79*, (1981) 33 O.R. (2d), 512 (D.C.), p. 514.

76. Dans la jurisprudence fédérale, voir : *Bell Canada c. Procureur-général du Canada*, [1978] 2 C.F. 801, p. 805; *Celovsky c. Newcombe et Procureur-général du Canada*, [1980] 2 C.F. 692, pp. 700 et 701; *Wight c. Office canadien de commercialisation des œufs*, *supra*, note 47, p. 267. Dans la jurisprudence ontarienne, voir : *Re Bortolotti and Minister of Housing*, *supra*, note 52, pp. 623-624.

77. Voir l'affaire *Wight*, *supra*, note 47.

pertinence en renvoyant à la notion d'intérêt public et aux fonctions des organismes impliqués. Une attention particulière a été, dans cette perspective, portée aux enquêtes. La jurisprudence ontarienne montre que la cour d'appel de cette province est consciente de la nécessité de permettre à une enquête d'aboutir dans l'intérêt public. Le contrôle s'arrête alors à définir le caractère raisonnable de la décision procédurale<sup>78</sup>. La jurisprudence fédérale renvoie également à la nature de la fonction d'investigation : l'enquête doit, selon la formule de la Cour fédérale, « faire toute la lumière » quand le mandat de l'organisme est vaste<sup>79</sup>. Se trouve donc reconnue la nécessité fonctionnelle de permettre une très grande souplesse administrative.

Mais surtout, ces éléments conduisent au constat suivant. Le caractère raisonnable ou pertinent d'une décision, notion qui est empruntée au contrôle de l'exercice d'une discrétion, devient la mesure de l'excès de compétence matérielle. Ce déplacement conceptuel s'explique assez facilement : il illustre la liaison étroite qui unit le rapport de la preuve et la compétence des organismes de décision.

Le rapport de la preuve est, deuxièmement, relié aux règles de la justice naturelle. Sur ce point, le contrôle judiciaire n'a pas pour objet d'apprécier la pondération des preuves opérée par l'organe de décision, comme l'a rappelé la Cour fédérale<sup>79a</sup>. Sur quels éléments se fonde donc l'interrelation constatée ?

Premièrement, au niveau d'ensemble, la recherche fait apparaître que le contrôle vise à assurer que les modalités concrètes de mise en œuvre d'un processus de décision ne vident pas de leur contenu les règles de la justice naturelle. Cette ligne de force profonde se dégage tout d'abord d'un premier objet du contrôle : le respect du devoir d'entendre considéré au niveau de principe. Aussi s'agit-il pour les juges de vérifier le caractère adéquat des modalités suivies par rapport à ce devoir d'entendre. La jurisprudence fédérale permet d'illustrer l'appréciation de cette adéquation. Ce critérium a

---

78. Voir *supra*, note 52, *Re Bortolotti and Minister of Housing*. Dans la même optique, quand une décision d'ordre procédural ne soulève pas de problème de compétence, comme cela peut être le cas en matière de production de documents lorsqu'un tribunal administratif a la compétence de l'ordonner et de la forcer, la pertinence des documents visés, ainsi que leur recevabilité, est laissée à l'entière appréciation du tribunal : *Re Assessment Commissioner, District n° 9 and Seachel Accomodations Ltd.*, (1979) 25 O.R. (2d) 379 (D.C.); *Re Toronto Police Commissioners and Ontario Human Rights Commission*, (1979) 27 O.R. (2d) 48 (D.C.), p. 53.

79. Voir l'affaire *Celovsky*, *supra*, note 76.

79a. *Snaauw c. Comité d'appel de la Commission de la fonction publique*, [1980] 1 C.F. 78, p. 84 (C.A.) : il s'agissait de savoir si le refus d'écartier des faits vieux de deux années constituait une violation des règles de la justice naturelle.

été appliqué aux réponses données aux objections à la preuve soulevées en regard de l'objet d'une plainte et des textes applicables<sup>80</sup>; au refus d'accorder une audition après que des représentations écrites eurent été faites<sup>81</sup>, ou encore, à une décision rendue sur un objet dont il n'avait pas été débattu<sup>82</sup>.

Ce respect strictement imposé du devoir d'entendre révèle que l'accent est mis, en premier lieu, sur le contenu pratique de l'obligation d'entendre dans le cadre d'un processus de décision. Ainsi les parties impliquées se voient imposer de participer pleinement au processus et de manière effective. Le caractère contradictoire de la procédure emporte qu'il leur revient de soulever tous les points de fait ou de droit<sup>83</sup>. Une instance inférieure d'appel ne saurait par conséquent, se voir reprocher de ne pas contester *motu proprio* la décision attaquée devant elle<sup>84</sup>: il appartient en effet à l'appelant d'y procéder. S'il existe un droit de participer fondé sur le droit à une audition, ce droit se transforme en une véritable obligation de participer au processus de décision. Dans cette optique, la Cour fédérale n'a pas hésité à affirmer que les parties concourent par cette voie à éclairer l'organisme de décision dans l'intérêt public<sup>85</sup>. Le devoir d'entendre a donc été défini par la jurisprudence à partir de la finalité de son exercice et il apparaît de ce fait susceptible de recevoir des contenus variés. Cela explique que les juges ont pu mettre en garde contre l'idée d'abuser de la faculté d'être représenté par un avocat en recourant à des abus de procédure<sup>86</sup>.

Deuxièmement, parallèlement à l'éclairage que donnent ces exemples au principe général, le contrôle judiciaire, qui témoigne d'une grande minutie, vise à maintenir l'égalité de position des participants à un processus de décision ou un certain équilibre entre eux. La latitude procédurale trouve dans cette dimension une limitation importante de son ampleur<sup>87</sup>. Une volonté de maintenir cette égalité tactique, cet équilibre, ressort très clairement, par exemple, des jugements se rapportant à la question des témoignages. En Ontario, fut condamné le refus d'accorder un renvoi au lendemain pour permettre le retour de témoins rentrés prématurément chez eux<sup>88</sup>. La Cour fédérale eut à préciser dans quelles circonstances l'obligation

80. *Sheehan c. Syndicat des marins du Canada, local 401*, [1978] 1 C.F. 847, pp. 856-857 (C.A.).

81. *Arsenaux canadiens ltée c. C.C.R.T.*, [1979] 2 C.F. 393, pp. 398-399 (C.A.).

82. *Bell Canada c. Challenge Communications Ltd.*, [1979] 1 C.F. 857, pp. 874-875 (C.A.).

83. *Directeur (Loi anti-inflation) c. Léveillé*, [1978] 2 C.F. 513, p. 519 (C.A.).

84. *Melkvi c. Sous-Procureur-général du Canada*, [1980] 2 C.F. 446, p. 447 (C.A.).

85. *In re C.R.T.C. et In re London Cable TV Ltd.*, [1976] 2 C.F. 621, pp. 624 et ss. (C.A.).

86. *Ut Nam Lam c. Ministre de la Main-d'œuvre et Immigration*, [1978] 2 C.F. 3, pp. 5-6.

87. *Procureur-général du Canada c. Leclerc*, *supra*, note 57, p. 366.

88. *Re Gasparetto and City of Sault Ste-Marie*, (1973) 2 O.R. 847 (D.C.).

de témoigner s'imposait<sup>89</sup>, et elle dut forcer le respect de cette obligation par voie de *mandamus* afin que soient connus les motifs d'une décision attaquée<sup>90</sup>. Le refus d'un organisme, habilité à cette fin, de contraindre un témoin à comparaître donna aussi lieu à une improbation immédiate au nom de la règle *audi alteram partem*<sup>91</sup>. Enfin, la surveillance judiciaire s'est étendue au contre-interrogatoire portant sur des documents jugés recevables à titre de preuve<sup>92</sup> et à la communication de conclusions entre parties<sup>93</sup>.

Finalement, au respect des règles de la justice naturelle et au maintien de l'égalité de position entre des parties, viennent s'ajouter des solutions pratiques mineures recoupant deux objets : la nature des preuves recevables et le rapport de preuves nouvelles.

