

LE CONTRÔLE JUDICIAIRE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE

Me Denis Lemieux, Docteur en droit

Professeur associé 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 de
WOLTERS KLUWER QUÉBEC LTÉE

pages 3,506
et 3,507

750

Sous-chapitre 4 — L'obligation de motiver

ation de motiver toute décision qui est susceptible d'affecter spécifiquement les droits d'un individu pourrait constituer un quatrième principe de droit administratif.

Ence de la motivation des décisions administratives est parfois prévue par le législateur et donne alors lieu à certains recours lorsqu'elle n'est pas respectée.

En revanche, la situation est beaucoup moins claire en cas de silence de la loi, même si les cours sont susceptibles de se former une impression défavorable relativement à la légalité d'une décision non motivée.

[¶60-005] Bibliographie

- WOOLF, JOWELL and LE SUEUR, "De Smith's Judicial Review", 7^e éd., Londres, 2013, ch. 7; FLICK, "Natural Justice", Sydney, 2^e éd., 1984, ch. 6, p. 86-111; AKEHURST, "Statements of Reasons for Judicial and Administrative Decisions" (1970) 33 M.L.R. 154; LEVESQUE-CREVIER, "La motivation en droit administratif" [1980] R. du B. 535; JONES and DE VILLARS, "Principles of Administrative Law", Toronto, 6^e éd., 2014, ch. 9, sect. 4 (g); FOULKES, "Administrative Law", 8^e éd., Londres, 1995, ch. 10; KUSHNER, "The Right to Reasons in Administrative Law" (1986) 24 Alta L.R. 305; DUS-SAULT et BORGHEAT, "Traité de droit administratif, Québec, 1989, vol. 3, p. 199-203; MACDONALD and LAMETTI, "Reasons for Decision in Administrative Law" (1989) 3 C.J.A.L.P. 123; PÉPIN, "L'obligation de motiver une décision [1991] R. du B. 445; CAMPBELL, "The duty to give reasons in administrative law" [1994] P.L. 184; OUELLETTE, "Les tribunaux administratifs au Canada, Montréal, 1997, partie 3, chapitre 2; MULLAN, Administrative Law, Toronto, 2001, ch. 13; MACAULAY and SPRAGUE, "Practice and Procedure Before Administrative Tribunals", éd. feuilles mob. Toronto, ch. 22; BLAKE, "Administrative Law in Canada", 4^e éd., Toronto, 2006, sect. 2.23; WADE and FORSYTH, Administrative Law, 11^e éd., Oxford, 2014, ch. 14.

[¶60-025] A) L'obligation de motiver prévue par la loi

Au Québec, la *Charte des droits et libertés de la personne*, à l'article 24, prévoit que « nul ne peut être privé de sa liberté ou de ses droits, sauf pour les motifs prévus par la loi et suivant la procédure prescrite ».

Plusieurs lois fédérales et québécoises, à portée générale ou particulière, prévoient la motivation des décisions administratives.

Voir notamment : *Code des professions*, RLRQ, c. C-26, art. 176; *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, RLRQ, c. P-41.1, art. 64, 79; *Loi sur les transports*, RLRQ, c. T-12, art. 22; *Loi sur l'immigration*, L.R.C. 1985, c. I-2, art. 77; *Loi sur les pensions*, L.R.C. 1985, c. P-6, art. 101.

La motivation peut également être exigée par un simple règlement ou encore être incluse dans les règles de pratique de certains organismes décisionnels.

R. v. Johnson [1977] 6 W.W.R. 145; Bureau provincial de médecine v. Chèvre-fils [1974] C.A. 123; Lee c. Canada (Correct. Service) (1993) 67 F.T.R. 54 (directive).

Toutefois, même si l'article 24 de la Charte québécoise n'enchaîne pas comme telle l'obligation de motiver, il prescrit néanmoins qu'il ne peut être porté atteinte aux droits garantis que pour «les motifs prévus par la loi» entraînant ainsi, comme corollaire, la motivation de la décision.

Synd. de la fonction publique v. Québec (P.G.), [2004] R.J.Q. 524, par. 1246; *Mizrahi c. AMF*, 2009 QCCQ 10542, par. 39.

