



# **LE CONTRÔLE JUDICIAIRE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE**

**Me Denis Lemieux, Docteur en droit**

Professeur titulaire à la Faculté de droit  
de l'Université Laval

Avocat-conseil au sein de l'étude  
Tremblay, Bois, Mignault & Lemay

avec la collaboration de

**Me Dana Pescarus**

LLM, Collège d'Europe (Bruges)  
Conseillère juridique au ministère de la Justice du Québec,  
Direction du Droit public\*

\* Les opinions exprimées n'engagent que leur auteur et ne sauraient engager le Gouvernement du Québec ou le ministère de la Justice du Québec.

et les rédacteurs des  
PUBLICATIONS **CCH** LTÉE

permis, alors que ceux du troisième groupe devaient présenter une preuve spécifique d'intérêt public et d'effets économiques. Les dépanneurs de la quatrième catégorie ne pouvaient obtenir un permis que s'ils étaient par ailleurs qualifiés. L'appelante estimait entrer dans cette dernière catégorie et n'avait donc pas, selon elle, à présenter une preuve spécifique. Elle a donc demandé l'évocation de la décision de refus ainsi qu'une ordonnance de *mandamus*. La Cour supérieure a rejeté la demande de *mandamus*, ne pouvant se prononcer sur une telle demande en l'absence de motifs au soutien de la décision attaquée. Elle a cependant jugé que la Régie avait excédé sa compétence en ne motivant pas sa décision tel que le prévoit l'article 107 de la *Loi sur les permis d'alcool*.

La Cour avait raison de conclure que la Régie n'avait pas motivé sa décision. La demande d'évocation doit être accordée car la Régie ne s'est pas non plus prononcée à l'égard du nouvel élément de preuve susceptible de faire passer l'appelante dans la quatrième catégorie. De plus, elle n'a pas précisé si l'appelante entrait dans la troisième ou la quatrième catégorie. *Laiterie Perrette Ltée c. Vallières*, Juris-Exp. 91-1158 (C.A.).

10 L'intimé (Roy) était adjoint au directeur général de Ville d'Anjou. Il fut prêté à une corporation sans but lucratif créée par la Ville, Anjou 80. Le poste de l'intimé fut aboli par le conseil municipal à la suite d'un rapport qui recommandait cette abolition, pour le motif d'absence de travail suffisant. Entretemps, Anjou 80 avait mis fin au prêt de services de l'intimé. Ce dernier, au lieu d'être muté à un autre poste, fut destitué après 20 ans de services à l'emploi de la Ville. Il fit appel à la Commission muni-

pale pour le motif que son congédiement était dû à des raisons purement politiques. Devant la Commission, la Ville a justifié le congédiement sur le fait qu'il n'y avait plus de travail à confier à l'intimé. L'appel fut rejeté par la Commission qui estima l'explication de la Ville suffisante. La Commission refusa de s'enquérir des autres circonstances et facteurs entourant le congédiement, en particulier l'attitude d'Anjou 80. La Cour supérieure a accueilli une requête en évocation de cette décision.

La Commission municipale devait s'interroger sur le lien existant entre Anjou 80 et la Ville relativement à la situation de l'intimé. Elle devait également tenir compte des motifs soulevés par l'intimé et non seulement des motifs offerts par la Ville au soutien de sa décision. La Commission a pour mandat de considérer le mérite de la décision. On ne peut voir qu'elle l'ait fait en l'espèce vu le laconisme de la décision du conseil municipal, qui n'est pas motivée. Par ailleurs, au moment où la Ville abolissait le poste de l'intimé, elle créait de nouveaux postes et attribuait à d'autres personnes, soit directement ou par l'intermédiaire d'Anjou 80, les tâches qu'occupait l'intimé auparavant. La Commission a refusé de s'enquérir de ces faits et a, dès lors, refusé d'exercer sa compétence.

En n'indiquant pas dans sa décision qu'elle avait tenu compte des arguments soulevés par l'intimé, la Commission s'est trouvée à confirmer sans motifs le congédiement. En ce faisant, elle empêchait l'exercice du contrôle judiciaire. Il s'agit donc d'une entorse aux principes de justice naturelle. *C.M.Q. c. Roy*, C.A. (Montréal), 500-09-001881-903 (le 16-09-91).

Voir aussi ¶35-300 — L'obligation d'exercer une compétence

¶80-025 — La problématique du contrôle de l'erreur de faits.

