

Chronique – Les abus de procédure et les recours manifestement mal fondés devant les tribunaux administratifs québécois

Raphaël LESCOP*
EYB2013REP1387 (approx. 43 page(s))

EYB2013REP1387

Repères, Juillet 2013

Raphaël LESCOP*

Chronique – Les abus de procédure et les recours manifestement mal fondés devant les tribunaux administratifs québécois

Indexation

ADMINISTRATIF ; LOI SUR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE ; TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC ; DEVOIRS ET POUVOIRS DES MEMBRES ; PROCÉDURE CIVILE ; PRINCIPES DIRECTEURS ; PROPORTIONNALITÉ DES PROCÉDURES ; TRIBUNAUX ET JUGES ; POUVOIR DE SANCTIONNER LES ABUS DE LA PROCÉDURE ; QUÉRULANCE ; RESPONSABILITÉ CIVILE ; FAUTE ; ABUS DE DROIT ; ABUS DU DROIT D'ESTER EN JUSTICE (ABUS DE PROCÉDURE) ; PRÉJUDICE ; DOMMAGES- INTÉRÊTS ; HONORAIRES EXTRAJUDICIAIRES

TABLE DES MATIÈRES

I- INTRODUCTION

II- LES POUVOIRS IMPLICITES D'UN TRIBUNAL ADMINISTRATIF

- A. Un tribunal administratif est « maître de sa procédure »
- B. Des allégations déjà entendues et tranchées devant une autre instance
- C. Un recours tardif ou un délai indu dans le déroulement du dossier
- D. La conduite abusive d'une partie
 - 1. Le défaut répété de se conformer à une ordonnance de communication d'un document ou d'un élément matériel de preuve
 - 2. La spoliation de documents ou d'éléments matériels de preuve
 - 3. Le parjure
 - 4. L'intimidation d'un témoin
 - 5. Le comportement vexatoire et quérulent
 - 6. Le manque de respect à l'égard du système judiciaire
- E. Un recours manifestement mal fondé ?
- F. D'office ou à la demande d'une partie ?

III- LES POUVOIRS EXPLICITES D'UN TRIBUNAL ADMINISTRATIF

- A. Le recours « frivole », « dilatoire », « vexatoire », « abusif », « porté de mauvaise foi », « mal fondé », « manifestement mal fondé »
 - 1. Le recours manifestement mal fondé
 - 2. Les abus de procédure
- B. D'office ou à la demande d'une partie ?
- C. À tout moment ou seulement au stade préliminaire ?
- D. Les sanctions disponibles
 - 1. Le rejet total ou partiel
 - 2. Une condamnation à des dommages-intérêts
 - 3. Une déclaration de forclusion de s'adresser de nouveau au tribunal administratif, sauf autorisation préalable

IV- CONCLUSION

V- ANNEXE : TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES

- A. Extraits pertinents de lois et règlements habilitants des tribunaux administratifs
- B. Extraits pertinents du Code de procédure civile du Québec

Ce texte est également disponible en [format pdf](#).

Résumé

L'auteur propose une étude approfondie de la jurisprudence de droit administratif portant sur les abus de procédure et les recours manifestement mal fondés. Un avocat plaquant devant un tribunal administratif serait en effet mal avisé d'invoquer dans tous les cas la jurisprudence rendue en vertu des articles 54.1 à 54.6 du Code de procédure civile. La procédure administrative comporte effectivement ses particularités qui sont étudiées dans le présent texte. De plus, l'auteur fait une revue exhaustive des pouvoirs législatifs et réglementaires accordés aux tribunaux administratifs québécois. Ces dispositions sont reproduites en annexe. Cette revue permettra de constater que les tribunaux administratifs ne bénéficient pas tous de pouvoirs équivalents. Dans la foulée de sa réforme de la procédure civile, l'auteur recommande au législateur de s'intéresser également à la procédure administrative et dans la mesure du possible, d'uniformiser les pouvoirs des tribunaux administratifs en cette matière. Ce texte est à jour au 25 avril 2013.

I- INTRODUCTION

[1] Les articles 54.1 à 54.6 du *Code de procédure civile*, entrés en vigueur le 4 juin 2009, confèrent aux tribunaux judiciaires de vastes pouvoirs pour sanctionner les abus de toutes sortes, à toutes les étapes de la procédure civile.

[2] Ils complètent les articles 4.1 et 4.2 *C.p.c.*, entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2003, qui codifient le principe de la proportionnalité des actes de procédure. En vertu de ces dispositions, les tribunaux doivent chercher à « éviter la complexification inutile de certains dossiers », à « assurer le justiciable que les procédures entreprises ont l'effet de faire cheminer le dossier de façon efficace vers l'issue finale » et à « cerner les débats, les centrer sur ce qui est important »¹.

[3] Depuis leur entrée en vigueur, ces dispositions du *Code de procédure civile* ont donné lieu à une jurisprudence abondante sur la problématique des abus de procédure.

[4] Cette problématique n'est toutefois pas exclusive aux tribunaux judiciaires. Tout comme ceux-ci, les tribunaux administratifs, et autres entités administratives investies d'une fonction juridictionnelle, sont également aux prises avec des recours ou autres requêtes manifestement mal fondés, frivoles ou dilatoires, des comportements de parties dictés par la mauvaise foi, des auditions qui s'éternisent par pure tactique d'épuisement, etc.

[5] Deux séries de questions se posent alors.

[6] Premièrement, étant « maître de sa procédure », les tribunaux administratifs bénéficient-ils d'un pouvoir implicite pour se prémunir contre les abus de procédure ? Dans l'affirmative, quelles sont les limites inhérentes à ce pouvoir ? Quelles sont les modalités de l'intervention du tribunal ? Quelles sont les sanctions pouvant être imposées à la partie responsable de l'abus ?

[7] Ces questions ont leur importance puisque certains tribunaux administratifs, comme la Régie des alcools, des courses et des jeux et la Commission des transports du Québec, ne possèdent pas de pouvoir explicite dans leur loi habilitante leur permettant d'imposer une sanction à une partie responsable d'un abus de procédure.

[8] Pour y répondre, nous étudierons la jurisprudence de droit administratif provenant du Québec, mais également des autres provinces canadiennes. En effet, comme l'écrit le professeur Ouellette, la *common law* est la « source du droit administratif partout au Canada et [...] [s]es règles ne sont pas écartées par les lois qui n'en parlent pas »². Il ajoute que la contribution de la *common law* « est particulièrement riche dans le cas particulier de la procédure quasi judiciaire »³.

[9] Aussi, lorsque nécessaire, nous référerons à la jurisprudence en matière d'abus de procédure en droit judiciaire. En effet, si le régime du *Code de procédure civile* ne constitue pas une source obligatoire pour un tribunal administratif, rien ne l'empêche toutefois « de reprendre à son propre compte, de façon ponctuelle et volontaire, des solutions propres au droit judiciaire »⁴. Toutefois, comme nous l'expliquerons, cette règle

comporte ses limites et ne permet pas à un tribunal administratif de s'attribuer des pouvoirs « substantifs » accordés aux tribunaux judiciaires dans le *Code de procédure civile*⁵. Par exemple, à moins que sa loi habilitante ne le prévoit expressément, un tribunal administratif ne pourra condamner une partie responsable d'un abus de procédure à des dommages-intérêts (voir section III-D-2) ; en cas de quérulence d'une partie, il ne pourra pas non plus interdire à cette partie de s'adresser de nouveau à lui, sauf autorisation préalable (voir section III-D-3).

[10] Deuxièmement, quels sont les tribunaux administratifs qui, contrairement à la Régie des alcools, des courses et des jeux, possèdent des pouvoirs explicites dans leur loi habilitante leur permettant de prévenir et de sanctionner les abus de procédure ? Ces tribunaux ont-ils des outils similaires à ceux prévus aux articles 54.1 à 54.6 C.p.c. ? Bénéficient-ils de la gamme de sanctions prévues par le législateur aux articles 54.4 à 54.6 C.p.c. ? Peuvent-ils, doivent-ils, suivre les enseignements fournis par la jurisprudence portant sur les articles 54.1 à 54.6 C.p.c. ?

[11] Pour répondre à ces questions, nous ferons une revue des lois habilitantes (et règlements connexes) de plusieurs tribunaux administratifs québécois et autres entités administratives investies d'une fonction juridictionnelle. Nous vous référons à cet égard au premier tableau se trouvant en annexe.

[12] Cette revue permettra de constater que si certains tribunaux administratifs ne bénéficient pas de pouvoir exprès sur la question, d'autres peuvent s'appuyer sur des dispositions précises ayant, à l'évidence, inspiré le législateur dans la rédaction du texte des articles 54.1 à 54.6 C.p.c.

[13] Cette revue permettra également de constater que le législateur n'accorde pas nécessairement les mêmes pouvoirs aux tribunaux administratifs afin de prévenir et sanctionner les abus de procédure. Ceci soulève la question de savoir si c'est à dessein que le législateur a octroyé des pouvoirs différents ou si cela résulte simplement du hasard, les textes des dispositions ayant été rédigés par des équipes de rédacteurs-légistes différentes, à des époques différentes.

II- LES POUVOIRS IMPLICITES D'UN TRIBUNAL ADMINISTRATIF

A. Un tribunal administratif est « maître de sa procédure »

[14] Un tribunal administratif est « maître de sa procédure » sans qu'il soit nécessaire qu'une disposition de la loi lui accorde ce pouvoir. En effet, « [t]he authority to develop the necessary procedure to effect a mandate is implicit in the grant of that mandate »⁶.

[15] Au Québec, ce pouvoir est confirmé dans plusieurs lois habilitantes de tribunaux administratifs. Par exemple, l'article 11 de la *Loi sur la justice administrative*⁷ prévoit que « [l']organisme est maître, dans le cadre de la loi, de la conduite de l'audience ». L'article 56 du *Règlement sur les règles de procédure du Bureau de décision et de révision* prévoit que « [l]e tribunal est maître de la conduite de l'audience »⁸.

[16] Étant maître chez lui, un tribunal administratif « peut prémunir sa propre procédure contre les abus »⁹. Ce pouvoir implicite va de soi et « est conforme au sens commun »¹⁰. En effet, « une commission ou un tribunal doit pouvoir, dans une certaine capacité, se protéger des parties qui ont recours de façon indue à sa procédure »¹¹.

[17] Ainsi, « il semble parfaitement régulier » pour un tribunal administratif « en début d'enquête, d'entendre des requêtes préliminaires afin de débroussailler la procédure »¹².

[18] De façon générale, l'abus de procédure est décrit en *common law* comme constituant une procédure injuste au point qu'elle soit contraire à l'intérêt de la justice¹³, une procédure oppressive ou vexatoire¹⁴ ou une procédure qui viole les principes fondamentaux de justice sous-jacents au sens de l'équité et de la décence de la société¹⁵.

[19] Il faut toutefois éviter de définir avec trop de précision l'abus de procédure. À ce sujet, le juge Finlayson, de la Cour d'appel de l'Ontario, écrit :

Abuse of process is a discretionary principle that is not limited by any set number of categories. It is an intangible principle that is used to bar proceedings that are inconsistent with the objective of public policy.¹⁶

[20] Au même effet, Lord Diplock écrit en 1981 :

It would, in my view, be most unwise if this House were to use this occasion to say anything that might be taken as limiting to fixed categories the kinds of circumstances in which the court has a duty (I disavow the word discretion) to exercise this salutary power.¹⁷

[21] Nous proposons ci-après une étude des types d'abus de procédure les plus fréquemment mentionnés en jurisprudence. Pour éviter la redondance lorsque nous traiterons des pouvoirs explicites des tribunaux administratifs à la partie III, nous incluons dans cette partie de la jurisprudence provenant tant des tribunaux qui n'ont pas un pouvoir explicite de rejeter un recours en raison d'un abus de procédure que ceux qui possèdent un tel pouvoir. C'est le cas par exemple du Tribunal administratif du Québec qui selon l'article 115 de la *Loi sur la justice administrative* « peut, sur requête, rejeter un recours qu'il juge abusif ou dilatoire ou l'assujettir à certaines conditions »¹⁸. En effet, dans les deux cas, l'analyse visant à déterminer s'il y a, ou non, abus de procédure est la même.

[22] Précisons que la doctrine de l'abus de procédure n'est pas la seule doctrine en *common law* qui permet à un tribunal de rejeter sommairement un recours sans pouvoir explicite dans sa loi habilitante. D'autres doctrines, plus spécifiques, peuvent être invoquées comme celle de la chose jugée (ou *res judicata* ou *issue estoppel*) ou du *functus officio*¹⁹. Aux fins du présent texte, nous nous concentrons toutefois sur la doctrine de l'abus de procédure.

B. Des allégations déjà entendues et tranchées devant une autre instance

[23] Un abus de procédure peut avoir lieu si les allégations à la base du recours ont déjà été entendues et tranchées devant une autre instance. Bref, lorsque le litige entrepris a essentiellement pour but de rouvrir un débat déjà tranché²⁰.

[24] L'arrêt de principe sur ce type d'abus de procédure est *Ville de Toronto c. S.C.F.P.*²¹. Après avoir été déclaré coupable d'agression sexuelle sur un mineur, Glenn Oliver a réussi à repousser sa déclaration de culpabilité devant un arbitre de grief sans apporter aucune preuve de fraude ni aucun nouvel élément de preuve non disponible au procès criminel. L'arbitre a conclu néanmoins que M. Oliver a été congédié sans motif valable.

[25] Le principe de l'*issue estoppel* n'était pas directement applicable à cette situation, car il n'y avait pas identité de parties dans les instances criminelle et administrative. Néanmoins, la Cour suprême du Canada conclut que l'arbitre de grief aurait dû déclarer irrecevable la contestation indirecte de la condamnation criminelle de M. Oliver en vertu de la doctrine plus large de l'abus de procédure. Elle annule donc la décision de l'arbitre.

[26] Les principes fondant l'application de la doctrine de l'abus de procédure à cette situation sont les suivants : le maintien de l'intégrité du processus judiciaire afin d'éviter les résultats contradictoires, la protection du principe du caractère définitif des instances si important pour la bonne administration de la justice et la préservation des ressources des tribunaux et des parties²².

[27] La Cour suprême du Canada conclut comme suit :

Ces décisions contradictoires mettraient inévitablement la Ville de Toronto dans une situation où une personne condamnée pour agression sexuelle est rétablie dans un emploi qui la met en contact avec des jeunes très vulnérables comme la victime de l'agression dont elle a été déclarée coupable. On peut supposer que cela induirait le public informé et sensé à évaluer le bien-fondé de l'un ou l'autre des jugements relatifs à la culpabilité de l'employé. L'autorité et l'irrévocabilité des décisions de justice visent précisément à éliminer la nécessité d'un tel exercice.

De plus, l'arbitre est beaucoup moins en mesure de rendre une décision correcte sur la culpabilité que le juge présidant une instance criminelle — ou que le jury —, qui dispose pour le guider de règles de preuve axées sur la recherche équitable de la vérité ainsi que d'une norme de preuve exigeante, et qui a l'expérience des questions en cause. Qui plus est, la norme de contrôle applicable aux conclusions de l'arbitre, en cas de contestation, est moins exigeante que celle qui s'applique aux décisions des juges de cours criminelles. Bref, il n'y a rien, dans une affaire comme la présente espèce, qui milite contre l'application de la doctrine de l'abus de procédure pour interdire la remise en cause de la déclaration de culpabilité de l'employé. [...]²³

[28] Dans *Morin c. Natrel inc.*, la Régie des alcools, des courses et des jeux a écarté sommairement, pour ce motif, la plainte de M^{me} Morin concernant un concours publicitaire tenu par Natrel²⁴. En effet, la Régie avait rejeté quelques mois plus tôt une plainte déposée par la mère de M^{me} Morin (M^{me} Bétournay) concernant le même concours publicitaire et la même question en litige.

[29] La Régie écrit :

La saine administration de la justice administrative demande que l'on évite de multiplier *ad infinitum* des procédures redondantes qui mobilisent les instances décisionnelles aux frais des contribuables et au dépens des justiciables dont les recours se trouvent ainsi retardés.²⁵

[30] La décision de la Régie a été confirmée par le Tribunal administratif du Québec²⁶.

[31] Les mêmes motifs peuvent aussi justifier un tribunal administratif de rejeter sommairement, sur la base de la doctrine de l'abus de procédure, un recours qui a été entrepris en violation d'une entente à l'amiable qui a terminé une instance entre les parties²⁷.

[32] Toutefois, la doctrine de l'abus de procédure, comme toutes les autres doctrines élaborées par les tribunaux dans l'intérêt de la justice, ne doit pas être appliquée mécaniquement et exige une analyse au cas par cas²⁸. La Cour suprême du Canada l'a rappelé récemment dans *Penner c. Niagara (Commission régionale de services policiers)* alors qu'elle étudiait la doctrine de l'*issue estoppel*. Dans cette affaire, Wayne Penner avait déposé à la fois une plainte disciplinaire et une action civile en dommages-intérêts à l'encontre de deux policiers pour motifs d'arrestation illégale et usage de force injustifiée. La plainte disciplinaire ayant été rejetée, M. Penner était-il autorisé à poursuivre son action civile ? La Cour suprême du Canada répond par l'affirmative et ce faisant, casse l'arrêt de la Cour d'appel d'Ontario. Elle conclut :

Compte tenu du régime législatif et des objets et enjeux financiers fort différents des deux types d'instance, les parties ne pouvaient pas raisonnablement envisager que l'acquiescement des agents de police à l'audience disciplinaire serait déterminant quant à l'issue de l'action civile intentée par M. Penner. Il s'agit de considérations importantes dont la Cour d'appel n'a pas tenu compte lorsqu'elle a apprécié les autres facteurs telles la participation de M. Penner à titre de partie et les garanties procédurales de l'instance administrative. De plus, cette application de la préclusion a eu pour effet d'utiliser la décision rendue par le délégué du chef de police pour soustraire le chef de police à l'action civile.²⁹

C. Un recours tardif ou un délai indu dans le déroulement du dossier

[33] Un abus de procédure peut avoir lieu lorsque le délai écoulé entre les faits à la base du recours et les procédures administratives est « inacceptable au point d'être oppressif et de vicier les procédures en cause »³⁰.

[34] L'arrêt de principe quant à ce type d'abus est *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*³¹. La Cour suprême du Canada y enseigne que ce n'est pas le délai en soi qui constitue l'abus de procédure. Le délai doit avoir compromis l'équité de l'audience ou avoir causé un préjudice important à une partie (par exemple au plan psychologique ou de la réputation) au point de déconsidérer l'administration de la justice. Les derniers cas sont beaucoup plus rares³².

[35] Par exemple, dans *Manoir Archer inc. c. Tribunal des droits de la personne*³³, la Cour supérieure casse une décision du Tribunal des droits de la personne qui avait refusé de rejeter au stade préliminaire le recours de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse entrepris 65 mois (5 ans et 5 mois) après le dépôt de la plainte initiale. Le Tribunal a estimé que le rejet n'est pas la mesure de redressement appropriée et a imposé plutôt la tenue d'une audience accélérée et l'octroi de dépens.

[36] Au soutien de son jugement, la Cour supérieure note que « [l]es problèmes de preuve soulevés par les demandeurs sont réels et causés par le délai excessif et déraisonnable de 65 mois »³⁴. En effet, les deux plaignantes sont décédées en cours d'enquête et plusieurs employés, des témoins-clés, ne sont plus employés par le Manoir Archer. Bref, « le droit des demandeurs à une défense pleine et entière était sérieusement compromis »³⁵.

[37] Ce jugement a été confirmé récemment par la Cour d'appel. Elle écrit :

Avec égards pour le Tribunal, la Cour est d'avis que la réparation retenue, soit le paiement des dépens (et non des honoraires extrajudiciaires) et l'accélération du processus de mise en état du dossier devant lui ne constituaient pas des mesures raisonnables. Dans les circonstances, ces mesures ne font que déconsidérer la confiance des intimées, voire du public, dans le régime du système de protection des droits de la personne instauré par le législateur.

En l'espèce, l'arrêt des procédures s'imposait.

Il faut retenir ici que, selon le Tribunal, les délais encourus « heurtent le sens de la justice et de la décence, minent la confiance du public et déconsidèrent le régime du système de protection des droits de la personne » (par. 91). On peut ajouter que l'objet du recours intenté par la Commission est fort modeste par rapport aux allégations qui ont motivé son intervention à l'origine. Dans sa teneur actuelle, le recours ne peut être qualifié de complexe.

[...]

