



L'Administration
publique québécoise
et le processus
décisionnel

Jean-Pierre Villagoyi



ÉDITIONS
ÉMILE NOURISSAT

Bibliothèque

Fasken Martineau DuMoulin

Suite 3400, Tour de la Bourse

36 La décision définitive ne faisait pas état de ce qui s'était passé à la réunion plénière de la Commission. Comme je l'ai mentionné précédemment, aucune demande de nouvel examen n'a été présentée, de sorte que la possibilité d'obtenir des renseignements sur le processus de consultation de la CRTO a peut-être été perdue. À la lumière de ces faits, il n'existe aucune preuve directe de manipulation de la décision de la formation. Ellis-Don a tenté de renforcer sa preuve en obtenant des éléments de preuve sur ce qui s'était passé pendant le processus de consultation. Elle a cherché à obtenir ces éléments de preuve au moyen d'une requête interlocutoire pour interrogatoire de certains membres et de certains dirigeants de la CRTO. Sa requête ayant été rejetée par la Cour divisionnaire, Ellis-Don s'est trouvée dans une impasse, ne pouvant pas obtenir de la CRTO d'éléments de preuve sur le processus suivi dans son cas en interrogeant ses membres ou ses dirigeants.

37 L'appelante a alors emprunté une nouvelle avenue au cours de l'audition de sa demande de contrôle judiciaire. Le but de son argument est resté le même : démontrer l'ingérence inappropriée de l'ensemble des membres de la Commission dans la décision de la formation. Elle a donc cherché à convaincre les cours que la modification de la décision était de nature factuelle et qu'on pouvait à bon droit déduire que les faits avaient été abordés à la réunion plénière de la Commission. [...]

2 La nature de la modification

38 Le pourvoi repose sur l'argument qu'une modification de l'évaluation des faits a eu lieu. L'appelante a soutenu que cette modification ne s'expliquait que par l'acceptation par la Commission de la théorie factuelle avancée par le syndicat, qui avait initialement été rejetée dans le projet. À partir de cette prémisse, Ellis-Don a fait valoir que, dans les circonstances, il se trouvait assez d'éléments pour écarter la présomption de régularité de la procédure suivie par la Commission et conclure que des questions de fait avaient été discutées à sa réunion plénière. Par conséquent, nous devons en premier lieu examiner la nature de la modification en question.

39 D'entrée de jeu, il faut admettre que la distinction entre les questions de fait et de droit et les questions de droit pur est difficile à faire et que la frontière entre elles est souvent floue. De plus, une procédure de consultation ne se déroule pas d'une manière purement abstraite. Même si les faits sont acceptés, ils sont examinés et la discussion porte sur ces faits. Des questions complexes peuvent parfois surgir. La qualification juridique des faits et le choix même des faits peuvent être abordés. Cela est particulièrement probable lorsqu'une partie essentielle de la preuve n'a pas été prise en considération et que cette erreur est susceptible de modifier toute l'appréciation du droit applicable à l'affaire.

40 Dans l'arrêt *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, une affaire de droit administratif, le juge Iacobucci a examiné la difficulté de distinguer entre les questions de droit et les questions de fait et il a tenté de les définir ainsi, aux par. 35-37 :

En résumé, les questions de droit concernent la détermination du critère juridique applicable ; les questions de fait portent sur ce qui s'est réellement passé entre les parties ; et, enfin, les questions de droit et de fait consistent à déterminer si les faits satisfont au critère juridique. Un exemple simple permettra d'illustrer ces concepts. En droit de la responsabilité civile délictuelle, la question de savoir en quoi consiste la « négligence » est une question de droit. Celle de savoir si le défendeur a fait ceci ou cela est une question de fait. Une fois qu'il a été décidé que la norme applicable est la négligence, la question de savoir si le défendeur a respecté la norme de diligence appropriée est une question de droit et de fait. Toutefois, je reconnais que la distinction entre les questions de droit, d'une part, et celles de droit et de fait, d'autre part, est difficile à faire. Parfois, ce qui semble être une question de droit et de fait se révèle une question de droit, ou vice versa.

Par exemple, dans *Pezim*, précité, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique à la majorité a conclu que constituait une erreur de droit le fait de considérer que de nouveaux renseignements sur la valeur d'éléments d'actif étaient un « changement important » dans les affaires d'une société. Tous étaient d'accord pour dire, dans cette affaire, que le critère approprié était de déterminer si les renseignements constituaient un changement important ; le débat portait sur la question de savoir si l'obtention d'un certain type de renseignements pouvait être qualifiée de changement de cette nature. Dans une certaine mesure, donc, la question ressemblait à une question de droit et de fait. Il s'agissait cependant d'une question de droit, en partie parce que les mots en cause se trouvaient dans une disposition législative et que les questions d'interprétation des lois sont généralement des questions de droit, mais aussi parce que le point litigieux était susceptible de se présenter à nouveau dans bon nombre de cas dans le futur : le débat concernait les types de renseignements et non simplement les renseignements particuliers visés par l'instance. La règle sur laquelle la British Columbia Securities Commission semblait s'être appuyée – le fait que de nouveaux renseignements sur la valeur d'éléments d'actif peuvent constituer un changement important – était une question de droit, parce qu'elle était susceptible de s'appliquer à un grand nombre de cas.