La loi sur la justice administrative (RLRQ, c. J-3) prévoit que les décisions individuelles affectant une personne prises par une autorité administrative assujettie à cette loi doivent être motivées (art. 8). La même exigence prévaut pour les tribunaux administratifs qui tranchent un litige entre une autorité administrative ou décentralisée et un administré (art. 9 et 13).

Mastrocola c. AMF, 2011 QCCA 995 (l'article 8 est interprété à la lumière des principes du droit administratif).

Cette consécration du principe de la motivation a pour conséquence de permettre à une personne intéressée de présenter une demande à l'auteur d'une décision afin qu'il la motive tel que requis. En cas de refus, l'on pourra l'obliger à le faire par un pourvoi en contre judiciaire avec conclusions mandataires ou en tirer un motif de révision, d'appel ou de nullité de la décision non motivée.

Hôpital Fleury v. Deshaies [1973] C.A. 489; *Brythead (Ascot) Ltd v. Berks C.C.* [1964] 2 Q.B. 308; *Alvarez v. M.M.D.I.* [1979] 1 C.F. 149; *R. v. Johnson* [1977] 6 W.W.R. 145; *Maisonnette c. Canada (Min. de la Justice)*, [2006] R.J.Q. 2299 (C.A.), par. 31; *R.B. c. SAAQ*, 2010 QCTAQ 10674, par. 34; *D.P. c. Min. de l'Emploi et de la Solidarité sociale*, 2013 QCTAQ 01508.

Notons cependant que les faits peuvent, en eux-mêmes, constituer une partie ou la totalité des motifs de la décision lorsqu'ils s'adaptent clairement à la législation pertinente.

Morin and Sunbridge Investments Ltd v. Provincial Planning Bd (1974) 6 W.W.R. 291.

La jurisprudence admet aussi que l'absence de motifs puisse constituer en soi un motif d'excès de compétence de la décision lorsque l'obligation de motiver est prévue par la loi.

Duplessis v. Châteauneuf, Juris-Exp. 99-1721; *Re DiNardo and Liquor Licence Bd of Ont.* (1974) 5 O.R. (2d) 124; *Re Valade* [1972] 1 O.R. 682; *Bureau provincial de médecine v. Chèvre-fils* [1974] C.A. 123; *Manitoba Pool Elevators v. Assiniboine Park* (1978) 5 C.P.C. 7; *O'Hanlon v. Munic. Dist. of Foothills No 21* (1979) 17 A.R. 477; *Desrochers c. Lebel*, 2014 QCCQ 802.

De plus, les motifs, lorsqu'ils sont exigés par la loi, doivent être appropriés, pertinents, intelligibles et de nature à permettre d'évaluer la possibilité

d'un recours ultérieur, faute de quoi la décision pourra être déclarée illégale, voire nulle "ab initio".

Société Interport de Québec v. Soc. Imm. Irving Lée, C.S.Q. n° 200-05-004479-817, 25 juillet 1985, à 6 et 9 (J. Barbes); *Dome Petroleum Ltd v. Public Utilities Bd (Alta)* [1977] 2 R.C.S. 822, confirmant (1976) 2 A.R. 453, à 472 (J.A. Sinclair); *Ass. des familles Calabresi Inc. v. Comm. municipale*, Juris-Exp. 90-449 (C.S.); *Laiterie Perrette Ltée v. Vallières*, Juris-Exp. 91-1158 (C.A.); *Laganière v. C.P.T.A.*, Juris-Exp. 92-1363 (C.Q.) (motifs doivent justifier écart avec décisions antérieures sur le même point); *Desai v. Branford General Hosp.* (1993) 13 Admin. L.R. (2d) 312; *Boyle v. New Brunswick (Workplace Health, Safety, and Compensation Comm.)* (1996) 39 Admin. L.R. (2d) 150; *Pelletier v. Corpor. des travailleurs en loisir du Bas-Saguenay*, Juris-Exp. 2001-1113 (C.A.); *Sane The Eaton's Building Coalition v. Winnipeg (City)* (2002) 42 Admin. L.R. (3d) 107; *O'Farrell v. Régie des marchés agricoles*, REJB 2003-48510; *Perron v. M.R.N.* (2003) 3 Admin. L.R. (4th) 211 (C.A.F.); *Canada v. Johnstone*, 2008 CAF 101, conf. 2007 CF 36 (décision de rejet de plainte n'indique pas critère juridique de motif de rejet).

