
DROIT ADMINISTRATIF

6^e édition

Patrice Garant, M.S.R.C.
Professeur émérite, Université Laval

Avec la collaboration de
Philippe Garant, avocat, M.Sc.Pol.,
Jérôme Garant, avocat, LL.M.,

ÉDITIONS YVON BLAIS

© 2010 Thomson Reuters Canada Limitée

MISE EN GARDE ET AVIS D'EXONÉRATION DE RESPONSABILITÉ : Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire, de mémoriser sur un système d'extraction de données ou de transmettre, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, électronique ou mécanique, photocopie, enregistrement ou autre, tout ou partie de la présente publication, à moins d'en avoir préalablement obtenu l'autorisation écrite de l'éditeur. Éditions Yvon Blais.

Ni Éditions Yvon Blais ni aucune des autres personnes ayant participé à la réalisation et à la distribution de la présente publication ne fournissent quelque garantie que ce soit relativement à l'exactitude ou au caractère actuel de celle-ci. Il est entendu que la présente publication est offerte sous la réserve expresse que ni Éditions Yvon Blais, ni l'auteur (ou les auteurs) de cette publication, ni aucune des autres personnes ayant participé à son élaboration n'assument quelque responsabilité que ce soit relativement à l'exactitude ou au caractère actuel de son contenu ou au résultat de toute action prise sur la foi de l'information qu'elle renferme, ou ne peut être tenu responsable de toute erreur qui pourrait s'y être glissée ou de toute omission.

La participation d'une personne à la présente publication ne peut en aucun cas être considérée comme constituant la formulation, par celle-ci, d'un avis juridique ou comptable ou de tout autre avis professionnel. Si vous avez besoin d'un avis juridique ou d'un autre avis professionnel, vous devez retenir les services d'un avocat, d'un notaire ou d'un autre professionnel. Les analyses comprises dans les présentes ne doivent être interprétées d'aucune façon comme étant des politiques officielles ou non officielles de quelque organisme gouvernemental que ce soit.

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec et Bibliothèque et Archives Canada

Garant, Patrice, 1937-

Droit administratif

6^e éd.

Comprend des réf. bibliogr. et un index.

ISBN 978-2-89635-453-5

1. Droit administratif – Canada. 2. Droit administratif – Québec (Province).
I. Garant, Philippe. II. Garant, Jérôme, 1970- . III. Titre.

KE5015.G37 2010

342.71'06

C2010-941776-3

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada accordée par l'entremise du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIÉ) pour nos activités d'édition.

Dépôt légal : 3^e trimestre 2010
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada
ISBN : 978-2-89635-453-5



THOMSON REUTERS

Éditions Yvon Blais, une division de Thomson Reuters Canada Limitée

C.P. 180 Cowansville
(Québec) Canada
J2K 3H6

Service à la clientèle
Téléphone : 1-800-363-3047
Télécopieur : 450-263-9256

Site Internet : www.editionsyvonblais.com

Paragraphe 8

La doctrine de l'expectative légitime

La doctrine de l'expectative ou attente légitime est quelquefois invoquée afin d'obtenir une protection procédurale de la part d'un décideur qui, par son comportement ou ses paroles, a laissé entendre qu'il adopterait une procédure précise. Cette doctrine, comme vient de le préciser la Cour suprême, « ne crée pas de droits fondamentaux et n'entrave pas le pouvoir discrétionnaire du décideur légal »¹⁴⁷. Elle se greffe sur les principes de justice naturelle et fait « plutôt partie de l'équité procédurale »¹⁴⁸.