Sur le point de la recevabilité de preuves, les cours ont défini celles qu'elles jugeaient pertinentes : que ce soit des documents écrits<sup>94</sup>, des preuves par ouï-dire<sup>95</sup> ou des faits survenus postérieurement à la décision contestée en cas d'appel, par exemple<sup>96</sup>.

Quant à la possibilité de rapporter des preuves nouvelles après la clôture des débats sur le fond<sup>97</sup>, une décision ontarienne a approuvé l'appel fait par

89. En matière de secrets officiels, voir : *In re McManus et In re La Commission de contrôle de l'énergie atomique*, [1980] 2 C.F. 278 (C.A.).

90. Sur le recours au témoignage forcé par *mandamus* afin de permettre à une partie de connaître les motifs d'une décision administrative, voir : *Akpanson c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1980] 1 C.F. 732, p. 733.

91. *St-Lawrence Columbian and Metal Corp. c. Lippé*, [1976] C.S. 240. (décision portée en appel).

92. *Bombardier MLW Ltée c. Métallos Unis d'Amérique, local 4589*, [1978] C.S. 554, conf. par un arrêt non rapporté de la Cour d'appel du Québec, lui-même infirmé par [1980] 1 R.C.S. 905; *Re City of Windsor and Local 455, International Association of Firefighters*, (1975) 5 O.R. (2d) 690 (D.C.) (requête en prohibition jugée prématurée).

93. Quand la loi impose l'obligation de communiquer afin qu'une partie puisse « examiner » les conclusions de la partie adverse, cette dernière doit les lui envoyer. Lui permettre simplement de les lire a été jugé insuffisant : *Re Ellis and Minister of Community and Social Services*, (1980) 28 O.R. (2d) 385 (D.C., en appel). En matière de contre-interrogatoire, le résultat visé compte plus que le respect de la forme, semble-t-il. En Ontario, en regard l'article 10 du *Statutory Powers Procedure Act*, *supra*, note 1, la *Divisional Court* laisse à l'Administration le choix de comparaître en personne ou de produire des conclusions écrites, car le droit de contre-interroger énoncé par le S.P.P. Act n'implique pas de droit de forcer à comparaître : *id.*, p. 390.

94. Voir : *Re City of Windsor and local 455, International Association of Firefighters, supra*, note 92, p. 694; *Ness c. Côté et Lemoine*, [1976] C.S. 1016 (décision portée en appel); *Loblaws Ltd v. Municipality of Metro*, (1976) 16 L.C.R. 141 (Ont. D.C.).

95. *G. Teasdale et Hôtel Lapinière Inc. c. Commission de contrôle des permis d'alcool du Québec*, [1974] C.S. 319; *Ville de Belœil c. C.M.Q.*, *supra*, note 72.

96. *Guay c. Cité de Shawinigan et C.M.Q.*, *supra*, note 72.

97. Tant que les débats sur le fond n'ont pas été clos, un organisme peut décider un ajournement, si sa loi organique le lui permet, afin de faciliter la production de preuves

un tribunal inférieur à la règle du double critérium du droit du procès. Ce double critérium comprend deux conditions à l'introduction d'éléments de preuve nouveaux : que ceux-ci n'aient pas pu être obtenus et produits avec diligence aux débats, et qu'ils soient à même d'emporter vraisemblablement une modification de la décision dont la révision est recherchée. Dans l'exemple ontarien cité, la sanction a été fondée sur la proposition voulant que faire appel à ce double critérium constituait un exercice valide d'une discrétion procédurale<sup>98</sup>.

Sur ces deux points, dans la jurisprudence québécoise, d'une part, l'absence de conséquences graves en résultant justifie le rejet d'une requête en évocation d'une décision portant sur la recevabilité de preuves, et inversement, il y a censure dès que l'égalité des parties est rompue, par exemple, en matière de contre-interrogatoire<sup>99</sup>. D'autre part, toujours dans la jurisprudence québécoise, l'étendue des preuves recevables est fonction de la nature de la compétence de l'organisme en cause et elle est jugée être d'autant plus large que la procédure est de nature inquisitoriale<sup>100</sup>. Enfin, en matière de rapport de preuves nouvelles, le principe de la latitude procédurale retrouve un caractère opératoire. Dans la jurisprudence ontarienne en particulier, le problème de la recevabilité de preuves nouvelles fait apparaître que la validité de décisions procédurales y afférentes peut être abordée sous les angles conjugués de la latitude procédurale et de l'application à l'exercice d'une discrétion de principes empruntés au droit judiciaire<sup>101</sup>. Cette opération n'entraîne pas que la latitude reconnue aux organismes inférieurs, « administratifs » ou « quasi judiciaires », soit vidée de toute portée effective.

Finalement, l'on peut se demander si l'intervention judiciaire, qui se produit dans le domaine de la preuve en des points divers dans le temps et en rapport à des objets différents, témoigne d'une quelconque cohérence et d'une unité finale. À la question posée, nous répondrons par l'affirmative. Le contrôle judiciaire a pour objet ultime d'éviter l'imposition d'un préjudice quelconque aux administrés. Il est intéressant de souligner que le contrôle s'exerce, en ce qui concerne la procédure, y compris les règles de la justice naturelle, en apparence sur les formes, mais qu'en définitive, il faut se demander s'il ne glisse pas imperceptiblement vers un examen du fond des

nouvelles ; cette décision n'éteint pas sa compétence, l'organisme demeurant saisi : *Taubler c. Ministre de l'emploi et de l'immigration*, [1981] 1 C.F. 620, pp. 620-621 (C.A.).

98. *Re Jordan and York University Faculty Association*, (1978) 19 O.R. (2d) 226 (D.C.), pp. 241 et 244.

99. Comparer l'espèce *Ness*, *supra*, note 94 (rejet de l'évocation) et l'espèce *Bombardier MLW Ltée*, *supra*, note 92 (évocation accueillie).

100. Voir : *Ville de Belœil et Guay*, *supra*, note 72.

101. Voir *supra*, note 98.

décisions attaquées. En effet, le respect des formes se rattache au fond dès lors que la légalité interne d'une décision finale dépend de ce respect. Selon certaines décisions fédérales, ce rattachement découle de l'idée que la participation des personnes concernées par la prise de décision vise indirectement à garantir le bien-fondé de la décision « produite »<sup>102</sup>. Ce rattachement découle aussi, il est vrai, de l'exclusion des décisions interlocutoires du champ d'application de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*<sup>103</sup>. Il est, par ailleurs, mis en évidence par le refus de casser tiré de l'absence de préjudice causé<sup>104</sup>. Ce dernier motif a déjà été relevé dans les décisions québécoises<sup>105</sup>. En Ontario, le contrôle de l'exercice de la discrétion procédurale en matière de preuves nouvelles à rapporter, comporte l'examen des motifs de la décision prise et de ses conséquences sur le fond du dossier concerné<sup>106</sup>. Cette unité des éléments de fond et de forme se retrouve en ce qui a trait au respect de la justice naturelle en matière d'ajournement destiné à permettre de citer des témoins. En effet, le refus d'accorder un renvoi ne permet-il pas aussi de considérer que l'organisme a jugé inutile d'étendre la preuve testimoniale parce qu'il a déjà tranché et préjugé de la solution finale<sup>107</sup> ?

De l'ensemble des solutions apportées par la jurisprudence aux questions soulevées par le domaine de la preuve, il ressort que si la procédure constitue d'abord un ensemble de règles et de formes encadrant l'exercice de compétences données, le contrôle de sa mise en œuvre relève d'une démarche profondément finaliste, qui conjugue des éléments de fond et de forme difficilement dissociables par ailleurs. Les juges savent en effet dépasser l'apparence des formes et le respect de ces dernières, pour faire de la légalité interne des décisions le véritable objet, direct ou indirect, du contrôle éclairé qu'ils exercent. Il suit de là que si la conviction des juges n'est pas arrêtée, dans un cas donné, sur la nécessité d'annuler une décision administrative, le recours sera jugé avoir été formé prématurément. Cette proposition vaut, en Ontario, pour une décision sur la preuve recevable rendue sans que l'instance ait précisé sur quels éléments de preuve elle entendait se fonder pour trancher<sup>108</sup>, ou pour une décision rendue sur une objection emportant

---

102. *Taabea c. Comité consultatif sur le statut des réfugiés*, [1980] 2 C.F. 316, pp. 322-323; *In re C.R.T.C.*, *supra*, note 85.

