



COUR SUPRÊME DU CANADA

RÉFÉRENCE : Okwuobi *c.* Commission scolaire Lester-B.-
Pearson; Casimir *c.* Québec (Procureur général); Zorrilla *c.*
Québec (Procureur général), [2005] 1 R.C.S. 257, 2005 CSC 16

DATE : 20050331
DOSSIER : 29299

ENTRE :

Ikechukwu Okwuobi

Appelant

c.

**Procureur général du Québec et François Legault, ès qualités de
ministre de l'Éducation**

Intimés

ET ENTRE :

Edwidge Casimir

Appelante

c.

**Procureur général du Québec et François Legault, ès qualités de
ministre de l'Éducation**

Intimés

ET ENTRE :

Consuelo Zorrilla

Appelante

c.

Procureur général du Québec

Intimé

CORAM : La juge en chef McLachlin et les juges Major, Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps
et Fish

MOTIFS DE JUGEMENT : La Cour
(par. 1 à 56)

Okwuobi *c.* Commission scolaire Lester-B.-Pearson; Casimir *c.* Québec (Procureur général); Zorrilla *c.* Québec (Procureur général), [2005] 1 R.C.S. 257, 2005 CSC 16

Ikechukwu Okwuobi

Appelant

c.

Procureur général du Québec et François Legault, ès qualités de ministre de l'Éducation

Intimés

et entre

Edwidge Casimir

Appelante

c.

Procureur général du Québec et François Legault, ès qualités de ministre de l'Éducation

Intimés

et entre

Consuelo Zorrilla

Appelante

c.

Procureur général du Québec

Intimé

Répertorié : Okwuobi *c.* Commission scolaire Lester-B.-Pearson; Casimir *c.* Québec (Procureur général); Zorrilla *c.* Québec (Procureur général)

Référence neutre : 2005 CSC 16.

N° du greffe : 29299.

2004 : 22 mars; 2005 : 31 mars.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Major, Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps et Fish.

en appel de la cour d'appel du québec

Droit administratif — Tribunal administratif du Québec — Compétence relative aux demandes d'enseignement dans la langue de la minorité — Pouvoirs de réparation — Admissibilité à fréquenter une école publique anglaise au Québec — Demandeurs contournant le processus d'appel administratif et demandant à la Cour supérieure une injonction et un jugement déclaratoire — Les demandeurs doivent-ils suivre le processus administratif? — Le Tribunal a-t-il compétence exclusive pour entendre les appels concernant le droit à l'enseignement dans la langue de la minorité? — Le Tribunal peut-il statuer sur des questions constitutionnelles incidentes à ses décisions relatives au droit à l'enseignement dans la langue de la minorité? — La décision du Tribunal en matière d'admissibilité est-elle opposable au conseil scolaire? — Étendue de la compétence résiduelle de la Cour supérieure en matière d'injonction et de contestations constitutionnelles directes.

Les parents appelants demandent que leurs enfants puissent fréquenter une école publique anglaise au Québec conformément à l'art. 73 de la *Charte de la langue française*. Ils ont tenté de contourner le processus administratif prévu dans cette loi en

demandant à la Cour supérieure une injonction et un jugement déclaratoire. Dans les cas de C et O, la Cour supérieure a accueilli la requête en irrecevabilité fondée sur des motifs de compétence présentée par le procureur général du Québec. Dans le cas de Z, une requête semblable a été rejetée. La Cour d'appel a confirmé les décisions de la Cour supérieure dans les cas de C et O et a infirmé la décision dans le cas de Z. La Cour d'appel a conclu que le Tribunal administratif du Québec (« TAQ ») avait compétence pour entendre les demandes d'instruction dans la langue de la minorité et que le processus d'appel administratif ne pouvait être contourné.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté.

Les appelants n'avaient pas le droit de court-circuiter le TAQ puisqu'il possède le pouvoir exclusif d'entendre les appels en matière de droit à l'enseignement dans la langue de la minorité. Le processus administratif oblige le réclamant, avant de s'adresser à la Cour supérieure pour obtenir l'accès à l'enseignement dans la langue de la minorité au Québec, à demander à une personne désignée un certificat d'admissibilité et, au besoin, à interjeter appel de cette décision au TAQ, conformément à l'art. 83.4 de la *Charte de la langue française*. Selon l'art. 14 de la *Loi sur la justice administrative*, le TAQ détient le pouvoir exclusif de statuer sur les recours formés contre une autorité administrative. Conjugué à l'art. 83.4, l'art. 14 fait clairement ressortir la volonté du législateur québécois d'attribuer au TAQ une compétence exclusive à l'égard de tous les litiges liés à l'art. 73 de la *Charte de la langue française*. Hormis certaines exceptions précises, les tribunaux devraient respecter l'intention manifeste du législateur. [19] [25] [38]

Le TAQ a la capacité d'examiner et de trancher des questions constitutionnelles, notamment celle de la compatibilité de l'art. 73 de la *Charte de la langue française* avec l'art. 23 de la *Charte canadienne*. L'article 15 de la *Loi sur la justice administrative* habilite explicitement le TAQ à trancher des questions de droit, et rien n'indique que le législateur avait l'intention de soustraire les questions relatives à la *Charte canadienne* à la compétence que le TAQ possède à l'égard des questions de droit. Au contraire, la structure générale du TAQ, qui est celle d'un organisme quasi judiciaire fort complexe, témoigne de la volonté du législateur de voir le TAQ trancher toutes les questions de droit. [32-35] [37]

Aux termes des art. 74 et 107 de la *Loi sur la justice administrative*, le TAQ possède tous les pouvoirs de réparation nécessaires à l'exercice de sa compétence, et l'absence d'un recours en particulier ne justifie pas que l'on contourne le processus administratif. Bien que le TAQ ne puisse pas prononcer une déclaration formelle d'invalidité, un demandeur peut quand même soumettre au TAQ une affaire qui soulève la constitutionnalité d'une disposition. Si le TAQ conclut qu'il y a violation de la *Charte canadienne*, il peut refuser d'appliquer la disposition pour des motifs constitutionnels et statuer sur la demande comme si elle n'était pas en vigueur. Une telle décision resterait cependant susceptible d'un contrôle judiciaire selon la norme de la décision correcte, et le demandeur pourrait alors demander une déclaration formelle d'invalidité. De même, bien que le TAQ ne puisse accorder une injonction, le libellé général de l'art. 74 témoigne de l'intention du législateur québécois d'accorder au TAQ les pouvoirs de réparation nécessaires pour sauvegarder les droits des parties. [43-46]

Une décision du TAQ concernant le droit d'un enfant à l'enseignement en anglais lie le conseil scolaire, même si ce dernier n'est pas partie à l'appel. [47]

Compte tenu de l'exclusivité de la compétence du TAQ et de l'étendue de ses pouvoirs de réparation, la Cour supérieure devrait exercer avec prudence son pouvoir discrétionnaire de consentir des injonctions dans le cadre des demandes d'enseignement dans la langue de la minorité, et elle ne devrait le faire que pour compléter le processus administratif et non pour l'affaiblir. Malgré que le législateur ait délégué au TAQ des pouvoirs de réparation en matière de droits constitutionnels, la compétence résiduelle et inhérente de la Cour supérieure lui permettant de statuer sur des contestations mettant directement en cause un régime législatif subsiste et lui permet d'accorder au besoin la réparation qui est convenable et juste. [51-55]

Jurisprudence

Arrêts appliqués : *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, [2003] 2 R.C.S. 504, 2003 CSC 54; *Paul c. Colombie-Britannique (Forest Appeals Commission)*, [2003] 2 R.C.S. 585, 2003 CSC 55; *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863; **arrêts mentionnés :** *Gosselin (Tuteur de) c. Québec (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 238, 2005 CSC 15; *Solski (Tuteur de) c. Québec (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 201, 2005 CSC 14; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570; *R. c. 974649 Ontario Inc.*, [2001] 3 R.C.S. 575, 2001 CSC 81; *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929; *Québec (Procureure générale) c. Barreau de Montréal*, [2001] R.J.Q. 2058; *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5; *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22; *Cooper c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 3 R.C.S. 854.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 23, 24(1).