Dans le *Renvoi relatif au régime d'assistance publique du Canada*, le juge Sopinka citant l'arrêt *Vieux St-Boniface*, a considéré la théorie de l'expectative légitime comme « le prolongement des règles de justice naturelle et de l'équité procédurale » qui peut donner « à une personne touchée par la décision d'un fonctionnaire public la possibilité de présenter des observations dans des circonstances où, autrement, elle n'aurait pas cette possibilité »¹⁴⁹. Il va sans dire que, lorsqu'il a parlé de présenter des observations, le juge Sopinka ne limitait pas la réparation à des observations, mais qu'il avait plutôt l'intention d'inclure toute réparation procédurale qui pourrait se révéler appropriée selon les circonstances d'une affaire donnée. Le terme « procédure » doit ici être pris au sens large. La porte n'a été fermée qu'aux réparations substantielles. Des conditions préalables plus strictes que celles découlant de la théorie de l'expectative légitime doivent être remplies pour que les cours accordent une réparation substantielle.

Dans le *Renvoi*, le juge Sopinka ajoute deux autres restrictions provenant d'un passage de l'arrêt *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*¹⁵⁰. La première restriction est la suivante : « Une décision purement administrative, fondée sur des motifs généraux d'ordre public, n'accordera nor-

147. *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick*, [2002] 1 R.C.S. 249, par. 28 ; *Baker c. Canada*, *supra*, note 90, par. 26 ; *Centre hospitalier Mont-Sinaï c. Québec*, [2001] 2 R.C.S. 281, par. 41 et [1998] R.J.Q. 2707 (C.A.Q.) ; *Lachine General Hospital c. P.G. Québec*, J.E. 96-2126 (C.A.) ; *Renvoi relatif au régime d'assistance publique du Canada*, [1991] 2 R.C.S. 527, 557.

148. *Renvoi relatif au régime d'assistance publique du Canada*, *ibid.* Pour la doctrine : G. CARTIER, « La théorie des attentes légitimes en droit administratif », (1992) 23 *R.D.U.S.* 75-116 ; D. WRIGHT, « Rethinking the Doctrine of Legitimate Expectations in Canadian Administrative Law », (1997) 35 *Osgoode Hall L.J.* 139 ; C. ROY, *La théorie de l'expectative légitime en droit administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1993 ; C. ROY, « L'expectative légitime après l'arrêt *Mont-Sinaï* », (2001) 61 *R. du B.* 537-556 ; S. SCHONBERG, *Legitimate Expectations in Administrative Law*, New York, Oxford University Press, 2000.

149. *Ibid.*, p. 557 (le souligné est du juge).

150. *Ibid.*, p. 558 ; [1980] 1 R.C.S. 602.

malement aucune protection procédurale à l'individu, et une contestation de pareille décision devra se fonder sur un abus de pouvoir discrétionnaire » ; la seconde restriction veut qu'« on ne [puisse] soumettre à la surveillance judiciaire les organismes publics qui exercent des fonctions de nature législative »¹⁵¹ ; il s'agit ici d'un contrôle d'opportunité et non de légalité.

Le Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada portait sur l'application de la théorie de l'expectative légitime au législateur dans les cas où la retenue judiciaire s'impose clairement. Il peut être difficile, dans d'autres contextes, de déterminer quand l'exception législative s'applique et quand elle ne s'applique pas, comme cela a été débattu en Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Apotex* en 2000¹⁵². En affirmant que la théorie de l'expectative légitime est restreinte à l'encadrement procédurale, il faut reconnaître qu'il est parfois difficile de différencier ce qui est de nature procédurale et ce qui est de nature substantielle. Ainsi dans *Bendahmane c. Canada*, les juges majoritaires de la Cour d'appel fédérale ont considéré comme étant de nature procédurale la demande présentée par le requérant en vue de bénéficier d'un programme de réduction de l'arriéré des revendications du statut de réfugié, alors que le juge dissident estimait que la réparation demandée était de nature substantielle¹⁵³. Une décision tout aussi serrée a été rendue dans l'affaire du sang contaminé en 1996¹⁵⁴. L'insistance trop grande sur une qualification et une catégorisation formelles des pouvoirs aux dépens d'une application souple des principes généraux peut être nuisible. Il vaut mieux poser la question sous l'angle du principe que l'établissement des politiques générales d'intérêt public relève d'abord et avant tout de l'autorité politique ou administrative et non pas des cours.