103. Cf. *In re Danmor Shoes Ltd.* [1974] C.F. 22, p. 31 (C.A.).

104. Sur l'absence de traduction d'un témoignage, voir : *Plese c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'immigration*, [1977] 2 C.F. 567, p. 568 (C.A.).

105. Voir *supra*, note 99.

106. Voir *Re Jordan*, *supra*, note 98, p. 241.

107. Voir, sur cette optique : *Re Lilly and Gairdner*, (1974) 3 O.R. (2d) 74 (D.C.).

108. *Re City of Windsor*, *supra*, note 92, p. 694.

exception à la compétence de l'organisme alors que celui-ci n'a pas encore statué sur celle-là<sup>109</sup>. La *Divisional Court* évite ainsi d'intervenir à l'encontre d'une décision dès lors que l'irrégularité soulevée se limite à une violation de la pure forme sans déborder sur le fond de l'affaire étudiée ou sur la compétence matérielle de l'organisme de décision. En matière de respect de la règle *nemo iudex* et de refus d'ajourner, une réticence comparable à censurer prématurément s'explique par l'impossibilité dans laquelle s'est trouvée la cour, de qualifier la nature de l'irrégularité soulevée : l'erreur de forme entachait-elle ou n'entachait-elle pas l'exercice de la compétence<sup>110</sup>? La cour ne put trancher.

Au Québec, la Cour d'appel a vu dans la politique législative générale énoncée par l'article 29 C.P.C., d'interdire l'appel immédiat d'un jugement interlocutoire, sauf deux exceptions, un indice de la nécessité de laisser se poursuivre une enquête alors qu'une décision relative à la preuve était contestée<sup>111</sup>. Cet indice venait se conjuguer au principe de la latitude procédurale. Le recours à des considérations de politique judiciaire a conduit la *Divisional Court* ontarienne à renvoyer une requête d'ordonnance de *prohibition*, laquelle demeurerait disponible au plan théorique, au motif que la disponibilité d'un recours futur en révision de la décision finale assurait une protection adéquate de l'administré<sup>112</sup>. Ces exemples donnent une affirmation implicite du principe suivant : la procédure engagée devant et par les organismes de décision « administratifs » ou « quasi judiciaires » doit être menée à son terme pour des raisons d'efficacité principalement, et l'improbation judiciaire ne saurait intervenir avant la formulation de la décision finale sauf au cas d'excès de compétence flagrant, d'injustice grave ou de violation manifeste des règles de la justice naturelle. La qualification de l'irrégularité doit donc être établie, et la position adoptée par les cours demeure une solution de juste milieu.

#### 4. Représentation, droit d'intervention et droit d'être partie

La validité de la représentation d'une personne dans le cadre d'un processus de décision ne se présume pas : la jurisprudence fédérale l'a rappelé. Il appartient en effet à l'organe de décision de s'assurer que la personne est, en particulier, représentée au sens de la loi<sup>113</sup>. Le fait d'être

109. *Loblaws Ltd.*, *supra*, note 94, p. 142.

110. *Re Lilly*, *supra*, note 107, pp. 78-79.

111. *Guay c. Cité de Shawinigan et C.M.Q.*, *supra*, note 72, p. 317.

112. *Re Lilly*, *supra*, note 107, p. 80.

113. *Karim c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1980] 2 C.F. 109 (C.A.); *Azdo c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1980] 2 C.F. 645 (C.A.).

assisté par un avocat ne satisfait pas à cette exigence quand le texte législatif impose, par exemple, la présence d'un parent ou du tuteur légal <sup>114</sup>.

En ce qui concerne le droit de participer et son étendue, les arrêts et jugements étudiés montrent que la question première demeure celle de la qualification de l'intérêt pour agir comme partie ou comme intervenant.

Quand un texte de loi dispose que la qualité de partie appartient à toute personne démontrant à un organisme qu'il possède un intérêt direct et substantiel, le contrôle judiciaire porte sur la qualification de ce dernier <sup>114a</sup>. Ainsi le fait d'avoir participé à des auditions fonde l'intérêt pour agir d'une personne qui désire contester devant une commission royale d'enquête, l'intégrité et la nature équitable de ces auditions <sup>115</sup>. L'intérêt appartient aussi à celui dont la conduite peut être mise en cause : il peut toutefois s'agir d'un droit « statutaire » <sup>116</sup>. Exception faite de cette dernière hypothèse, la mesure de l'intérêt direct et substantiel demeure, en Ontario, une question de circonstances, et les juges se sont refusés à en donner une définition préalable <sup>117</sup>. Au Québec, les espèces montrent que l'intérêt pour intervenir devant une instance inférieure sera reconnu à toute personne affectée. Ce peut être le gouvernement dont une directive n'a pas été respectée et dont l'application fait partie de l'objet d'un grief porté en arbitrage <sup>118</sup>. La Cour d'appel québécoise estime nécessaire, par ailleurs, que toute personne affectée par une décision puisse être entendue au nom de la règle *audi alteram partem*. Ceci vaut notamment pour les griefs et l'arbitrage quand menace la perte d'un emploi <sup>119</sup>, mais la notion de partie affectée a pu être élargie de manière à inclure toute personne touchée. Un tel élargissement a été dérivé du rejet d'une interprétation étroite du mot « partie » de l'article 846 C.P.C. <sup>120</sup>. Il y a dans cet exemple isolé et contesté, matière à garantir l'expression accrue des intérêts et des droits des administrés, suivant en cela la jurisprudence anglaise relative au *certiorari* <sup>120a</sup>.

---

114. *Kissoon c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1979] 1 C.F. 301 (C.A.).

114a. Quand la possession du statut de partie intéressée doit être accordée par un organisme, celui-ci ne peut à l'avance poser des restrictions à cette possession : *B.C. Hydro and Power Authority c. Westcoast Transmission Co. Ltd.*, [1981] 2 C.F. 646 (C.A.), p. 684.

115. *Re Royal Commission on Conduct of Waste Management Ltd.*, (1978) 17 O.R. (2d) 207 (D.C.), p. 211.

116. *Id.*, pp. 208-209 ; *Re Bortolotti*, *supra*, note 52.

117. *Re Brown and Patterson*, (1975) 6 O.R. (2d) 441, p. 447 (D.C.).

118. *Procureur-général du Québec c. CEGEP de la Gaspésie*, [1975] C.S. 477, *eod. loc.*

119. *Guay c. Lalancette*, [1977] C.S. 725, (conf. C.A., Montréal, n° 500-09-000827-774) ; *Syndicat des employés du Centre hospitalier Robert-Giffard c. S.P. I.I.Q.*, [1979] C.S. 323.

120. *Distributions Kinéma Ltée c. C.C.P.A.Q.*, [1976] C.S. 1432, pp 1438-1439, conf. par [1977] C.A. 308, p. 309.

120a. La proposition émise dans les jugements rendus dans l'affaire *Distributions Kinéma Ltée*, *supra*, note 120, ne vaut qu'à titre d'*obiter dictum*. L'interprétation large du mot « partie »



## 5. Les incidents de la procédure et du processus de décision

L'interruption d'un processus de décision peut survenir soit à titre momentané, soit à titre définitif. Ainsi la poursuite d'une audition peut-elle devenir sans objet dès lors que la compétence de l'organisme impliqué s'est éteinte. Si un administré est admis à retourner un permis dont la révocation éventuelle doit faire l'objet d'une audition, afin d'empêcher le déroulement du processus de décision<sup>121</sup>, la solution contraire a été avancée pour une enquête<sup>122</sup>. Au Québec, il a été jugé que le fait d'accorder un délai aux parties d'un arbitrage afin de leur permettre de s'entendre sur le montant de dommages-intérêts, ne rend pas l'arbitre *functus officio*, car il reste à ce dernier à en décider de manière finale sous la forme d'une décision régulière<sup>123</sup>.