Charte de la langue française, L.R.Q., ch. C-11, art. 72, 73, 75, 76, 81, 82-83, 83.4, 85, 86.1.

Code de procédure civile, L.R.Q., ch. C-25, art. 31, 751.

Loi sur la justice administrative, L.R.Q., ch. J-3, art. 14, 15, 24, 25, 38, 74, 82, 107, 112, ann. I, art. 3.

Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec, (1999) 131 G.O. II, 5616, art. 17.

Doctrines citées

Brun, Henri, et Guy Tremblay. *Droit constitutionnel*, 4^e éd. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 2002.

Ferland, Denis, et Benoît Emery. *Précis de procédure civile du Québec*, vol. 2, 4^e éd. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 2003.

Gendreau, Paul-Arthur, et autres. *L'injonction*. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 1998.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (les juges Gendreau, Mailhot et Forget), [2002] R.J.Q. 1278, [2002] J.Q. n° 1130 (QL), qui a confirmé une décision du juge Crêteau, [2001] J.Q. n° 4191 (QL). Pourvoi rejeté.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (les juges Gendreau, Mailhot et Forget), [2002] J.Q. n° 1124 (QL), qui a confirmé une décision du juge Viau. Pourvoi rejeté.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (les juges Gendreau, Mailhot et Forget), [2002] J.Q. n° 1129 (QL), qui a infirmé une décision du juge Bishop, [2001] J.Q. n° 867 (QL). Pourvoi rejeté.

Brent D. Tyler et Walter C. Elmore, pour les appelants.

Benoît Belleau, pour les intimés.

Le jugement suivant a été rendu par

LA COUR —

I. Introduction

1 Il s'agit en l'espèce de l'un de trois pourvois connexes relatifs au droit à l'enseignement dans la langue de la minorité, les deux autres étant *Gosselin (Tuteur de c. Québec (Procureur général))*, [2005] 1 R.C.S. 238, 2005 CSC 15, et *Solski (Tuteur de c. Québec (Procureur général))*, [2005] 1 R.C.S. 201, 2005 CSC 14. Le présent appel porte sur l'étendue de la compétence du Tribunal administratif du Québec (« TAQ »), sur sa capacité d'examiner et de trancher les revendications de droits constitutionnels, et sur l'obligation pour les demandeurs de suivre le processus d'appel administratif. Nous sommes d'avis, tout comme la Cour d'appel du Québec, que le TAQ possède cette compétence et que les parties intéressées doivent respecter ce processus d'appel administratif. Nous reconnaissons toutefois que les cours supérieures conservent une compétence résiduelle qui leur permet d'accorder des injonctions dans certaines situations urgentes et d'examiner, lorsque les circonstances s'y prêtent, une contestation

mettant directement en cause la constitutionnalité de la loi. Pour les motifs qui suivent, nous sommes d'avis de rejeter le pourvoi.

II. Contexte et historique des procédures judiciaires

2 Le présent pourvoi provient d'un certain nombre de litiges portant sur le droit à l'enseignement dans la langue de la minorité. Dans chaque cas, les demandeurs ont tenté de contourner le processus administratif, afin de soumettre directement le litige à la Cour supérieure du Québec. Dans les paragraphes qui suivent, nous rappellerons brièvement les faits de chaque affaire et les décisions de la Cour supérieure, ainsi que le sort de l'appel conjoint formé devant la Cour d'appel du Québec.

A. *L'affaire Casimir, le juge Viau (Cour supérieure du Québec)*

3 L'appelante Edwidge Casimir, citoyenne canadienne et mère de deux enfants, a inscrit ces derniers à la Commission scolaire English-Montréal. Elle a aussi demandé au ministre un certificat d'admissibilité de ses enfants conformément au par. 73(2) de la *Charte de la langue française*, L.R.Q., ch. C-11. La personne désignée par le ministre a refusé la demande parce que l'aînée n'avait pas reçu la majeure partie de son enseignement en anglais au Canada comme l'exige le par. 73(2). Plutôt que d'utiliser la procédure d'appel administratif habituelle, M^{me} Casimir a présenté à la Cour supérieure une requête pour obtenir un jugement déclaratoire et une injonction interlocutoire et permanente. Elle a demandé notamment à la cour d'ordonner à la Commission scolaire d'offrir à ses enfants un enseignement public en anglais, et de déclarer qu'elle était un « titulaire de droits » visé au par. 23(2) de la *Charte canadienne*

des droits et libertés et qu'elle jouissait du droit d'envoyer ses enfants dans une école publique anglaise au Québec.

4 Le 13 novembre 2000, la Cour supérieure a accueilli la requête en irrecevabilité fondée sur des motifs de compétence présentée par le procureur général. Dans de brefs motifs, le juge Viau a conclu que le TAQ détenait la compétence d'entendre la demande de M^{me} Casimir.

B. *L'affaire Zorrilla, le juge Bishop (Cour supérieure du Québec)*

5 L'appelante Consuelo Zorrilla est citoyenne canadienne. Son fils, né en 1990, a fréquenté une école anglaise privée non subventionnée au Québec entre décembre 2000 et juin 2001. M^{me} Zorrilla a demandé par requête à la Cour supérieure de déclarer les art. 72 et 73 de la *Charte de la langue française* incompatibles avec le par. 23(2) de la *Charte canadienne* et invalides dans la mesure où le par. 73(2), qui accorde le droit à l'enseignement en anglais au Québec, exige que l'enfant ait reçu la majeure partie de son enseignement en anglais au Canada.

6 Le 7 mars 2001, la Cour supérieure a rejeté la requête en irrecevabilité fondée sur des motifs de compétence présentée par le procureur général ([2001] J.Q. n° 867 (QL)). Le juge Bishop a conclu que la demande présentée directement à la Cour supérieure constituait le recours approprié. Cette décision était notamment motivée par des considérations pratiques d'opportunité et de coût. Le juge Bishop a aussi conclu que le TAQ n'aurait eu compétence pour connaître de la question constitutionnelle que si cette question avait déjà été soumise au comité de révision. Puisque aucune décision du comité de révision n'était sollicitée, le TAQ n'avait pas le pouvoir d'entendre la

contestation constitutionnelle, alors que la Cour supérieure possédait ce pouvoir. Enfin, le juge de première instance a fait remarquer que la réparation demandée par M^{me} Zorrilla était fondée sur le par. 24(1) de la *Charte canadienne*. Elle cherchait à obtenir une déclaration formelle d'invalidité, non seulement pour son fils, mais également pour les autres enfants se trouvant dans la même situation. Le TAQ ne pouvait accorder une telle réparation.

C. *L'affaire Okwuobi, le juge Crêteau (Cour supérieure du Québec)*

7 L'appelant Ikechukwu Okwuobi est citoyen canadien et père de deux enfants. Il a demandé conformément au par. 73(2) de la *Charte de la langue française* un certificat d'admissibilité permettant à ses enfants de fréquenter l'école à la Commission scolaire Lester-B.-Pearson. La personne désignée a rejeté sa demande parce que son fils aîné n'avait pas reçu la majeure partie de son enseignement en anglais au Canada. M. Okwuobi a interjeté appel de la décision devant le comité de révision et a déposé à la Cour supérieure une requête en jugement déclaratoire et en injonction provisoire et permanente. Il a demandé à la cour d'invalider les art. 72 et 73 de la *Charte de la langue française* parce qu'ils sont incompatibles avec le par. 23(2) de la *Charte canadienne*. Le 10 septembre 2001, la Cour supérieure a accueilli la requête en irrecevabilité fondée sur des motifs de compétence présentée par les intimés ([2001] J.Q. n° 4191 (QL)). Le même jour, le comité de révision a rejeté l'appel formé par M. Okwuobi à l'encontre de la décision administrative. Après un appel de cette décision, le TAQ a, le 19 décembre 2001, infirmé la décision du comité de révision et déclaré les enfants admissibles à fréquenter une école publique anglaise au Québec.

