
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.,

2010

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

en litige ainsi que les éléments de preuve pertinents. Il n'est pas nécessaire que les motifs énumèrent tous les éléments imaginables qui peuvent avoir influencé la décision [...].⁶¹⁰

Cette motivation peut être exprimée en termes généraux conformément à la nature administrative des décisions et à l'ampleur du pouvoir discrétionnaire conféré au décideur⁶¹¹. Elle peut être brève sans être incomplète ou arbitraire⁶¹²; la décision peut être « laconique et technique » sans être « dépourvue de motifs »⁶¹³.

Néanmoins un tribunal administratif ne doit pas se contenter d'écrire que la preuve était insuffisante⁶¹⁴. Ainsi la Cour d'appel fédérale a considéré comme inadéquate la mention suivante : « Vu les faits admis, les témoignages entendus et la preuve documentaire, je ne suis pas convaincu que [...] »⁶¹⁵. La motivation doit être « suffisante et intelligible »⁶¹⁶, même si elle est quelque peu alambiquée et qu'il faut considérer la décision dans son ensemble⁶¹⁷; « une décision sera considérée intelligible si le décideur, tenant compte de l'ensemble de la preuve dans son appréciation des faits, développe un raisonnement logique à partir des faits pertinents de la cause »⁶¹⁸. En 1994, la Cour supérieure écrivait :

Une décision doit donc traiter des faits pertinents et déterminants ; elle doit les qualifier afin d'éviter l'arbitraire. La qualification des faits fait nécessairement intervenir les facultés cognitives, la compréhension, le raisonnement, le jugement. Le décideur applique donc le droit positif en s'inspirant de la logique. Sa

610. *Ibid.*, voir également : *Seymour c. Canada (Directeur régional, service correctionnel du Canada)*, décision C.F.T., n° 2577-87, 21-12-1987 ; *Johal c. Canada (M.E.I.)*, décision C.F.T., n° 837-87, 14-10-1987 ; *Cie Price Ltée c. C.A.S.*, [1988] C.A.S. 115 (C.S.) ; *Laganière c. Commission de protection du Territoire agricole*, J.E. 92-1363 (C.Q.) ; *Marina L'Escale c. Commission municipale du Québec*, [1996] R.J.Q. 644 (C.S.).
611. *Université de Montréal c. Charles*, J.E. 92-1256 (C.A.) ; *Nutbey c. Commission scolaire Western Québec*, J.E. 2001-1383 (C.S.).
612. *Amesse c. Commission des services juridiques*, J.E. 99-1493 (C.S.).
613. *Bouchard c. Centre Place l'Acadie*, [1999] R.D.I. 682 (C.Q.) ; *Gélinas c. C.L.P.*, C.S., 10-01-2002 : « succinctement exposés... ».
614. *Bergeron c. Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole*, J.E. 99-533 (C.Q.).
615. *Dion c. Canada*, D.T.E. 98T-870 (C.F.A.), n° A-624-97.
616. *Blanchet c. Girard*, J.E. 99-2369 (C.S.).
617. *L'Allier c. Syndicat des agents de conservation de la faune du Québec*, 2003 CanLII 33169 (QC C.S.) : « le décideur doit trancher les éléments déterminants qui lui sont soumis par les parties » ; *Habitations supérieures Inc. c. Cour du Québec*, J.E. 97-1547 (C.S.) : « Bien que le juge n'ait pas dans ses motifs à répondre à tous les arguments soulevés par les parties, il doit cependant trancher les éléments déterminants du dossier. Cela permet aux parties, d'abord de comprendre et de réaliser que le jugement ne relève pas du pur arbitraire et cela procure aux parties l'occasion de mettre en branle des moyens de se pourvoir à l'encontre d'un tel jugement, le cas échéant. »
618. *Boilard c. Québec (Commission des lésions professionnelles)*, 2002 CanLII 16385 (QC C.S.), par. 24.

décision doit être intelligible, c'est-à-dire qu'elle doit disposer des faits et du raisonnement de manière telle que le justiciable puisse en comprendre le sens. Il ne s'agit certes pas de confondre l'absence de motivation avec la faiblesse du raisonnement. Ce n'est pas le fondement de la décision qui est en cause ; l'intervention judiciaire ne s'intéresse ici qu'à la formulation.⁶¹⁹

Une décision qui ne comporte aucune analyse de la preuve sera considérée comme non motivée⁶²⁰. Un tribunal doit « lorsque la crédibilité fait l'objet d'une question litigieuse, dire au moins brièvement [...] qu'il a rejeté des éléments de preuve au motif d'absence de crédibilité, en expliquant pourquoi il a agi ainsi »⁶²¹. Lorsque le tribunal écarte carrément un élément de preuve contradictoire, il faut « qu'il motive minimalement ce choix »⁶²².

Ce n'est pas parce qu'une décision est mal fondée que sa motivation est inexistante⁶²³. En matière administrative, les notes écrites d'un fonctionnaire peuvent être considérées comme les motifs écrits de la décision⁶²⁴.

D'autre part, l'obligation de motiver n'exige pas non plus que le décideur se prononce sur tous les arguments présentés et toutes les questions soulevées par les parties dans le cadre d'une audition⁶²⁵. Lorsque l'un des arguments fait appel, dans une large mesure, aux mêmes concepts qui ont présidé à l'analyse d'un autre argument et que les circonstances n'appuient pas l'argument invoqué, il ne s'agit pas alors d'un cas d'insuffisance de motivation tellement importante qu'elle équivaut à une violation des règles de justice naturelle⁶²⁶.