### 5.1. L'interruption momentanée du processus

Quand un texte de loi impose un délai maximal d'ajournement avant la tenue d'une audition, la Cour fédérale censure la violation du texte<sup>124</sup>. Cette observation constitue un premier indice d'une volonté manifeste de garantir que le processus de décision soit mené à son terme. Deux arrêts de la Cour fédérale d'appel ont ainsi approuvé le refus d'un enquêteur spécial de l'immigration de remettre à plus tard le prononcé d'une ordonnance d'expulsion, bien que le requérant ait été privé de la possibilité d'obtenir un permis spécial du ministre<sup>125</sup>.

---

de l'article 846 C.P.C. a été rejetée dans un arrêt postérieur de la Cour d'appel du Québec : *Hotte c. Bombardier Ltée*, [1981] C.A. 376, qui réitère une définition étroite du terme. La permission d'appeler de cet arrêt a été refusée par la Cour suprême. Il faut en outre tenir compte des différences de rédaction propres à la codification québécoise, comp. art. 453, 838, 844 et 846 C.P.C., avant de conclure au sens large du mot « partie ». D'autre part, malgré les bénéfices que l'administré est susceptible d'en retirer, il n'est pas certain qu'en présence d'une codification de la réception du recours en évocation et d'une définition législative de la « partie », l'on puisse préférer les solutions jurisprudentielles britanniques issues de la common law non codifiée.

121. *Re Cambrian Realty Corp. Ltd. and Registrar, Real Estate and Business Brokers*, (1973) 3 O.R. 593, p. 596 (D.C.).

122. *Re T.E. Quinn Trucklines Ltd. and Ontario Highway Transport Board*, (1977) 14 O.R. (2d) 246, p. 247 (D.C.).

123. *Desourdy Construction Ltée c. L. Perreault*, [1977] C.S. 737, inf. par [1978] C.A. 111, sur un autre point.

124. *In re la Loi d'extradition en In re Peltier*, [1977] 1 C.F. 118, p. 123. Le même principe vaut quand l'ajournement est imposé par la loi, en l'attente d'une autre décision : *Riveros-Melo c. Ministre de l'Emploi et Immigration*, [1979] 1 C.F. 344 (C.A.).

125. *Louhisdon c. Emploi et Immigration Canada*, [1978] 2 C.F. 589, p. 591 (C.A.); *Oloko c. Emploi et Immigration Canada*, [1978] 2 C.F. 593, p. 594 (C.A.).

Cependant, quand le refus d'interrompre la procédure constitue une décision inéquitable ou une violation des règles de la justice naturelle, l'improbation du juge devient inévitable. Ce critérium a été appliqué par la Cour fédérale en matière d'ajournement destiné à permettre l'étude de documents et la préparation d'une contre-preuve. Compte tenu du caractère discrétionnaire de la décision procédurale, sa légalité dépend de la disponibilité éventuelle d'un ajournement ultérieur nécessaire<sup>126</sup>. Le juge appréciera cette nécessité. L'équité a aussi conduit à imposer la suspension de l'enquête d'un arbitre de l'immigration, pendant qu'était étudiée une demande de statut de réfugié<sup>127</sup>.

## 5.2. L'interruption définitive du processus

Il arrive parfois que l'interruption définitive d'un processus de décision doive être imposée. Premièrement, ce problème a été évoqué au Québec en matière de compétence concurrente. La Cour supérieure veille sur ce plan, à éviter la contrariété de décisions parallèles. Entre un arbitrage de grief et l'audition d'une plainte portée devant le commissaire du travail, le conflit a été résolu en faveur de la compétence de ce dernier<sup>128</sup>. Quand le conflit oppose la compétence d'un arbitre, celle du commissaire du travail et celle de la Commission des droits et libertés de la personne, la poursuite de l'enquête menée par cette dernière a pu être maintenue pour le motif suivant : la Commission ne rend pas de décision et la réunion des faits entreprise par elle peut s'avérer utile<sup>129</sup>. Une décision a posé que si l'objet du litige consiste en un objet de grief couvert par une convention collective, la compétence de l'arbitre devrait être retenue à l'exclusion de tout autre forum de décision<sup>130</sup>. La spécificité de la compétence matérielle de la Commission des droits et

---

126. *Consumers' Association of Canada c. C.C.T.*, *supra*, note 43, p. 419. Voir, dans le même sens : *Pierre c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1978] 2 C.F. 849, p. 851 (C.A.), sur la question de savoir si un ajournement aurait permis de produire des preuves pertinentes. Ce critérium a été appliqué, en Ontario, à un refus, jugé illégal, d'accorder un délai de préparation de dossier quand l'ajournement a été préalablement demandé : *Re Morgan and Association of Ontario Land Surveyors*, (1980) 28 O.R. (2d) 19 (D.C.), pp. 22-23.

127. *Brannon c. Ministre de l'Emploi et Immigration*, [1981] 2 C.F. 226 (C.A.), pp. 228-229.

128. *J.P. Coats Ltée c. Lauzon et Gaudreau*, [1978] C.S. 1039, p. 1041, *inf. par* [1981] C.A. 163, au double motif suivant : le recours était prématuré en l'absence de décision sur l'exception à la compétence, et les deux instances pouvaient se poursuivre parallèlement puisque les moyens invoqués étaient de nature différente.

129. *Ateliers d'Ingénierie Dominion Ltée c. Commission des droits de la personne du Québec*, [1978] C.S. 370, p. 378, *conf. par* [1980] R.P. 209 (C.A., 1978).

130. *Québec Poultry Ltée c. C.D.P.Q.*, C.S. n° 05-033, 21 juin 1978, *conf. par* [1979] C.A. 148, p. 149 : la décision de la Cour supérieure est citée dans *Charpentier de l'Est Cannon Ltée c. C.D.P.Q.*, [1978] C.S. 836.

libertés de la personne, dont l'objet nouveau n'était pas traditionnellement couvert par les conventions collectives de travail, entre ainsi en ligne de compte mais sans que l'enquête menée par elle ne puisse empiéter sur une matière du ressort de l'instance spécialisée en droit du travail<sup>131</sup>. Une solution identique a été fondée, en Ontario, sur le caractère de recours unique et spécifique d'une enquête, par opposition aux recours judiciaires, en matière de droits de la personne également<sup>132</sup>.

### 5.3. La demande d'interruption définitive

La question a été posée de savoir si une interruption définitive de la procédure peut être demandée avant la conclusion de celle-ci. Au plan de principe, une personne affectée par une décision à intervenir n'a pas à attendre la conclusion du processus de décision si elle veut attaquer la compétence de l'organisme<sup>133</sup>. À titre de corollaire de cette proposition, la Cour d'appel ontarienne a affirmé qu'un tribunal inférieur n'avait pas à surseoir à procéder dès lors que lui est notifiée l'introduction d'un recours en révision judiciaire destiné à paralyser son fonctionnement<sup>134</sup>. C'est à l'organisme seul de décider de surseoir ou de ne pas surseoir<sup>135</sup>, sous réserve d'un ordre de surseoir émanant de la cour.

Au Québec, où le recours en évocation opère sursis, la Cour supérieure a accueilli une requête afin d'interrompre le déroulement du processus administratif quand, par exemple, l'instance refuse de se prononcer sur un moyen déclinatoire<sup>136</sup>. Quand la légalité d'un texte a été contestée sur le fondement de la *Charte des droits et libertés de la personne* devant un tribunal inférieur, la Cour d'appel a favorisé la continuation du processus jusqu'au prononcé de la décision sur le moyen déclinatoire : l'instance était compétente à cette fin et elle avait été saisie dans ce but par le requérant<sup>137</sup>. Il

131. *Charpentes de l'Est Canron Ltée*, *supra*, note 130, p. 838.