8 Tel qu'indiqué ci-dessus, le 10 septembre 2001, la Cour supérieure a accueilli la requête en irrecevabilité fondée sur des motifs de compétence présentée par les intimés. Le juge Crêteau a statué que le TAQ avait compétence exclusive à l'égard de toutes les questions soulevées dans la requête présentée par M. Okwuobi. Il a conclu que le processus administratif n'avait pas encore été épuisé. En conséquence, il devait refuser d'entendre la requête de M. Okwuobi. Cette décision a fait l'objet d'un appel à la Cour d'appel.

D. *Jonction d'appels à la Cour d'appel du Québec*

9 La Cour d'appel du Québec a entendu ensemble les affaires *Casimir, Zorrilla et Okwuobi*, a confirmé les décisions rendues dans *Casimir* ([2002] J.Q. n° 1124 (QL)) et *Okwuobi* ([2002] R.J.Q. 1278), et a infirmé celle prononcée dans *Zorrilla* ([2002] J.Q. n° 1129 (QL)). Les motifs de la décision de la Cour d'appel se trouvent dans l'arrêt *Okwuobi*.

10 La Cour d'appel a examiné la jurisprudence de notre Cour et a retenu des arrêts *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570, et *R. c. 974649 Ontario Inc.*, [2001] 3 R.C.S. 575, 2001 CSC 81, que lorsqu'un tribunal administratif est investi du pouvoir de statuer sur des questions de droit, ce pouvoir comprend celui d'interpréter et d'appliquer la *Charte canadienne*. Citant l'arrêt *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929, la Cour d'appel a décidé qu'il fallait opter pour un modèle de compétence exclusive de préférence à un modèle de compétence concurrente ou de chevauchement des compétences. Se fondant sur les arrêts *Weber* et *974649 Ontario*, la Cour d'appel a décidé qu'un « tribunal compétent » est un tribunal qui a compétence à l'égard des parties, de l'objet du litige et de la réparation recherchée.

11 La Cour d'appel s'est dite convaincue que le TAQ avait compétence tant à l'égard des parties qu'à l'égard de l'objet du litige, puisque le litige avait trait à l'application de la *Charte de la langue française*. La cour s'est donc demandé si le TAQ pouvait accorder la réparation demandée par M. Okwuobi. Elle a fait sienne la méthode retenue par la juge en chef McLachlin dans l'arrêt *974649 Ontario*. La juge en chef avait alors adopté une approche fonctionnelle et structurelle pour décider si un tribunal administratif pouvait accorder la réparation demandée. Plus particulièrement, la juge en chef McLachlin explique au par. 45 :

Essentiellement, il s'agit de déterminer si la législature ou le Parlement a doté le tribunal judiciaire ou administratif concerné des outils nécessaires pour lui permettre de façonner de manière juste, équitable et uniforme la réparation demandée en vertu de l'art. 24, sans nuire à sa capacité d'accomplir sa fonction première.

La Cour d'appel a également renvoyé au commentaire contenu à l'arrêt *974649 Ontario*, selon lequel il fallait tenir compte de « l'historique de l'institution et [de] sa pratique reconnue », afin de déterminer si le tribunal peut accorder la réparation demandée (par. 46).

12 Par conséquent, la Cour d'appel a conclu, en se fondant en particulier sur l'art. 83.4 de la *Charte de la langue française* et sur l'art. 14 de la *Loi sur la justice administrative*, L.R.Q., ch. J-3, que le législateur entendait conférer au TAQ le pouvoir de trancher tout litige relatif à l'application de l'art. 73 de la *Charte de la langue française*. La Cour d'appel a jugé que le TAQ détenait la compétence exclusive d'interpréter toute loi nécessaire à l'exercice de sa compétence. En outre, aux termes de l'art. 74 de la *Loi sur la justice administrative*, le TAQ peut rendre les décisions

interlocutoires nécessaires à la préservation des droits des parties. Enfin, la Cour d'appel, citant l'une de ses décisions antérieures, *Québec (Procureure générale) c. Barreau de Montréal*, [2001] R.J.Q. 2058, p. 2090, a souligné que la structure du TAQ s'apparente à plusieurs égards à celle d'une cour de justice.

- 13 La Cour d'appel a donc conclu que la fonction et la structure du TAQ lui confèrent une compétence exclusive à l'égard du litige et l'autorisent à accorder une réparation fondée sur l'art. 24 de la *Charte canadienne*. Elle a ainsi confirmé les jugements de la Cour supérieure dans les affaires *Okwuobi* et *Casimir* et infirmé le jugement de cette dernière dans l'affaire *Zorrilla*.

III. Dispositions législatives pertinentes

- 14 *Charte canadienne des droits et libertés*

23. (1) Les citoyens canadiens :

a) dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident,

b) qui ont reçu leur instruction, au niveau primaire, en français ou en anglais au Canada et qui résident dans une province où la langue dans laquelle ils ont reçu cette instruction est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province,

ont, dans l'un ou l'autre cas, le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue.

(2) Les citoyens canadiens dont un enfant a reçu ou reçoit son instruction, au niveau primaire ou secondaire, en français ou en anglais au Canada ont le droit de faire instruire tous leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de cette instruction.

72. L'enseignement se donne en français dans les classes maternelles, dans les écoles primaires et secondaires sous réserve des exceptions prévues au présent chapitre.

...

73. Peuvent recevoir l'enseignement en anglais, à la demande de l'un de leurs parents :

1° les enfants dont le père ou la mère est citoyen canadien et a reçu un enseignement primaire en anglais au Canada, pourvu que cet enseignement constitue la majeure partie de l'enseignement primaire reçu au Canada;

2° les enfants dont le père ou la mère est citoyen canadien et qui ont reçu ou reçoivent un enseignement primaire ou secondaire en anglais au Canada, de même que leurs frères et sœurs, pourvu que cet enseignement constitue la majeure partie de l'enseignement primaire ou secondaire reçu au Canada;

3° les enfants dont le père et la mère ne sont pas citoyens canadiens mais dont l'un d'eux a reçu un enseignement primaire en anglais au Québec, pourvu que cet enseignement constitue la majeure partie de l'enseignement primaire reçu au Québec;

4° les enfants qui, lors de leur dernière année de scolarité au Québec avant le 26 août 1977, recevaient l'enseignement en anglais dans une classe maternelle publique ou à l'école primaire ou secondaire, de même que leurs frères et sœurs;

5° les enfants dont le père ou la mère résidait au Québec le 26 août 1977, et avait reçu un enseignement primaire en anglais hors du Québec, pourvu que cet enseignement constitue la majeure partie de l'enseignement primaire reçu hors du Québec.

Il n'est toutefois pas tenu compte de l'enseignement en anglais reçu au Québec dans un établissement d'enseignement privé non agréé aux fins de subventions par l'enfant pour qui la demande est faite ou par l'un de ses frères et sœurs. Il en est de même de l'enseignement en anglais reçu au Québec dans un tel établissement, après le 1^{er} octobre 2002, par le père ou la mère de l'enfant.

Il n'est pas tenu compte non plus de l'enseignement en anglais reçu en application d'une autorisation particulière accordée en vertu des articles 81, 85 ou 85.1.