### [¶45-230] 3) La considération de points non dévoilés

Il pourra parfois y avoir un accroc à la règle *audi alteram partem* lorsque l'organisme tient compte de faits ou facteurs non communiqués lors de l'audition ou décide de questions qui n'avaient pas été mentionnées aux intéressés. Il pourra en être de même lorsque l'organisme remet en cause une preuve dont la véracité n'avait pas été mise en doute lors de l'audition.

*Re Bell Canada and Challenge Communication Ltd* (1978) 86 D.L.R. (3d) 351 (C.F.A.); *Chèvrefils c. Coll. des médecins* [1974] C.A. 309; *Pfizer Co. c. Sous-*

*ministre du Revenu national* [1977] 1 R.C.S. 456; *Barreau de Québec v. Germain* [1972] C.A. 1; *Kane c. U.B.C.* [1980] 1 R.C.S. 1105; *C.A.S. c. Mess* [1985] C.A.S. 205; *C.U.M. v. Desjardins*, *Juris-Exp.* 84-744 (C.S.); *Danakas v. War Veterans Allowance Board* (1985) 10 Admin. L.R. 110 (C.F.A.); *Gough c. Canada* [1991] 1 C.F. 160, inf. pour autre motif par [1991] 1 C.F. 171; *Blais c. Andras* [1973] C.F. 182; *Re Dawning and Groydon* (1979) 92 D.L.R. (3d) 355; *Knapman v. Board of Health for Saltfleet Township* [1954] 3 D.L.R. 760; *R. c. Ontario Racing Comm.* (1971) 15 D.L.R. (3d) 430; *Lazarov c. Secr. d'État du Canada* [1973] C.F. 927; *Benedetti v. Canada (M.E.I.)* (1993) 67 F.T.R. 136; *Brewster Mountain Pack Trains Ltd v. Canada (Min. of Environment)* (1993) 66 F.T.R. 18 (politique d'aménagement); *Contreras c. Canada (Min. de la Citoyenneté et de l'Immigr.)* (1997) 43 Admin. L.R. (2d) 307 (C.F.); *Evans (K.F.) Ltd v. Canada (Min. of Foreign Affairs)* (1996) 122 F.T.R. 105; *Bélanger c. Garneau*, *Juris-Exp.* 2002-2097 (preuve obtenue par coroner après enquête); *Bombardier inc. c. Lemay*, EYB 2006-105491 (visite des lieux privée par le tribunal, faits retenus non communiqués aux parties); *Khadr c. Canada (P.G.)* [2007] 2 R.C.F. 218 (facteur non publicisé - violation d'expectative légitime); *Kupriakov c. Québec (P.G.)*, 2011 QCCS 3300, par. 138 (exclusion du requérant d'un fichier d'accréditation sur la foi de critères non communiqués); *Fischer c. Canada (P.G.)*, 2112 CF 720 (facteur de calcul de classification non communiqué au demandeur; *Canada (P.G.) c. CCDP*, 2013 CAF 75, par. 24).

De même, un organisme qui est réputé agir quasi-judiciairement ne pourra pas communiquer avec l'une des parties en dehors du cadre de l'audition pour les fins d'obtenir une information ou un commentaire additionnel, à moins de réouvrir informellement ou officiellement l'enquête.

*Cathcart c. C.F.P.* [1975] C.F. 407; *B.C. Government Employees Union v. Public Service Comm.* (1979) 10 B.C.L.R. 87; *Teneycke c. Matsqui* (1990) 43 Admin. L.R. 294 (C.F., S.P.I.); *C.P. Ltd and C.N.R. v. B.C. Forest Products Ltd* (1981) 34 N.R. 209 (C.F.A.); *Lawal c. M.E.I.*, C.F.A., 8 mars 1991, A-549-90; *Murray c. Munic. Dist. of Rockview* (1980) 21 A.R. 512; *Couillard Entreprises Inc. c. Charlesbourg* [1982] C.A. 392 (visite des lieux). Voir cependant *Lake District Special Planning Bd v. Secretary of State for the Environment*, Queen's Bench Div. (Angl.), 13 février 1975; *Pagé v. Canada (Veterans Appeal Bd)*, C.F.S.P.I., 17 août 1994, T-2253-93.