132. *Re Toronto Police Commissioners and Ontario Human Rights Commission*, *supra*, note 78.

133. Voir : *Bell v. Ontario Human Rights Commission*, [1971] R.C.S. 756 ; *Re Cedarvale Tree Services Ltd.*, *supra*, note 34, p. 841.

134. *Re Cedarvale Tree Services Ltd.*, *supra*, note 34, pp. 841-842.

135. *Re Loblaw's and Ontario Municipal Board*, (1979) 25 O.R. (2d) 539 (H.C.), pp. 541-542. La *High Court* s'est toutefois réservé la faculté d'ordonner le sursis si la poursuite de la procédure constitue un déni de justice ou entache la compétence de l'organisme : *id.*, p. 541.

136. *Residence Saint-Laurent c. Bernard*, [1975] C.S. 1195 (inf. sur le fond, par C.A., Montréal, n° 500-09-001154-756, 8 avril 1976.)

137. *Johnson c. Commission des affaires sociales*, [1980] C.A. 22, p. 24, conf. [1979] C.S. 525. *Contra*, sur l'illégalité d'un règlement fondée sur une violation de l'habilitation : *Doiron c. C.A.S.*, [1978] C.S. 1069 (décision portée en appel). Voir, dans le même sens : *Eastern Canada Shipping Inc. c. Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec*, [1976] C.S. 218, p. 219, conf. par C.A., Montréal, n° 500-09-000103-769, 19 janvier 1977.

convenait donc de lui permettre de se prononcer. De manière générale, le problème ne se pose que si une décision au sens de l'article 846 C.P.C., est en cause<sup>138</sup>. La disponibilité d'une annulation se trouve ainsi définie à la fois par la structure du recours et une politique judiciaire explicite. En outre, la jurisprudence québécoise veut que la procédure soit épuisée, ainsi que les recours en appel afférents, selon l'article 846 C.P.C. *in fine*, à l'exclusion d'interventions judiciaires jugées prématurées. Toutefois, en cas de « défaut ou d'excès de juridiction » suivant l'article 846, al. 1 C.P.C., hypothèse qui inclut le cas de décision erronée sur la compétence, l'annulation immédiate de la décision attaquée sera prononcée<sup>139</sup>.

Il apparaît donc, en conclusion, qu'en matière d'interruption de processus de décision, une politique judiciaire claire, notamment au Québec, favorise la poursuite d'un processus engagé et que le déroulement de celui-ci ne sera arrêté, soit temporairement, soit définitivement, que dans les situations démontrant soit la présence d'un excès de compétence (*ultra vires* au sens large), soit un défaut de compétence (*ultra vires* au sens étroit).

#### 5.4. La réouverture du processus de décision

À l'inverse de la situation précédente, il peut parfois se produire qu'un processus de décision soit réouvert. Cette hypothèse se rapporte notamment à la question de l'introduction d'éléments nouveaux de preuve après la clôture de débats au fond. Deux problèmes se posent sur ce point : premièrement, celui de la compétence pour réouvrir une instance, et deuxièmement, celui des conditions d'exercice de cette compétence.

En ce qui concerne la compétence pour réouvrir, le contrôle exercé dans la jurisprudence fédérale sur l'habilitation a pour objet de vérifier si la réouverture éventuelle ne contrevient pas aux buts poursuivis par le législateur, comme celui de promouvoir des décisions finales et immédiates<sup>140</sup>, ou aux dispositions de la loi<sup>141</sup>. Ainsi n'est pas permise une réouverture dont la demande est appuyée sur des motifs étrangers à ceux que prévoit le texte

---

138. *Twentieth Century Exploration Ltd. c. Commission des valeurs mobilières du Québec*, [1975] C.S. 687, conf. par C.A., Montréal, n° 500-09-000892-752, 15 juillet 1976.

139. Voir, suivant le principe défini par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Bell*, *supra*, note 133 : *Ville de Montréal c. Commission municipale du Québec et Bonhomme*, [1980] C.S. 912, p. 913. Sur le principe de l'épuisement des recours administratifs et son caractère inopérant en cas de défaut ou d'excès de compétence, voir : *C.A.T. du Québec c. Valade*, [1981] C.A. 37, conf. par la Cour suprême du Canada, arrêt du 23 juin 1982.

140. *Lugano c. Ministre de la Main-d'œuvre et Immigration*, [1977] 2 C.F. 605, p. 608 (C.A.); *Woldu c. Ministre de la Main-d'œuvre et Immigration*, [1978] 2 C.F. 216, p. 217 (C.A.).

141. *Pratap c. Ministre de l'Emploi et Immigration*, [1979] 2 C.F. 493, p. 494.

applicable<sup>142</sup>. Par opposition, un refus illégal de réouvrir est invalidé quand il est fondé sur l'inobservation d'un délai que l'organisme n'avait pas le pouvoir d'édicter<sup>143</sup>. Selon la jurisprudence ontarienne, un organisme ne peut pas décider de réentendre, après qu'une personne se fût désistée de son opposition à une décision, en prétextant que l'avis qui en a été donné, a été mal compris : la décision de l'organisme de réentendre sera cassée<sup>144</sup>.

En ce qui concerne les conditions d'exercice du pouvoir de réouvrir, le contrôle judiciaire s'intéresse avant tout aux conditions d'exercice d'une discrétion procédurale. Dans un premier temps, il inclut un examen des motifs conduisant à la décision de réouvrir. En Ontario, la *Divisional Court* a ainsi sanctionné la prise en considération du caractère dilatoire d'une demande, des conséquences de la réouverture et de la règle correspondante du droit judiciaire<sup>145</sup>. Cette solution est partagée par la Cour fédérale<sup>146</sup>. Aucune espèce québécoise n'a pu être relevée sur ce point.

Comme les juges veillent à ce que la discrétion dévolue soit effectivement exercée, l'approbation donnée aux éléments pris en considération contient en germe une obligation de les considérer. La Cour fédérale a ainsi affirmé qu'un organisme devait considérer l'impact de preuves nouvelles que l'on cherchait à présenter, quant à une éventuelle modification de sa décision initiale<sup>147</sup>. En Ontario, selon la *Divisional Court*, cette exigence même peut conduire à ce que le demandeur en réouverture doive être entendu sur la décision de réouvrir, selon que l'imposent l'équité et les circonstances<sup>148</sup>, mais l'audition sur la réouverture ne porte pas sur le bien-fondé du motif invoqué ou sur la valeur probante des preuves nouvelles.

Au demeurant, le contrôle exercé s'intéresse à la régularité de l'exercice d'un pouvoir d'ordre procédural défini et perçu en tant que pouvoir discrétionnaire<sup>149</sup>. Les organes de décision ne doivent pas, par conséquent,

142. *Lal c. Ministre de la Main-d'œuvre et Immigration*, [1972] C.F. 1017, p. 1018 (C.A.).

143. *Procureur-général du Canada c. Commission des relations de travail dans la fonction publique*, « 1977 » 2 C.F. 663, pp. 669-670 (C.A.). Voir, sur une solution identique en matière de prorogation de délai : *Ali c. Ministre de la Main-d'œuvre et Immigration*, [1978] 2 C.F. 277, pp. 279-280 (C.A.).

144. *Re Steinman Transportation and Ontario Highway Transport Board*, (1981) 29 O.R. (2d) 447 (H.C.), pp. 456, 458.

145. *Re Jordan*, *supra*, note 98, p. 241.

146. *Garba c. Lajeunesse*, [1979] 1 C.F. 720, pp. 727-728 (C.A.).

147. *Baky c. Ministre de l'emploi et immigration*, [1980] 2 C.F. 35, p. 36 (C.A.).

148. *Re C.P. Express and Ontario Highway Otransport Board*, (1980) 26 O.R. (2d) 193 (D.C.), p. 201.