75. Le ministre de l'Éducation peut conférer à des personnes qu'il désigne le pouvoir de vérifier l'admissibilité des enfants à l'enseignement en anglais en vertu de l'un ou l'autre des articles 73, 81, 85 et 86.1 et de statuer à ce sujet.

83.4. Toute décision sur l'admissibilité d'un enfant à l'enseignement en anglais, rendue par une personne désignée en application des articles 73, 76,

81, 85 ou 86.1, peut, dans un délai de 60 jours de sa notification, être contestée devant le Tribunal administratif du Québec.

Loi sur la justice administrative, L.R.Q., ch. J-3

14. Est institué le « Tribunal administratif du Québec ».

Il a pour fonction, dans les cas prévus par la loi, de statuer sur les recours formés contre une autorité administrative ou une autorité décentralisée.

Sauf disposition contraire de la loi, il exerce sa compétence à l'exclusion de tout autre tribunal ou organisme juridictionnel.

15. Le Tribunal a le pouvoir de décider toute question de droit ou de fait nécessaire à l'exercice de sa compétence.

Lorsqu'il s'agit de la contestation d'une décision, il peut confirmer, modifier ou infirmer la décision contestée et, s'il y a lieu, rendre la décision qui, à son avis, aurait dû être prise en premier lieu.

24. En matière de services de santé et de services sociaux, d'éducation et de sécurité routière, la section des affaires sociales est chargée de statuer sur les recours visés à l'article 3 de l'annexe I, portant notamment, en matière de services de santé et de services sociaux, sur des décisions relatives à l'accès aux documents ou renseignements concernant un bénéficiaire, à l'admissibilité d'une personne à un programme d'assurance maladie, à l'identification d'une personne handicapée, à l'évacuation et au relogement de certaines personnes, aux permis d'établissements de santé et de services sociaux, de banques d'organes, de laboratoires ou d'autres services et aux certificats de centres de travail adapté, ou concernant un professionnel de la santé ou les membres du conseil d'administration d'un établissement.

25. . . .

Les recours visés aux paragraphes 2.1° et 5.1° de l'article 3 de l'annexe I sont instruits et décidés par une formation de deux membres dont l'un est avocat ou notaire et l'autre une personne ayant une bonne connaissance du milieu de l'éducation.

. . .

38. Le Tribunal est composé de membres impartiaux et indépendants, nommés par le gouvernement qui en détermine le nombre.

74. Le Tribunal et ses membres sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37), sauf du pouvoir d'ordonner l'emprisonnement.

Ils ont en outre tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de leurs fonctions; ils peuvent notamment rendre toutes ordonnances qu'ils estiment propres à sauvegarder les droits des parties.

...

82. Le président, le vice-président responsable de la section ou tout membre désigné par l'un d'eux détermine quels membres sont appelés à siéger à l'une ou l'autre des séances.

Le président peut, lorsqu'il l'estime utile en raison de la complexité ou de l'importance d'une affaire, prévoir une formation composée d'un nombre de membres supérieur à celui prévu au chapitre II sans excéder cinq membres.

...

107. Un recours formé devant le Tribunal ne suspend pas l'exécution de la décision contestée, à moins qu'une disposition de la loi ne prévoit le contraire ou que, sur requête instruite et jugée d'urgence, un membre du Tribunal n'en ordonne autrement en raison de l'urgence ou du risque d'un préjudice sérieux et irréparable.

Si la loi prévoit que le recours suspend l'exécution de la décision ou si le Tribunal rend une telle ordonnance, le recours est instruit et jugé d'urgence.

ANNEXE I

3. En matière de services de santé et de services sociaux, d'éducation et de sécurité routière, la section des affaires sociales connaît des recours suivants :

...

2.1° les recours formés en vertu de l'article 83.4 de la Charte de la langue française (chapitre C-11);

Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec, (1999) 131 G.O. II, 5616

17. Toute partie à un recours peut, sur autorisation du Tribunal et aux conditions qu'il fixe, y appeler un tiers dont la présence est nécessaire pour permettre une solution complète du litige.

Le Tribunal peut, d'office, ordonner la mise en cause de toute personne dont les intérêts peuvent être affectés par sa décision.

Code de procédure civile, L.R.Q., ch. C-25

31. La Cour supérieure est le tribunal de droit commun; elle connaît en première instance de toute demande qu'une disposition formelle de la loi n'a pas attribuée exclusivement à un autre tribunal.

751. L'injonction est une ordonnance de la Cour supérieure ou de l'un de ses juges, enjoignant à une personne, à ses dirigeants, représentants ou employés, de ne pas faire ou de cesser de faire, ou, dans les cas qui le permettent, d'accomplir un acte ou une opération déterminés, sous les peines que de droit.

IV. Questions en litige

15 Le présent pourvoi soulève trois questions connexes. La première concerne l'étendue de la compétence du TAQ et sa capacité de statuer sur des questions constitutionnelles incidentes à ses décisions relatives au droit à l'enseignement dans la langue de la minorité. La deuxième question a trait aux pouvoirs de réparation du TAQ et à l'opposabilité aux conseils scolaires de ses décisions en matière d'admissibilité. La troisième porte sur l'étendue de la compétence résiduelle des cours supérieures en matière d'injonction et de contestations constitutionnelles directes.

V. Analyse

16 Nous aborderons successivement ces trois questions connexes. En premier lieu, nous examinerons le processus décisionnel applicable aux demandes d'enseignement dans la langue de la minorité, y compris le processus d'appel administratif. Nous analyserons alors la nature et l'organisation du TAQ, et cette analyse sera suivie d'un aperçu de la compétence du TAQ en matière linguistique. Cette analyse démontrera que le législateur a conféré au TAQ le pouvoir d'examiner et de

trancher des questions de droit, notamment des questions constitutionnelles, et que l'on ne peut donc pas court-circuiter le TAQ pour s'adresser directement à la Cour supérieure. En second lieu, nous examinerons dans quelle mesure le TAQ possède le pouvoir de réparation nécessaire au règlement des questions constitutionnelles incidentes et si ses décisions sont opposables aux conseils scolaires. Notre étude se terminera par un bref examen du pouvoir résiduel des cours supérieures d'accorder des injonctions dans des situations urgentes et de statuer sur des contestations directes de la constitutionnalité d'un régime législatif.

A. *Le processus décisionnel applicable aux demandes d'enseignement dans la langue de la minorité*

17 L'article 72 de la *Charte de la langue française* exige que l'enseignement se donne en français dans les classes maternelles, les écoles primaires et secondaires, les établissements publics et les établissements privés subventionnés. Cette règle prévoit des exceptions, notamment pour les fins qui nous occupent, à l'art. 73 de la Loi. Lorsqu'ils veulent se prévaloir de ces exceptions, les parents doivent s'adresser aux personnes désignées par le ministre de l'Éducation aux termes de l'art. 75 de la *Charte de la langue française*. Les personnes ainsi désignées décident de l'admissibilité d'un enfant à recevoir un enseignement en anglais.

18 La décision initiale de la personne désignée est susceptible de révision. Au moment pertinent à ces affaires, l'appel d'une décision rendue par une personne désignée devait être interjeté d'abord devant un comité de révision en application des art. 82 et 83 de la *Charte de la langue française*, puis devant le TAQ aux termes de l'art. 83.4. Cependant, depuis l'abrogation des art. 82 et 83 le 1^{er} octobre 2002, on peut interjeter appel devant le TAQ des décisions relatives à l'admissibilité d'un enfant à recevoir un

enseignement en anglais rendues par une personne désignée en application des art. 73, 76, 81, 85 ou 86.1, dans les 60 jours de sa notification (voir l'art. 83.4 de la *Charte de la langue française*).