Notons que la jurisprudence des tribunaux anglais et d'autres tribunaux étrangers qui donne effet à une expectative légitime sur le plan du fond doit être interprétée à la lumière des différences du droit canadien¹⁵⁵.

Lorsque la loi laisse au décideur la possibilité de choisir ses propres procédures, la justice naturelle exige normalement qu'il respecte « les choix de procédure qu'il [l'organisme] fait lui-même »¹⁵⁶.

151. *Ibid.*

152. *Apotex Inc. c. Canada*, [2000] 4 C.F. 264, par. 105 et s. (C.A.).

153. *Bendahmane c. Canada*, [1989] 3 C.F. 16, 33, 45 (C.A.).

154. *P.G. Canada c. Canada (Commissaire de l'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada)*, [1996] 3 C.F. 259 (C.A.).

155. La jurisprudence des tribunaux étrangers est commentée par le juge Binnie dans l'arrêt *Centre hospitalier Mont-Sinaï*, *supra*, note 147.

156. *Baker c. Canada*, *supra*, note 90, par. 27.

Cette doctrine ne peut être invoquée pour contourner une disposition procédurale précise contenue dans la loi ou un règlement¹⁵⁷.

Lorsqu'en matière administrative une procédure de consultation préalable est revendiquée, l'administré doit démontrer qu'on lui a donné des assurances suffisantes¹⁵⁸, ou qu'une telle pratique a bel et bien existé dans le passé pour ce genre d'affaire¹⁵⁹.

SECTION II

La règle *audi alteram partem*

La règle *audi alteram partem* est la première de ces règles issues des principes de justice naturelle ou fondamentale. Son importance est telle qu'on doit la considérer comme la règle d'or du droit administratif. Cette maxime latine traduite en anglais par l'expression *right to be heard* ou *right to adequate notice and opportunity to be heard* et en français par « droit d'être entendu » ne peut être définie de façon concise ; c'est par l'analyse de ses modalités d'application qu'on peut en scruter le contenu et la portée. Mais quand doit-elle être appliquée ?

Nous avons vu en traitant de la qualification des actes, au Chapitre III, que la règle s'applique lorsqu'un tribunal ou organisme exerce une fonction quasi judiciaire, mais elle est susceptible de s'appliquer à certains actes administratifs, sous le vocable d'équité procédurale. La Cour suprême depuis l'arrêt *Coopers-Lybrand* atténue considérablement la distinction entre ce qui est quasi judiciaire et ce qui est administratif pour parler d'un *continuum* ou un spectre ou un éventail de situations dans lesquelles l'administré est variablement affecté¹⁶⁰. Depuis l'avènement de la nouvelle justice naturelle, il y a une vingtaine d'années, l'équité exige que l'administré concerné bénéficie, à un degré moindre, d'une protection analogue à celle que procure la règle *audi alteram partem*. La Cour suprême l'a rappelé ainsi :

[...] Aussi bien les règles de justice naturelle que l'obligation d'agir équitablement sont des normes variables. Leur contenu dépend des circonstances de l'affaire, des dispositions législatives en cause et de la nature de la question à trancher. La distinction entre elles s'estompe donc lorsqu'on approche du bas de l'échelle dans le cas de tribunaux judiciaires ou quasi judiciaires et du haut de l'échelle dans le cas de tribunaux administratifs ou exécutifs. C'est pourquoi on ne détermine plus maintenant le contenu des règles à suivre par un tribunal en essayant de le ranger

157. *Lidder c. Canada*, [1992] 6 Admin. L.R. (2d) 62 (C.A.F.).

158. *Rural dignity of Canada c. Canada Post Corp.*, (1992) 7 Admin. L.R. (2d) 242 (C.A.F.).

159. *Piché c. Canada*, (1989) 36 Admin. L.R. 225 (C.A.F.).

160. *M.R.N. c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495.