Bien que les tribunaux administratifs ne soient pas liés par leurs propres précédents, l'omission par un tribunal d'expliquer les raisons pour lesquelles il a décidé de ne pas suivre la jurisprudence établie justifie la révision judiciaire de

619. *Société Ozaham c. Commission municipale du Québec*, [1994] R.J.Q. 364, 373 (C.S.).

620. *Associations des stations de ski du Québec c. Bourbonnais*, *supra*, note 573, p. 3159 ; *Duplessis c. Châteauneuf*, J.E. 99-1721 (C.S.).

621. *Parks c. Canada*, D.T.E. 98T-1087 (C.A.F.), n° A-821-97.

622. *P.G. Québec c. Québec (Tribunal administratif)*, 2002 CanLII 307 (QC C.S.), par. 2 : « le T.A.Q. en écartant complètement le témoignage de Madame Dion, sans explication et sans référence aucune au contenu de ce témoignage, a aussi enfreint les règles de justice naturelle » ; *Société des loteries du Québec c. Bolduc*, D.T.E. 96T-844 (C.S.) ; *Commission scolaire des Patriotes c. Cain*, J.E. 96-995 (C.S.).

623. *Baker*, *supra*, note 90, p. 570.

624. *Ibid.*

625. *Scheuneman c. Canada*, [2000] 2 C.F. 365 ; *Mitchell (Robert) c. C.L.P.*, D.T.E. 99T-711 (C.S.) : « [...] n'a pas besoin de commenter tous les faits ni de trancher tous les arguments, pourvu que l'on comprenne son raisonnement » ; *Entreprises d'électricité Sirois Inc. c. Corp. des maîtres électriciens du Québec*, 2003 CanLII 33178 (QC C.S.) : « pas nécessaire de reprendre point par point [...] ».

626. *Dionne c. Commissaire général du travail*, J.E. 99-1738 (C.A.).

la décision ; cette absence de motivation constitue un déni des règles de justice naturelle⁶²⁷.

La jurisprudence admet depuis plusieurs années que le refus de motiver une décision susceptible d'être portée en révision ou en appel viole davantage l'équité parce qu'il empêche l'administré de pouvoir faire une contestation efficace ; il ne pourra, en appel, faire valoir adéquatement tous ses moyens⁶²⁸. Dans la même veine, la Cour supérieure a admis que l'insuffisance des motifs peut équivaloir à la violation de la justice naturelle⁶²⁹.

En dernière analyse, il nous semble évident que la jurisprudence a été de moins en moins réticente à inclure comme modalité d'application de la règle *audi alteram partem* l'obligation de motiver les décisions. La réalisation d'un consensus à cet effet est dans la bonne voie. À notre avis, l'obligation de motiver une décision doit relever de la justice naturelle. La Cour supérieure suggère également « qu'il est temps d'écarter cette règle traditionnelle dont le fondement est douteux. L'intégrité du processus judiciaire entraîne nécessairement comme corollaire que le justiciable a le droit de connaître les raisons sur lesquelles le tribunal s'appuie s'il veut faire valoir ses droits adéquatement »⁶³⁰.

La Cour fédérale en 2001 exposait ainsi les circonstances qui requièrent la motivation des décisions :

La communication de motifs écrits est nécessaire lorsque la décision revêt une grande importance pour l'individu, lorsqu'il existe un droit d'appel prévu par la loi, ou dans d'autres circonstances appropriées. [...] De plus, la communication de motifs permettra de connaître le fondement de la décision [...] et d'évaluer le caractère raisonnable de cette décision lors du contrôle judiciaire.⁶³¹

Ce droit à la motivation nous paraît avoir été définitivement consacré par la Cour suprême dans le célèbre arrêt *Baker*⁶³² ; et si la règle s'impose à une auto-

627. *Clôtures SPEC II Inc. c. Bourdonnais*, [2000] R.J.Q. 1551 (C.S.) ; *Association des stations de ski du Québec c. Bourbonnais*, [1998] R.J.Q. 3151 (C.S.), J.E. 2003-83 (C.A.).

628. *Taabea c. Comité consultatif du statut de réfugié*, [1980] 2 C.F. 316 ; *Tanes c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1983] 2 C.F. 81, 96 ; *Commission canadienne des transports c. Pacific Western Airlines*, (1985) 9 Adm. L. 109 ; *Commission municipale c. Roy*, J.E. 91-1491 (C.A.) ; *Familles Calabresi c. Commission municipale*, J.E. 90-449 (C.S.) ; *Gauthier c. Québec (Commission de protection du territoire agricole)*, J.E. 93-1285 (C.Q.).

629. *C. Iellamo c. Régie du logement*, [1988] R.J.Q. 2580 (C.S.) ; *Gauthier c. Québec (Commission de protection du territoire agricole)*, *supra*, note 628 ; *St-Martin c. Sherbrooke (Ville)*, LPJ-95-5351 (C.S.) ; *Costandi c. Commission d'appel de la langue d'enseignement*, J.E. 96-1926 (C.S.).

630. *Société Ozanam c. Commission municipale*, [1994] R.J.Q. 364, 374 (C.S.).

631. *University of Saskatchewan c. Canada (Directrice du Bureau de la protection des obtentions végétales)*, [2001] 3 C.F. 247.

632. *Baker c. Canada*, *supra*, note 90.