19 L'existence de ce processus administratif oblige donc le réclamant à demander à une personne désignée un certificat d'admissibilité et, au besoin, à interjeter appel de cette décision au TAQ, avant de s'adresser à la Cour supérieure pour obtenir l'accès à l'enseignement dans la langue de la minorité au Québec. Après que le TAQ a rendu sa décision, la partie intéressée peut s'adresser à la Cour supérieure pour demander une réparation appropriée.

B. *La nature et l'organisation du TAQ*

20 Le TAQ a été créé par la *Loi sur la justice administrative*. Cette loi lui attribue pour fonction, dans les cas prévus par la législation, de statuer sur les recours formés contre un organisme administratif ou une autorité décentralisée.

21 Le Tribunal comporte quatre sections : (1) la section des affaires sociales, (2) la section des affaires immobilières, (3) la section du territoire et de l'environnement et (4) la section des affaires économiques. Comme on le verra plus bas, la section des affaires sociales exerce la compétence du TAQ en matière d'enseignement dans la langue de la minorité.

22 Les recours sont instruits par une formation dont la composition varie en fonction de la nature de l'appel. Des formations de deux membres, dont l'un est avocat ou notaire et l'autre, une personne ayant une bonne connaissance du milieu de

l'éducation, entendent les recours relatifs à l'enseignement dans la langue de la minorité (art. 25). La Loi permet aussi qu'une formation soit composée d'au plus cinq membres dans le cas des affaires particulièrement complexes ou importantes (art. 82). L'article 38 exige que les membres du TAQ soient indépendants et impartiaux. Le TAQ possède aussi ses propres règles de preuve et de procédure (chapitre VI).

23 Tout compte fait, le TAQ constitue un tribunal fort complexe, semblable à plusieurs égards aux cours de justice du Canada. Les commentaires suivants formulés par le juge Dussault de la Cour d'appel du Québec dans l'arrêt *Québec (Procureure générale) c. Barreau de Montréal*, p. 2090, soulignent ce niveau élevé de complexité :

. . . le TAQ exerce une fonction exclusivement juridictionnelle qui exige, malgré les objectifs énoncés de célérité et d'accessibilité, la mise en place de procédures s'apparentant à celles des cours de justice; ensuite le TAQ dispose de compétences habituellement confiées aux cours de justice, telles celles de trancher des questions constitutionnelles et d'évaluer les motifs d'une demande de secret administratif; enfin, et surtout, le TAQ est appelé à trancher un très grand nombre de recours qui mettent en jeu les intérêts financiers ou politiques de l'État en tant que partie au litige. Pris dans leur ensemble, ces éléments me paraissent justifier qu'on situe le TAQ, sur le spectre des tribunaux administratifs, à un niveau supérieur d'exigence en ce qui concerne l'indépendance judiciaire de ses membres.

C. *Compétence du TAQ en matière d'instruction dans la langue de la minorité*

24 Nous examinons maintenant la compétence du TAQ au regard des demandes d'enseignement dans la langue de la minorité. Sa compétence à l'égard des demandes de ce genre découle essentiellement de l'interaction entre l'art. 14 de la *Loi sur la justice administrative* et l'art. 83.4 de la *Charte de la langue française*.

25 L'article 14 de la *Loi sur la justice administrative* établit la portée et la nature exclusive de la compétence du TAQ :

14. Est institué le « Tribunal administratif du Québec ».

Il a pour fonction, dans les cas prévus par la loi, de statuer sur les recours formés contre une autorité administrative ou une autorité décentralisée.

Sauf disposition contraire de la loi, il exerce sa compétence à l'exclusion de tout autre tribunal ou organisme juridictionnel.

Selon l'art. 14, le TAQ détient le pouvoir exclusif de statuer sur les recours formés contre une autorité administrative. L'expression « autorité administrative » englobe la personne désignée en matière de droit à l'enseignement dans la langue de la minorité. Conjugué à l'art. 83.4 de la *Charte de la langue française*, l'art. 14 de la *Loi sur la justice administrative* fait clairement ressortir la volonté du législateur québécois d'attribuer au TAQ une compétence exclusive à l'égard de tous les litiges liés à l'art. 73 de la *Charte de la langue française*. L'article 83.4 prévoit ce qui suit :

83.4. Toute décision sur l'admissibilité d'un enfant à l'enseignement en anglais, rendue par une personne désignée en application des articles 73 [. . .] peut, dans un délai de 60 jours de sa notification, être contestée devant le Tribunal administratif du Québec.

26 Les intimés font remarquer à bon droit que les art. 14 de la *Loi sur la justice administrative* et 83.4 de la *Charte de la langue française* circonscrivent, ou complètent, les pouvoirs délégués au TAQ en vertu de l'art. 24 de la *Loi sur la justice administrative*, en combinaison avec le par. 2.1^o de l'art. 3 de l'annexe I de cette même Loi. En effet, cet article 24 prévoit qu'en matière d'éducation, notamment, la section des affaires sociales du TAQ est chargée de statuer sur les recours visés à l'article 3 de l'annexe I.

Par ailleurs, selon le paragraphe 2.1^o de l'art. 3 de l'annexe I, la section des affaires sociales connaît, en matière d'éducation, des « recours formés en vertu de l'article 83.4 de la Charte de la langue française ».

27 De même, les dispositions de la *Loi sur la justice administrative* délimitent aussi directement la nature et l'étendue des pouvoirs attribués au TAQ dans ces affaires, lorsqu'il statue sur des demandes relatives à l'enseignement dans la langue de la minorité. Il est particulièrement important de rappeler, pour les besoins du présent pourvoi, que l'art. 15 accorde au TAQ le pouvoir de décider toute question de droit ou de fait nécessaire à l'exercice de sa compétence. Il « peut confirmer, modifier ou infirmer la décision contestée et, s'il y a lieu, rendre la décision qui, à son avis, aurait dû être prise en premier lieu » (art. 15). Il est aussi utile de noter qu'aux termes de l'art. 74, le TAQ et ses membres « ont [. . .] tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de leurs fonctions », dont celui de « rendre toutes ordonnances qu'ils estiment propres à sauvegarder les droits des parties ». Le législateur québécois a ainsi accordé au TAQ un vaste éventail de pouvoirs de réparation. En outre, les termes explicites de l'art. 14 confirment la volonté législative d'attribuer un caractère exclusif à la compétence du TAQ (« il exerce sa compétence à l'exclusion de tout autre tribunal ou organisme juridictionnel »).

D. Le pouvoir d'examiner et de trancher des questions constitutionnelles — Les principes établis dans les arrêts Martin et Paul

28 Comme on le constatera facilement, l'attribution au TAQ du pouvoir de trancher des questions de droit est cruciale pour définir sa compétence à l'égard de l'application de la *Charte canadienne* en l'espèce. Bien qu'elle ne joue pas un rôle déterminant pour apprécier l'étendue de la compétence de cet organisme, la structure

quasi judiciaire du TAQ, déjà abordée brièvement, peut témoigner de la volonté du législateur de conférer au TAQ le pouvoir d'examiner et de trancher les questions constitutionnelles. Cette conclusion se dégage de l'examen des arrêts récents de notre Cour Nouvelle-Écosse (*Workers' Compensation Board*) c. *Martin*, [2003] 2 R.C.S. 504, 2003 CSC 54, et dans *Paul* c. *Colombie-Britannique* (*Forest Appeals Commission*), [2003] 2 R.C.S. 585, 2003 CSC 55. Ces deux jugements permettent de justifier plus directement les conclusions de la Cour d'appel et de deux des trois juges de première instance dans les affaires que nous examinons.