149. *Ibid.* La définition de la discrétion peut être très large quand, par exemple, il est fait appel à la notion de fonction continue : *Re Ombudsman and Minister of Housing of Ontario*, (1980) 26 O.R. (2d) 434 (H.C.), p. 456.

se lier par des politiques procédurales trop rigides, ou préjuger que la réouverture est inutile<sup>150</sup>, et tous les éléments pertinents à la prise de décision procédurale doivent être pris en considération<sup>151</sup>.

Les cours se réservent en outre d'apprécier les conclusions tirées par les instances de décision qui fonderont la décision de réouvrir ou de ne pas réouvrir un dossier<sup>152</sup>. Le contrôle judiciaire s'intéresse donc, sous cet angle, aux motifs de la décision et aux conséquences qu'elle est susceptible d'entraîner sur le fond du dossier, par-delà le souci de la régularité formelle de la procédure suivie et à travers les rapports étroits qui unissent le fond et la forme<sup>153</sup>.

## 6. La régularité et la motivation formelle des décisions

Les décisions élaborées par les organes administratifs doivent, en premier lieu, l'avoir été par des autorités compétentes. L'affirmation de cette compétence sera fonction, par exemple, de la régularité de la constitution d'une formation collective, selon le quorum requis<sup>154</sup>. Cette régularité est toutefois susceptible d'angles divers d'appréciation. Selon la Cour fédérale, elle peut être tirée de l'absence de conséquences de l'irrégularité de constitution de la formation, sur le fond de la décision attaquée<sup>155</sup>. La légalité de la forme se trouve en conséquence appréciée en relation avec le fond de la décision.

---

150. *Satchwell c. Ministre de l'Emploi et Immigration*, [1981] 2 C.F. 159, p. 160 (C.A.).

151. *Baky c. Ministre de l'Emploi et Immigration*, *supra*, note 147, pp. 36-37; *Re Jordan*, *supra*, note 98, p. 241.

152. *Re Jordan*, *supra*, note 98 : la conclusion que la demande était dilatoire, fut jugée raisonnable (« reasonable »); *Plese c. Ministre de la Main-d'œuvre et Immigration*, *supra*, note 104, p. 568 : le caractère jugé insuffisant d'une preuve supplémentaire par ouï-dire, a été approuvé.

153. Malgré l'attribution d'une certaine discrétion, l'équité demeure un critérium d'appréciation de la validité de la forme suivie. Ainsi, il a été jugé qu'un ministre n'avait pas à réentendre, après quatre ans écoulés, sur des faits nouveaux : *Re T.E. Quinn Trucklines Ltd. and Snow*, (1980) 26 O.R. (2d) 377 (D.C.), p. 382.

154. *In re la Loi sur la Commission du tarif*, [1977] 2 C.F. 228 (C.A.); *Cie de transport Richard Inc. c. Régie des transports du Québec*, [1974] C.S. 487, conf. par C.A., Montréal, n° 500-09-000939-744, 6 novembre 1978. (Il s'agissait de l'hypothèse où les questions de droit sont tranchées de manière définitive par le président d'un organisme, même s'il n'a pas siégé lors de l'audition formelle). Voir aussi : *In re le Tribunal anti-dumping et le verre à vitre transparent*, [1973] C.F. 745 (C.A.), inf. [1972] C.F. 1078; *Arsenaux canadiens ltée c. C.C.R.T.*, *supra* note 81, p. 394. Sur le problème de la récusation légitime en cas de doute de la part du décideur sur sa propre impartialité, voir : *Fédération des producteurs de lait du Québec c. Régie des marchés agricoles du Québec*, *supra*, note 39, p. 189.

155. *Bambrough c. Commission de la fonction publique*, [1976] 2 C.F. 109 (C.A.), p. 121.

Par ailleurs, la question de compétence influe directement sur les modalités pratiques de formulation d'une décision. Ainsi la jurisprudence québécoise a-t-elle affirmé le principe qu'un arbitre ne peut, à peine d'être dessaisi, scinder en plusieurs étapes la formulation d'une décision en se réservant de statuer ultérieurement sur une partie de l'objet d'un litige. L'organisme doit simplement conclure à l'impossibilité, en l'état du dossier, de trancher cette partie<sup>156</sup>.

Les actes contrôlés doivent, en second lieu, consister en de véritables décisions. Sur ce point, le contrôle met l'accent sur l'existence d'une décision au sens matériel du terme, savoir, l'accomplissement d'un acte ou la prise d'une décision sur le fond d'une question<sup>157</sup>. Un refus d'examiner une demande quelconque au motif de son caractère tardif, s'il ne constitue pas une décision sur le fond, demeure néanmoins soumis au contrôle de la Cour fédérale<sup>158</sup>.

En troisième lieu, qu'advient-il de l'observation de formes particulières ? En ce qui concerne la signature de la décision, la signature du président d'un organisme ne permet pas de conclure qu'il s'agit d'une décision de lui seul et non pas de l'organisme tout entier ou d'une formation collégiale restreinte de ce dernier<sup>159</sup>. La signature d'un membre permet d'affirmer, selon la Cour

---

156. Le problème a été soulevé, en matière d'arbitrage, par la pratique suivie dans les conventions collectives, d'accorder aux parties un délai pour s'entendre. La Cour supérieure avait admis que l'arbitre n'était pas dessaisi en l'absence de décision de sa part à l'intérieur du délai (*Syndicat des employés de l'Univ. Laval c. Lessard et Univ. Laval*, [1974] C.S. 34) et qu'il pouvait décider en dernier ressort en l'absence d'accord (*Désourdy Construction Ltée c. Perrault*, *supra* note 123, p. 739). Mais finalement, une décision de 1980 de la Cour supérieure est venue réaffirmer le principe de dessaisissement énoncé par la Cour d'appel dans l'affaire *Hôpital Joyce Memorial c. Gélinas*, [1975] C.A. 838 : voir *Fraternité interprovinciale des ouvriers en électricité c. J.G. Clément*, [1980] C.S. 703, p. 707. Une décision antérieure avait refusé d'autoriser une requête en évocation au motif que l'arbitre devenu *functus officio* n'était plus qu'un simple citoyen exclu de l'orbite du pouvoir de surveillance et de contrôle ! Voir *P.C.A. Construction c. P.N. Dufresne*, [1978] C.S. 1042, p. 1043 (décision portée en appel).

157. *In re la Commission d'appel du droit d'auteur et ACR*, [1971] C.F. 170, p. 175 (C.A.); *Pierre c. Ministre de la Main-d'œuvre et Immigration*, *supra*, note 126, p. 856; *Re MacFarlane and Anchor Cap and Closure Corp. Ltd.*, *supra*, note 59, p. 322.

158. *Procureur-général du Canada c. C.R.T.F.P.*, *supra*, note 143, pp. 669 (J. Pratte), 671 (J. LeDain).

159. *Arsenaux canadiens ltée c. C.C.R.T.*, *supra*, note 81. La Cour peut conclure qu'il s'agit d'une décision collective quand la décision met en évidence que le président prononçait pour l'organisme. C'est là une question d'interprétation : *Re Herman Motors and Registrar of Motor Vehicles Dealers*, (1981) 29 O.R. (2d) 431 (D.C., en appel) (la *Divisional Court* affirmait qu'il demeure préférable que tous les membres de la formation signent la décision rendue).

fédérale, que ce membre a participé à la prise de décision en l'adoptant<sup>160</sup>. La proposition renvoie ainsi à la régularité de la participation du signataire au processus de décision et à la compétence *ab initio* de l'organisme ou de la formation restreinte qui a entendu l'affaire<sup>161</sup>. Le problème de la composition ou de la constitution légale de l'organe de décision demeure secondaire. Les juges ont eu à statuer sur la question plus importante de la motivation formelle des décisions administratives.