Finalement, il y a un danger réel que l'équité du processus devant le Tribunal soit compromise, comme il le reconnaît en raison du délai abusif : décès des deux victimes présumées pour lesquelles des dommages sont réclamés, départs d'employés et difficultés de mémoires inhérentes à un délai de plusieurs années d'autant plus que l'âge moyen des usagers est ici très élevé.³⁶

[38] Dans *Cremasco et Commission canadienne des droits de la personne et Société canadienne des postes*³⁷, le membre instructeur écrit ce qui suit concernant le préjudice causé à une partie de devoir se défendre à l'égard d'allégations factuelles remontant à 10 ans :

Dans les faits, la capacité de toute partie de prouver ou de réfuter un cas s'effrite avec le temps. Les frais et les inconvénients associés au litige s'accroissent également, ce qui donne éventuellement lieu au principe de la vexation envisagé dans la doctrine de la chose jugée. Il peut être utile de signaler, dans le présent contexte, que les délais dans l'affaire *Blencoe* étaient de l'ordre de deux ou de trois ans au lieu d'une décennie.

[...]

Il s'agit d'une période de plus de dix ans, ce qui est en soi préjudiciable à l'intimée. Une aussi longue période suffit pour compliquer la collecte des éléments de preuve nécessaires pour préparer une défense. La reconstitution des événements est toujours imparfaite, et toute tentative de repérer les documents pertinents serait difficile et incomplète. Il se peut que des témoins en cause soient décédés, se soient retirés ou aient déménagé. Les installations auront de toute évidence changé, et les processus de travail en vigueur dans les établissements de tri de la Société peuvent avoir évolué entre-temps. Peut-être qu'il n'y a pas lieu de se questionner à ce sujet, mais j'ai suffisamment d'expérience des litiges pour reconnaître le genre de difficulté que cela pose.³⁸

[39] Pour ces motifs, le membre instructeur rejette la plainte au stade préliminaire. Ce faisant, il rejette aussi l'argument selon lequel cette question devrait être uniquement débattue à l'audience plutôt qu'au stade préliminaire. Il écrit :

La plaignante et la Commission peuvent adopter la position que tout préjudice causé à l'intimée doit être abordé dans le cadre d'une audience. Je ne peux accepter ce raisonnement. Si la doctrine de l'abus de procédure s'applique dans la présente affaire, c'est pour les mêmes motifs que ceux de la doctrine de la chose jugée. La difficulté à aborder ces questions lors d'une audience tient au fait qu'une telle manière de procéder permettrait exactement ce que le principe de la chose jugée vise à prévenir, c'est-à-dire une remise en litige de la question, ce qui comporte des frais et des inconvénients considérables pour toutes les parties. Comment cela protège-t-il un intimé contre une vexation ultérieure ?³⁹

[40] Dans *Engel c. Lack*, Hanna Engel reprochait au notaire M^e Lack de ne pas avoir enregistré un testament signé par son frère Abraham Greenbaum en 1989. Devant le Conseil de discipline du Barreau du Québec, M^e Lack admet son erreur et ne se souvient pas de la raison pour laquelle il a omis de le faire. Toutefois, le 21 août 1992, M. Greenbaum a fait un autre testament, devant notaire, qui révoque le premier testament déposé chez M^e Lack. M. Greenbaum est décédé le 20 décembre 2001 et une recherche testamentaire effectuée en 2002 révèle que le premier testament n'avait pas été enregistré. Bien que M^e Lack ait effectivement commis une erreur, le syndic a refusé de porter plainte, car les héritiers ont été informés de

l'existence du premier testament en 1989. De plus, le testament de 1989 a été révoqué par le testament de 1992. M^{me} Engel décide tout de même de porter plainte elle-même en 2009, soit 20 ans après l'infraction reprochée. Le Tribunal des professions rejette la plainte en ces termes :

Lorsque le testament non enregistré est révoqué en 1992 par un autre testament valide à partir duquel s'est faite la dévolution des biens de M. Abraham Greenbaum, l'erreur de l'intimé est devenue sans conséquence. Vouloir le traduire en discipline près de 20 ans plus tard constitue dans les circonstances une démarche abusive que le Conseil a eu raison de rejeter.⁴⁰

[41] Dans *Morin c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, déjà discuté précédemment, le Tribunal administratif du Québec confirme le second motif retenu par la Régie des alcools, des courses et des jeux pour rejeter la plainte de M^{me} Morin concernant un concours publicitaire lancé par Natrel. Le Tribunal écrit :

Sans l'affirmer expressément dans sa décision, la Régie laisse entendre, avec raison, que la plainte déposée par Mme Morin neuf mois après la tenue du concours était tardive. Le Tribunal ne peut qu'être d'accord avec la Régie sur ce point. En effet, pourquoi avoir attendu aussi longtemps alors que l'on sait pertinemment que la Régie est déjà saisie d'une plainte identique ? Que les lois et règlements de la Régie ne fixent pas de délai pour porter plainte n'autorise pas une personne à attendre aussi longtemps et, ainsi, à paralyser une situation pourtant simple. Par ailleurs, pourquoi maintenir sa plainte alors que la Régie et le Tribunal se sont déjà prononcés sur une plainte identique dans l'affaire Bétournay ? Enfin, il ne faut pas oublier de considérer le préjudice causé à la personne gagnante par un tel recours.⁴¹

[42] Toutefois, dans *Fédération des producteurs acéricoles du Québec c. Doyon*⁴², la Cour d'appel rappelle un principe important : le délai en soi ne constitue pas un abus de procédure et il est nécessaire de démontrer un préjudice. Dans cette affaire, la Cour supérieure avait déclaré l'arrêt des procédures à l'égard d'un des intimés (Marcel Doyon) et avait annulé la décision de la Régie des marchés agricoles et alimentaires qui avait refusé d'arrêter les procédures à l'égard de cet intimé. En effet, selon la juge de première instance :

[...] l'absence de toute procédure et de la poursuite du processus d'enquête entre le 31 août 2005 et le 20 novembre 2009 est susceptible de constituer un déni de justice pour tout contribuable contraint à se plier aux exigences de la Régie qui, sans aucune explication, omet de poursuivre le processus d'enquête amorcé 4 ans plus tôt.⁴³

[43] La Cour d'appel casse ce jugement. Premièrement, elle note que la Régie a justifié dans sa décision les délais occasionnés devant elle, causés notamment par des procédures en Cour d'appel et en Cour suprême du Canada sur une décision préliminaire ainsi que par de nombreuses demandes de remise par les avocats de M. Doyon et des autres intimés. Deuxièmement, en faisant référence aux enseignements de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Blencoe*⁴⁴, la Cour d'appel réitère que ce n'est pas le délai en soi qui constitue l'abus de procédure ; il est nécessaire de démontrer un préjudice. Or, la Cour d'appel note que « [l]a requête dont était saisie la juge de première instance ne contena[it] aucune allégation de préjudice, ni d'ailleurs de délai indu »⁴⁵. Il était donc impossible pour la Cour supérieure d'ordonner l'arrêt des procédures devant la Régie.

[44] Aussi, dans *2617-1108 Québec inc./Bar Sexe Mania c. Régie des alcools, des courses et des jeux*⁴⁶, le Tribunal administratif du Québec refuse de rayer des allégations de manquements à la loi par un titulaire de permis d'alcool qui s'échelonnaient sur plus de 10 ans. Le Tribunal y explique que la Régie des alcools, des courses et des jeux ne cherchait pas à sanctionner spécifiquement ces manquements, mais plutôt à mettre en contexte un incident récent qui a justifié la convocation du titulaire.

[45] Ajoutons que si un tribunal administratif peut, en vertu de son pouvoir implicite, rejeter un recours au motif qu'il a été entrepris dans un délai déraisonnable, il ne peut toutefois, sans excéder sa compétence, établir à l'avance un délai après lequel un recours ne pourra être entrepris⁴⁷. Chaque dossier doit être traité, *a posteriori*, de façon individuelle, en fonction de la doctrine de l'abus de procédure.

[46] Ce qui ne veut pas dire que le législateur ne peut établir un délai de prescription dans la loi habilitante d'un tribunal administratif. Par exemple, l'article 99 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*⁴⁸ prévoit que la Régie peut refuser ou cesser d'examiner une plainte « s'il s'est écoulé plus d'un an depuis que le plaignant a eu connaissance des faits qui fondent sa plainte, à moins que le retard ne soit justifié par des circonstances exceptionnelles »⁴⁹.

D. La conduite abusive d'une partie

[47] La doctrine de l'abus de procédure ne s'applique pas uniquement aux procédures en soi, mais vise également le comportement des parties. Nous relevons dans cette section certains types de comportement qui ont été jugés abusifs par les tribunaux.

[48] Tous les comportements abusifs ne conduisent toutefois pas au rejet du recours ou de la défense de la partie fautive. Cette sanction est réservée uniquement aux cas les plus graves⁵⁰, surtout lorsque l'abus n'a pas été causé par la partie elle-même, mais par son procureur.

[49] Par analogie, il est utile de référer aux propos du juge Dalphond dans l'arrêt *Cosoltec inc. c. Structure Laferté inc.*⁵¹. Dans cette affaire, le juge de première instance avait rejeté sommairement une demande reconventionnelle au motif que la demanderesse reconventionnelle n'avait toujours pas transmis des documents visés par des demandes d'engagements souscrits lors d'interrogatoires préalables, et ce, malgré plusieurs rappels.

[50] La Cour d'appel infirme ce jugement et condamne plutôt la demanderesse reconventionnelle à une sanction intermédiaire : une ordonnance de communication de documents et une condamnation à des dommages-intérêts représentant les honoraires d'avocats encourus par la partie adverse afin d'obtenir ces documents.

[51] Le juge Dalphond écrit :

Mais avant de refuser de prolonger un délai de 180 jours à l'égard d'un recours autrement prescrit ou de rejeter une déclaration ou une défense par défaut de respecter un engagement, les juges ne doivent jamais oublier que derrière l'avocat négligent, se cache souvent un client qui en est la victime et qui mérite rarement le rejet sommaire de son recours ou de sa défense.

[...]

L'oubli, le manque de diligence ou la négligence d'un avocat à l'égard de l'échéancier convenu ou des engagements souscrits constituent des manquements au contrat judiciaire. Ils ne sont pas sans conséquence pour l'autre partie. Ils entraînent aussi un certain gaspillage des ressources judiciaires (requête pour être relevé du défaut, requête en prolongation, requête pour sanctions (rejet, radiation, etc.)). Mais ils ne constituent pas pour autant des abus au sens de l'art. 54.1 C.p.c. Il faut en plus de la mauvaise foi, de la témérité du mépris évident pour les règles de procédure ou le contrat judiciaire, ou un détournement des fins de la justice.⁵²

[52] Soulignons toutefois que sauf une autorisation législative expresse, un tribunal administratif ne peut exiger qu'une partie rembourse les honoraires légaux de son adversaire⁵³ — nous y reviendrons plus loin à la section II-D. Ceci limite l'efficacité des sanctions intermédiaires, de rechange qu'un tribunal administratif peut imposer à une partie responsable de ce type d'abus.

1. Le défaut répété de se conformer à une ordonnance de communication d'un document ou d'un élément matériel de preuve

[53] Un tribunal pourra conclure à un abus de procédure si une partie refuse de se conformer à une ordonnance de communication de document rendue par le tribunal administratif, mettant ainsi en péril la possibilité d'une audience équitable entre les parties.

[54] Par exemple, dans *National - Standard Co. of Canada Ltd. v. CAW-Canada, Local 1917*, le plaignant, M. Alfred, a fait défaut de manière répétée de respecter une ordonnance de communication d'un enregistrement de conversations en sa possession qui était au cœur du litige : d'abord, en produisant une version de la cassette qui ne contenait pas la conversation la plus importante ; ensuite, en refusant de produire le restant de la cassette ; enfin, en produisant une version incomplète et manipulée de cette dernière conversation. L'arbitre n'avait pas le pouvoir législatif exprès de rejeter le grief de M. Alfred en raison de sa conduite. Ceci ne l'a pas empêché de rejeter son recours de façon sommaire sur la base suivante :

It is also consistent with the old adage of the courts *ibi jus, ibi remedium*: where there is a right, there is a remedy. Accordingly, if the arbitrator cannot find an adequate remedy to deal with these situations, the parties are forced back on the recourse to the courts. This, in my view, results in an abuse of the arbitration process. It is time-consuming and expensive. It is unreasonable to set up a system which is to settle grievances in a relatively expeditious and inexpensive manner and then not to give it the power to deal with such procedural matters.⁵⁴

[55] Dans *Budget Car Rentals Toronto Ltd. v. United Food and Commercial Workers*, l'arbitre faisait face à un plaignant, M. Botan, complètement désintéressé à son dossier. Celui-ci ne s'est pas présenté à la première journée de l'audition ; n'a jamais cherché à justifier son absence ; et n'a fait aucune démarche pour répondre à une ordonnance de communication, malgré plusieurs rappels. Malgré l'absence de pouvoir exprès lui permettant de rejeter le recours de M. Botan, l'arbitre conclut comme suit :

An arbitrator has the jurisdiction to "require any party to produce documents or things that may be relevant to the matter and to do so before or during the hearing" [...].

[...]

Logic dictates that, if arbitrators have the power to make these types of orders, there must also be authority to enforce the orders made. [...] Thus, a grievance may be dismissed or held to be inarbitrable under the "abuse of process" rubric, where a party fails to produce documents or matters ordered to be produced by an arbitrator. [...]

[...] In exercising the jurisdiction or discretion to dismiss a grievance by reason of an abuse of process however, it must also be remembered that the grievance and arbitration process was established to settle employment related disputes in a relatively expeditious and inexpensive manner. Within this context, it is reasonable to expect that the grievor, who is a party to that process, cooperate with reasonable requests made of him by his union, attend and participate in the hearing set up to deal with his grievance, and comply with the directions and orders of the arbitrator. In this case, the grievor's failure to attend, and his subsequent failure to comply with the order made in the interim award, has resulted in additional time and expense, to both the Union and the Employer.

In all of the circumstances of this case I have concluded that it is appropriate to dismiss the grievance.⁵⁵

[56] Dans *Cloutier c. Citoyenneté et Immigration Canada*⁵⁶, M. Cloutier refusait de faire parvenir à la Commission des lésions professionnelles des documents qu'elle avait spécifiquement requis parce que nécessaires à l'étude de sa contestation. Ceci a conduit l'employeur à demander le rejet du recours car sans ces documents, le recours de M. Cloutier était « manifestement abusif et dilatoire parce qu[e n'ayant] aucune chance de succès »⁵⁷. La Commission a accueilli cette requête en vertu de l'article 429.27 de la *Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles*.

[57] En effet, les documents – essentiels au débat – avaient été requis expressément lors de deux audiences, la deuxième fois « sous le coup d'une ordonnance écrite, formelle »⁵⁸ et comportant un délai précis pour s'y conformer. Une des raisons offertes par M. Cloutier pour refuser de communiquer les documents était qu'il ne voulait pas « donner des armes à son ennemi ». De plus, les documents finalement remis par M. Cloutier étaient non seulement incomplets, mais altérés notamment quant à ses antécédents médicaux.

[58] La Commission écrit :

Le refus par le travailleur d'obtempérer à l'ordonnance du tribunal est à lui seul suffisant pour rejeter sa contestation et accueillir la requête de l'employeur. Le travailleur est l'artisan de son propre malheur. Il a de son propre chef refusé de se plier aux conditions auxquelles son recours a été assujéti conformément à l'article 429.27 de la loi.

Le rejet d'un recours parce qu'abusif ou dilatoire est, d'une certaine façon assimilable à un arrêt de procédures devant les cours de justice. Or, comme le soulignait la juge L'Heureux-Dubé dans l'arrêt *R. c. Power*, [1994] R.C.S. 601, EYB 1994-80059, il est toujours préférable, pour que la justice soit mieux servie, de disposer d'un recours plutôt que d'y mettre fin, même si on est en présence d'abus de procédure, sauf dans des cas « extrêmement rares ».

[...]

Dans le même sens, l'article 429.27 de la loi, devant un cas d'abus, ne prévoit pas automatiquement le rejet d'un recours. En effet, le tribunal, pour tenter de remédier aux effets de l'abus ou aux manoeuvres dilatoires, peut assujettir le recours à certaines conditions. C'est ce qu'a fait le tribunal dans la présente affaire, et ce, non seulement pour protéger les intérêts de l'employeur et son droit à une défense pleine et entière, mais également pour protéger les intérêts du travailleur dont le dossier de contestation apparaissait « manifestement incomplet » dès le 12 mai 2004. C'est ce qu'a fait de nouveau le tribunal

le 31 janvier 2005, cette fois par ordonnance ; ordonnance à laquelle s'est défilé le travailleur en produisant des documents incomplets et altérés.⁵⁹

2. La spoliation de documents ou d'éléments matériels de preuve

[59] Même en l'absence d'une ordonnance préalable de communication de documents ou d'un élément matériel de preuve, le tribunal administratif pourra conclure à un abus de procédure si une partie a détruit intentionnellement des documents ou des éléments matériels de preuve qu'elle savait pertinents à un litige existant ou envisagé. La jurisprudence de droit administratif est peu abondante sur cette question. Nous vous référons donc d'abord à la jurisprudence rendue par les tribunaux judiciaires.

[60] L'arrêt de principe dans la jurisprudence canadienne en droit de la preuve est *McDougall v. Black & Decker Canada Inc.*⁶⁰. Cet arrêt a notamment été cité au Québec dans les affaires *Béton St-Hubert inc. c. Entreprises Kijiji Canada inc.*⁶¹ et *World Assurances Inc. c. Al Imam*⁶². La Cour d'appel de l'Alberta y définit comme suit le terme « spoliation » :

Spoliation in law does not occur merely because evidence has been destroyed. Rather, it occurs where a party has intentionally destroyed evidence relevant to ongoing or contemplated litigation in circumstances where a reasonable inference can be drawn that the evidence was destroyed to affect the litigation.

[...]

Spoliation should not be confused, however, with the unintentional destruction of evidence. [...] ⁶³

[61] Elle établit que sauf dans les cas les plus clairs et graves, la question de savoir s'il y a eu spoliation ou non par une partie doit être déterminée dans le cadre du procès, plutôt qu'au stade préliminaire. Elle écrit à ce sujet :

As a general rule, determining whether spoliation has occurred, and what relief should follow, if any, is a matter best left to the trial judge who can consider all of the surrounding facts. While the court always has the inherent jurisdiction to strike an action to prevent an abuse of process, it should not do so where a plaintiff has lost or destroyed evidence, unless it is beyond doubt that this was a deliberate act done with the clear intention of gaining an advantage in litigation, and the prejudice is so obviously profound that it prevents the innocent party from mounting a defence.⁶⁴

[62] La Cour supérieure du Québec a émis la même opinion dans *Gerling Canada, compagnie d'assurances c. Newman*. Dans cette affaire, la demanderesse soutenait que l'incendie avait été causé par un court-circuit dans un fil alimentant un tapis roulant. Or, les manufacturiers du tapis roulant n'ont pu le faire expertiser puisque la demanderesse ne l'a pas conservé. Estimant que leur droit fondamental à une défense pleine et entière a été violé, les manufacturiers ont demandé le rejet sommaire du recours entrepris à leur encontre sur la base de l'article 165(4) C.p.c. La Cour supérieure a rejeté le moyen d'irrecevabilité en ces termes :

Le tribunal est d'avis que ce moyen est prématuré. Il s'agit d'un moyen de défense au fond et non d'un moyen d'irrecevabilité. Il ne faut pas perdre de vue qu'au présent stade, les faits allégués doivent être tenus pour avérés. Même si, à première vue, il apparaît exorbitant d'obliger les défendeurs à subir un procès en bonne et due forme alors qu'ils ne peuvent, à ce stade, se défendre adéquatement, il se peut que la preuve des faits qui sera éventuellement soumise réussisse à convaincre le tribunal que l'appareil était effectivement défectueux et ce, sans qu'une preuve d'expertise ne soit présentée. Ce n'est qu'après audition au fond qu'il pourra en être décidé.⁶⁵

[63] Enfin, si le rejet du recours et de la défense est effectivement une sanction envisageable dans les cas les plus graves⁶⁶, la sanction principale de la spoliation de documents est celle de la présomption défavorable décrite comme suit par la Cour d'appel de l'Alberta dans *McDougall v. Black & Decker Canada Inc.* :

[...] Once [spoliation] is demonstrated, a presumption arises that the evidence would have been unfavourable to the party destroying it. This presumption is rebuttable by other evidence through which the alleged spoliator proves that his actions, although intentional, were not aimed at affecting the litigation, or through which the party either proves his case or repels the case against him.⁶⁷

[64] À la lumière de ces enseignements, on peut s'interroger si la décision suivante en matière de grief, rendue avant l'arrêt *McDougall v. Black & Decker Canada Inc.*, reflète l'état actuel du droit.