29 Dans l'arrêt *Martin*, il s'agissait d'étudier si le Workers' Compensation Appeals Tribunal de la Nouvelle-Écosse (« tribunal d'appel »), un tribunal administratif constitué pour entendre les appels formés à l'encontre des décisions de la Workers' Compensation Board de la Nouvelle-Écosse, avait compétence pour refuser d'appliquer aux appelants certaines dispositions législatives au motif que ces dispositions violaient la *Charte canadienne*. Notre Cour a alors conclu que le tribunal d'appel détenait le pouvoir d'examiner la constitutionnalité des dispositions contestées. Ce faisant, le juge Gonthier a « réévalu[é] et [. . .] reformul[é] » (au par. 3) les règles concernant la compétence des tribunaux administratifs en matière d'application de la *Charte canadienne* que notre Cour avait établies auparavant dans les arrêts *Douglas/Kwantlen Faculty Assn.*, *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario* (*Commission des relations de travail*), [1991] 2 R.C.S. 5, et *Tétreault-Gadoury c. Canada* (*Commission de l'emploi et de l'immigration*), [1991] 2 R.C.S. 22.

30 Selon le juge Gonthier, au par. 3 de ses motifs, lorsqu'un tribunal administratif possède une compétence expresse ou implicite pour trancher les questions de droit découlant de l'application d'une disposition législative, on doit présumer

également qu'il détient le pouvoir concomitant de statuer sur la constitutionnalité de cette disposition. Seule la preuve que le législateur avait manifestement l'intention de soustraire les questions relatives à la *Charte* à la compétence que le tribunal administratif possède à l'égard des questions de droit permet d'écarter cette présomption. Le juge Gonthier a aussi examiné en détail les considérations de politique générale en raison desquelles les tribunaux administratifs sont autorisés à trancher des questions constitutionnelles (voir les par. 27-32 de *Martin*). Nous ne reprendrons pas ici cette étude.

31 Dans l'arrêt *Martin*, notre Cour a établi une norme générale pour déterminer dans quels cas un tribunal administratif donné peut refuser d'appliquer une disposition de sa loi habilitante au motif que cette disposition viole la *Charte canadienne*. En premier lieu, il faut déterminer si le tribunal administratif a expressément ou implicitement compétence pour trancher les questions de droit découlant de l'application de la disposition contestée (par. 35). En outre, ainsi que notre Cour l'a fait remarquer dans l'arrêt *Martin*, « [i]l ne s'agit pas de savoir si le Parlement ou la législature a voulu que le tribunal administratif applique la *Charte* » (par. 35). Il s'agit seulement de savoir si le tribunal peut trancher toute question de droit (par. 36).

32 Dans les pourvois que nous étudions, l'art. 15 de la *Loi sur la justice administrative* habilite explicitement le TAQ à trancher des questions de droit. Cette délégation du pouvoir de trancher des questions de droit est claire, non équivoque et expresse. Si, comme en l'espèce, le pouvoir de trancher des questions de droit est explicite, la cour n'a pas à poursuivre son examen pour savoir s'il y a lieu d'inférer ce pouvoir de l'ensemble du régime législatif (*Martin*, par. 51). Par conséquent, il faut dès lors présumer que le TAQ peut examiner et trancher des questions constitutionnelles.

33 Dès qu’opère la présomption que le tribunal administratif peut trancher des questions de droit, la partie qui soulève l’incompétence de l’organisme administratif pour appliquer la *Charte canadienne* doit renverser cette présomption (*Martin*, par. 42). Le juge Gonthier expose certaines méthodes pour y réussir. Ses commentaires suggèrent que seul le retrait explicite du pouvoir de trancher des questions de droit constitutionnel, ou une intention législative clairement manifestée en ce sens, permettrait ce renversement de la présomption (par. 42) :

En général, la présomption ne peut être réfutée que par le retrait explicite du pouvoir de trancher des questions de droit constitutionnel ou par ce qui ressort clairement, en ce sens, de la loi elle-même plutôt que de considérations externes. Il faut se demander si l’examen des dispositions législatives amène clairement à conclure que le législateur a voulu exclure la *Charte* ou, de manière plus générale, une catégorie de questions de droit mettant en cause la *Charte* des questions de droit pouvant être abordées par le tribunal administratif en cause. Par exemple, l’attribution expresse à un autre organisme administratif du pouvoir d’examiner les questions relatives à la *Charte* ou certaines questions de droit complexes que le décideur initial aurait, considérerait-on, trop de mal à trancher ou auxquelles il devrait consacrer trop de temps, de concert avec l’existence d’une procédure efficace de renvoi de ces questions à un tel organisme, pourrait impliquer clairement qu’on n’a pas voulu que le décideur initial tranche des questions de droit constitutionnel.

34 On ne retrace aucune attribution expresse de pouvoir à un autre organisme administratif ou à une cour de justice dans les dispositions législatives applicables en l’espèce. En fait, le libellé explicite de l’art. 14 de la *Loi sur la justice administrative*, la loi habilitante du TAQ, lui confère la compétence exclusive de trancher les demandes relatives à l’enseignement dans la langue de la minorité qu’on porte en appel devant lui. Nous l’avons déjà indiqué clairement et il n’est pas nécessaire d’y revenir. Le régime législatif ne permet pas non plus d’inférer que des tribunaux différents, comme la Cour supérieure, devraient trancher les problèmes plus complexes comme des questions

relatives à la *Charte*. L'inférence joue en sens contraire. En effet, l'art. 82 autorise le TAQ à établir une formation d'au plus cinq membres pour trancher les questions plus complexes. Cela suppose que le TAQ doit statuer même sur les questions de droit complexes. Qui plus est, la structure générale du TAQ, qui est celle d'un organisme quasi judiciaire fort complexe, témoigne de la volonté du législateur de voir le TAQ trancher toutes les questions de droit, sans égard à leur importance. Enfin, l'art. 112 prévoit expressément la façon de procéder si une question constitutionnelle est soulevée devant le TAQ. Compte tenu de la nouvelle méthode adoptée dans l'arrêt *Martin*, la seule conclusion admissible est la reconnaissance de la capacité du TAQ d'examiner et de trancher des questions constitutionnelles, notamment celle de la compatibilité de l'art. 73 de la *Charte de la langue française* avec l'art. 23 de la *Charte canadienne*.

35 Les appelants avancent un autre argument. Ils soutiennent qu'en raison de la nature particulière des droits que confère l'art. 23 de la *Charte canadienne*, une loi provinciale ordinaire comme la *Charte de la langue française* ne saurait conférer à un tribunal administratif, à l'exclusion de la Cour supérieure, le pouvoir de déterminer le statut des titulaires de droits visés à l'art. 23. Là encore, la jurisprudence récente de notre Cour, cette fois dans l'arrêt *Paul*, ne permet pas de retenir, à cet égard, l'argumentation des appelants.

36 Dans l'arrêt *Paul*, le ministère des Forêts de la Colombie-Britannique avait saisi quatre troncs d'arbre que M. Paul, un indien inscrit, avait en sa possession. M. Paul comptait utiliser le bois pour construire une terrasse chez lui et avait fait valoir qu'il avait le droit ancestral de couper des arbres pour apporter des améliorations à sa maison. Ainsi, il avait plaidé que l'art. 96 du *Forest Practices Code*, qui établit une interdiction générale de coupe d'arbres situés sur les terres de la Couronne, ne s'appliquait pas à lui.