En fait, cette règle peut, malgré son bien-fondé par rapport aux exigences de la justice naturelle, entraver une autorité administrative qui fait sa propre recherche factuelle. Elle encourage la procédure contradictoire de type judiciaire au détriment des initiatives que pourrait prendre cette autorité afin d'être mieux informée. L'équilibre sera ici encore difficile à obtenir. En effet, si les organismes de régulation économique ont une vocation multifonctionnelle qui leur permet de jouer un rôle davantage inquisiteur, on voit mal les tribunaux administratifs et les organismes disciplinaires se substituer aux parties pour compléter la preuve faite. S'il est loisible à un tribunal administratif de consulter des données d'ordre général, on voit mal comment il pourrait rechercher des faits particuliers à l'espèce dont il est saisi sans sortir de son rôle quasi-judiciaire. Pour les organismes de régulation pour lesquels on pourrait admettre un rôle plus interventionniste dans la recherche de la preuve, il conviendrait qu'ils manifestent toute la transparence nécessaire pour permettre aux parties de participer pleinement au processus décisionnel.

Voir PURDUE, "Natural Justice and the Post-Inquiry Procedure" [1975] J.P.E.L. 445; *Leroux c. C.A.L.P.*, Juris-Exp. 99-1844 (C.A.) (utilisation d'un rapport non communiqué); *Rivest c. Bombardier inc.*, J.E. 2007-1004 (C.A.) par. 46 (recherche autonome de la preuve par la CLP en présence des parties); *Synd. des producteurs de bois de la Gaspésie c. Damaboys*, 2010 QCCA 1201, par. 27-28.

Il sera donc prudent pour un organisme administratif qui désire ajouter un élément nouveau lors du délibéré d'en informer les parties afin qu'elles puissent apporter leurs commentaires, le cas échéant. Cette procédure, qui ne peut qu'être bénéfique pour la décision à rendre, pourra souvent se faire par écrit, surtout si elle porte sur une simple question de droit ou d'interprétation de textes.

*Canada (P.G.) c. Ladouceur*, 2011 CAF 247 (Trib. des anciens combattants utilise opinion d'un conseiller médical non communiquée au requérant – violation d'équité procédurale); *CSST c. CLP*, 2014 QCCS 3456 (introduction de rapport lors du délibéré – opportunité de contre-preuve – oui).

Voir aussi ¶40-350 — La «judiciarisation» de l'action gouvernementale

¶45-065 — L'information

¶45-150 — La réouverture de l'enquête.

#### [¶45-240] 4) La décision *ultra petita*

Un organisme administratif ne peut décider sur un point autre que celui ou ceux qui ont fait l'objet de l'instance ou juger au-delà de ce qui lui était demandé. Ce principe, déjà reconnu en droit judiciaire à l'article 10 du *Code de procédure civile*, l'est également en droit administratif où l'on ne pourra notamment imposer une sanction disciplinaire pour une infraction autre que celle qui avait été communiquée à l'intéressé, ou encore ajouter une condition à un permis ou une sanction disciplinaire sans que la possibilité d'une telle modification ne soit apparue lors de l'instance.

*Chèvrefils c. Coll. des médecins* [1974] C.A. 309; *Confederation Broadcasting v. C.R.T.C.* [1971] R.C.S. 906; *John Graham and Co. Ltd c. C.R.T.C.* [1976] 2 C.F. 82; *Fraternité des policiers de Granby c. Delaney* [1961] C.S. 367; *Building Service Employees' Internat. Union, Local 298 c. Hôpital St-Luc* [1962] R.C.S. 776; *Les Coopérants Société Mutuelle d'assurance-vie c. St-Arnaud*, Juris-Exp. 84-923 (C.S.) (sentence arbitrale); *R.A.A.Q. c. C.A.S.* [1988] R.J.Q. 142 (C.S.) (comité de révision); *Brand v. Coll. of Phys. and Surg. of Sask.* (1990) 72 D.L.R. (4<sup>th</sup>) 446 (C.A.); *Bertrand c. Lafrance* [1993] R.J.Q. 2111; *Québec (P.G.) c. Trib. d'arbitrage de la fonction publique* [1998] R.J.Q. 2771.

Lorsqu'un organisme administratif agit comme instance d'appel, il ne pourra trancher que les seuls points soulevés par les parties appelantes. En revanche, une instance en révision pourra permettre de reconsidérer l'ensemble du dossier.

*Morin c. C.A.S.* [1989] R.J.Q. 1520; *Brière c. Laberge* [1985] R.D.J. 599 (C.A.) (distinction entre un bureau de révision et la C.A.S.); *Cical Investments Inc. v. C.U.M.*, Juris-Exp. 90-260 (C.Q.) (B.R.E.F.); *Comm. scolaire Cascades-*