[65] Dans *Ontario (Ministry of Community, Family and Children's Services) v. Ontario Grievance Settlement Board*⁶⁸, la Cour supérieure de l'Ontario était saisie d'une requête en révision judiciaire d'une décision du *Ontario Grievance Settlement Board*. Ce dernier avait rejeté au stade préliminaire la défense de l'employeur (le Ministère) et accueilli le grief de l'employé au motif suivant : le consultant du ministère avait détruit par erreur des documents essentiels au dossier du syndicat, soit des notes d'entretiens avec d'autres employés sur le site du travail. Le syndicat a plaidé avec succès que cette destruction lui causait un préjudice irréparable et rendait impossible une audition juste et équitable. La Cour supérieure a refusé d'intervenir ne considérant pas que la décision de l'arbitre était déraisonnable.

[66] Ainsi, analysé en fonction des enseignements invoqués ci-haut, il serait possible de soutenir que l'arbitre : 1) n'aurait pas dû conclure à la spoliation de documents puisque la destruction n'était pas intentionnelle ; 2) aurait dû renvoyer la question à l'audience au fond plutôt que de la traiter au stade préliminaire ; et 3) aurait probablement dû appliquer la sanction de la présomption défavorable, plutôt que celle du rejet.

[67] Par contre, sur la question de la spoliation ou de la destruction de documents ou d'éléments matériels de preuve, il est possible que des règles particulières existent en matière disciplinaire « qui ne tient pas exclusivement du civil »⁶⁹.

[68] Par exemple, dans *Côté c. Simard*⁷⁰, le commissaire à la déontologie policière reprochait au policier, Serge Côté, d'avoir transmis de faux renseignements à deux journalistes en février 2001. Or, ce dernier n'a appris qu'en mars 2004 qu'il était visé par cette plainte. Dans l'intervalle, le poste de police de Varennes a détruit les enregistrements des conversations téléphoniques tenues entre M. Côté et les deux journalistes. En effet, à cette époque, le poste de police conservait les enregistrements des conversations téléphoniques faites au poste de police uniquement pendant deux ans. Au stade préliminaire, M. Côté a demandé le rejet de la plainte déposée contre lui au motif que son droit à une défense pleine et entière a été brimé.

[69] Traitant tant du moyen préliminaire que du fond de l'affaire, le Comité de discipline a rejeté le moyen préliminaire de M. Côté au motif que la destruction des enregistrements n'était pas déterminante dans l'issue du dossier puisque les deux journalistes et le policier, M. Côté, ont pu être interrogés et contre-interrogés à l'audience. La Cour du Québec a accueilli l'appel de M. Côté et a rejeté sommairement la plainte à l'encontre de M. Côté. Elle écrit :

Aucun élément de preuve indépendante, outre l'affirmation des journalistes, à l'effet que le contenu des articles publiés reflète fidèlement leurs entretiens avec l'appelant, n'a été établi devant le Comité de déontologie.

Dans ce contexte, le Tribunal est d'opinion que l'écoute des enregistrements des conversations téléphoniques aurait justement permis, d'une part, à l'appelant de présenter une défense pleine et entière, et d'autre part, au Comité de déontologie d'évaluer la valeur probante de l'ensemble des témoignages entendus.

Le droit à une défense pleine et entière inclut notamment le droit de mettre en contradiction un témoin avec une déclaration antérieure concomitante aux manquements déontologiques reprochés, ce que justement la destruction des enregistrements téléphoniques a rendu impossible.

Certes, le Tribunal ne peut avoir la certitude que les enregistrements téléphoniques détruits auraient corroboré une version plutôt que l'autre, mais plutôt que leur absence prive l'appelant de faire valoir tous les moyens de défense mis à sa disposition afin de réfuter les prétentions alléguées à son égard.⁷¹

3. Le parjure

[70] Un tribunal pourra conclure à un abus de procédure s'il constate qu'une partie s'est parjurée.

[71] Par exemple, dans *Surrey Memorial Hospital v. Hospital Employees' Union (Rose Grievance)*, il a été mis en preuve que l'employée ayant déposé le grief, Colleen Rose, a menti afin d'obtenir la remise de son audition. Contrairement à ce qu'elle a prétendu, celle-ci n'était pas à l'extérieur de la ville à la date prévue pour l'audition et n'avait même jamais fait des plans pour être à l'extérieur de la ville. L'arbitre conclut à un abus de procédure et rejette le grief en ces termes :

We are satisfied that the Grievor's conduct here is of a kind that, if not addressed, could threaten the viability of arbitration as an efficient, affordable dispute resolution process with the respect of both parties that it needs to function. We are also satisfied that, in view of the flagrant and unmitigated nature of the Grievor's dishonesty and the nature of her claim, dismissal of the grievance does not exceed what is necessary and appropriate to preserve the integrity of the arbitration process. It is justified on the grounds of abuse of process and the duty under Section 2(e) of the Code

It is also justified by the power of an arbitration board under s. 92(a) of the Code to "determine its own procedure". That includes determining how the procedure is to be followed consistent with the duty in s. 2(e) to dispose of the Union's application "in a manner that ... promotes conditions favourable to the orderly, constructive and expeditious settlement of disputes"

In the exercise of that power consistent with the duty imposed by s. 2(e), it is our view that the process of arbitration should not be available to a grievor who has conducted herself in the fashion described in this Award - lying to the Union and, through the Union, making false representations to this Board. This amounts to an abuse of process which focuses on the integrity of the adjudicative system. It is incumbent upon us to remedy an abuse of the arbitration process in order to protect its integrity and society's interest in a fair process. The doctrine of abuse of process allows a grievance to be dismissed because it is so tainted that to allow it to proceed would harm the integrity of the system.⁷²

4. L'intimidation d'un témoin

[72] Un tribunal pourra conclure à un abus de procédure si une partie tente d'intimider un témoin-clé du dossier, par exemple en lui transmettant une lettre lui mentionnant qu'elle pourrait le poursuivre selon le témoignage qu'il rendrait lors de l'audience.

[73] Informé de cette lettre, un arbitre écrit ceci dans *Re Hospital Labour Relations Association (Royal Columbian) and Hospital Employees' Union, Local 180* :

Whatever the real underlying motive and intention of the author of the letter, the average recipient would in all probability feel pressured into tailoring his or her evidence in order to avoid or mitigate future problems. Without further dilating on the point, that is wholly unacceptable interference in the adjudicative process, and something must be done to remedy it.⁷³

[74] L'arbitre refuse toutefois de rejeter sommairement le recours de la partie ayant transmis cette lettre (le syndicat), estimant que les deux conditions suivantes permettraient d'assurer une audience juste et équitable entre les parties : 1) le syndicat ne pourra communiquer d'aucune façon avec le témoin à moins d'une autorisation expresse de la part de l'arbitre ; 2) par exception à la première condition, le syndicat devra envoyer une lettre au témoin lui indiquant qu'il n'entreprendra pas de recours à son encontre en raison du témoignage qu'il rendra dans cette affaire.

5. Le comportement vexatoire et quérulent

[75] Un tribunal pourra conclure à un abus de procédure si une partie a un comportement vexatoire et quérulent à son égard et contre la partie adverse.

[76] Par exemple, dans *Poplawski c. L'Association accréditée du personnel non enseignant de l'Université McGill*⁷⁴, la Commission des relations du travail a rejeté la plainte déposée par Slawomir Poplawski en raison de sa conduite abusive flagrante. Ce dernier n'était pas représenté par un avocat. Il argumentait sans cesse avec les témoins, faisait de longs monologues truffés d'impressions, d'accusations et d'insinuations qui n'étaient pas appuyés par la preuve, manquait de respect envers les témoins, les avocats et la Commission. Il ne tenait compte d'aucune consigne. Tout au long du processus, M. Poplawski a également transmis une multitude de courriels et de lettres au président de la Commission accusant notamment la Commission d'être partielle à son égard. Il tentait aussi par tous les moyens d'interroger une des avocates au dossier, tout en refusant avec véhémence de dévoiler les raisons pour lesquelles il voulait procéder à cet interrogatoire.

[77] La Commission écrit :

La Commission dispose de larges pouvoirs, prévus aux articles 118 et 119 du Code, afin de réaliser son mandat. Elle doit s'assurer de prévenir les abus, notamment en intervenant quand une procédure devient abusive ou dilatoire. Un tel abus couvre non seulement la procédure instituée, mais aussi la partie qui l'initie.

[...]

Les justiciables ont le droit d'utiliser les recours possibles pour faire valoir leurs droits. Les parties intimées et mises en cause ont aussi des droits, dont celui d'être traitées avec civilité. Les tribunaux ont le devoir de s'assurer que le processus judiciaire ne constitue pas qu'une occasion de vengeance pour les plaignants pour discréditer tous ceux qui ne partagent pas leurs opinions, incluant le Tribunal.

La Commission est responsable de la conduite juste et équitable des audiences qu'elle tient. Elle se doit d'intervenir en cas d'abus de procédure, notamment quand elle devient oppressive ou vexatoire, comme dans le présent cas.

[...]

La Commission a fait preuve de patience en entendant pendant trois jours la preuve de monsieur Poplawski, tout en lui faisant de multiples rappels à l'ordre. Elle l'a clairement avisé du rejet de sa plainte en cas de récidive. Sa demande de citation à comparaître à l'endroit de Me St-Amant et ses correspondances des 23 et 24 août adressées au président de la Commission confirment que celui-ci n'a aucunement l'intention de se conformer aux ordonnances rendues. La poursuite de l'audience dans de telles conditions déconsidérerait l'administration de la justice et entraînerait un préjudice important à M.U.N.A.C.A. et à l'Université.⁷⁵

6. Le manque de respect à l'égard du système judiciaire

[78] Un tribunal pourra conclure à un abus de procédure si une partie manque de respect à l'égard du système judiciaire.

[79] Par exemple, dans *Hébergement d'urgence violence conjugale, Vaudreuil-Soulanges c. Vallée*⁷⁶, l'avocat de la requérante avait demandé, la veille de l'audience, la remise d'une audition devant la Commission des relations du travail en raison d'un conflit d'horaire qu'il connaissait depuis fort longtemps. La demande de remise a été refusée et à la suite d'une audition, lors de laquelle aucun témoin de la requérante n'était présent, la plainte de M^{me} Vallée a été accueillie. La requérante a demandé à la Commission de réviser ces deux décisions (la demande de remise et la question au fond), sans succès toutefois. Concernant le caractère abusif de la demande de remise en regard de l'article 118(1) du *Code du travail*, la Commission écrit :

Si tant est qu'il soit nécessaire de recourir à cet article, ce pouvoir de rejet sommaire s'applique parfaitement à la situation dans laquelle se trouvait le commissaire coordonnateur dans l'après-midi du 18 janvier 2005. Il avait devant lui une demande de remise visant une audience prévue pour le lendemain matin. La demande n'exposait qu'un seul motif, soit un autre rendez-vous du procureur, rendez-vous connu depuis plusieurs mois. Au palmarès des motifs pour obtenir une remise, c'est probablement l'un des plus inacceptables. Il dénote une négligence sérieuse de la part du procureur, presque un manque de respect à l'égard du système judiciaire.

Le commissaire coordonnateur aurait été tout à fait justifié dans les circonstances de rejeter sommairement la demande de remise, sans convoquer les parties à une quelconque audience, fut-elle par téléphone. Il est de l'essence d'un rejet sommaire qu'il puisse se justifier à la face même des allégués d'une procédure ou demande qui s'avère abusive, frivole ou dilatoire, en supposant même que les faits allégués soient considérés comme prouvés.

Il n'est pas inutile d'ajouter que décider autrement serait ouvrir la porte toute grande à une situation d'abus à l'endroit des autres parties et de l'ensemble des justiciables qui, patiemment, attendent leur tour d'être entendus. En déposant sa demande de remise à la dernière minute et en exposant, comme M^e Caza le prétend, un seul de ses motifs de remise, la partie requérante ne se trouve-t-elle pas à tenter de placer la Commission et les autres parties devant une sorte de fait accompli si, dans tous les cas, même les plus manifestement frivoles et dilatoires, la Commission doit entendre les parties avant de trancher une simple demande de remise ? Le temps et les effectifs de la Commission ne le permettent tout simplement pas. La situation n'est-elle pas encore plus déplorable si une partie cache des cartes ? Le législateur qui a imposé à la Commission d'appliquer le *Code* avec diligence ne l'a certainement pas pourvu des ressources nécessaires pour faire face à de tels abus de procédure.⁷⁷

E. Un recours manifestement mal fondé ?

[80] Le professeur Ouellette écrit :

Certes la *common law* reconnaît depuis longtemps aux tribunaux administratifs une compétence implicite pour contrôler sommairement les abus de procédure : même en l'absence de texte, un tribunal peut et doit, comme une cour de justice, écarter un recours avant même la présentation de la preuve s'il juge que, quelle que soit la preuve, il serait injuste de procéder, soit parce que le recours est manifestement mal fondé, tardif ou autrement abusif.⁷⁸

[81] Or, par analogie, la Cour d'appel a rappelé dans les arrêts *Acadia Subaru c. Michaud*⁷⁹ et *Paquette c. Laurier*⁸⁰ qu'une procédure manifestement mal fondée ne peut pas être nécessairement considérée comme un abus de procédure. Il faut que la partie l'ayant introduite « had done so in a manner that is so patent, or so frivolous or dilatory as to be an abuse of process »⁸¹ ; il faut être en mesure de « déceler un comportement blâmable » chez cette partie⁸².

[82] À la lumière de cette jurisprudence, peut-être est-il nécessaire de nuancer la proposition du professeur Ouellette selon laquelle un tribunal administratif, en vertu de son pouvoir implicite, peut rejeter au stade préliminaire un recours manifestement mal fondé. Certes, un tribunal « peut prémunir sa propre procédure contre les abus »⁸³. Mais encore faut-il qu'il soit en présence d'un tel abus et comme mentionné ci-haut, un recours manifestement mal fondé n'est pas nécessairement un abus de procédure. Il faut davantage ; il est nécessaire d'associer une mesure de blâme à l'acte de procédure avant de le déclarer abusif.

[83] Le professeur Ouellette cite l'arrêt de la Cour suprême du Canada *Commission des relations du travail c. Cimon Ltée* au soutien de sa proposition selon laquelle même sans texte législatif l'y habilitant, un tribunal administratif peut rejeter sommairement un recours manifestement mal fondé⁸⁴.

[84] Dans cette affaire, la Cour suprême du Canada devait déterminer si l'article 118 du *Code du travail*⁸⁵ exigeait que la Commission tienne une audition formelle (en présence des deux parties) ou si elle pouvait rejeter sur dossier la requête en accréditation d'une partie.

[85] L'article 118 du *Code du travail* se lisait comme suit à l'époque :

118. La Commission doit, avant de rendre une décision sur la révocation ou la révision pour cause d'une décision ou d'un ordre rendu par elle et de tout certificat qu'elle a émis, permettre aux parties de se faire entendre et, à cette fin, leur donner, en la manière qu'elle juge à propos, un avis d'au moins cinq jours francs de la date, de l'heure et du lieu où elles pourraient être entendues.

[86] La Cour écrit :

À ce sujet, la jurisprudence de la Cour d'appel du Québec est bien établie dans le sens que l'obligation impérative d'accorder une audition ne s'applique qu'au cas où il s'agit de prononcer la révocation ou la révision d'une décision. Elle ne prive pas la Commission du pouvoir de rejeter sommairement une requête [en accréditation] manifestement mal fondée en droit.⁸⁶

[87] Bref, il y a lieu de préciser les enseignements de la Cour suprême du Canada dans cet arrêt : c'est lorsqu'un tribunal administratif n'est pas tenu d'accorder une audition formelle aux parties qu'il peut rejeter, sur dossier, un recours qu'il estime manifestement mal fondé. Or, plusieurs lois habilitantes des tribunaux administratifs québécois exerçant une fonction juridictionnelle imposent la tenue d'auditions formelles⁸⁷. L'arrêt *Commission des relations du travail c. Cimon Ltée* n'offre donc pas la réponse recherchée : un tribunal administratif québécois chargé de trancher un litige peut-il rejeter sommairement un recours manifestement mal fondé en vertu de son pouvoir implicite lui permettant de se prémunir contre les abus de procédure ? Pour ce faire, doit-il nécessairement déceler un comportement blâmable chez la partie ayant introduit le recours ?

[88] La question demeure à être tranchée à notre avis et les arguments à présenter de part et d'autre nous apparaissent valables.

[89] Par exemple, comme il a été mentionné précédemment, la doctrine de l'abus de procédure a notamment pour but de protéger la bonne administration de la justice et préserver les ressources des tribunaux et des parties. Même sans comportement blâmable de la part de la partie ayant introduit un recours, comment justifier qu'un tribunal administratif doive passer à travers toutes les étapes d'une audition formelle alors qu'à sa face même un recours apparaît manifestement mal fondé ?

[90] Par contre, peut-on vraiment prétendre qu'un recours manifestement mal fondé, entrepris sans mauvaise foi et témérité par la partie demanderesse, répond à la définition générale d'abus de procédure en droit administratif, c'est-à-dire une procédure injuste au point qu'elle soit contraire à l'intérêt de la justice, une procédure oppressive ou vexatoire ou une procédure qui viole les principes fondamentaux de justice sous-jacents au sens de l'équité et de la décence de la société⁸⁸ ?

[91] Comme nous le verrons à la partie III du présent texte, le législateur accorde à plusieurs tribunaux administratifs le pouvoir explicite de rejeter sommairement des recours manifestement mal fondés. Pour ces tribunaux, la problématique dont il est fait état dans cette section a donc une importance limitée.

F. D'office ou à la demande d'une partie ?

[92] Étant « maître de sa procédure » et ayant le pouvoir implicite de prémunir sa procédure contre les abus, il va de soi qu'un tribunal administratif peut, de son propre chef, soulever la question d'un possible abus de procédure commis par une partie⁸⁹.

[93] Ceci ne signifie pas toutefois qu'un tribunal administratif peut, sans entendre les parties au préalable sur la question, conclure à un abus de procédure et imposer une sanction. À cet égard, la Cour d'appel a été très claire dans *Fabrikant c. Swamy*⁹⁰. Elle y a cassé un jugement qui a rejeté sommairement le recours de M. Fabrikant pour abus de procédure au motif que ce dernier n'avait pas eu l'occasion de s'expliquer concernant l'abus qu'on lui reprochait.

[94] La Cour d'appel écrit :

Ces précisions faites, je n'exprime pas d'avis concernant l'opportunité ou non de faire usage de ces sanctions à ce stade des procédures. Ce qui me paraît déterminant, c'est qu'il ne peut être question d'infliger à une partie quelque sanction que ce soit sans d'abord lui donner l'occasion de s'expliquer. Le droit d'être entendu est un principe fondamental d'équité procédurale qui ne peut souffrir beaucoup d'exceptions. [...]

Aussi, quelles que soient les raisons qui ont pu amener la juge à procéder comme elle l'a fait, force est de constater que la méthode utilisée a eu pour effet de priver l'appelant d'un droit fondamental, cela dit avec les plus grands égards.⁹¹

[95] Plus récemment, dans *Beaudoin c. Kyres*, la Cour d'appel a annulé des conclusions d'un jugement réprimandant la conduite abusive des avocats au seul motif que le juge n'a pas donné l'opportunité aux avocats de faire valoir leur point de vue quant à leur conduite et la sanction envisagée à leur encontre. La Cour d'appel écrit :

Même s'il est permis de douter qu'une méthode plus formelle aurait pu influencer sur les conclusions du jugement entrepris, il n'y a pas lieu de s'écarter de la règle selon laquelle, dans les cas où le juge entend imposer d'office une sanction à une partie ou à son avocat, il « doit [au préalable] en avertir adéquatement les parties, notamment quant aux éléments susceptibles de constituer des abus ainsi que les sanctions qu'il envisage imposer » [*Droit de la famille – 113540*, [2011] QCCA 2099, EYB 2011-198198, par. 5], et leur donner l'opportunité de faire valoir les arguments susceptibles de justifier une issue différente.⁹²

III- LES POUVOIRS EXPLICITES D'UN TRIBUNAL ADMINISTRATIF

A. Le recours « frivole », « dilatoire », « vexatoire », « abusif », « porté de mauvaise foi », « mal fondé », « manifestement mal fondé »

[96] Les pouvoirs législatifs ou réglementaires accordés aux tribunaux administratifs pour rejeter sommairement une procédure sont rédigés de multiples façons. À l'évidence, plusieurs de ces textes ont été rédigés par des équipes de légistes différentes, à des époques différentes.