La Forest Appeals Commission avait décidé qu'elle avait compétence pour entendre et trancher les questions relatives aux droits ancestraux. La Cour suprême de la Colombie-Britannique a souscrit à cette conclusion. Toutefois, la Cour d'appel à la majorité a infirmé celle-ci. Le juge Bastarache de notre Cour a appliqué le même raisonnement que dans l'arrêt *Martin*, à savoir que, **puisque la Forest Appeals Commission était habilitée à entendre des questions de droit, elle pouvait entendre et trancher des questions constitutionnelles** (par. 39 et 41). Il a poursuivi son raisonnement en affirmant que les questions concernant l'art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne diffèrent pas des autres questions constitutionnelles à cet égard. Citant la juge McLachlin (maintenant Juge en chef) dans l'arrêt *Cooper c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 3 R.C.S. 854, le juge Bastarache a ajouté les commentaires suivants, au par. 36 : **« [I]’article 35 n’est pas plus que la Charte “un texte sacré que seuls les initiés des cours supérieures peuvent aborder”. »**

37 Le même raisonnement juridique peut s'appliquer aux affaires en l'espèce. L'article 23 ne relève pas de la compétence exclusive des tribunaux judiciaires. **Le TAQ est habilité à statuer sur des questions de droit. Il a donc le pouvoir d'examiner et de trancher des questions constitutionnelles, qui comprend celui-ci d'interpréter l'art. 23 et de décider si l'art. 73 de la Charte de la langue française limite l'étendue des droits garantis par cette disposition.** Dans l'arrêt *Paul*, la Forest Appeals Commission pouvait statuer sur les questions concernant l'art. 35. En l'espèce, le TAQ peut trancher les questions touchant l'art. 23 qui lui sont soumises.

E. *Les appelants ne pouvaient contourner le TAQ pour s'adresser directement à la Cour supérieure*

38 Nous sommes donc d'avis que les appelants n'avaient pas le droit de court-circuiter le TAQ, en demandant à la Cour supérieure une injonction et un jugement déclaratoire. Le TAQ possède manifestement le pouvoir d'entendre les appels des décisions rendues par la personne désignée et, dans les affaires étudiées, par le comité de révision en matière de droit à l'enseignement dans la langue de la minorité. De plus, le législateur québécois a donné à ce pouvoir un caractère exclusif. Hormis certaines exceptions précises que nous examinerons plus loin, notre Cour, et tous les tribunaux judiciaires, devraient respecter l'intention manifeste du législateur.

39 En outre, l'exclusivité de la compétence du TAQ — dans ce domaine — est confirmée par l'art. 31 du *Code de procédure civile*, L.R.Q., ch. C-25. En effet, cet article prévoit que la Cour supérieure demeure le tribunal de droit commun, sauf dans les cas où une disposition formelle de la loi a attribué exclusivement cette compétence à un autre tribunal. Cette situation se présente en l'espèce, puisque le législateur québécois a expressément attribué au TAQ la compétence en cause. L'article 31 se lit :

31. La Cour supérieure est le tribunal de droit commun; elle connaît en première instance de toute demande qu'une disposition formelle de la loi n'a pas attribuée exclusivement à un autre tribunal.

40 Le TAQ a été investi du pouvoir exclusif d'entendre les appels en matière de droit à l'enseignement dans la langue de la minorité. Il faut donc respecter ce processus d'appel administratif.

F. *Le pouvoir de réparation du TAQ et l'opposabilité de ses décisions aux conseils scolaires*

41 Selon les appelants, même si le TAQ a compétence sur l'objet du litige, à savoir les droits que l'art. 23 garantit aux demandeurs, il ne détient toutefois pas le pouvoir d'accorder les réparations demandées par les appelants, et se trouve ainsi dépourvu de compétence à l'égard des conseils scolaires anglophones en cause. Le TAQ n'a pas, affirment les appelants, le pouvoir d'accorder les réparations demandées. D'une part, il ne peut prononcer de déclaration formelle d'invalidité. D'autre part, il ne pourrait accorder une injonction, bien que les appelants reconnaissent la capacité du TAQ à prononcer des ordonnances de sauvegarde en application de l'art. 74 de la *Loi sur la justice administrative*.

42 Ainsi, les appelants plaident qu'il ressort clairement des dispositions de la *Charte de la langue française* que les conseils scolaires ne sont pas des parties à l'instance devant le TAQ. Seuls les parents et le ministre de l'Éducation possèdent cette qualité. Les appelants soutiennent alors que le TAQ n'a pas le pouvoir de prononcer les ordonnances nécessaires — dans les cas où des titulaires de droits à l'éducation en langue anglaise cherchent à exercer ces droits par voie judiciaire.

43 Les intimés répondent que le TAQ possède tous les pouvoirs de réparation nécessaires à l'exercice de sa compétence. L'article 74 investit le Tribunal et ses membres de « tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de leurs fonctions; ils peuvent notamment rendre toutes ordonnances qu'ils estiment propres à sauvegarder les droits des parties ». Les intimés citent comme exemple particulier de ce pouvoir général de réparation le pouvoir reconnu par l'art. 107 de la *Loi sur la justice administrative* de statuer sur une requête présentée devant un membre du Tribunal en vue de suspendre l'exécution de la décision contestée en raison d'une urgence ou d'un risque de préjudice sérieux et irréparable :

107. Un recours formé devant le Tribunal ne suspend pas l'exécution de la décision contestée, à moins qu'une disposition de la loi ne prévoit le contraire ou que, sur requête instruite et jugée d'urgence, un membre du Tribunal n'en ordonne autrement en raison de l'urgence ou du risque d'un préjudice sérieux et irréparable.

Si la loi prévoit que le recours suspend l'exécution de la décision ou si le Tribunal rend une telle ordonnance, le recours est instruit et jugé d'urgence.

44 Nous sommes d'accord pour l'essentiel avec les intimés. Sur la question des réparations, les appelants soulignent à bon droit que le TAQ ne peut prononcer une déclaration formelle d'invalidité. À notre avis, ce motif ne suffit pas pour passer outre à la compétence exclusive du Tribunal. Ainsi que notre Cour l'a décidé dans l'arrêt *Martin*, les réparations constitutionnelles relevant des tribunaux administratifs demeurent effectivement limitées et n'incluent pas les déclarations générales d'invalidité (par. 31). La décision d'un tribunal administratif concluant à l'invalidité d'une disposition législative au regard de la *Charte canadienne* ne lie pas non plus les décideurs qui se prononceront ultérieurement. Comme l'a fait observer le juge Gonthier au par. 31 : « [c]e n'est qu'en obtenant d'une cour de justice une déclaration formelle d'invalidité qu'une partie peut établir, pour l'avenir, l'invalidité générale d'une disposition législative. »

45 Cela dit, un demandeur jouit du droit de soumettre au TAQ une affaire qui soulève la constitutionnalité d'une disposition. Si ce tribunal conclut qu'il y a violation de la *Charte canadienne* et que la disposition en question n'est pas sauvegardée au regard de l'article premier, il peut refuser d'appliquer la disposition pour des motifs constitutionnels et statuer sur la demande comme si elle n'était pas en vigueur (*Martin*, par. 33). Une telle décision resterait cependant susceptible d'un contrôle judiciaire selon

la norme de la décision correcte. Dans ce contexte, la Cour supérieure pourrait examiner intégralement toute erreur commise dans l'interprétation et l'application de la *Charte canadienne*. De plus, le demandeur aurait droit de demander une déclaration formelle d'invalidité à cette étape de l'instance.

46 Il importe également de souligner au sujet des réparations que, s'il est vrai qu'une injonction ne peut émaner que de la Cour supérieure ou l'un de ses juges (nous traiterons davantage de cette question ci-après), les art. 74 et 107 de la *Loi sur la justice administrative* ont attribué au TAQ un pouvoir de réparation très étendu. Le libellé général de l'art. 74 témoigne de l'intention du législateur québécois d'accorder au TAQ les pouvoirs de réparation nécessaires pour sauvegarder les droits des parties. Les appelants, ou tout autre demandeur qui s'adresse au TAQ, devraient donc tenter d'épuiser les recours que leur offre le TAQ au lieu de prétendre que l'absence d'un recours en particulier les oblige à contourner tout le processus administratif.