Ils doivent laisser voir, expressément ou par implication nécessaire, que l'organisme décisionnel s'est fondé sur la loi pour rendre sa décision. Ils doivent également montrer l'application de la loi aux faits qui figurent au dossier, en manifestant pourquoi le décideur a préféré certains éléments de faits à d'autres ou a privilégié certains facteurs décisionnels. Les motifs doivent permettre de saisir le cheminement intellectuel qui sous-tend la décision.

Soc. des services Ozanam inc. v. C.M.Q. [1994] R.J.Q. 364, à 374; *Morin and Sunbridge Investments Ltd v. Provincial Planning Bd* (1974) 6 W.W.R. 291; *Gerle Gold Ltd v. Golden Rule Resources Ltd* [1999] 2 C.F. 630; *Via Rail Canada inc. v. O.N.T.* [2001] 2 C.F. 25; *Stelco Inc. v. British Steel Canada inc.* (2000) 20 Admin. L.R. (3d) 159, à 165 (C.F.A.); *Bourque v. Min. de la Solidarité sociale*, 2001BE-683; *Auger v. T.A.Q.*, Juris-Exp. 2001-708; *Ducacs v. Québec (Ministère de la solidarité soc.)*, 2002BE 717; *Garcia v. Canada (P.G.)*, C.A.F., 18-6-01, A-218-00; *Univ. of Sask. v. Canada* [2001] 3 C.F. 247; *P.P.G. Canada inc. v. C.A.L.P.*, Juris-Exp. 2001-803 (C.A.); *Canada (Min. of Human Resources Development) v. Quesnelle* (2003) 49 Admin. L.R. (3d) 309 (C.A.F.), par. 8; *Seprotech Systems inc. v. Peacock inc.* 2003 CAF 71 (non-motivation des mesures correctives choisies); *Synd. de la fonction publique v. Québec (P.G.)*, [2004] R.J.Q. 624, par. 1313-1338; *Megens v. Ont. Racing Comm.* (2004) 10 Admin. L.R. (4th) 83 (Div. Cb), par. 29; *Pottie c. N.S. Real Estate Comm.*, (2005) NSSC 177 (absence d'explications claires sur la justification d'une sanction et sur les facteurs considérés); *S.F.P.Q. c. Québec (S.A.A.)*, EYB 2005-94233 (C.A.); *Smith v. Canada (AG)* (2004) 13 Admin. L.R. (4th) 250, par. 10-12; *Lemay c. Castiglia*, EYB 2006-101618 (C.Q.); *Pottie v. N.S. Real Estate Comm.* (2006) 37 Admin. L.R. (4th) 131; *Buege v. Nfld (Bd of Exam. in Psych.)*, (2006) 37 Admin. L.R. (4th) 78, par. 20-22; *Dupont c. UQTR*, 2008 QCCA 2204, [2008] R.J.Q. 2572, par. 43; *Autobus La Québécoise inc. c. TCA Québec*, 2011 QCCA 953, par. 37-43; *Comité exécutif du Coll. des médecins c. Pilorge*, 2013 QCCA 869, par. 21, 34-35; *CSSS Haut-Richelieu-Rouville c. CLP*, 2013 QCCS 3775 (si l'on veut écarter une expertise importante, l'on doit le justifier); *Canada c. Kabul Farms Inc.*, 2016 CAF 143, par. 26 ss, 32, 46.

En cas d'imprécision des motifs, la tendance majoritaire de la jurisprudence assimilera l'insuffisance à l'absence de motifs constituant une erreur de droit apparente à la lecture du dossier ou déraisonnable.