[97] Nous avons reproduit en annexe le texte des dispositions pertinentes de lois et règlement habilitants de plusieurs tribunaux administratifs québécois. Citons par exemple les dispositions suivantes :

- l'article 115 de la *Loi sur la justice administrative* qui prévoit que le Tribunal administratif du Québec « peut, sur requête, rejeter un recours qu'il juge abusif ou dilatoire ou l'assujettir à certaines conditions »⁹³ (entré en vigueur le 1^{er} avril 1998). Le texte de l'article 429.27 de la *Loi sur les accidents*

de travail et les maladies professionnelles⁹⁴ (entré en vigueur le 1^{er} avril 1998) et de l'article 118(1) du Code du travail⁹⁵ (entré en vigueur le 25 novembre 2002) est au même effet.

- l'article 99 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* qui prévoit que la Régie peut refuser ou cesser d'examiner une plainte « si elle a des motifs raisonnables de croire qu'elle est mal fondée, vexatoire ou faite de mauvaise foi ou que son intervention n'est manifestement pas utile »⁹⁶ (entré en vigueur le 2 juin 1997) ;
- l'article 137.2 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* qui prévoit que la « Commission peut refuser ou cesser d'examiner une affaire si elle a des motifs raisonnables de croire que la demande est frivole ou faite de mauvaise foi ou que son intervention n'est manifestement pas utile »⁹⁷ (entré en vigueur le 14 juin 2006) ;
- l'article 36 de la *Loi sur la fonction publique* qui prévoit que la Commission de la fonction publique « peut refuser d'entendre un appel interjeté conformément à l'article 35 relativement à un concours de promotion, lorsqu'elle estime que la demande est frivole ou faite de mauvaise foi »⁹⁸ (entré en vigueur le 1^{er} avril 1984) ;
- l'article 143.1 du *Code des professions* qui prévoit que « [l]e président du conseil [de discipline] ou le président suppléant peut, sur requête, rejeter une plainte qu'il juge abusive, frivole ou manifestement mal fondée ou l'assujettir à certaines conditions »⁹⁹ (entré en vigueur le 18 décembre 2007) ;

1. Le recours manifestement mal fondé

[98] Un survol de la jurisprudence rendue sur ces dispositions législatives permet de constater qu'elles ont généralement été interprétées comme permettant le rejet sommaire d'un recours manifestement mal fondé, c'est-à-dire un recours qui est « voué à l'échec » et qui « n'a aucune chance de succès », sans nécessité d'une démonstration additionnelle de mauvaise foi, de témérité ou d'un refus injustifié de faire face à l'évidence de la part de la partie l'ayant introduit.

[99] Par exemple, la Commission des lésions professionnelles écrit dans *Henrichon et Ville de Montréal* concernant l'article 429.27 de la *Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles*¹⁰⁰ :

Pour qu'un recours soit déclaré abusif ou dilatoire, il faut qu'un examen sommaire des motifs de contestation en fasse voir la futilité. Quant aux critères nécessaires à l'analyse d'une telle requête, la jurisprudence du tribunal énumère ceux-ci :

- à sa face même, l'appel n'a aucune chance de succès ;
- son caractère futile et dilatoire saute aux yeux ;
- il n'est pas susceptible d'un débat raisonnable ; ou
- il est fait sans droit apparent et ne vise qu'à retarder le processus administratif ou judiciaire.¹⁰¹

[100] Le Tribunal administratif du Québec écrit dans *Roy c. la Commission des transports du Québec* concernant l'article 115 de la *Loi sur la justice administrative* :

Pour qu'un recours soit ainsi jugé abusif ou dilatoire, il est nécessaire de démontrer que celui-ci soulève une question si incontestable et banale qu'elle n'offre aucune possibilité de débat sérieux, ou encore qu'il n'existe aucun fondement raisonnable à la demande dont le Tribunal peut être saisi.¹⁰²

[101] La Commission des relations du travail écrit dans *Syndicat des Métallos, section locale 1-1000 c. Municipalité de Grenville-sur-la-Rouge* concernant l'article 118(1) du Code du travail¹⁰³ :

En conclusion, la demande du syndicat repose essentiellement sur les suppositions et il veut que la Commission fasse enquête aux fins de les étayer. Il n'est donc manifestement pas capable d'amener la preuve de ses spéculations. Il s'agit d'une demande qui, en particulier dans le contexte où elle s'inscrit – c'est-à-dire dans une audience en cours – apparaît frivole, abusive et dilatoire. Elle est manifestement vouée à l'échec.¹⁰⁴

[102] Au sujet de la recevabilité d'une plainte disciplinaire logée à l'encontre d'un juge ayant présidé un procès devant jury, le Tribunal des professions écrit dans *Bédard c. Sabourin* :

L'appelant fait ensuite grief au Conseil de ne pas se prononcer sur le fond, ce qu'il ne fait pas effectivement. Mais ce n'est précisément pas ce que les requêtes préliminaires lui demandaient.

Le Conseil met fin à la procédure disciplinaire en appliquant l'article 143.1 du Code [des professions]. Les termes de cette disposition, de droit nouveau, explicitent le but visé : il s'agit de mettre fin à une plainte qui, de prime abord, et sans qu'il soit nécessaire de s'immiscer dans la preuve factuelle, s'avère « abusive, frivole ou manifestement mal fondée ».

En l'occurrence, le Conseil donne les raisons pour lesquelles il arrive à cette conclusion. À titre d'illustration, si l'intimé jouit d'une immunité contre les plaintes disciplinaires, à quoi cela servirait-il d'entendre toute la preuve ? Ou encore si la plainte, telle que libellée, ne repose sur aucun fondement juridique, quelle serait l'utilité de tenir une audience dont le but ultime consiste à déterminer si un professionnel a fait preuve d'une inconduite violant son code de déontologie ?

Par conséquent, la seule véritable question en litige, selon le Tribunal, que l'appelant se devait de développer dans son mémoire, concerne l'application erronée ou non de l'article 143.1 par le Conseil au regard des éléments plaidés par l'intimé.¹⁰⁵

[103] Nous ne remettons évidemment pas en cause cette jurisprudence.

[104] Nous désirons toutefois attirer l'attention sur une comparaison souvent effectuée dans la jurisprudence de droit administratif avec les moyens préliminaires prévus au *Code de procédure civile*, soit celui prévu à l'ancien article 75.1 C.p.c., à l'article 501 C.p.c. et au nouvel article 54.1 C.p.c.¹⁰⁶.

[105] Par exemple, le Tribunal administratif du Québec écrit dans *Bar Le Diablo c. Régie des alcools, des courses et des jeux* que « l'article 115 L.J.A. prévoit un recours de la nature des articles 75.1 ou 165(4) du *Code de procédure civile* permettant à un tribunal de disposer sommairement d'un recours jugé frivole, dilatoire, manifestement mal fondé ou vexatoire »¹⁰⁷.

[106] Cette comparaison est-elle juste en toutes circonstances ?

[107] Les anciens articles 75.1 et 75.2 C.p.c. (entrés en vigueur respectivement le 1^{er} novembre 1984 et le 1^{er} janvier 1994 et remplacés par les articles 54.1 et suivants du *Code de procédure civile*) se lisaient comme suit :

75.1. En tout état de cause, le tribunal peut, sur requête, rejeter une action ou une procédure si un interrogatoire tenu en vertu du présent code démontre que l'action ou la procédure est frivole ou manifestement mal fondée pour un motif autre que ceux que prévoit l'article 165 ou si la partie qui a intenté l'action ou produit la procédure refuse de se soumettre à un tel interrogatoire.

[...]

75.2. Lorsqu'il rejette, dans le cadre de l'article 75.1, une action ou une procédure frivole ou manifestement mal fondée, le tribunal peut, sur demande, la déclarer abusive ou dilatoire. Il peut alors condamner la partie déboutée à payer des dommages-intérêts en réparation du préjudice subi par une autre partie si le montant en est établi.

[...]

[108] Or, l'étude de la jurisprudence sur ces deux articles fait voir ceci : une demande en justice « frivole ou manifestement mal fondée » n'était pas considérée nécessairement comme « abusive ou dilatoire ». En d'autres termes, le tribunal pouvait conclure au rejet (en vertu de l'article 75.1 C.p.c.) sans nécessairement condamner le demandeur à des dommages-intérêts (en vertu de l'article 75.2 C.p.c.)¹⁰⁸.

[109] L'article 501, al. 1 par. 4.1 (entré en vigueur le 1^{er} janvier 2003), l'article 501, al. 1 par. 5 (entré en vigueur le 1^{er} septembre 1982) ainsi que l'article 524, al. 1 et 2 (entré en vigueur le 22 juin 1979) se lisent comme suit :

501. Dans les 10 jours qui suivent l'expiration du temps fixé pour comparaître, l'intimé peut, par requête, demander le rejet de l'appel, en raison :

[...]

4.1. du fait que l'appel ne présente aucune chance raisonnable de succès ;

5. de son caractère abusif ou dilatoire.

[...]

524. La Cour peut, d'office ou à la requête d'une partie, déclarer dilatoire ou abusif un appel qu'elle rejette ou déclare déserté.

Elle peut condamner l'appelant à payer les dommages-intérêts causés par cet appel si leur montant apparaît au dossier ou s'il est admis par les parties.

[...]

[110] De nouveau, par le seul libellé de ces dispositions, on peut constater qu'un appel ne présentant « aucune chance raisonnable de succès » n'est pas nécessairement un appel qui est « abusif ou dilatoire ». Ceci a été confirmé par la Cour d'appel dans l'arrêt *Kovac c. Gurman*. Ainsi, bien qu'elle ait rejeté sur requête l'appel de M. Gurman, la Cour d'appel a refusé de la condamner à des dommages-intérêts. En effet, même si les griefs d'appel étaient sans fondement et le pourvoi voué à l'échec, l'appel n'était pas abusif ou dilatoire, celui-ci ne constituant pas « un détournement de l'institution ou un usage de la procédure pour des motifs étrangers à la recherche raisonnable de la réformation du jugement de première instance »¹⁰⁹.

[111] Enfin, le nouvel article 54.1 C.p.c. se lit depuis comme suit :

54.1. Les tribunaux peuvent à tout moment, sur demande et même d'office après avoir entendu les parties sur le point, déclarer qu'une demande en justice ou un autre acte de procédure est abusif et prononcer une sanction contre la partie qui agit de manière abusive.

L'abus peut résulter d'une demande en justice ou d'un acte de procédure manifestement mal fondé, frivole ou dilatoire, ou d'un comportement vexatoire ou quérulent. Il peut aussi résulter de la mauvaise foi, de l'utilisation de la procédure de manière excessive ou déraisonnable ou de manière à nuire à autrui ou encore du détournement des fins de la justice, notamment si cela a pour effet de limiter la liberté d'expression d'autrui dans le contexte de débats publics.

[112] Selon les arrêts *Acadia Subaru c. Michaud*¹¹⁰ et *Paquette c. Laurier*¹¹¹ discutés précédemment à la section I-E, un acte de procédure manifestement mal fondé ne sera pas considéré comme « abusif » au sens de l'article 54.1 C.p.c. à moins que la partie l'ayant introduit ait agi de mauvaise foi ou à tout le moins ait eu un comportement blâmable¹¹².

[113] Bref, notre propos sur ce point est le suivant : les tribunaux administratifs et les plaideurs doivent être prudents avant de référer aux moyens préliminaires prévus au *Code de procédure civile*, surtout en ce qui a trait aux tribunaux ayant uniquement le pouvoir de rejeter sommairement un « recours abusif ou dilatoire »¹¹³. En effet, l'expression « recours abusif ou dilatoire » a été interprétée par les tribunaux judiciaires comme exigeant davantage qu'une seule absence de fondement légal ou factuel du recours. Pour que le recours soit déclaré « abusif », il est nécessaire de pouvoir associer une « mesure de blâme » à la partie ayant introduit ledit recours. Or, ceci n'est pas exigé par la jurisprudence de droit administratif citée en introduction de la présente section.

[114] Il existe une autre raison importante qui devrait inciter à la prudence avant de référer aux moyens préliminaires du *Code de procédure civile*. En effet, de façon générale, les tribunaux administratifs sont créés afin de régler rapidement un conflit entre deux administrés ou un administré et une autorité administrative.

[115] À titre d'exemple, citons l'article 2 des *Règles de procédures de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec* qui prévoit que « [l]es présentes règles doivent être interprétées de manière à assurer la conduite simple et rapide des affaires soumises à la Régie de même que l'élimination des dépenses et des délais injustifiés »¹¹⁴. Ou encore l'article 1 du *Règlement sur la preuve, la procédure et la pratique du Comité de déontologie policière* qui prévoit que le présent règlement « vise le traitement simple, souple et rapide des citations et des procédures y afférentes dans le respect des principes de justice naturelle et d'égalité des parties »¹¹⁵.

[116] Or, la multiplication des moyens préliminaires (qui ne sont pas toujours fondés) est susceptible de mettre en péril l'atteinte de cet objectif. Dans un arrêt de 1984, *Collège d'enseignement général et professionnel de Valleyfield c. Gauthier-Cashman*, le juge Vallerand s'est exprimé en ces termes sur la question :

L'arbitrage des griefs est un moyen qu'on a inventé pour régler rapidement les conflits quotidiens qui surviennent à l'intérieur des conventions collectives. On a en revanche parfois motif de croire que l'évocation est, elle, un moyen inventé pour faire tout juste le contraire ; le recours est en effet fréquemment marqué à l'enseigne de la guérilla d'usure plutôt qu'à la justice.

[...]

[...] Je m'en tiendrais au seul cas manifeste d'irrecevabilité et encore là uniquement lorsqu'il y a perspective d'une longue instruction qui ne justifie pas le mal fondé évident et incontestable du droit. Pour le reste : au plus vite au fond où on règlera le tout d'un jet sans risquer de provoquer deux évocations et deux pourvois. Et au diable la guérilla !¹¹⁶

[117] Ce passage est toujours cité en jurisprudence, notamment par la Cour d'appel dans un arrêt rendu en 2010, *Conseil de la magistrature du Québec c. Dubois*¹¹⁷. Nous retenons de ces enseignements de la Cour d'appel qu'un tribunal administratif doit aborder les moyens préliminaires qui lui sont présentés dans une perspective différente de celle d'un tribunal judiciaire.

2. Les abus de procédure

[118] Nous référons aux sections II-B à II-D ci-haut où nous avons étudié les types d'abus de procédure les plus fréquemment invoqués devant les tribunaux administratifs. Comme mentionné, l'analyse est la même que le tribunal ait ou non dans sa loi habilitante un pouvoir explicite de rejeter un recours en raison d'un abus de procédure.

B. D'office ou à la demande d'une partie ?

[119] Même sans pouvoir exprès dans sa loi habilitante, un tribunal administratif peut, de son propre chef, soulever la question d'un possible abus de procédure commis par une partie¹¹⁸. La question n'est toutefois pas aussi claire lorsqu'on étudie le texte de certaines dispositions législatives accordant aux tribunaux administratifs le pouvoir d'intervenir dans de telles situations.

[120] Par exemple, en vertu de sa loi habilitante, la Régie du logement a le pouvoir d'intervenir d'office à l'encontre d'un recours qu'elle juge abusif ou dilatoire, sous réserve évidemment d'avoir entendu au préalable les parties sur la question. L'article 63.2 de la *Loi sur la Régie du logement* se lit comme suit :

63.2. La Régie peut, sur requête ou d'office après avoir permis aux parties intéressées de se faire entendre, rejeter un recours qu'elle juge abusif ou dilatoire ou l'assujettir à certaines conditions.¹¹⁹

[121] Qu'en est-il toutefois de la Commission des relations du travail dont la loi habilitante ne spécifie pas qu'elle peut agir d'office ? L'article 118(1) du *Code du travail* se lit comme suit :

118. La Commission peut notamment :

1° rejeter sommairement toute demande, plainte ou procédure qu'elle juge abusive ou dilatoire ;

[...].¹²⁰

[122] La Cour d'appel a tranché la question dans *Vigeant c. Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ)*¹²¹ : la Commission des relations du travail peut, de son propre chef, soulever la question du rejet sommaire.

[123] Dans cette affaire, la commissaire Moro avait elle-même soulevé lors d'une conférence préparatoire un défaut dans le recours de M. Vigeant. Elle a alors demandé aux parties de lui soumettre des représentations écrites sur la question de savoir si le recours devrait être rejeté sommairement en vertu de l'article 118(1) du *Code du travail*. Après analyse des arguments écrits des parties, la commissaire a rejeté le recours.

[124] Une des questions portées devant la Cour d'appel consistait à savoir si l'article 118(1) du *Code du travail* autorisait la commissaire à soulever elle-même la question du rejet sommaire. La Cour d'appel y répond par l'affirmative. Elle écrit :

Les pouvoirs d'ordonnance et d'intervention prévus aux articles 118 et 119 du *Code du travail* sont conférés à la C.R.T. pour l'aider à accomplir son mandat. Le mode de fonctionnement qu'elle privilégie dans l'exercice de ses pouvoirs fait partie de la sphère d'autonomie que lui reconnaissent la loi et la jurisprudence.

[...]

Il faut rappeler que la décision de rejet sommaire s'inscrivait ici dans le cadre des pouvoirs ayant pour objet d'accélérer le déroulement de l'instance (art. 136 (6) C.t.), pouvoirs conférés au commissaire au stade de la conférence préparatoire. Dans le but de remplir les exigences de l'objectif de célérité et préoccupée par une utilisation rationnelle des ressources de la Commission, la commissaire, entrevoyant la possibilité d'une audition longue et laborieuse (considérant le nombre impressionnant de griefs), a simplement voulu s'assurer que la plainte contre le syndicat présentait une chance raisonnable de succès.¹²²

[125] Ainsi, la Cour d'appel réfère non seulement à l'article 118(1), mais également aux pouvoirs accordés à la Commission aux termes de l'article 136 du *Code du travail* afin de conclure qu'elle peut, de son propre chef, soulever la question du rejet sommaire. L'article 136 se lit comme suit :

136. La conférence préparatoire est tenue par un commissaire. Elle a pour objet :

- 1° de définir les questions à débattre lors de l'audience ;
- 2° d'évaluer l'opportunité de clarifier et préciser les prétentions des parties ainsi que les conclusions recherchées ;
- 3° d'assurer l'échange entre les parties de toute preuve documentaire ;
- 4° de planifier le déroulement de la procédure et de la preuve lors de l'audience ;
- 5° d'examiner la possibilité pour les parties d'admettre certains faits ou d'en faire la preuve par déclaration sous serment ;
- 6° d'examiner toute autre question pouvant simplifier ou accélérer le déroulement de l'audience.

La conférence préparatoire peut également permettre aux parties d'en arriver à une entente et de terminer ainsi une affaire.

[126] Ce qui nous conduit au cas du Tribunal administratif du Québec dont la loi habilitante spécifie que c'est sur requête qu'il peut rejeter un recours qu'il juge abusif ou dilatoire. L'article 115 de la *Loi sur la justice administrative* se lit comme suit :

115. Le Tribunal peut, sur requête, rejeter un recours qu'il juge abusif ou dilatoire ou l'assujettir à certaines conditions.¹²³

[127] Nous n'avons pas repéré de décisions qui débattent spécifiquement du pouvoir du Tribunal administratif du Québec de soulever de son propre chef la question du rejet sommaire.

[128] Malgré le texte de l'article 115 qui indique clairement que le Tribunal administratif du Québec ne peut soulever de son propre chef la question du rejet sommaire, les deux arguments suivants pourraient être soulevés au soutien de la position contraire.

[129] Premièrement, tout comme la Commission des relations du travail, le Tribunal administratif du Québec peut d'office convoquer une conférence de gestion¹²⁴ et une conférence préparatoire¹²⁵ lors desquelles il peut notamment « décider des moyens propres à simplifier ou à accélérer le déroulement de l'instance et à abréger l'audience ».

[130] Deuxièmement, rappelons qu'en vertu du pouvoir implicite de *common law* conféré à tout tribunal administratif, le Tribunal administratif du Québec peut soulever d'office un abus de procédure commis par une partie (voir ci-haut, à la section I-F). Toutefois, il n'est pas acquis qu'un « abus » au sens de l'article 115 de la *Loi sur la justice administrative* puisse en tout temps être qualifié d'abus de procédure tel que défini généralement en droit administratif, c'est-à-dire une procédure injuste au point qu'elle soit contraire à l'intérêt de la justice, une procédure oppressive ou vexatoire ou une procédure qui viole les principes fondamentaux de justice sous-jacents au sens de l'équité et de la décence de la société¹²⁶.