47 Quant à la question de l'opposabilité d'une décision du TAQ aux conseils scolaires anglophones, nous tenons à répéter que le législateur québécois a choisi d'accorder au TAQ le pouvoir exclusif d'entendre les appels concernant l'accès à l'enseignement dans la langue de la minorité. En appel, le TAQ décidera si l'enfant du demandeur doit être admis dans un conseil scolaire anglophone. Cette décision lie le conseil scolaire, même si ce dernier n'est pas partie à l'appel. Les appelants soulèvent alors l'hypothèse qu'un conseil scolaire qui n'est pas directement intéressé comme partie à un appel devant le TAQ pourrait refuser de se plier à une ordonnance du TAQ. Il s'agit d'une situation purement hypothétique; notre Cour doit agir en présumant que les citoyens, y compris ceux qui siègent aux conseils scolaires, respectent la loi et se conformeront aux ordonnances prononcées par un tribunal administratif dûment

constitué, dans l'exercice de sa compétence en matière de droit à l'enseignement dans la langue de la minorité.

48 Si toutefois l'hypothèse soulevée par les appelants devait se réaliser, nous avons déjà démontré que le TAQ possède de vastes pouvoirs de réparation en vertu de sa loi habilitante. En outre, aux termes de l'art. 17 des *Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec*, (1999) 131 G.O. II, 5616, le TAQ peut appeler en cause un tiers dont la présence est nécessaire pour permettre une solution complète du litige :

17. Toute partie à un recours peut, sur autorisation du Tribunal et aux conditions qu'il fixe, y appeler un tiers dont la présence est nécessaire pour permettre une solution complète du litige.

Le Tribunal peut, d'office, ordonner la mise en cause de toute personne dont les intérêts peuvent être affectés par sa décision.

En théorie, le TAQ pourrait, à la demande d'une partie, appliquer cette disposition pour établir sa compétence à l'égard d'un conseil scolaire si le demandeur a des motifs de croire que ce dernier ne coopérera pas. Le TAQ pourrait alors exercer avec créativité les larges pouvoirs de réparation que lui confère l'art. 74 de la *Loi sur la justice administrative*, pour s'assurer que justice soit rendue.

49 Dans l'éventualité où cette solution s'avérerait impossible, la Cour supérieure conserve son pouvoir résiduel d'accorder une injonction dans les situations urgentes. Passons maintenant à l'examen de la compétence résiduelle de la Cour supérieure.

G. *La compétence résiduelle de la Cour supérieure*

50 Jusqu'à maintenant, nous avons principalement cherché à souligner la nature exclusive de la compétence qui permet au TAQ d'entendre les appels en matière de droit à l'enseignement dans la langue de la minorité. Cependant, il convient de faire les deux mises en garde suivantes au sujet de la compétence résiduelle de la Cour supérieure d'accorder des injonctions dans des situations urgentes et, éventuellement, de statuer sur des contestations mettant directement en cause la constitutionnalité d'un régime législatif.

(1) L'injonction dans des situations urgentes

51 La volonté du législateur d'attribuer au TAQ une compétence exclusive sur la question en cause doit être respectée le plus possible. Cependant, il n'en demeure pas moins que l'art. 751 du *Code de procédure civile* définit l'injonction comme étant « une ordonnance de la Cour supérieure ou de l'un de ses juges ». Ainsi, au sens strict du mot, seule la Cour supérieure a compétence pour accorder une injonction.

52 Toutefois, l'injonction reste une réparation discrétionnaire que les tribunaux ont à maintes reprises refusé d'accorder lorsque d'autres recours étaient possibles (voir D. Ferland et B. Emery, *Précis de procédure civile du Québec* (4^e éd. 2003), vol. 2, p. 435). Ainsi, nous avons cherché dans le présent arrêt à faire ressortir l'exclusivité de la compétence du TAQ et l'étendue de ses pouvoirs de réparation. Par conséquent, la Cour supérieure devrait exercer avec prudence son pouvoir discrétionnaire de consentir des injonctions dans le cadre des demandes d'enseignement dans la langue de la minorité. Pareille réparation ne devrait être accordée, en quelque sorte, que pour pallier les lacunes du processus administratif. De cette manière, l'injonction servirait à compléter le processus administratif plutôt qu'à l'affaiblir.

53 Par conséquent, le recours à la mesure urgente qu'est l'injonction demeure possible dans certaines circonstances, mais il devrait rester l'exception plutôt que la règle. Il ne faudrait pas permettre que ce recours se transforme en un moyen de contourner le processus judiciaire établi ou, comme P.-A. Gendreau et autres le signalent dans *L'injonction* (1998), p. 201 : « . . . l'injonction ou toute autre procédure ne peut être utilisée pour court-circuiter l'exercice de la compétence exclusive d'un tribunal administratif ou pour tenter une révision de sa décision . . . ».

(2) Les contestations mettant directement en cause la constitutionnalité du régime législatif

54 Les cours supérieures peuvent aussi conserver une compétence résiduelle leur permettant de statuer sur des contestations mettant directement en cause un régime législatif, lorsque les circonstances s'y prêtent. Pareille contestation devrait se situer dans un contexte différent des faits entourant les présents pourvois. Dans ceux-ci les appelants ont, en effet, tenté d'obtenir une réparation (le droit à l'enseignement dans la langue de la minorité) en contournant le processus administratif et en s'adressant directement à la Cour supérieure. Sous réserve de ces observations, le législateur ne peut écarter entièrement la compétence résiduelle des tribunaux supérieurs, en particulier lorsque le recours à ces tribunaux s'avère nécessaire pour obtenir une réparation convenable et juste. Comme l'a fait remarquer le juge Lamer dans l'arrêt *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863, p. 882 :

. . . une personne victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la *Charte* canadienne peut obtenir la réparation qui est convenable et juste eu égard aux circonstances. Il en découle en corollaire le principe fondamental selon lequel il doit toujours y avoir un tribunal qui puisse accorder, non seulement une réparation, mais la

réparation qui est *convenable* et *juste* eu égard aux circonstances. [En italique dans l'original.]

Le juge Lamer a poursuivi ses commentaires en reconnaissant le caractère unique des réparations constitutionnelles. Il a aussi fait remarquer, à la p. 893, que lorsque le législateur investit les tribunaux d'instance inférieure du pouvoir d'accorder des réparations constitutionnelles, cette délégation du pouvoir de réparation ne saurait annihiler complètement la compétence des cours supérieures :

. . . une « loi spéciale » ne suffit pas à priver de compétence les cours supérieures, car une réparation constitutionnelle, de même que la possibilité de la faire valoir, ne devrait pas en principe pouvoir être limitée par une loi. Si la limitation du pouvoir de réparation des juridictions de degré inférieur peut être permise, c'est, à mon avis, seulement possible parce que la cour supérieure est à même de combler la carence qui en résulterait.

Comme H. Brun et G. Tremblay le font remarquer dans *Droit constitutionnel* (4^e éd. 2002), p. 187, les tribunaux supérieurs « disposent en principe du pouvoir de contrôler la constitutionnalité des lois ». Ce pouvoir inhérent de veiller au respect de la Constitution exige nécessairement des cours supérieures qu'elles conservent le pouvoir, lorsque les circonstances s'y prêtent, de « combler la carence » mentionnée par le juge Lamer dans l'arrêt *Mills*.

55 Les propos du juge Lamer dans l'arrêt *Mills* s'appliquent tout autant à un cas où, comme en l'espèce, le législateur a confié à un organisme administratif des pouvoirs de réparation en matière de droits constitutionnels. Malgré cette délégation du pouvoir de réparation, la compétence résiduelle et inhérente des cours supérieures subsiste et leur permet d'accorder au besoin la réparation qui est convenable et juste.

VI. Dispositif

56 Pour les motifs susmentionnés, le pourvoi est rejeté. La Cour ne rend aucune ordonnance relativement aux dépens.

Pourvoi rejeté.

Procureur des appelants : Brent D. Tyler, Montréal.

Procureurs des intimés : Bernard, Roy & Associés, Montréal; Ministère de la Justice, Montréal.