Northwestern Utilities Ltd v. Edmonton [1979] 1 R.C.S. 684, à 706 per J. Estey; *Green, Michaels and Ass. Ltd v. Public Utilities Bd* (1979) 13 A.R. 574; *Givaudan v. Min. of Housing* [1967] 1 W.L.R. 250; *Haunley v. City of Edmonton* (1978) 12 A.R. 473; *Re Poyser* [1964] 2 Q.B. 467; *Earl of Iveagh v. Min. of Housing* [1962] 2 Q.B. 147, à 160 per J. Megaw; *French, Kier Developments Ltd v. Sec. of State for the Environment* [1977] 1 All E.R. 296; *Re Don Houser Chevrolet, Oldsmobile Ltd and Reg. of Motor Vehicles Dealers* (1974) 51 D.L.R. (3d) 683; *Blanchard v. Control Data* [1984] 2 R.C.S. 477, à 500 per J. Lamer (sentence arbitrale); *L.S.U.C. v. Neinstein*, 2010 ONCA 193, (2010) 1 Admin. L.R. (5th) 1; *Lafaye Canada inc. c. Québec (Sous-min. du Revenu)*, 2011 QCCS 7391.

L'on doit cependant distinguer l'inexistence totale de motifs tels qu'exigés par la loi ou l'équité procédurale et l'insuffisance des motifs. Lorsque la loi ne comporte pas de mention explicite relativement au caractère adéquat des motifs, les tribunaux seront susceptibles d'exiger un degré de précision plus ou moins important selon la nature de la décision, du contexte procédural et du niveau de spécialisation des décideurs et des parties.

AIPC c. ATA, [2011] 3 R.C.S. 654, 2011 CSC 61, par. 57; *Nfid and Labrador Nurses' Union c. T-N (Conseil du trésor)*, [2011] 3 R.C.S. 654, 2011 CSC 62, par. 14 et 16; *Construction Labour Relations c. Drivers Iron Inc.*, 2012 CSC 65, [2012] 3 R.C.S. 405; *Chartrand c. Couture*, 2012 QCCA 2228; *CS de la Rivière c. Dupuis*, 2012 QCCA 626, par. 21; *Proulx v. C.R.T.F.P.* [1978] 2 C.F. 133 (avec dissidence du J. Le Dain); *Coll. des médecins v. Léonard* [1974] C.A. 302; *Alvarez v. M.M.D.I.* [1979] 1 C.F. 149; *Université de Montréal v. Charles, Juris-Exp.* 92-1256 (C.A.); *Fédéral des policiers de Lévis inc. c. Lévis (Ville)*, 2014 QCCA 1453; *Canada c. Kabul Farms Inc.*, 2016 CAF 143, par. 11, 26-32 (non-application de critères prévus par la loi et motivation insuffisante).

Toutefois, une décision dont les motifs sont incohérents ou substantiellement incomplets sera susceptible d'être annulée comme étant déraisonnable.

Nfid and Labr. Nurses' Union c. T-N et Labrador, [2011] 3 R.C.S. 708, CSC 62, par. 14-22; *AIPC c. ATA*, [2011] 3 R.C.S. 654, 2011 CSC 61, par. 52-54; *Cojocaru c. B.C. Women's Hosp. and Health Centre*, 2013 CSC 30, [2013] 2 R.C.S. 357; *S.F.P.Q. c. Québec (S.A.A.)*, EYB 2005-94233 (C.A.); *Bélanger c. Comm. scolaire des Navigateurs*, EYB 2005-99092 (C.A.); *Kim c. Canada (MCD)* (2006) 43 Admin. L.R. (4th) 122 (C.F.), par. 28 (absence de lien entre la preuve et les conclusions et absence de justification de la décision); *Canada c. Johnstone*, 2008 CAF 101, par. 2; *Gilbert c. Castiglia*, 2011 QCCA 2277, par. 23; *Clifford v. OMERS*, 2009 ONCA 670; *Michalakopoulos c. Chenard*, 2013 QCCS 968 (imposition de sanction globale plutôt que sanctions distinctes pour chaque infraction empêche contrôle de proportionnalité et de raisonabilité), inf. par *Avocats (Ordre professionnel) c. Michalakopoulos*, 2014 QCCA 2189.

Le caractère impératif de l'exigence de la motivation prévue à l'article 8 de la *Loi sur la justice administrative* (RLRQ, c. J-3) fera de l'inobservance de cette formalité essentielle un moyen de contestation d'une décision devant le