En l'absence d'obligation imposée par une loi ou un règlement, l'Administration serait libre de motiver ou de ne pas motiver ses décisions. Telle est la position de la Cour fédérale<sup>162</sup>. Aucune obligation implicite de motiver ne se rattache, toujours selon celle-ci, ni à l'existence d'un contrôle de sa part<sup>163</sup>, ni même au souci d'éviter que la justice naturelle ne soit violée dans le respect des formes. Comparativement, la *Divisional Court* ontarienne impose une obligation de motiver en cas d'appel, afin de lui permettre de substituer éventuellement sa propre opinion<sup>164</sup>. L'absence de lien entre la motivation et la justice naturelle s'explique, selon la Cour fédérale, par le fait que la motivation a pour seul but de montrer à l'administré qu'une décision a été prise sans parti pris<sup>165</sup>. L'obligation expresse de motiver demeure cependant, dans la jurisprudence fédérale, un critérium d'identification du caractère « judiciaire » ou « quasi judiciaire » d'un processus de prise de décision, mais elle n'est pas perçue comme une conséquence de ce caractère<sup>166</sup>. En droit ontarien, elle n'est pas non plus perçue comme une conséquence de l'application de la justice naturelle<sup>167</sup>. La Cour fédérale a toutefois montré qu'elle est prête à imposer une obligation de motiver fondée sur la notion d'équité procédurale, en l'absence d'obligation formelle, en raison de l'existence d'un appel dans le cadre duquel l'organisme de première décision aurait l'occasion de faire valoir ses motifs. Par conséquent, il fallait permettre à l'administré de préparer sa réponse<sup>168</sup>. Cette solution rejoint la position adoptée par la *Divisional Court* ontarienne en présence d'un appel.

---

160. *In re le Tribunal anti-dumping et le verre à vitre transparent*, *supra*, note 154, p. 752, *conf.* sur ce point seulement, [1972] C.F. 1078, p. 1121.

161. Voir : *C.T.V. c. C.R.T.C.*, [1981] 2 C.F. 248 (C.A.), p. 268 : la question de la présence des membres requis par le quorum soulève celle de respect des règles de la justice naturelle.

162. *Arsenaux canadiens ltée c. C.C.R.T.*, *supra*, note 81, p. 399.

163. *Id.*, p. 400.

164. *Re Springbank Development Ltd. and Stavert*, (1977) 15 O.R. (2d) 545 (D.C.), pp. 546-547.

165. *Proulx c. C.R.T.F.P.*, [1978] 2 C.F. 133, p. 141 (C.A.).

166. *Latif c. Commission canadienne des droits de la personne*, [1980] 1 C.F. 687, p. 699 (C.A.) (question de recevabilité sous l'article 28 L.C.F.).

167. *Re Stoangi and Law Society of Upper Canada (n° 2)*, (1979) 25 O.R. (2d) 257 (D.C., appel sur le droit), pp. 265-266.

168. *Taabea c. Comité consultatif sur le statut de réfugié*, *supra*, note 102, p. 325.



La Cour fédérale a, par ailleurs, fait valoir que la disponibilité d'un appel de portée limitée qui peut être interjeté devant elle, ne saurait aucunement remplacer une procédure équitable au niveau administratif<sup>169</sup>. Les réformes doivent être entreprises à ce niveau-là. Au vrai, la protection de l'administré a pu l'emporter, malgré la première solution de ne pas imposer d'obligation de motiver en l'absence de prescription législative, dans la mesure où le contrôle est exercé par la voie de l'appel et où le juge est disposé à exercer un contrôle en profondeur des décisions entreprises<sup>170</sup>.

Qu'une forme particulière de rédaction des motifs soit imposée ou non, les jurisprudences fédérale et ontarienne veulent que les motifs d'une décision fassent apparaître que l'organe de décision a considéré les arguments avancés et débattus et qu'il a exprimé les principes et les conclusions appliqués à la résolution du problème étudié. La solution avancée doit donc être justifiée: les motifs, même s'ils sont succincts, doivent être clairs et préciser les fondements de la décision rendue<sup>171</sup>.

La rédaction de la décision doit être effectuée par les personnes qui ont étudié le dossier ou entendu les parties, et non pas, par exemple, comme ont dû malheureusement le rappeler à plusieurs reprises les cours ontariennes, par l'avocat de l'une des parties qui se porterait au secours de l'organisme de décision<sup>172</sup>(!). Quand un formulaire est imposé par un texte, il doit être utilisé<sup>173</sup>.

---

169. *Id.*, p. 327.

170. Le contraste avec le contrôle judiciaire (*judicial review*) n'en est que plus frappant, eu égard à l'objet et à la portée de ce dernier. En Ontario, il demeure que les motifs d'une décision peuvent être exigés par requête, suivant l'article 17 du *Statutory Powers Procedure Act*, *supra*, note 1, lequel article vient combler le vide laissé par la common law. En outre, la motivation volontaire ne saurait être exclue. Dans un tel cas, la décision attaquée sera scrutée lors du contrôle avec la même rigueur que s'il s'était agi d'une obligation formelle de motiver: *Re Miljohns and Scarborough Board of Education*, (1981) 29 O.R. (2d) 251 (D.C.), p. 257, et *Re Rockcliffe Park Realty and Minister of Environment*, (1976) 10 O.R. (2d) 1 (C.A., en appel sur le droit), p. 8.

171. *Proulx c. C.R.T.F.P.*, *supra*, note 165, pp. 138-139; *Re Miljohns and Scarborough Board of Education*, *supra*, note 170, pp. 257-258; *Re Springbank Development Ltd. and Stavert*, *supra*, note 164, p. 546; *Matheodakis c. Commission de l'emploi et de l'immigration*, [1981] 2 C.F. 813.

172. *Re Bernstein and College of Physicians and Surgeons of Ontario*, (1977) 15 O.R. (2d) 447 (D.C.), p. 473; *Re Sawyer and Ontario Racing Commission*, (1979) 24 O.R. (2d) 673 (C.A.), pp. 676, 678; *Re C.P. Express and Ontario Highway Transport Board*, *supra*, note 148, p. 200. La décision doit, en outre, être conforme, par exemple, à un procès-verbal de la réunion des membres de l'organisme qui ont délibéré: *CTV c. CRTC*, *supra*, note 161, p. 251.

173. *Re Brigham and Residential Premises Rent Review Board*, (1980) 26 O.R. (2d) 31 (D.C.), p. 32.

Une fois rédigée, la décision peut-elle, avant d'entrer en vigueur, subir des modifications ou doit-on considérer que son auteur est dessaisi<sup>174</sup>? La *Divisional Court* ontarienne a admis, au nom de la latitude procédurale reconnue aux organismes administratifs, qu'une décision pouvait être clarifiée sans que les parties fussent être entendues si aucune conclusion nouvelle n'était apportée qui touche au fond<sup>175</sup>. Quand la procédure initiale est de nature contradictoire, le pouvoir de modifier une décision ne peut être exercé qu'après avoir entendu les parties<sup>176</sup> et la Cour fédérale impose le devoir de modifier une décision quand son auteur découvre qu'elle est mal fondée<sup>177</sup>. De ces situations, il ressort que le souci d'assurer le respect des intérêts de l'administré est constant.

L'entrée en vigueur d'une décision n'a soulevé que peu de difficultés. Le pouvoir de modifier une décision fixant la date d'entrée en vigueur d'une mesure donnée ne peut pas servir à opérer sursis de l'application de cette mesure, a-t-il été affirmé<sup>178</sup>: le détournement de pouvoir semble évident dans un tel cas. Si l'obligation d'envoyer un avis d'une décision est fermement appliquée<sup>179</sup>, la Cour fédérale considère que le respect des formes importe peu dès lors que la notification a été effectuée, que ce soit par une délégation valide de ministre à fonctionnaire<sup>180</sup>, ou par une lettre substituée à l'avis prévu si le contenu de la lettre respecte la disposition législative pertinente<sup>181</sup>. Ici encore, les exigences de fond l'emportent sur le respect de l'apparence des formes. Cette ligne de force profonde constitue une constante du contrôle judiciaire étudié.

## 7. Le dossier

En dernier lieu, l'existence d'un contrôle judiciaire implique-t-elle que les organes de décision doivent tenir un dossier de leurs procédures et de

174. *Id.*, p. 33: selon la décision, la compétence est épuisée, et l'organisme *functus officio*.