C. À tout moment ou seulement au stade préliminaire ?

[131] L'article 54.1 C.p.c. le mentionne expressément : les tribunaux peuvent, « à tout moment », déclarer qu'un recours est abusif et prononcer une sanction en conséquence. Une requête en vertu de cette disposition peut donc être entreprise à toute étape des procédures : au stade préliminaire, après les interrogatoires préalables, ou encore lors du procès.

[132] La Commission des relations du travail s'est posé la question si, elle aussi, tout comme les tribunaux judiciaires, pouvait agir « à tout moment » en vertu de l'article 118(1) du *Code du travail* qui, rappelons-le, se lit comme suit :

118. La Commission peut notamment :

1° rejeter sommairement toute demande, plainte ou procédure qu'elle juge abusive ou dilatoire ;

[...].¹²⁷

[133] Dans *Khessib c. CLB Uniformes inc.*, la commissaire Heap répond par la négative et conclut que la requête présentable en vertu de l'article 118(1) du *Code du travail* peut être présentée uniquement au stade préliminaire. Elle écrit :

L'article 118(1) du *Code du travail* [...] prévoit que la Commission peut notamment « rejeter sommairement toute demande, plainte ou procédure qu'elle juge abusive ou dilatoire ». Une telle requête est normalement présentée au tout début de l'audience et le requérant allègue alors que les éléments de preuve présents dans le dossier permettent à la Commission de conclure que le recours est voué à l'échec. Or, la présente requête est présentée après la preuve du plaignant. Tel qu'indiqué dans la décision de la Commission, *Tannous c. Corporation Memberworks Canada*, 2007 QCCRT 0576 (voir paragraphes 23 et 24), il ne s'agit donc pas d'une situation visée par l'article 118(1) du *Code*.¹²⁸

[134] Avec égards, nous ne sommes pas convaincus qu'il faut donner autant d'importance au terme « sommairement » qui selon nous, n'implique pas forcément que le rejet doit être prononcé sur dossier, au stade préliminaire.

[135] Par analogie, il est utile de référer à l'ancien article 75.1 C.p.c. qui permettait le rejet d'un recours si un interrogatoire tenu en vertu du *Code de procédure civile* (donc incluant un interrogatoire tenu au procès¹²⁹) démontrait son caractère manifestement mal fondé ou frivole.

[136] Or, bien que la requête en vertu de l'ancien article 75.1 C.p.c. puisse être présentée lors du procès, la Cour d'appel a écrit ceci au sujet de cette disposition : « [l]a modification apportée au *Code de procédure civile* en 1984 (L.Q. 1984, c. 26) est destinée à écarter sommairement les actes de procédure, voire les actions, qui sont voués à l'échec »¹³⁰.

[137] Le terme « sommairement » est défini comme suit dans le dictionnaire Robert : « d'une façon sommaire, brièvement, en résumé ». Bref, à notre avis, rien n'empêche un tribunal de rejeter « sommairement » (dans le sens de brièvement) un recours une fois l'audience au fond amorcée.

[138] Notons par ailleurs que cette question ne fait présentement pas l'unanimité au sein de la Commission des relations du travail.

[139] Dans *Bronsard c. École secondaire François-Bourrin*, la commissaire Bédard conclut que la Commission des relations du travail a le pouvoir de rejeter un recours abusif ou dilatoire lors de l'audience. Elle tire toutefois le pouvoir de la Commission des articles 118(6) et 137.2 du *Code du travail* plutôt que de l'article 118(1) :

D'abord, la requête en rejet est-elle irrecevable parce qu'elle a été soumise après que la plaignante eut présenté sa preuve ?

Pour la Commission, il y a lieu de distinguer la requête en rejet sommaire visée au premier paragraphe de l'article 118 du *Code*, généralement présentée au stade préliminaire, de la requête en rejet pouvant être présentée à tout stade des procédures.

[...]

Il est vrai comme l'a décidé la Commission dans l'affaire à laquelle réfère la plaignante, *Khessib c. C.L.B. Uniformes inc.*, qu'une demande fondée sur cette disposition est normalement présentée au tout début de l'audience quand le requérant allègue que les éléments de preuve au dossier permettent de conclure que le recours est voué à l'échec.

Sans se perdre dans un débat de procédure, soulignons que la Commission n'est pas limitée à entendre les seules demandes en rejet sommaire fondées sur l'article 118 (1°) du *Code*. D'ailleurs, débutant par les mots « La Commission peut notamment » cet article n'est pas limitatif quant à ses pouvoirs. D'autant plus que le paragraphe 6° prévoit qu'elle peut « rendre toute décision qu'elle juge appropriée ».

En outre, l'article 137.2 du *Code* permet à la Commission de déterminer la procédure applicable à un cas particulier en l'absence de disposition spécifique à cet effet, et ce, pour autant qu'elle n'est pas incompatible avec le *Code du travail*. La Commission est donc maîtresse de sa procédure.

La Commission peut entendre la requête qui lui est présentée. [...].¹³¹

[140] Avec égards, pour les motifs énoncés ci-haut, nous ne croyons pas qu'il était nécessaire de prendre cette voie pour donner à la Commission des relations du travail le pouvoir d'entendre une requête en rejet présentée après que la plaignante eut présenté sa preuve.

[141] À notre avis, l'article 118(1) du *Code du travail* confère ce pouvoir.

[142] Tout comme l'article 115 de la *Loi sur la justice administrative* et l'article 429.27 de la *Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles* qui se lisent comme suit :

115. Le Tribunal peut, sur requête, rejeter un recours qu'il juge abusif ou dilatoire ou l'assujettir à certaines conditions¹³².

429.27. La Commission des lésions professionnelles peut, sur requête, rejeter ou assujettir à certaines conditions, un recours qu'elle juge abusif ou dilatoire.¹³³

[143] Tout comme l'article 137.2 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* et l'article 99 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* qui se lisent comme suit :

137.2. La Commission peut refuser ou cesser d'examiner une affaire si elle a des motifs raisonnables de croire que la demande est frivole ou faite de mauvaise foi ou que son intervention n'est manifestement pas utile¹³⁴.

99. La Régie peut refuser ou cesser d'examiner une plainte :

1° si elle a des motifs raisonnables de croire qu'elle est mal fondée, vexatoire ou faite de mauvaise foi ou que son intervention n'est manifestement pas utile ;

[...].¹³⁵

[144] La question à poser est toutefois la suivante. Pour éviter toute ambiguïté, ne serait-il pas opportun d'uniformiser la rédaction des textes et de préciser qu'un recours abusif, dilatoire, manifestement mal fondé, etc. puisse être rejeté à tout stade des procédures ?

D. Les sanctions disponibles

[145] Les articles 54.3 à 54.6 C.p.c. confèrent aux tribunaux judiciaires une vaste gamme de sanctions pouvant être imposées à une partie responsable d'un abus, les plus pertinentes pour les besoins du présent texte étant les suivantes :

- le rejet total ou partiel de la procédure ;
- une condamnation à des dommages-intérêts notamment aux fins de rembourser les honoraires extrajudiciaires encourus en raison de l'abus ;
- si l'abus résulte de la quérulence d'une partie, une interdiction que cette partie introduise une demande en justice à moins d'obtenir l'autorisation préalable du juge en chef.

[146] Ces sanctions peuvent-elles être imposées par un tribunal administratif ? Analysons-les dans l'ordre.

1. Le rejet total ou partiel

[147] Les dispositions législatives étudiées ci-haut permettent, selon le cas, à un tribunal administratif de « rejeter un recours »¹³⁶, de « cesser d'examiner une plainte »¹³⁷, de « refuser ou cesser d'examiner une affaire »¹³⁸, de « refuser d'entendre un appel »¹³⁹. La question est donc : un tribunal administratif peut-il rejeter un recours « en partie », cesser d'examiner une plainte « en partie », refuser ou cesser d'examiner une affaire « en partie », refuser d'entendre un appel « en partie » ?

[148] Sur cette question, la jurisprudence rendue en vertu de l'article 165(4) C.p.c. est utile. Permettez-nous de citer à cet égard un extrait d'un article que nous avons écrit sur la question dans la Revue du Barreau :

La règle a été maintes fois énoncée en jurisprudence depuis l'entrée en vigueur du présent *Code de procédure civile* en 1966 : les tribunaux ne peuvent pas prononcer l'irrecevabilité partielle d'une demande en justice en vertu de l'article 165 (4) C.p.c. Cet extrait d'un arrêt de la Cour d'appel de 1996 est souvent cité :

Tenant pour acquis les faits de la déclaration et le cadre des allégations et des conclusions de la requête en irrecevabilité, il m'apparaît que cette demande était en irrecevabilité partielle du recours qui, incidemment, n'est plus permise par notre *Code de procédure civile* depuis 1966, alors qu'était abolie l'inscription en droit partiel. C'est par défense qu'aurait dû être plaidé le rejet partiel de l'action relatif à la prescription et non par un moyen de non-recevabilité [*Weissglass c. Régie de l'assurance maladie du Québec*, J.E. 96-1123, REJB 1996-65237 (C.A.), p. 15].

En effet, le texte de l'article 191 C.p.c., en vigueur jusqu'en 1966, énonçait ce qui suit : « [i]l y a lieu de plaider en droit à toute ou partie de la demande, lorsque les faits invoqués ou quelques-uns de ces faits ne donnent pas ouverture au droit réclamé ». Or, l'article 165 (4) C.p.c. n'ayant pas repris les termes « ou partie » (« [l]e défendeur peut opposer l'irrecevabilité de la demande et conclure à son rejet [...] [s]i la demande n'est pas fondée en droit, supposé même que les faits allégués soient vrais »), les tribunaux y ont vu une indication claire de la part du législateur que le rejet partiel d'une demande en justice ne pouvait plus être envisagée au stade préliminaire.¹⁴⁰

[149] Bref, nous voyons difficilement comment il serait possible de prétendre par exemple que l'article 115 de la *Loi sur la justice administrative* autorise le rejet partiel d'un recours : le législateur ne le prévoit tout simplement pas (au contraire de l'article 54.3 C.p.c. où le texte est clair).

[150] Ce qui ne signifie toutefois pas que les tribunaux administratifs ne peuvent appliquer les exceptions développées par les tribunaux judiciaires à l'encontre de la règle interdisant le rejet partiel. Nous les résumons ainsi dans le même article cité ci-haut :

Certes, les tribunaux ont tempéré l'application de cette règle au fil des années. Ainsi, ils ont permis l'irrecevabilité totale d'un recours à l'égard d'un codemandeur ou d'un codéfendeur. Ils ont permis l'irrecevabilité de causes d'action individualisées et dissociables, jointes dans un même recours. Plus récemment, en janvier 2009, dans *Corbeil c. Ville de Gatineau*, le juge Gosselin a accueilli une demande d'irrecevabilité partielle au motif que la portion irrecevable de la demande pouvait « être facilement isolée du reste de la demande » [2009 QCCQ 10, EYB 2009-152726, par. 79]. Le juge Gosselin justifiait notamment sa décision en s'appuyant sur le principe de la proportionnalité des actes de procédure, codifié aux articles 4.1 et 4.2 C.p.c. depuis le 1^{er} janvier 2003. Il écrit au paragraphe 91 de son jugement :

Il s'agit en fait de prendre ici en considération la multiplication des coûts et des délais qui résulterait du refus d'accorder l'irrecevabilité partielle quand la partie manifestement mal fondée d'un recours aurait pour conséquence d'assujettir artificiellement le débat judiciaire à un arsenal procédural disproportionné, ou encore de requérir inutilement l'administration d'une preuve longue et coûteuse.¹⁴¹

[151] Tout comme les tribunaux judiciaires, le principe de la proportionnalité des actes de procédure invoqué par le juge Gosselin est un principe qui gouverne également les tribunaux administratifs. Ceci apparaît notamment des pouvoirs qui leur sont conférés dans le cadre des conférences préparatoires¹⁴². Par exemple, nous avons cité ci-haut l'article 136 du *Code du travail* qui permet « de définir les questions à débattre lors de l'audience », « d'évaluer l'opportunité de clarifier et préciser les prétentions des parties ainsi que les conclusions recherchées » et « d'examiner toute autre question pouvant simplifier ou accélérer le déroulement de l'audience ».

[152] De plus, même en l'absence d'une disposition législative l'autorisant, un tribunal administratif pourra rejeter partiellement un recours au stade préliminaire s'il est confronté à un abus de procédure tel que défini généralement en droit administratif, c'est-à-dire une procédure injuste au point qu'elle soit contraire à l'intérêt de la justice, une procédure oppressive ou vexatoire ou une procédure qui viole les principes fondamentaux de justice sous-jacents au sens de l'équité et de la décence de la société¹⁴³. Rappelons que les tribunaux possèdent le pouvoir implicite de se prémunir contre de tels abus. Or, ceux-ci ne prennent pas toujours la même forme et il est important, selon nous, que les tribunaux ne soient pas limités dans leur pouvoir d'y mettre fin dès que possible.

[153] Par exemple, le Tribunal canadien des droits de la personne est parvenu à cette conclusion dans *Cremasco et Commission canadienne des droits de la personne et Société canadienne des postes*¹⁴⁴. La plainte de Collen Cremasco visait deux événements distincts, soit une demande de mutation et une cessation de l'obligation d'adaptation. Or, seule la première partie de la plainte a été rejetée pour les motifs déjà exposés à la section I-C (un recours tardif ou un délai indu dans le déroulement du dossier).

2. Une condamnation à des dommages-intérêts

[154] Si un tribunal administratif est « maître de sa procédure », ce pouvoir ne va pas jusqu'à lui accorder implicitement des pouvoirs « substantifs », lesquels ne peuvent être accordés que par la loi¹⁴⁵. C'est le cas du pouvoir de condamner une partie responsable d'un abus à des dommages-intérêts, notamment aux fins de rembourser les honoraires d'avocats encourus par la partie adverse¹⁴⁶. La loi doit le prévoir.

[155] Par exemple, après avoir conclu à l'absence d'une disposition dans le *Code du travail* permettant l'octroi de dommages-intérêts, la Commission des relations du travail écrit dans *Syndicat des professeurs du collège d'enseignement général et professionnel de St-Laurent c. Maïcas et al.* :

Est-ce à dire qu'une partie qui est l'objet d'une plainte abusive est sans recours devant la Commission ? La réponse est négative puisque le paragraphe 1° de l'article 118 permet à la Commission de « rejeter sommairement toute demande, plainte ou procédure qu'elle juge abusive ou dilatoire ». Bien que d'aucuns puissent considérer qu'il s'agit là d'un remède qui ne permet pas, en toutes circonstances, d'éviter les recours abusifs ou téméraires, force est de constater qu'il est le seul que le législateur a voulu expressément accorder à la Commission.¹⁴⁷

[156] La Cour d'appel réitère ce principe dans l'arrêt récent *Pickard c. Olivier*. Elle y établit que seule la Régie du logement a la compétence pour « statuer sur la nature du comportement des appelants devant elle, notamment le caractère abusif de leurs demandes et amendements »¹⁴⁸. Par contre, elle n'a pas la compétence pour quantifier et attribuer des dommages-intérêts et la partie victime de l'abus de procédure devra s'adresser à la Cour du Québec ou la Cour supérieure à cet égard. Le juge Dalphond écrit :

Ensuite, le droit de réclamer des dommages pour abus du droit d'ester devant la Régie ne peut naître qu'à la suite d'une décision de cette dernière ayant conclu à un recours abusif ou dilatoire. Par analogie avec la jurisprudence de la Cour sous l'art. 524 C.p.c., on peut dire que la détermination du caractère abusif de la procédure (la faute) relève exclusivement de la Régie, alors que le tribunal judiciaire saisi du recours civil n'aura qu'à quantifier le préjudice découlant de cette faute.

De toute façon, dans la plupart des cas, le rejet rapide d'un recours abusif ou dilatoire fera en sorte que le préjudice subi par la partie abusée sera de peu d'importance, s'il en est. Il s'agira donc, dans la majorité des cas, du remède approprié pour la partie visée par la procédure abusive.¹⁴⁹

3. Une déclaration de forclusion de s'adresser de nouveau au tribunal administratif, sauf autorisation préalable

[157] Le principe est le même que pour les sanctions étudiées ci-haut : « que dit la loi ? »¹⁵⁰. Ainsi, à moins que la loi habilitante du tribunal administratif n'accorde expressément cette compétence, celui-ci ne pourra déclarer un plaideur quérulent et l'interdire de présenter une autre procédure, de façon générale ou dans une instance en particulier.

[158] Cette question a été tranchée par la Cour supérieure dans l'affaire *9103-0049 Québec inc. c. Cour du Québec*¹⁵¹ qui concernait la Régie du logement. La juge Nantel écrit :

Dans une décision récente du 17 décembre 2008, Me Anne-Marie Morin, régisseuse, procède à une analyse approfondie sur le sujet : à savoir si un régisseur a compétence de déclarer forclos une partie de produire une nouvelle demande en rétractation. Elle conclut que la Régie détient toute la compétence nécessaire en raison du fait qu'elle possède le pouvoir inhérent même en l'absence de disposition dans la loi habilitante, et ce, afin d'écarter toute procédure constituant un abus.

Avec égard pour l'opinion de Me Morin, le Tribunal n'est pas en accord avec cette conclusion puisqu'il qualifie la nature d'une déclaration en forclusion de règle de fond ou encore, de règle de procédure à caractère substantiel et non de simple règle de procédure car elle interdit à une partie d'exercer ses droits. Normalement, les règles de procédures n'ont pas d'effet sur l'existence d'un droit mais uniquement sur la manière de l'appliquer.

Partant, en l'absence de texte législatif, la Régie du logement ne peut prendre compétence et rendre une telle décision même si, en tant que tribunal administratif, elle peut exercer un contrôle sur ses propres procédures.¹⁵²

[159] Comme le note le juge Dalphond dans l'arrêt *Pickard c. Olivier*¹⁵³, le législateur a réagi rapidement à ce jugement de la Cour supérieure en adoptant, le 10 décembre 2010, la *Loi modifiant la Loi sur la Régie du logement et diverses lois concernant le domaine municipal*¹⁵⁴ entrée en vigueur le jour même qui accorde dorénavant certains pouvoirs qui faisaient défaut. Les articles 26 et 27 de cette loi se lisent comme suit :

26. L'article 9.8 de la *Loi sur la Régie du logement* (RLRQ, chapitre R-8.1) est modifié par l'addition, après le premier alinéa, du suivant :

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

27. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 63, des suivants :

« **63.1.** Les parties doivent s'assurer que toutes demandes ou requêtes choisies sont, eu égard aux coûts et au temps exigés, proportionnées à la nature et à la finalité de la demande et à la complexité du litige ; le régisseur doit faire de même à l'égard d'une demande qu'il autorise ou de toute ordonnance qu'il rend. »

« **63.2.** La Régie peut, sur requête ou d'office après avoir permis aux parties intéressées de se faire entendre, rejeter un recours qu'elle juge abusif ou dilatoire ou l'assujettir à certaines conditions.

Lorsque la Régie constate qu'une partie utilise de façon abusive un recours dans le but d'empêcher l'exécution d'une de ses décisions, elle peut en outre interdire à cette partie d'introduire une demande devant elle à moins d'obtenir l'autorisation du président ou de toute autre personne qu'il désigne et de respecter les conditions que celui-ci ou toute autre personne qu'il désigne détermine. ».

[160] Nous pouvons toutefois constater que le pouvoir conféré par le législateur à l'article 63.2, al. 2 de la *Loi sur la Régie du logement* est différent de celui se trouvant à l'article 54.5 C.p.c. qui se lit comme suit :

54.5. Lorsque l'abus résulte de la quérulence d'une partie, le tribunal peut, en outre, interdire à cette partie d'introduire une demande en justice à moins d'obtenir l'autorisation du juge en chef et de respecter les conditions que celui-ci détermine.

[161] Dans le premier cas, l'interdiction peut être prononcée si la Régie du logement constate « qu'une partie utilise de façon abusive un recours dans le but d'empêcher l'exécution d'une de ses décisions » (le cas précis de l'affaire *9103-0049 Québec inc. c. Cour du Québec*¹⁵⁵ étudiée plus haut). Dans le second cas, l'interdiction peut être prononcée si le tribunal constate que « l'abus résulte de la quérulence d'une partie ».