À l'opposé, il arrive que les faits dans certaines affaires soient si particuliers, de fait qu'ils soient si uniques, que les décisions concernant la question de savoir s'ils satisfont aux critères juridiques n'ont pas une grande valeur comme précédents. Si une cour décidait que le

geant en tant que membres du Conseil n'ont sans doute pas plus de « connaissances spécialisées » que leurs collègues siégeant en cour. L'idée que la spécialisation mène à la retenue est fondée sur le cas très typique où un tribunal administratif est formé de non-juges possédant des connaissances spécialisées supérieures à celles des juges, qui sont, dans l'ensemble, des généralistes.

[...]

50 Comme je l'ai indiqué précédemment, le par. 6.1(1) de la Loi établit la composition du Conseil de la magistrature du Nouveau-Brunswick. Celui-ci est formé du juge en chef du Nouveau-Brunswick, d'un juge de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick, de trois juges de la Cour du Banc de la Reine (dont l'un peut être le juge en chef de cette cour), de deux juges de la Cour provinciale et de trois autres membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil. En d'autres termes, au moins 7 des 10 membres du Conseil doivent être juges. Il est évident que, dans la plupart des cas, il faut posséder une vaste formation juridique pour être membre de ce tribunal. Il faut tenir pour acquis que le Conseil est au moins aussi qualifié, et probablement plus qualifié vu sa composition collégiale, qu'un juge de la Cour du Banc de la Reine siégeant seul pour tirer des conclusions relatives à des questions d'indépendance judiciaire, d'inamovibilité et de crainte de partialité. Il serait absurde pour un juge siégeant seul et pour un tribunal d'appel de faire preuve de peu de retenue à l'égard des décisions du Conseil dans un domaine où ils n'ont aucune expertise additionnelle.

51 Le Conseil a également, en fait, un certain niveau de spécialisation que ne possède pas la cour de révision. Dans *Therrien*, précité, le juge Gonthier a noté qu'« avant de formuler une recommandation de destitution à l'endroit d'un juge, [on] doit [...] se demander si la conduite qui lui est reprochée porte si manifestement et si totalement atteinte à l'impartialité, à l'intégrité et à l'indépendance de la magistrature qu'elle ébranle la confiance du justiciable ou du public en son système de justice et rend le juge incapable de s'acquitter des fonctions de sa charge » (par. 147 (au sujet du rapport Friedland, *op. cit.*, p. 89-91)). Pour faire une telle recommandation, il faut examiner de près les questions touchant la partialité, la crainte de partialité et la perception de partialité qu'a le public, tout en portant attention au principe de l'indépendance judiciaire. D'après le juge Gonthier, cet examen donne lieu à « un rôle très particulier, voire unique, tant au niveau du processus déontologique qu'à l'égard des principes de l'indépendance judiciaire protégés par notre Constitution » (par. 148). Bien qu'il ne s'agisse clairement pas du genre de tribunal administratif qui acquiert une expertise à partir simplement du nombre considérable d'affaires dont il est saisi, le fait que le Conseil joue ce rôle spécial et unique lui confère un niveau de spécialisation que ne possèdent pas les cours de révision

D.]

cons

d'un

de d

moir

ques

tion

l'éga

pur i

lorsq

valet

la Cr

aillen

degr

d'aut

que t

tion

c. Qu

les),

droit

la qu

princ

of Br

ni

un ex

te

un ex

ordinaires, lesquelles n'ont traditionnellement jamais traité de telles affaires.

52 Je suis d'avis que les décisions du Conseil doivent jouir d'une certaine autorité et d'un certain caractère définitif. Les soumettre à des normes de révision peu exigeantes minerait cet objectif ainsi que la confiance du public dans l'exécution par le Conseil de son mandat. [...]

Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature), [2002] 1 R.C.S. 249.

D. La nature de la question

Le dernier facteur de l'approche pragmatique et fonctionnelle consiste à déterminer la nature de la question sous étude : s'agit-il d'une question de droit, d'une question de fait ou d'une question mixte de droit et de fait ? La décision d'un décideur administratif prête moins le flanc à la révision lorsque la question dont il traite est une question de fait plutôt qu'une question de droit. En pratique, la question purement factuelle donne lieu à la plus grande déférence à l'égard de la décision du tribunal. Au contraire, une question de droit pur invite à un contrôle plus rigoureux. Ceci est d'autant plus probant lorsque la décision est d'importance générale ou revêt une grande valeur de précédent (Voir notamment : *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 84, par 23). Par ailleurs, la cour peut convenir qu'il est opportun de faire preuve d'un degré élevé de retenue même à l'égard de pures questions de droit, si d'autres facteurs de l'analyse pragmatique et fonctionnelle indiquent que telle est l'intention du législateur. Il en est ainsi lorsque la question de droit est au cœur même de l'expertise du tribunal (*Domtar Inc. c. Québec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 R.C.S. 756). Enfin, s'il s'agit d'une question mixte de droit et de fait, le présent facteur appelle une déférence plus grande si la question est principalement factuelle, et moins grande si elle est principalement de droit (*Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226).

Définir la nature exacte d'une question peut s'avérer cependant un exercice complexe.

35 [...]. En résumé, les questions de droit concernent la détermination du critère juridique applicable ; les questions de fait portent sur ce qui s'est réellement passé entre les parties ; et, enfin, les questions de droit et de fait consistent à déterminer si les faits satisfont au critère juri-