175. *Re Canack Shock Absorbers Ltd and U.A.W. local 984*, (1975) 5 O.R. (2d) 648 (D.C.), p. 653.

176. *In re C.C.R.T. et In re Association nationale des employés en radiodiffusion*, [1980] 1 C.F. 720, p. 727 (C.A.).

177. *Pincheira c. Procureur-général du Canada*, [1980] 2 C.F. 265, p. 267 (C.A.).

178. *Procureur-général de Terre-Neuve c. Canadien National*, [1979] 1 C.F. 323, p. 325 (C.A.).

179. *Emms c. la Reine*, [1977] 1 C.F. 101; *Re Powell and Minister of Justice*, (1981) 31 O.R. (2d) 111 (D.C.), 117 (application de l'article 18 du *Statutory Powers Procedure Act*, *supra*, note 1). Une rigueur identique est appliquée à l'obligation de donner avis des motifs d'une décision, en cas d'appel à un tribunal administratif: *Re Ellis and Minister of Community and Social Services*, *supra*, note 93, pp. 388-389.

180. *Wiechowska c. Lanthier*, [1980] 1 C.F. 655, p. 658; *Jakubowski c. Ministre de l'Emploi et Immigration*, [1980] 2 C.F. 448, pp. 450, 451 (C.A.).

181. *Jakubowski c. Ministre de l'Emploi et Immigration*, *supra*, note 180, p. 449.

leurs décisions? La tenue d'un dossier ne serait pas, selon la Cour d'appel ontarienne, nécessaire à l'exercice du contrôle judiciaire, même s'il portait sur des problèmes de compétence<sup>182</sup>. La constitution d'un dossier relèverait ainsi de la sphère de la latitude procédurale déjà établie. Toutefois l'importance d'un dossier a été soulignée quand il s'est agi pour la Cour fédérale, de décider si un document reflétait les conclusions de l'organisme, ou si telle ou telle personne avait participé à la prise de décision<sup>183</sup>.

Les cours s'accordent par ailleurs à reconnaître que le dossier constitué inclut la décision proprement dite et la preuve (soit des notes sténographiques ou l'enregistrement de la preuve orale)<sup>184</sup>. Finalement, le dossier doit être transmis aux parties à leur demande. Ceci vaut pour les enregistrements de débats ou de la preuve orale, même si les parties doivent défrayer elles-mêmes les coûts de transcription<sup>185</sup>. Le dossier devra être transmis en entier au greffe de la juridiction qui entendra le recours en contestation de la décision : en cas de refus, le juge en ordonnera le transfert<sup>186</sup>. Ces solutions sont de nature à favoriser à la fois l'exercice des recours, c'est-à-dire, l'accès à la justice et la mise en œuvre du contrôle judiciaire, et la transparence de l'Administration.

## Conclusion

Dans cette étude, seule une vue partielle des questions de procédure a été proposée. En effet, l'application des règles de la justice naturelle n'a pas été abordée à titre principal. Les décisions revues font toutefois apparaître plusieurs éléments de conclusion.

Les solutions se rapportant à la mise en œuvre du processus de décision sont libérales, que ce soit en matière de saisine, de délais ou d'intérêt pour agir, si aucune contestation n'est liée sur l'existence de la compétence proprement dite de l'organisme concerné. Cette constatation fait ressortir un

---

182. *Re Cedarvale Tree Services Ltd and Labourers' International Union*, *supra*, note 34, p. 841.

183. *In re le Tribunal anti-dumping et le verre à vitre transparent*, *supra*, note 154, p. 753.

184. *Re Mroszkowski and Director of the Vocational Rehabilitation Services*, (1978) 20 O.R. (2d) 688, p. 691 (D.C.); *In re le Tribunal anti-dumping et le verre à vitre transparent*, *supra*, note 154, [1972] C.F. 1078, p. 1130; *Blagdon c. Commission de la fonction publique*, [1976] 1 C.F. 615, p. 619 (C.A.); *Grain Handlers Union n° 1 c. Grain Workers Union, local 333 (C.L.C.)*, [1978] 1 C.F. 762, p. 774 (C.A.).

185. *Re Mroszkowski and Director of the Vocational Rehabilitation Services*, *supra*, note 184; *Blagdon c. Commission de la fonction publique*, *supra*, note 184.

186. *Blagdon c. Commission de la fonction publique*, *supra*, note 184, p. 620; *Montmorency Ford Sales Ltée c. Lecavalier et al.*, [1975] C.S. 1131 (requête en *mandamus*); *Brière c. Tribunal des professions*, [1975] C.S. 745.

point central : le défaut ou l'excès de compétence demeurent les pivots de la problématique du contrôle judiciaire des questions de nature procédurale.

En ce qui concerne le déroulement du processus de décision, si le contrôle démontre la présence d'une vigilance judiciaire constante, cette dernière demeure modérée. En effet, d'une part, le principe de latitude procédurale reconnu dans les trois systèmes a conduit les juges à donner au principe un contenu fonctionnel et à adopter une perspective finaliste de son exercice. Ainsi peut-on souligner l'accent mis sur la participation des administrés concernés au processus de décision et sur la nécessité de rapports complets des preuves. Cet accent ne s'oppose pas au déroulement efficace du processus de prise de décision. Ce déroulement doit seulement s'effectuer dans le respect des droits des administrés. C'est pourquoi intervient un second élément.

Ce second élément imprègne en définitive le contenu du contrôle : il s'agit de la référence constante au défaut ou à l'excès de compétence. Cette référence conduit à considérer que les problèmes reliés au formalisme de la prise de décision ne sont ni abordés ni résolus comme des problèmes de pure procédure. Cela s'explique par la dualité de nature des formalités procédurales, laquelle renvoie à une mixité d'éléments de forme et de fond difficilement dissociables. En ce sens, les cours s'abstiennent-elles de s'interposer dans le processus de décision dès lors que l'irrégularité soulevée se limite à la pure forme ?

Une réponse positive peut être donnée à la question posée. Cette solution rend compte du réalisme et de la perspective finaliste adoptés dans l'exercice du contrôle par les tribunaux de l'application que font les autorités administratives du principe de latitude procédurale. Elle justifie les refus de censurer prématurément les décisions administratives quand l'atteinte à des droits n'est pas établie, par exemple. L'on doit noter à cet égard, en étroite relation avec le souci d'efficacité, l'existence d'une politique judiciaire claire en matière d'interruption momentanée ou définitive du processus de décision quand un défaut ou un excès de compétence sont soulevés. De manière générale, exception faite des cas de défaut ou d'excès de compétence, les violations de la régularité formelle du processus administratif de décision n'entraînent pas l'improbation judiciaire par voie d'automatisme. En filigrane des solutions posées, transparaît une constante évaluation de la légalité interne des actes qui s'explique par l'objet ultime du contrôle judiciaire : éviter que des préjudices ne soient imposés aux administrés. Cette opération s'effectue à l'intérieur d'un contrôle de la légalité formelle des actes et elle semble indissociable de celui-ci en raison de l'objet ultime du contrôle exercé.

Finalement, l'analyse ne permet pas de construire, à partir des solutions pratiques apportées par les cours, une ébauche de code de procédure administrative. L'absence d'unité d'ensemble des solutions s'explique par la dispersion des problèmes pratiques envisagés. Aussi doit-on sans doute se contenter d'impressions, à l'image d'un tableau brossé de petites touches multiples sur un fond. L'unité de la jurisprudence des trois systèmes de droit se fonde toutefois sur les deux grands principes de base énoncés : la latitude procédurale, d'ordre fonctionnel, et l'existence de limites à cette discrétion, fondées sur le contrôle des excès de compétence. Ces excès relèvent, au plan de leur qualification, d'une appréciation des conséquences des décisions ou des actes de procédure sur le fond des dossiers ou sur les droits des administrés. En ce sens, loin d'être formaliste, le contrôle judiciaire de la procédure administrative apparaît réaliste et s'attache aux fins de la prise de décision.