[162] La différence entre les deux dispositions a été reconnue dans la décision *Mailloux c. Paskesz* rendue par la Régie du logement :

Si le législateur a adopté, en 2010, une disposition similaire à celle de l'article 54.1 alinéa 1 du C.p.c., que doit-on inférer du fait qu'il n'a pas entendu donner à la Régie du Logement le petit frère de l'article 54.5 C.p.c. ?

[...]

Poser la question, c'est y répondre.

En vertu de l'article 63.2 alinéa 1 le tribunal peut qualifier un recours d'abusif. Ce pouvoir de qualification lui a été reconnu par la Cour d'appel qui lui a toutefois dénié le pouvoir de quantifier le quantum de dommages s'y greffant [l'arrêt *Pickard c. Olivier*¹⁵⁶].

Le retrait de ce pouvoir de quantifier et condamner aux dommages et intérêts constitue un autre indice selon lequel le pouvoir de qualification de quérulence et de la sanctionner ne lui sera pas reconnu en raison de la nature même de sa compétence juridictionnelle et de ses limites.

La sanction attachée à la qualification de l'abus est double : l'alinéa 1 prévoit un rejet ou l'imposition de certaines conditions. L'alinéa 2 prévoit que lorsque l'abus trouve sa source dans la finalité avérée de retarder l'exécution de la décision, le tribunal a le pouvoir de déclarer le justiciable forclos.

L'interprétation littérale et grammaticale permet de confirmer que le législateur a entendu attribuer un pouvoir ponctuel et limité, au tribunal afin d'endiguer la problématique propre aux procédures ne visant qu'à retarder l'exécution de décisions.

En conclusion, par leur nature et leur portée, la qualification et les sanctions d'un comportement quérulent constituent des pouvoirs nécessitant une assise législative expresse et précise. Le tribunal est donc d'avis qu'il ne détient pas le pouvoir de déclarer le locataire quérulent.¹⁵⁷

[163] Pour ces motifs, la juge administrative a donc refusé de déclarer le locataire à titre de plaideur quérulent estimant qu'elle n'avait pas la compétence de le faire. Toutefois, comme ce dernier en était effectivement à sa troisième requête en rétractation présentée dans le même dossier et qu'à l'évidence, il cherchait à empêcher l'exécution d'une décision de la Régie de logement, la juge l'a déclaré forclos de présenter une nouvelle demande de rétractation dans le présent dossier à moins d'obtenir l'autorisation du président de la Régie du logement.

[164] L'interprétation du nouvel article 63.2 de la *Loi sur la Régie du logement* ne fait toutefois pas l'unanimité au sein de la Régie du logement. Ainsi, dans la *Luca c. Gestion 9095, s.e.c.*¹⁵⁸, le juge administratif a déclaré une partie à titre de plaideur quérulent et l'a interdit « de déposer tout nouveau recours ou toute nouvelle demande devant la Régie du logement sans obtenir au préalable et après audience l'autorisation du président de la Régie du logement ». Le juge a fondé son pouvoir d'émettre une telle ordonnance sur l'article 63.2, mais également sur l'article 9.8, al. 2 de la *Loi sur la Régie du logement* dont le texte a été reproduit ci-haut.

[165] La question sera tranchée sous peu dans l'affaire *Anestin c. Collantes*¹⁵⁹, la Cour du Québec ayant accueilli le 12 avril 2013 une requête pour permission d'appeler d'une décision de la Régie du logement sur cette question précise :

Est-ce que la juge administrative a erré en droit en indiquant que l'article 63.2 de *Loi sur la Régie du logement* ne permet pas au Tribunal de la Régie du logement d'interdire le dépôt de toute procédure ultérieure d'une partie quérulente et de prononcer une interdiction totale et générale d'introduire une nouvelle demande en justice ?¹⁶⁰

[166] Outre la *Loi sur la Régie du logement*, nous n'avons pas retracé d'autres dispositions législatives qui habilite un tribunal administratif à interdire à une partie d'introduire une demande devant lui. Le Conseil de discipline du Barreau du Québec dans *Thibault c. Amyot*¹⁶¹ et la Commission des relations du travail dans *Richard et Syndicat des travailleuses et travailleurs du Centre de santé et de services sociaux Jeanne-Mance - CSN*¹⁶² l'ont d'ailleurs constaté à l'égard de leur propre loi habilitante.

IV- CONCLUSION

[167] Cette étude a été initialement réalisée aux fins du colloque de la Conférence des juges administratifs du Québec tenu en novembre 2011 intitulé : « La justice administrative : une réforme à compléter ».

[168] Or, les constats tirés nous conduisent effectivement à recommander que le législateur intervienne afin que les tribunaux administratifs bénéficient tous, dans la mesure du possible, de pouvoirs explicites équivalents en matière d'abus de procédure. Par exemple, il est difficilement explicable que le Tribunal administratif du Québec puisse seulement « sur requête » rejeter un recours qu'il juge abusif ou dilatoire, alors que la Régie de l'énergie le peut « sur requête ou d'office ». Aussi, même si ces termes ont été interprétés plus ou moins de la même façon, il est difficilement explicable que le président d'un conseil de discipline peut rejeter « une plainte qu'il juge abusive, frivole ou manifestement mal fondée » alors que le Tribunal administratif du Québec peut simplement rejeter un recours « qu'il juge abusif ou dilatoire ».

[169] Nous recommandons également que le législateur s'inspire des articles 54.1 à 54.6 C.p.c. afin d'accorder aux tribunaux administratifs des outils supplémentaires pour faire face plus efficacement à cette problématique. Pourrait-il envisager par exemple d'accorder à certains tribunaux, comme la Régie du logement, le pouvoir d'octroyer des dommages-intérêts pour compenser les honoraires d'avocat dépensés par une partie en raison de l'abus de procédure de la partie adverse ? En effet, le législateur ne laisse-t-il pas une situation d'abus perdurer en obligeant la partie victime d'un abus de procédure devant la Régie du logement à entreprendre un recours devant la Cour du Québec ou la Cour supérieure pour récupérer ses frais d'avocat ?

[170] Bref, une fois sa réforme du *Code de procédure civile* complétée¹⁶³, le législateur a encore du pain sur la planche !

V- ANNEXE : TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES

A. Extraits pertinents de lois et règlements habilitants des tribunaux administratifs

Tribunal (en ordre alpha.)	Lois ou règlements
Bureau de décision et de révision en valeurs mobilières	<i>Loi sur l'autorité des marchés financiers, RLRQ, c. A-33.2</i> 115.2. Le Bureau détermine les règles de procédure applicables à ses audiences. 115.8. Le Bureau doit, avant de rendre une décision qui affecte défavorablement les droits d'une personne, lui donner l'occasion d'être entendue.
	<i>Règlement sur les règles de procédure du Bureau de décision et de révision, RLRQ, c. A-33.2, r. 1</i> 3. En l'absence de dispositions applicables à un cas particulier, le tribunal ou le Bureau peut y suppléer par toute procédure compatible avec la loi ou ses règles de procédure. [...] 53. Le président du Bureau ou le membre qu'il désigne peut convoquer les parties ou leurs avocats à une conférence préparatoire. Cette conférence peut se tenir par téléphone ou par tout autre moyen approprié. 54. La conférence préparatoire a pour objet : 1° de définir les questions à débattre lors de l'audience ;

Comité de déontologie policière	2° d'évaluer l'opportunité de clarifier et préciser les prétentions des parties, ainsi que les conclusions recherchées ; 3° de favoriser l'échange entre les parties de la preuve ; 4° de planifier le déroulement de la procédure et de la preuve lors de l'audience ; 5° d'examiner la possibilité d'admettre certains faits ou d'en faire la preuve par déclaration sous serment ; 6° d'examiner toute autre question pouvant simplifier ou accélérer le déroulement de l'audience. 56. Le tribunal est maître de la conduite de l'audience. 57. Le tribunal peut statuer séance tenante ou prendre sous réserve toute procédure ou objection préliminaire, interlocutoire ou incidente. 58. Le Bureau ou le tribunal peut, d'office ou sur demande, rejeter de façon sommaire une demande qu'il juge frivole, abusive ou dilatoire ou l'assujettir à certaines conditions.
	<i>Loi sur la police, RLRQ, c. P-13.1</i> 168. Le Commissaire peut refuser de tenir une enquête ou mettre fin à une enquête déjà commencée si, à son avis : 1° la plainte est frivole, vexatoire ou portée de mauvaise foi ; 2° le plaignant refuse de participer à la conciliation sans motif valable ou refuse de collaborer à l'enquête ; 3° la tenue ou la poursuite de cette enquête n'est pas nécessaire eu égard aux circonstances. 221. Le Comité de déontologie policière doit permettre au policier visé par la citation de se faire entendre et de présenter une défense pleine et entière. Si le policier dûment avisé ne se présente pas au temps fixé et qu'il n'a pas fait connaître un motif valable justifiant son absence, ou s'il refuse de se faire entendre, le Comité peut néanmoins procéder à l'instruction de l'affaire en son absence et rendre une décision.
	<i>Règlement sur la preuve, la procédure et la pratique du Comité de déontologie policière, RLRQ, c. P-13.1, r. 2.1</i> 1. Le présent règlement s'applique à toute citation visée à l'article <u>195</u> de la <i>Loi sur la police</i> (chapitre P-13.1). Il vise le traitement simple, souple et rapide des citations et des procédures y afférentes dans le respect des principes de justice naturelle et d'égalité des parties. 9. Toute demande au Comité est formulée au moyen d'une requête écrite, signifiée à la partie adverse, aux autres policiers cités, le cas échéant et déposée au greffe 14. La conférence préparatoire, tenue en présence des parties ou par voie de conférence téléphonique, a notamment pour objet : 1° d'identifier les questions à débattre lors de l'audience ; 2° d'examiner la possibilité d'admettre certains faits ; 3° d'examiner la possibilité d'entente ; 4° de planifier le déroulement de l'audience.

Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, RLRQ, c. A-2.1

Commission d'accès à l'information	137.1. La Commission peut autoriser un organisme public à ne pas tenir compte de demandes manifestement abusives par leur nombre, leur caractère répétitif ou leur caractère systématique ou d'une demande dont le traitement serait susceptible de nuire sérieusement aux activités de l'organisme. Il en est de même lorsque, de l'avis de la Commission, ces demandes ne sont pas conformes à l'objet des dispositions de la présente loi sur la protection des renseignements personnels. 137.2. La Commission peut refuser ou cesser d'examiner une affaire si elle a des motifs raisonnables de croire que la demande est frivole ou faite de mauvaise foi ou que son intervention n'est manifestement pas utile. 137.3. La Commission doit, par règlement, édicter des règles de procédure et de preuve. Ce règlement doit prévoir des dispositions pour assurer l'accessibilité à la Commission ainsi que la qualité et la célérité de son processus décisionnel. À cette fin, il doit encadrer le temps consacré aux instances à partir du dépôt de la demande de révision jusqu'à la tenue de l'audience, le cas échéant. [...] 140. Lorsqu'elle est saisie d'une demande de révision, la Commission doit donner aux parties l'occasion de présenter leurs observations.
Commission des lésions professionnelles	Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles, RLRQ, c. A-3.001 429.13. Avant de rendre une décision, la Commission des lésions professionnelles permet aux parties de se faire entendre. 429.14. La Commission des lésions professionnelles peut procéder sur dossier si elle le juge approprié et si les parties y consentent. 429.27. La Commission des lésions professionnelles peut, sur requête, rejeter ou assujettir à certaines conditions, un recours qu'elle juge abusif ou dilatoire. 429.33. S'il le considère utile et si les circonstances d'une affaire le permettent, le président ou le commissaire désigné par celui-ci peut convoquer les parties à une conférence préparatoire. 429.34. La conférence préparatoire est tenue par un commissaire. Celle-ci a pour objet : 1° de définir les questions à débattre lors de l'audience ; 2° d'évaluer l'opportunité de clarifier et préciser les prétentions des parties ainsi que les conclusions recherchées ; 3° d'assurer l'échange entre les parties de toute preuve documentaire ; 4° de planifier le déroulement de la procédure et de la preuve lors de l'audience ; 5° d'examiner la possibilité pour les parties d'admettre certains faits ou d'en faire la preuve par déclaration sous serment ; 6° d'examiner toute autre question pouvant simplifier ou accélérer le déroulement de l'audience. Dans la division de la prévention et de l'indemnisation des lésions professionnelles, les membres visés à l'article 374 peuvent participer à la conférence, s'ils sont disponibles pour ce faire. Règlement sur la preuve et la procédure de la Commission des lésions professionnelles, RLRQ, c. A-3.001, r. 12

Commission des relations du travail	28. Le commissaire peut refuser de recevoir une preuve qui n'est pas pertinente, qui est inutilement répétitive ou qui n'est pas de nature à servir les intérêts de la justice. Code du travail, RLRQ, c. C-27 114. La Commission est chargée d'assurer l'application diligente et efficace du présent code et d'exercer les autres fonctions que celui-ci et toute autre loi lui attribuent. [...] 117. Avant de rendre une décision, la Commission permet aux parties de se faire entendre. Elle peut toutefois procéder sur dossier si elle le juge approprié et si les parties y consentent. En matière d'accréditation, l'obligation prévue au premier alinéa ne s'applique pas au regard d'une décision prise par un agent de relations du travail. Celui-ci permet cependant aux parties intéressées de présenter leurs observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter leur dossier. 118. La Commission peut notamment : 1° rejeter sommairement toute demande, plainte ou procédure qu'elle juge abusive ou dilatoire ; [...] 135. La Commission peut convoquer les parties à une conférence préparatoire. 136. La conférence préparatoire est tenue par un commissaire. Elle a pour objet : 1° de définir les questions à débattre lors de l'audience ; 2° d'évaluer l'opportunité de clarifier et préciser les prétentions des parties ainsi que les conclusions recherchées ; 3° d'assurer l'échange entre les parties de toute preuve documentaire ; 4° de planifier le déroulement de la procédure et de la preuve lors de l'audience ; 5° d'examiner la possibilité pour les parties d'admettre certains faits ou d'en faire la preuve par déclaration sous serment ; 6° d'examiner toute autre question pouvant simplifier ou accélérer le déroulement de l'audience. La conférence préparatoire peut également permettre aux parties d'en arriver à une entente et de terminer ainsi une affaire. 137.2. En l'absence de dispositions applicables à un cas particulier, la Commission peut y suppléer par toute procédure compatible avec le présent code et ses règles de procédure.
Commission de la fonction publique du Québec	Loi sur la fonction publique, RLRQ, c. F-3.1.1 36. La Commission de la fonction publique peut refuser d'entendre un appel interjeté conformément à l'article 35 relativement à un concours de promotion, lorsqu'elle estime que la demande est frivole ou faite de mauvaise foi. [...]
Commission des transports du Québec	Loi sur les transports, RLRQ, T-12 Règlement sur la procédure de la Commission des transports du Québec, c. T-12, r. 13.01

Commission municipale du Québec	<i>Loi sur la Commission municipale du Québec, RLRQ, C-35</i>
Commission québécoise des libérations conditionnelles	<i>Loi sur le système correctionnel du Québec, RLRQ, c. S-40.1</i> <i>Règlement d'application de la Loi sur le système correctionnel du Québec, RLRQ, c. S-40.1, r. 1</i> 62. Une personne incarcérée peut présenter une plainte écrite sur le formulaire fourni par l'établissement à cette fin sur toute question qui ne fait pas l'objet d'un autre recours, mécanisme de révision ou d'appel. 63. Cette plainte est examinée par un gestionnaire désigné par le directeur de l'établissement qui doit, dans un délai d'au plus deux jours ouvrables, fournir une réponse écrite à la personne incarcérée, sauf si les Services correctionnels ont fait droit à la demande de la personne incarcérée. La réponse doit être motivée. Si le gestionnaire saisi de la plainte a des motifs raisonnables de croire que celle-ci est manifestement frivole ou vexatoire, il informe par écrit la personne incarcérée du rejet de sa plainte et qu'aucune révision n'est possible. <i>Règlement sur la libération conditionnelle, RLRQ, c. S-40.1, r. 2</i>
Commission de protection du territoire agricole	<i>Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, RLRQ, c. P-41.1</i> 79.6. La demande doit être motivée et faite par écrit à la municipalité régionale de comté. Le demandeur en transmet copie à la municipalité locale. La demande doit également exposer les faits, faire état du préjudice et être accompagnée de tout document pertinent. 79.12. Le médiateur peut refuser ou cesser d'examiner une demande s'il estime : 1° que la demande est frivole ou faite de mauvaise foi ou que son intervention n'est pas utile eu égard aux circonstances ; 2° que le demandeur refuse ou néglige de fournir les renseignements ou documents requis en vertu de l'article 79.6 ; 3° que le règlement a déjà été jugé conforme aux dispositions du schéma d'aménagement et de développement visées au paragraphe 2.1° du premier alinéa et au troisième alinéa de l'article 5 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1). <i>Règlement d'application de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, RLRQ, c. P-41.1, r. 1</i>
Conseil de discipline	<i>Code des professions, RLRQ, c. R-6.01</i> 143.1. Le président du conseil ou le président suppléant peut, sur requête, rejeter une plainte qu'il juge abusive, frivole ou manifestement mal fondée ou l'assujettir à certaines conditions. 143.2. Si les circonstances d'une plainte le justifient, notamment en raison de sa complexité ou de la durée prévisible de l'audience, le président du conseil ou le président suppléant peut, d'office ou sur demande de l'une des parties, les convier à une conférence de gestion pour notamment : 1° convenir avec elles d'une entente sur le déroulement de l'instruction de la plainte précisant leurs engagements et fixant le calendrier des échéances à respecter ; 2° déterminer, à défaut d'entente entre les parties, le calendrier des échéances, lequel s'impose aux parties ;

3° décider des moyens propres à simplifier, faciliter ou accélérer le déroulement de l'instruction de la plainte et à abrégier l'audience, notamment préciser les questions en litige ou prendre acte des admissions sur quelque fait ou document.

143.3. Un procès-verbal de la conférence est dressé par le secrétaire du conseil et signé par le président ou le président suppléant.

143.4. Le président du conseil ou le président suppléant peut, si les parties ne respectent pas l'entente ou les échéances fixées, rendre les décisions appropriées, y compris la forclusion d'un droit prévu à l'entente. Il peut, sur demande, relever la partie défaillante de son défaut, s'il estime que l'intérêt de la justice le requiert.

143.5. Sur la foi du constat de défaut de participation apparaissant au procès-verbal de la conférence, le conseil rend les décisions qu'il juge appropriées en matière de gestion d'instance.

151. Le conseil peut condamner le plaignant ou l'intimé aux déboursés ou les condamner à se les partager dans la proportion qu'il doit indiquer.

Toutefois, lorsque le plaignant est une personne qui a porté plainte en vertu du deuxième alinéa de l'article 128, le conseil ne peut le condamner aux déboursés que si l'intimé a été acquitté sur chacun des chefs contenus dans la plainte et que la plainte était abusive, frivole ou manifestement mal fondée.

Le président du conseil ou le président suppléant qui rejette une plainte en vertu de l'article 143.1 peut condamner le plaignant au paiement des déboursés.

Les déboursés sont ceux relatifs à l'instruction de la plainte. Ils comprennent notamment les frais de signification, d'enregistrement, d'expertise acceptée en preuve et les indemnités payables aux témoins assignés, calculées conformément au tarif établi dans le Règlement sur les indemnités et les allocations payables aux témoins assignés devant les cours de justice (chapitre C-25, r. 7). Lorsque l'intimé est reconnu coupable, les déboursés comprennent aussi les frais de déplacement et de séjour des membres du conseil visés à l'article 138.

Lorsqu'une condamnation aux déboursés devient exécutoire, le secrétaire du conseil de discipline dresse la liste des déboursés et la fait signifier conformément au Code de procédure civile (chapitre C-25). Cette liste peut être révisée par le président du conseil de discipline, sur demande présentée dans les 30 jours de la date de sa signification, dont avis écrit doit être donné aux parties au moins cinq jours avant la date à laquelle cette demande sera présentée. Cette demande de révision n'arrête ni ne suspend l'exécution de la décision. La décision du président du conseil de discipline sur la révision de la liste est définitive.

Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux

Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux, RLRQ, c. P-31.1

13. Le Protecteur des usagers peut rejeter, sur examen sommaire, toute plainte qu'il juge frivole, vexatoire ou faite de mauvaise foi.

Il peut également refuser ou cesser d'examiner une plainte dans l'une ou l'autre des situations suivantes :

1° s'il a des motifs raisonnables de croire que son intervention n'est manifestement pas utile ;

2° si le délai écoulé entre le déroulement des événements qui ont engendré l'insatisfaction du plaignant et le dépôt de la plainte rend son examen impossible ;

3° s'il s'est écoulé plus de deux ans depuis que le plaignant a reçu les conclusions motivées du commissaire local aux plaintes et à la qualité des

	services ou, selon le cas, du commissaire régional aux plaintes et à la qualité des services, ou encore depuis la date à laquelle des conclusions négatives sont réputées avoir été transmises au plaignant en vertu de l'article 40 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2) ou, selon le cas, de l'article 72 de cette loi, à moins que le plaignant ne démontre au Protecteur des usagers qu'il était dans l'impossibilité d'agir. Dans de tels cas, le Protecteur des usagers en informe par écrit le plaignant.
Régie de l'énergie	Loi sur la Régie de l'énergie, RLRQ, c. R-6.01 27. S'il le considère utile et si les circonstances le permettent, le président de la Régie ou tout régisseur désigné par lui peut convoquer les participants à une rencontre préparatoire. 28. La rencontre préparatoire a pour objet : 1° de définir les questions à débattre lors de l'audience publique et de les clarifier ; 2° d'évaluer l'opportunité de préciser les positions des participants ainsi que les solutions proposées ; 3° d'assurer l'échange entre les participants de tout document et renseignement pertinents ; 4° de planifier le déroulement de l'audience publique ; 5° d'examiner la possibilité pour les participants de reconnaître certains faits ou d'en faire la démonstration par déclaration sous serment ; 6° d'examiner toute autre question pouvant simplifier ou accélérer le déroulement de l'audience publique. 90. Sur demande, le transporteur d'électricité ou le distributeur assiste les plaignants dans la formulation de leur plainte. Il permet aux plaignants de présenter leurs observations. Il rejette sommairement les plaintes manifestement mal fondées ou vexatoires. 99. La Régie peut refuser ou cesser d'examiner une plainte : 1° si elle a des motifs raisonnables de croire qu'elle est mal fondée, vexatoire ou faite de mauvaise foi ou que son intervention n'est manifestement pas utile ; 2° s'il s'est écoulé plus d'un an depuis que le plaignant a eu connaissance des faits qui fondent sa plainte, à moins que le retard ne soit justifié par des circonstances exceptionnelles. Lorsqu'elle refuse ou cesse d'examiner une plainte, la Régie informe par écrit le plaignant et le transporteur d'électricité ou le distributeur des motifs de sa décision. Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie, RLRQ, c. R-6.01, r. 4
Régie des alcools, des courses et des jeux	Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux, RLRQ, R-6.1 Règles de procédure de la Régie des alcools, des courses et des jeux, RLRQ, c. R-6.1, r. 2 13. La Régie peut, sur demande d'une personne intéressée ou de sa propre initiative, tenir une rencontre préparatoire afin d'établir les moyens propres à simplifier, abréger ou faciliter une audience ou pour produire quelque document ou objet.

Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	<i>Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche, c. M-35.1</i> <i>Règles de procédures de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec, RLRQ, c. M-35.1, r. 4</i> 2. Les présentes règles doivent être interprétées de manière à assurer la conduite simple et rapide des affaires soumises à la Régie de même que l'élimination des dépenses et des délais injustifiés. Ces règles, y compris celles relatives aux délais, peuvent être assouplies ou mises de côté par la Régie lorsque leur respect risquerait de créer une injustice ou un résultat manifestement indésirable. La Régie peut en tout temps suppléer aux présentes règles d'une manière compatible avec les objectifs énoncés précédemment. 29. La Régie peut, sur demande ou d'office, convoquer les personnes visées par une affaire à assister à une conférence préparatoire. Celle-ci peut être dirigée par un seul régisseur. La conférence préparatoire a pour objet, notamment : 1° de préciser la demande faite, l'objet de la contestation ou les questions en litige ; 2° de favoriser l'échange entre les personnes visées des documents devant être produits ; 3° de permettre aux personnes visées de dénoncer les moyens préliminaires qu'elles entendent soulever ; 4° d'examiner la possibilité d'admettre certains faits ou de les établir par tous moyens ; 5° d'examiner la possibilité que les personnes visées déposent des mémoires faisant état des arguments et des autorités à l'appui de leurs prétentions ; 6° d'examiner et de planifier toute démarche pouvant simplifier et accélérer le traitement de l'affaire ; 7° d'examiner s'il y a lieu de suspendre le dossier, notamment pour permettre une conciliation ou une médiation.
Régie du logement	<i>Loi sur la Régie du logement, RLRQ, c. R-8.1</i> 63.1. Les parties doivent s'assurer que toutes demandes ou requêtes choisies sont, eu égard aux coûts et au temps exigés, proportionnées à la nature et à la finalité de la demande et à la complexité du litige ; le régisseur doit faire de même à l'égard d'une demande qu'il autorise ou de toute ordonnance qu'il rend. 63.2. La Régie peut, sur requête ou d'office après avoir permis aux parties intéressées de se faire entendre, rejeter un recours qu'elle juge abusif ou dilatoire ou l'assujettir à certaines conditions. Lorsque la Régie constate qu'une partie utilise de façon abusive un recours dans le but d'empêcher l'exécution d'une de ses décisions, elle peut en outre interdire à cette partie d'introduire une demande devant elle à moins d'obtenir l'autorisation du président ou de toute autre personne qu'il désigne et de respecter les conditions que celui-ci ou toute autre personne qu'il désigne détermine. <i>Règlement sur la procédure devant la Régie du logement, RLRQ, c. R-8.1, r. 5</i> 15. Avant de procéder à l'audience, la Régie peut convoquer les parties à une conférence préparatoire devant un régisseur afin de planifier le déroulement

Tribunal
administratif du
Québec

de la procédure et de la preuve lors de l'audience et d'examiner toute autre question pouvant en simplifier, en faciliter et en accélérer le déroulement.

Les ententes et les décisions prises à cette conférence sont notées dans un procès-verbal signé par les parties et le régisseur qui a présidé la conférence préparatoire.

Loi sur la justice administrative, RLRQ, c. J-3

9. Les procédures menant à une décision prise par le Tribunal administratif du Québec ou par un autre organisme de l'ordre administratif chargé de trancher des litiges opposant un administré à une autorité administrative ou à une autorité décentralisée sont conduites, de manière à permettre un débat loyal, dans le respect du devoir d'agir de façon impartiale.

10. L'organisme est tenu de donner aux parties l'occasion d'être entendues.

Les audiences sont publiques. Toutefois, le huis clos peut être ordonné, même d'office, lorsque cela est nécessaire pour préserver l'ordre public.

11. L'organisme est maître, dans le cadre de la loi, de la conduite de l'audience. Il doit mener les débats avec souplesse et de façon à faire apparaître le droit et à en assurer la sanction.

[...]

12. L'organisme est tenu :

- 1° de prendre des mesures pour délimiter le débat et, s'il y a lieu, pour favoriser le rapprochement des parties ;
- 2° de donner aux parties l'occasion de prouver les faits au soutien de leurs prétentions et d'en débattre ;
- 3° si nécessaire, d'apporter à chacune des parties, lors de l'audience, un secours équitable et impartial ;
- 4° de permettre à chacune des parties d'être assistée ou représentée par les personnes habilitées par la loi à cet effet.

115. Le Tribunal peut, sur requête, rejeter un recours qu'il juge abusif ou dilatoire ou l'assujettir à certaines conditions.

119.1. Si les circonstances d'une affaire le justifient, notamment lorsque l'une des parties ne respecte pas un délai prescrit par la loi, le président du Tribunal, le vice-président responsable de la section concernée ou le membre désigné par l'un d'eux peut, d'office ou sur demande de l'une des parties, convier celles-ci à une conférence de gestion pour :

- 1° convenir avec elles d'une entente sur le déroulement de l'instance précisant leurs engagements et fixant le calendrier des échéances à respecter à l'intérieur du délai prévu ;
- 2° déterminer, à défaut d'entente entre les parties, le calendrier des échéances lequel s'impose aux parties ;
- 3° décider des moyens propres à simplifier ou à accélérer le déroulement de l'instance et à abrégier l'audience, notamment préciser les questions en litige ou admettre quelque fait ou document ;
- 4° inviter les parties à participer à une séance de conciliation.

L'entente prévue au paragraphe 1° porte, notamment, sur les modalités et le délai de communication des pièces, des déclarations écrites pour valoir témoignage et des affidavits détaillés ainsi que sur les expertises.

125. S'il le considère utile et si les circonstances d'une affaire le permettent, le président du Tribunal, le vice-président responsable de la section concernée ou le membre désigné par l'un d'eux peut convoquer les parties à une conférence préparatoire.

126. La conférence préparatoire a pour objet :

- 1° de définir les questions à débattre lors de l'audience ;
- 2° d'évaluer l'opportunité de clarifier et préciser les prétentions des parties, ainsi que les conclusions recherchées ;
- 3° d'assurer l'échange entre les parties de toute preuve documentaire ;
- 4° de planifier le déroulement de la procédure et de la preuve lors de l'audience ;
- 5° d'examiner la possibilité pour les parties d'admettre certains faits ou d'en faire la preuve par déclaration sous serment ;
- 6° d'examiner toute autre question pouvant simplifier ou accélérer le déroulement de l'audience.

Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec, RLRQ, c. J-3, r. 3

30. Les personnes qui assistent à l'audience doivent observer une attitude digne et de respect envers la justice. Elles doivent s'abstenir de tout ce qui peut nuire au bon fonctionnement de l'audience.

B. Extraits pertinents du Code de procédure civile du Québec

TITRE I

DISPOSITIONS INTRODUCTIVES

4.1. Les parties à une instance sont maîtres de leur dossier dans le respect des règles de procédure et des délais prévus au présent code et elles sont tenues de ne pas agir en vue de nuire à autrui ou d'une manière excessive ou déraisonnable, allant ainsi à l'encontre des exigences de la bonne foi.

Le tribunal veille au bon déroulement de l'instance et intervient pour en assurer la saine gestion.

4.2. Dans toute instance, les parties doivent s'assurer que les actes de procédure choisis sont, eu égard aux coûts et au temps exigés, proportionnés à la nature et à la finalité de la demande et à la complexité du litige ; le juge doit faire de même à l'égard des actes de procédure qu'il autorise ou ordonne.

SECTION III

DU POUVOIR DE SANCTIONNER LES ABUS DE LA PROCÉDURE

54.1. Les tribunaux peuvent à tout moment, sur demande et même d'office après avoir entendu les parties sur le point, déclarer qu'une demande en justice ou un autre acte de procédure est abusif et prononcer une sanction contre la partie qui agit de manière abusive.

L'abus peut résulter d'une demande en justice ou d'un acte de procédure manifestement mal fondé, frivole ou dilatoire, ou d'un comportement vexatoire ou quérulent. Il peut aussi résulter de la mauvaise foi, de l'utilisation de la procédure de manière excessive ou déraisonnable ou de manière à nuire à autrui ou encore du détournement des fins de la justice, notamment si cela a pour effet de limiter la liberté d'expression d'autrui dans le contexte de débats publics.

54.2. Si une partie établit sommairement que la demande en justice ou l'acte de procédure peut constituer un abus, il revient à la partie qui l'introduit de démontrer que son geste n'est pas exercé de manière excessive ou déraisonnable et se justifie en droit.

La requête visant à faire rejeter la demande en justice en raison de son caractère abusif est, en première instance, présentée à titre de moyen préliminaire.

54.3. Le tribunal peut, dans un cas d'abus, rejeter la demande en justice ou l'acte de procédure, supprimer une conclusion ou en exiger la modification, refuser un interrogatoire ou y mettre fin ou annuler le bref d'assignation d'un témoin.

Dans un tel cas ou lorsqu'il paraît y avoir un abus, le tribunal peut, s'il l'estime approprié :

- 1° assujettir la poursuite de la demande en justice ou l'acte de procédure à certaines conditions ;
- 2° requérir des engagements de la partie concernée quant à la bonne marche de l'instance ;
- 3° suspendre l'instance pour la période qu'il fixe ;
- 4° recommander au juge en chef d'ordonner une gestion particulière de l'instance ;
- 5° ordonner à la partie qui a introduit la demande en justice ou l'acte de procédure de verser à l'autre partie, sous peine de rejet de la demande ou de l'acte, une provision pour les frais de l'instance, si les circonstances le justifient et s'il constate que sans cette aide cette partie risque de se retrouver dans une situation économique telle qu'elle ne pourrait faire valoir son point de vue valablement.

54.4. Le tribunal peut, en se prononçant sur le caractère abusif d'une demande en justice ou d'un acte de procédure, ordonner, le cas échéant, le remboursement de la provision versée pour les frais de l'instance, condamner une partie à payer, outre les dépens, des dommages-intérêts en réparation du préjudice subi par une autre partie, notamment pour compenser les honoraires et débours extrajudiciaires que celle-ci a engagés ou, si les circonstances le justifient, attribuer des dommages-intérêts punitifs.

Si le montant des dommages-intérêts n'est pas admis ou ne peut être établi aisément au moment de la déclaration d'abus, il peut en décider sommairement dans le délai et sous les conditions qu'il détermine.

54.5. Lorsque l'abus résulte de la quérulence d'une partie, le tribunal peut, en outre, interdire à cette partie d'introduire une demande en justice à moins d'obtenir l'autorisation du juge en chef et de respecter les conditions que celui-ci détermine.

54.6. Lorsque l'abus est le fait d'une personne morale ou d'une personne qui agit en qualité d'administrateur du bien d'autrui, les administrateurs et les dirigeants de la personne morale qui ont participé à la décision ou l'administrateur du bien d'autrui peuvent être condamnés personnellement au paiement des dommages-intérêts.

CHAPITRE III.1

DES ACTIONS ET PROCÉDURES MANIFESTEMENT MAL FONDÉES OU FRIVOLES

[Les articles 75.1 et 75.2 ont été abrogés par l'article 3 de L.Q. 2009, c. 12]

75.1. En tout état de cause, le tribunal peut, sur requête, rejeter une action ou une procédure si un interrogatoire tenu en vertu du présent code démontre que l'action ou la procédure est frivole ou manifestement mal fondée pour un motif autre que ceux que prévoit l'article 165 ou si la partie qui a intenté l'action ou produit la procédure refuse de se soumettre à un tel interrogatoire.

Si la procédure ainsi rejetée est une défense, le défendeur est forclos de plaider.

75.2. Lorsqu'il rejette, dans le cadre de l'article 75.1, une action ou une procédure frivole ou manifestement mal fondée, le tribunal peut, sur demande, la déclarer abusive ou dilatoire. Il peut alors condamner la partie déboutée à payer des dommages-intérêts en réparation du préjudice subi par une autre partie si le montant en est établi.

Lorsque le montant n'est pas établi au moment du jugement ou lorsqu'il excède la limite de compétence du tribunal, ce dernier peut réserver, dans le délai et aux conditions qu'il détermine, le droit de s'adresser par requête au tribunal compétent pour réclamer le montant des dommages-intérêts. Cette requête fait partie du dossier initial.

SECTION III

MOYENS DE NON-RECEVABILITÉ

165. Le défendeur peut opposer l'irrecevabilité de la demande et conclure à son rejet :

1. S'il y a litispendance ou chose jugée ;
2. Si l'une ou l'autre des parties est incapable ou n'a pas qualité ;
3. Si le demandeur n'a manifestement pas d'intérêt ;
4. Si la demande n'est pas fondée en droit, supposé même que les faits allégués soient vrais.

SECTION II

DE LA CONFÉRENCE PRÉPARATOIRE À L'INSTRUCTION

279. Après qu'une cause a été inscrite ou fixée pour enquête et audition, le juge appelé à en connaître ou un autre juge désigné par le juge en chef convoque, s'il le croit utile ou s'il en est requis, les procureurs pour conférer sur les moyens propres à simplifier le procès et à abrégier l'enquête, notamment sur l'opportunité d'amender les actes de procédure, de définir les questions de droit et de fait véritablement en litige, d'admettre quelque fait ou document et de fournir la liste des autorités qu'ils entendent soumettre. Au cours de cette conférence, les parties doivent rendre disponible l'original des pièces qu'elles ont communiquées et qu'elles entendent invoquer lors de l'audience.

Cette conférence peut également être convoquée et présidée par une personne désignée par le juge en chef et qui est un juge à la retraite ou un avocat d'au moins 10 années de pratique. Les années au cours desquelles une personne a acquis une expérience juridique pertinente peuvent être considérées par le juge en chef comme des années de pratique.

Les ententes et les décisions prises à cette conférence sont rapportées dans un procès-verbal signé par les procureurs et contresigné par la personne qui a présidé la conférence préparatoire ; elles régissent pour autant l'instruction devant le juge du procès, à moins que celui-ci ne permette d'y déroger pour prévenir une injustice.

TITRE II

DE L'APPEL

501. Dans les 10 jours qui suivent l'expiration du temps fixé pour comparaître, l'intimé peut, par requête, demander le rejet de l'appel, en raison :

[...]

4.1. du fait que l'appel ne présente aucune chance raisonnable de succès ;

5. de son caractère abusif ou dilatoire.

À défaut de rejeter l'appel pour les motifs prévus aux paragraphes 4.1 ou 5 du premier alinéa, la Cour peut assujettir cet appel aux conditions qu'elle détermine, notamment en exigeant de l'appelant qu'il fournisse un cautionnement conformément aux dispositions de l'article 497.

La Cour peut rejeter une requête fondée sur les motifs prévus aux paragraphes 4.1 ou 5 du premier alinéa sans entendre les parties.

[...]

524. La Cour peut, d'office ou à la requête d'une partie, déclarer dilatoire ou abusif un appel qu'elle rejette ou déclare déserté.

Elle peut condamner l'appelant à payer les dommages-intérêts causés par cet appel si leur montant apparaît au dossier ou s'il est admis par les parties.

Dans les autres cas, l'intimé peut, dans les 60 jours de la date du jugement de la Cour d'appel, réclamer des dommages-intérêts de l'appelant, par requête adressée à la Cour supérieure ou à la Cour du Québec, selon le montant réclamé. Le greffier des appels, sur réception d'une copie de la requête, transmet le dossier au greffe du tribunal auquel la requête s'adresse.

* M^e Raphaël Lescop est un associé du cabinet Fasken Martineau DuMoulin, rlescop@fasken.com. Il tient à remercier les honorables Louise Mailhot, Ad.E. et Jean-Louis Baudouin, Ad.E. qui ont lu et commenté ce texte et qui l'ont forcé/obligé à se creuser davantage la tête. L'auteur tient aussi à remercier Amélie Béliveau, stagiaire, et Elen Garnier, étudiante, pour la mise à jour jurisprudentielle de ce texte. Ce texte est à jour au 25 avril 2013.

1. 2009 QCCQ 10, EYB 2009-152726, j. Gosselin, par. 87.

2. Yves OUELLETTE, *Les tribunaux administratifs au Canada*, Les Éditions Thémis, 1997, p. 73-74. Sur ce point, le professeur Ouellette réfère à l'arrêt 2747-3174 *Québec inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919, EYB 1996-67914. Voir aussi : René DUSSAULT et Louis BORGEAT, *Traité de droit administratif*, 2^e éd., Les Presses universitaires Laval, 1984, tome 1, p. 26-28.

3. *Id.*

4. Yves OUELLETTE, *Les tribunaux administratifs au Canada*, Les Éditions Thémis, 1997, p. 94 ; Patrice GARANT, *Droit administratif*, 6^e éd., Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2010, p. 653-654.

5. Robert W. MACAULAY et James L.H. SPRAGUE, *Practice and Procedure Before the Administrative Tribunals*, Carswell, p. 9-6.

6. Robert W. MACAULAY et James L.H. SPRAGUE, *Practice and Procedure Before the Administrative Tribunals*, Carswell, p. 9-1 ; Yves OUELLETTE, *Les tribunaux administratifs au Canada*, Les Éditions Thémis, 1997, p. 91-95 ; *Prasad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 1 R.C.S. 560, 568-569, EYB 1989-67227.

7. RLRQ, c. J-3.

8. RLRQ, c. A-33.2, r. 1.

9. *Commission canadienne des droits de la personne c. Société canadienne des postes*, 2004 CF 81, par. 15 (confirmé dans 2004 CAF 363). Par analogie, concernant le pouvoir inhérent des tribunaux judiciaires de rejeter sommairement une procédure abusive, voir : *Fabrikant c. Swamy*, 2010 QCCA 330, EYB 2010-170047, par. 22-29.

10. *Cremasco et Commission canadienne des droits de la personne et Société canadienne des postes*, T.C.D.P., 200209-30, par. 74 ; *Sawatsky v. Norris*, (1992) 10 O.R. 67, 77. Voir aussi : *Ontario (Ministry of Community, Family and Children's Services) v. Ontario Grievance Settlement Board*, [2005] O.J. No 221, par. 20 ; Yves OUELLETTE, *Les tribunaux administratifs au Canada*, Les Éditions Thémis, 1997, p. 59-60.

11. *Id.*

12. *Commission canadienne des droits de la personne c. Société canadienne des postes*, 2004 CF 81, par. 14.

13. *R. c. Power*, [1994] 1 R.C.S. 601, 616, EYB 1994-80059, cité dans *Ville de Toronto c. S.C.F.P.*, [2003] 3 R.C.S. 77, REJB 2003-49439, par. 35.

14. *R. c. Scott*, [1990] 3 R.C.S. 979, 1007, EYB 1990-67596, cité dans *Ville de Toronto c. S.C.F.P.*, [2003] 3 R.C.S. 77, REJB 2003-49439, par. 35.

15. *Id.*

16. *Canam Entreprises Inc. v. Coles*, (2000) 51 O.R. (3d) 481, approuvé par la Cour suprême du Canada dans [2002] 3 R.C.S. 307, REJB 2002-34843.

17. *Hunter v. Chief Constable of West Midlands*, [1981] 3 All. E.R. 727, 729.

18. RLRQ, c. J-3 (nous soulignons).

19. Voir par exemple concernant une requête soulevant le principe du *functus officio* : *Restaurant le Globe*, R.A.C.J., 2006-05-10, 40-0001371 ; *Restaurant le Globe*, R.A.C.J., 2007-04-03, 40-0001884.

20. *Canam Entreprises Inc. c. Cole*, (2000) 51 O.R. 481 (C.A.), par. 56, approuvé par la Cour suprême du Canada dans [2002] 3 R.C.S. 307, REJB 2002-34843.

21. [2003] 3 R.C.S. 77, REJB 2003-49439.

22. *Id.*, par. 38 ; voir aussi par. 43. Voir aussi sur les principes sous-jacents de cette doctrine, ainsi que celle de l'issue estoppel : *Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board) c. Figliola*, [2011] 3 R.C.S. 422, EYB 2011-197334, par. 33-34 ; *Penner c. Niagara (Commission régionale de services policiers)*, 2013 CSC 19, EYB 2013-220248, par. 28.

23. [2003] 3 R.C.S. 77, REJB 2003-49439, par. 57-58.

24. R.A.C.J. 2005-06-01, SOQUIJ AZ-50317-186. Voir aussi à titre d'exemple, *Durocher c. Le Centre jeunesse de Montréal et al.*, 2011 QCCRT 0571, EYB 2011-201698.

25. *Id.*, par. 14.

26. *Morin c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, T.A.Q. 2006-03-01, SOQUIJ AZ-50361945.

27. *Brine v. Halifax Port Authority*, 2003 CHRT 17, par. 7 ; *Pritchard v. Ontario (Human Rights Comm.) (No. 1)*, (1999) 35 C.H.R.R. D/39 (Ont Ct. Gen. Div.), par. 17.

28. *Danyluk c. Ainsworth Technologies*, 2001 CSC 44, [2001] 2 R.C.S. 460, REJB 2001-25003, par. 1.

29. *Penner c. Niagara (Commission régionale de services policiers)*, 2013 CSC 19, EYB 2013-220248, par. 55.

30. *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commissions)*, [2000] 2 R.C.S. 307, REJB 2000-20288, par. 120. Voir aussi : Yves OUELLETTE, *Les tribunaux administratifs au Canada*, Les Éditions Thémis, 1997, p. 193-194 ; Patrice GARANT, *Droit adminsitratif*, 6^e éd., Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2010, p. 695-701.

31. [2000] 2 R.C.S. 307, REJB 2000-20288, par. 115, 120.

32. *Id.*

33. 2010 QCCS 4410, EYB 2010-179580 (requête pour permission d'appeler accueillie (C.A., 2010-10-19), 500-09-021072-103, 2010 QCCA 1869, EYB 2010-180742). Voir aussi : *Simard c. Comité de déontologie policière*, C.S. 2002-12-19, SOQUIJ AZ-50156413, EYB 2002-36498 (délai de huit ans) ; *Côté c. Simard*, 2007 QCCQ 11185, EYB 2007-125004 (délais de 3 ans).

34. *Id.*, par. 21.

35. *Id.*, par. 24.

36. 2012 QCCA 343, EYB 2012-202417, par. 13-18.

37. T.C.D.P., 2002-09-30.

38. *Id.*, par 87, 101.

39. *Id.*, par. 98.

40. 2012 QCTP 2, par. 45.

41. *Morin c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, T.A.Q. 2006-03-01, SOQUIJ AZ-50361945, par. 17.

42. 2012 QCCA 1817, EYB 2012-212255.

43. 2011 QCCS 1531, EYB 2011-188829, par. 39.

44. [2000] 2 R.C.S. 307, REJB 2000-20288, par. 115, 120.

45. 2012 QCCA 1817, EYB 2012-212255, par. 18.

46. T.A.Q., 2009-07-13, SOQUIJ AZ-50567562.

47. Robert W. MACAULAY et James L.H. SPRAGUE, *Practice and Procedure Before the Administrative Tribunals*, Carswell, p. 9-9.

48. RLRQ, c. R-6.01.

49. Voir aussi à titre d'exemple l'article 13 de la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*, RLRQ, c. P-31.1 (délai maximum de deux ans pour déposer une plainte).

50. *Budget Car Rentals Toronto Ltd. v. United Food and Commercial Workers*, 87 L.A.C. (4th) 154, 159-160 ; *Cloutier c. Citoyenneté immigration Canada*, C.L.P., 2005-05-06, n° 222672-72-0312-2, par. 31-34.

51. 2010 QCCA 1600, EYB 2010-178906.

52. *Id.*, par. 54 et 69.

53. Par exemple : *Thibault c. Amyot*, 2010 QCCDBQ 115, par. 50-59 ; *Syndicat des professeurs du collège d'enseignement général et professionnel de St-Laurent c. Maïcas et al.*, 2006 QCCRT 0633, EYB 2006-118681, par. 46-55 ; *Hripko c. Kent et al.*, 2010 QCRDL 27872, par. 19-30. Voir aussi : Robert W. MACAULAY et James L.H. SPRAGUE, *Practice and Procedure Before the Administrative Tribunals*, Carswell, p. 9-10.

54. *National - Standard Co. of Canada Ltd. v. CAW-Canada, Local 1917*, (1994) 39 L.A.C. (4th) 228, p. 235.

55. *Budget Car Rentals Toronto Ltd. v. United Food and Commercial Workers*, (2000) 87 L.A.C. (4th) 154, 159-160.

56. C.L.P., 2005-05-06, n° 222672-72-0312-2.

57. *Id.*, par. 4.

58. *Id.*, par. 30.

59. *Id.*, par. 31-34. Pour une conduite similaire de la part d'une partie, nous référons également à la décision *Pineault c. Régie du bâtiment du Québec*, C.F.P., 2009-11-30, n° 1300032, rendue par la Commission de la fonction publique.

60. 2008 ABCA 353.

61. 2009 QCCS 5676, EYB 2009-167100, par. 57.

62. 2011 QCCS 5792, EYB 2011-197842, par. 80.

63. *Id.*, par. 18, 25. Voir aussi : *Centre maraîcher Eugène Guinois Jr inc. c. Semence Stokes Itée*, 2009 QCCA 2313, EYB 2009-166690, par. 80-81.

64. *Id.*, par. 4.

65. SOQUIJ AZ-50179638, EYB 2003-43563 (C.S.), par. 17. Voir aussi : *North American Road Ltd. v. Hitachi Construction Machinery Co.*, 2005 ABQB 847, par. 21.

66. Voir par exemple : *Maraîcher Fortin inc. c. Ferme Yvon Charbonneau inc.*, 2007 QCCQ 10742, EYB 2007-124445.

67. *Id.*, par. 18 ; voir aussi par. 29. Cette sanction a été reconnue la première fois dans *St-Louis c. Canada*, (1896) 25 R.C.S. 649. Voir aussi : *Jacques c. Ultramar*, 2011 QCCS 6020, EYB 2011-198245 ; *Union canadienne (L'), compagnie d'assurances c. Crane Canada Co.*, J.E. 2006-388, EYB 2006-100140 (C.S.) par. 30-32 (appel accueilli mais sur d'autres motifs, 2006 QCCA 1200, EYB 2006-109697) ; *Liberty Mutual Insurance Co. c. Crane Canada inc.*, B.E. 2005BE-453, EYB 2005-86893 (C.Q.), par. 9.

68. [2005] O.J. No 221.

69. *Côté c. Simard*, 2007 QCCQ 11185, EYB 2007-125004, par. 50.

70. *Id.*

71. *Id.*, par. 87-90.

72. *Surrey Memorial Hospital v. Hospital Employees' Union (Rose Grievance)*, 141 L.A.C. (4th) 278, par. 47-49.

73. *Re Hospital Labour Relations Association (Royal Columbian) and Hospital Employees' Union, Local 180*, (1985) 22 L.A.C. (3d) 440, 441. Soulignons que le conseil n'impose pas le rejet du grief comme sanction à cet abus, mais impose des mesures alternatives afin d'encadrer le témoignage du témoin visé par la lettre.

74. 2012 QCCRT 0430, EYB 2012-212943.

75. *Id.*, par. 40, 48, 49 et 51.

76. 2005 QCCRT 0243.

77. *Id.*, par. 23-25.

78. Yves OUELLETTE, *Les tribunaux administratifs au Canada*, Les Éditions Thémis, 1997, p. 59-60 (nous soulignons).

79. 2011 QCCA 1037, EYB 2011-191484.

80. 2011 QCCA 1228, EYB 2011-192580.

81. 2011 QCCA 1037, EYB 2011-191484, par. 58.

82. 2011 QCCA 1228, EYB 2011-192580, par. 27.

83. *Commission canadienne des droits de la personne c. Société canadienne des postes*, 2004 CF 81, par. 15 (confirmé dans 2004 CAF 363).

84. [1971] R.C.S. 981.

85. S.R.Q. 1964, c. 141.

86. [1971] R.C.S. 981, 988 (nous soulignons). Voir aussi au même effet : *Komo Construction Inc. c. La Commission des relations de travail du Québec*, [1968] R.C.S. 172, 175.

87. Par exemple, l'article 10 al. 1 de la *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3, s'appliquant à un « organisme de l'ordre administratif chargé de trancher des litiges opposant un administré à une autorité administrative ou à une autorité décentralisée » prévoit que « [l']organisme est tenu de donner aux parties l'occasion d'être entendues ». Quant à l'article 10 al. 2, il prévoit que les « audiences sont publiques ». Le fait que le législateur précise que l'audition est publique signifie selon la Cour fédérale dans *P.G. du Manitoba c. Office national de l'énergie*, [1974] 2 C.F. 502, 526, qu'il s'agit d'une audition « analogue à un procès devant une cour de justice et ayant la même signification ». Voir aussi, Patrice GARANT, *Droit administratif*, 6^e éd., Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2010, p. 630-631.

88. Voir ci-haut à la section I-A.

89. *Sawatsky v. Norris*, (1992) 10 O.R. 67.

90. 2010 QCCA 330, EYB 2010-170047.

91. *Id.*, par. 30-31 (nous soulignons).

92. 2013 QCCA 289, EYB 2013-218222, par. 6.

93. RLRQ, c. J-3 (nous soulignons).

94. RLRQ, c. A-3.001.

95. RLRQ, c. C-27.

96. RLRQ, c. R-6.01 (nous soulignons).

97. RLRQ, c. A-3.001 (nous soulignons).

98. RLRQ, c. F-3.1.1 (nous soulignons).

99. RLRQ, c. R-6.01 (nous soulignons).

100. RLRQ, c. A-3.001.

101. C.L.P., 2003-03-16, n° 189105-62-0208, par. 18 (nous soulignons).

102. 2007 QCTAQ 061042, par. 31 (nous soulignons). Voir aussi à titre d'exemple : *Morin c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, T.A.Q. 2006-03-01, SOQUIJ AZ-50361945, par. 14.

103. Code du travail, RLRQ, c. C-27.

104. 2010 QCCRT 0447, EYB 2010-184001, par. 28 (nous soulignons). Voir aussi : *Vigeant c. Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ)*, 2008 QCCA 163, EYB 2008-128941, par. 45-51 ; *Dupuis c. Syndicat des employés et employées du Cégep du Vieux Montréal (CSN)*, 2006 QCCRT 017, par. 40-41 ; *Dupont c. Syndicat du personnel de l'enseignement des Hautes-Rivières (FSE-CSQ)*, 2011 QCCRT 0048, EYB 2011-188396, par. 26-29.

105. 2010 QCTP 8, par. 59-61 (nous soulignons). Voir aussi : *Fontaine c. Lapointe*, 2011 QCCDBQ 101, par. 75-81 ; 2013 QCTP 11, par. 23-26.

106. Par exemple : *Bronsard c. École secondaire François-Bourrin*, 2011 QCCRT 0389, EYB 2011-194747, par. 68-70 ; *Bar Le Diablo c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, 2008 QCTAQ 11207, par. 8 ; 9065-1308 *Québec inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, T.A.Q., 2006-08-08, n° SAE-Q-128861-0608, par. 8 ; *Vigeant c. Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ)*, 2008 QCCA 163, EYB 2008-128941, par. 25.

107. 2008 QCTAQ 11207, par. 8.

108. Par exemple : *Gauthier c. Ville de Ste-Julie*, B.E. 2001BE-86, REJB 2000-22803 (C.S.), par. 32-37.

109. J.E. 2001-1052, REJB 1999-21678 (C.A.), p. 2-3. Voir aussi : *Lecoin c. Cornec*, J.E. 2003-759, EYB 2003-41005 (C.A.), par. 5.

110. 2011 QCCA 1037, EYB 2011-191484.

111. 2011 QCCA 1228, EYB 2011-192580.

112. Bien que la Cour d'appel ait rendu des opinions claires sur cette question dans ces deux arrêts, une controverse demeure à savoir s'il est vraiment nécessaire que la partie ayant introduit l'acte de procédure manifestement mal fondé ait en plus eu un comportement blâmable envers son adversaire afin que le tribunal puisse déclarer l'acte de procédure abusif au sens de l'article 54.1 C.p.c. La question ne fait pas l'unanimité au sein de la Cour d'appel et certains jugements et arrêts postérieurs à *Acadia Subaru c. Michaud et Paquette c. Laurier* vont dans le sens contraire (sans toutefois que ceux-ci attaquent de front la question ainsi que l'opinion rendue dans les arrêts suscités). Par exemple, dans *Abitbol c. Emery*, 2012 QCCA 1437, EYB 2012-210104, la Cour d'appel écrit : « [l']action du requérant étant manifestement mal fondée en droit, au sens du second alinéa de l'article 54.1 C.p.c., elle peut, pour cette raison même, être considérée abusive » (par. 9).

113. Par exemple : le Tribunal administratif du Québec (art. 115 de la *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3), la Commission des relations de travail (art. 118(1) du *Code du travail*, RLRQ, c. C-27), la Régie du logement (art. 63.2 de la *Loi sur la Régie du logement*, R-8.1) et la Commission des lésions professionnelles (art. 429.27 de la *Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles*, RLRQ, c. A-3.001).

114. RLRQ, c. M-35.1, r. 4.

115. RLRQ, c. P-13.1, r. 2.1.

116. J.E. 84-949, EYB 1984-157687 (C.A.), p. 2-3.

117. 2010 QCCA 1864, EYB 2010-180670, par. 22. Voir aussi à titre d'exemple, *Bourdages et Logistec Corporation* (T.A., 2009-11-27), SOQUIJ AZ-50589627, par. 7.

118. Voir ci-haut à la section I-F.

119. *Loi sur la Régie du logement*, R-8.1 (nous soulignons). Voir aussi à titre d'analogie le texte de l'article 54.1, al. 1 C.p.c., fort similaire.

120. *Code du travail*, RLRQ, c. C-27 (nous soulignons).

121. 2008 QCCA 163, EYB 2008-128941. Voir aussi par exemple : *Lépine c. Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 503 et al.*, 2010 QCCRT 0504, EYB 2010-184052, par. 37-38 (requête en révision pas encore tranchée).

122. *Id.*, par. 45 et 48.

123. *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3 (nous soulignons). L'article 429.27 de la *Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles*, RLRQ, c. A-3.001, est au même effet.

124. Art. 119.1 de la *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3.

125. Art. 125 et 126 de la *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3.

126. Voir ci-haut à la section I-A.

127. *Code du travail*, RLRQ, c. C-27 (nous soulignons).

128. 2011 QCCRT 0111, EYB 2011-189358, par. 7.

129. *Robertson c. Beauvais*, J.E. 2003-1910, EYB 2003-47624 (C.S.).

130. *Legault c. Gagné*, [1988] R.D.J. 196, EYB 1988-56254 (C.A.).

131. 2011 QCCRT 0389, EYB 2011-194747, par. 61-68.

132. *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3.

133. RLRQ, c. A-3.001.

134. RLRQ, c. A-3.001 (nous soulignons).

135. RLRQ, c. R-6.01 (nous soulignons).

136. RLRQ, c. J-3 (nous soulignons).

137. RLRQ, c. R-6.01 (nous soulignons).

138. RLRQ, c. A-3.001 (nous soulignons).

139. RLRQ, c. F-3.1.1 (nous soulignons).

140. Raphaël LESCOP, « Les articles 54.1 et suivants du *Code de procédure civile* : la mise au rancart de l'article 165(4) et le retour de l'irrecevabilité partielle en droit québécois », (2010) 69 *R. du B.* 319, 321, EYB2010RDB103.

141. *Id.*, p. 321-322.

142. Voir les dispositions législatives et réglementaires pertinentes citées en annexe.

143. Voir ci-haut à la section I-A.

144. T.C.D.P., 2002-09-30.

145. Robert W. MACAULAY et James L.H. SPRAGUE, *Practice and Procedure Before the Administrative Tribunals*, Carswell, p. 9-6.

146. Par exemple : *Thibault c. Amyot*, 2010 QCCDBQ 115, par. 50-59 ; *Syndicat des professeurs du collège d'enseignement général et professionnel de St-Laurent c. Maïcas*, 2006 QCCRT 0633, EYB 2006-118681, par. 46-55 ; *Hripko c. Kent*, 2010 QCRDL 27872, par. 19-30. Voir aussi : Robert W. MACAULAY et James L.H. SPRAGUE, *Practice and Procedure Before the Administrative Tribunals*, Carswell, p. 9-10 ; *Re Ontario Energy Board*, 51 O.R. (2d) 333 (Ont. H.C.J.).

147. 2006 QCCRT 0633, EYB 2006-118681, par. 59.

148. 2012 QCCA 28, EYB 2012-200491, par. 17.

149. *Id.*, par. 20-21.

150. Yves OUELLETTE, *Les tribunaux administratifs au Canada*, Les Éditions Thémis, 1997, p. 96.

151. 2009 QCCS 3984, EYB 2009-163550 ; voir aussi *Quarre c. Gestion MRC inc.*, 2010 QCCQ 10835, EYB 2010-183273.

152. *Id.*, par. 22 -24.

153. 2012 QCCA 28, EYB 2012-200491, par. 11.

154. L.Q. 2010, c. 42.

155. 2009 QCCS 3984, EYB 2009-163550 ; voir aussi *Quarre c. Gestion MRC inc.*, 2010 QCCQ 10835, EYB 2010-183273.

156. 2012 QCCA 28, EYB 2012-200491, par. 11.

157. 2012 QCRDL 39351, par. 34-40. Au même effet, voir aussi : *Couturier c. Synnott*, 2012 QCRDL 4741, par. 23-27.

158. 2012 QCRDL 17469, par. 37. Voir aussi : *Di Giambattista c. Ahmed*, 2012 QCRDL 35424, par. 33 ; *Belliard c. Venne*, 2013 QCRDL 10665 (requête pour permission d'appeler rejetée, 2013 QCCQ 4009, EYB 2013-221480).

159. 2013 QCCQ 3043, EYB 2013-220646.

160. *Id.*, par. 16.

161. 2010 QCCDBQ 115, par. 60-76.

162. 2012 QCCRT 0115, EYB 2012-203815, par. 31-48.

163. Voir le projet de loi no 28 : la *Loi instituant le nouveau Code de procédure civile*.

Date de dépôt : 2 juillet 2013

Éditions Yvon Blais, une société Thomson Reuters.
©Thomson Reuters Canada Limitée. Tous droits réservés.