pages 553 à 555, 668
et 692, 752 à 762

DROIT ADMINISTRATIF

7e 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

© 2017 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 peuvent être tenus responsables 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

7e édition.

Comprend des références bibliographiques et un index.

ISBN 978-2-89730-381-5

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

KE5015.G37 2017 342.71'06 C2017-941694-4

Canada Nous reconnaissons l'appui financier du gouvernement du Canada.

Dépôt légal : 4e trimestre 2017
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada
ISBN : 978-2-89730-381-5

Imprimé aux États-Unis

THOMSON REUTERS®

Éditions Yvon Blais, une division de Thomson Reuters Canada Limitée

75, rue Queen, bur. 4700
Montréal (Québec) H3C 2N6
Canada

Service à la clientèle
Téléphone : 1-800-363-3047
Télécopieur : 450-263-9256
Site Internet : www.editionsyvonblais.com

donc attaquer la validité même de la décision administrative, par exemple, lorsqu'elle ignore complètement une disposition de la loi ou, étant consciente de son application en l'espèce, l'écarte cependant »[303].

La Cour d'appel a statué, en 2003, sur la question en considérant que le concept de « vice de fond de nature à invalider [...] » équivaut non pas à une simple erreur de droit ou de fait ni à l'erreur manifestement déraisonnable selon les critères du contrôle judiciaire[304]. Pour que le tribunal en révision intervienne, il faut donc démontrer que la décision initiale est déraisonnable ou entachée d'une erreur manifeste ; il n'est pas nécessaire de démontrer qu'elle est manifestement déraisonnable.

En 2001, la Cour d'appel rappelle que le pouvoir de révision d'un tribunal administratif « doit donc rentrer spécifiquement dans le cadre prévu par le législateur » ; et elle

> [...] écarte tout de suite l'argument qui consiste à dire que l'on devrait appliquer à l'espèce la démarche pragmatique et fonctionnelle [...] Elle n'est ici ni pertinente, ni nécessaire puisqu'à l'article 24, la loi entend clairement limiter la compétence du pouvoir de révision de la C.A.S. aux seuls cas qu'elle y a énumérés.[305]

Lorsqu'il siège en révision de ses propres décisions, un tribunal administratif doit clairement situer son action dans le cadre unique et précis fixé par le législateur. S'il outrepasse les paramètres fixés par la loi, il commet alors une erreur de compétence. Il n'a pas à examiner le bien-fondé de la décision pour savoir si elle est raisonnable : « c'est donc le test de l'erreur simple ou de la décision correcte »[306]. La Cour se dit en accord avec un arrêt de 1998 de la Cour supérieure où on peut lire ceci : « Pour résumer, lorsqu'un organisme se voit investi du pouvoir de réviser ses propres décisions », ce que le professeur Patrice Garant appelle l'auto-révision[307] :

---

303. *Société de l'assurance automobile du Québec* c. *Hamel* et *Commission des affaires sociales*, 2001 CanLII 39448, EYB 2001-23793 (C.A.), par. 24 (souligné de la Cour).
304. *Tribunal administratif du Québec* c. *Godin*, J.E. 2003-1695, EYB 2003-46180 (C.A.) ; *P.G. Québec* c. *Forces Motrices Batiscan*, *supra*, note 286 ; *Bourassa* c. *Québec (Commission des lésions professionnelles)*, J.E. 2003-1741, REJB 2003-46650 (C.A.) ; *Amar* c. *Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST)*, J.E. 2003-1742, REJB 2003-46651 (C.A.) ; *Bose* c. *Québec (Commission des lésions professionnelles)*, J.E. 2003-1785, REJB 2003-46901 (C.A.). Dans *Forces motrices Batiscan*, *supra*, note 286, la Cour d'appel écrit que l'arrêt *Godin* semble représenter l'état actuel du droit sur le contrôle judiciaire de la réponse du décideur spécialisé à la question « existe-t-il un vice de fond de nature à invalider la décision antérieure ? ».
305. *Société de l'assurance automobile du Québec* c. *Hamel*, 2001 CanLII 39448, EYB 2001-23793 (C.A.), par. 18-19. (j. Baudouin) ; aussi 1998 CanLII 11283, EYB 1998-06006 (C.S.).
306. *Ibid.*, par. 20.
307. *Droit administratif, vol. 2, Le Contentieux*, 4e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 1996, p. 537.

> [...] pour des cas énoncés à sa loi constitutive, toute décision interprétant ces cas se trouve à définir sa compétence et est sujette à la norme de la décision correcte, à moins que le législateur ne lui confère le pouvoir de trancher toute question relative à l'applicabilité de ces cas.[308]

Divers tribunaux administratifs d'appel ont aussi élaboré une jurisprudence abondante sur le sens qu'ils donnent aux diverses expressions contenues dans leur loi constitutive : c'est le cas du Tribunal des droits de la personne, de la Commission de la fonction publique, de l'ex Commission des affaires sociales, du Tribunal administratif du Québec, de l'ex Commission des lésions professionnelles, de la Régie de l'énergie, etc.[309].

La Cour d'appel a certes raison d'exclure une interprétation restrictive de la notion de vice de fond comme motif de révision pour cause. Nous estimons que le sévère test de l'erreur manifestement déraisonnable ne doit pas être importé dans le domaine de l'auto-révision des décisions de tribunaux administratifs.

À notre avis, il faudrait faire abstraction des concepts développés dans le contexte du contrôle judiciaire des cours supérieures pour se concentrer sur le texte attributif de compétence en matière de révision c'est-à-dire d'auto-révision, soit habituellement de la révision de la décision d'une composante ou formation d'un tribunal administratif par une autre formation du même tribunal.

Si l'on considère dans son ensemble la disposition qui décrit la compétence du tribunal en révision, comme par exemple l'article 154 de la *Loi sur la justice administrative,* on constate que le législateur s'en remet au tribunal pour déterminer s'il s'agit d'un fait nouveau qui aurait pu justifier une décision différente, si le requérant n'a pu, pour des raisons jugées suffisantes, se faire entendre par le premier décideur, et enfin si la décision initiale est entachée d'un vice de fond ou de procédure qui, selon lui, est de nature à l'invalider. Dans les trois cas le tribunal en révision détient une marge d'appréciation qui fait en sorte que l'erreur qu'on pourrait lui reprocher doit être significative, atteindre un certain

---

308. *Sivaco Québec Inc.* c. *Commission d'appel en matière de lésions professionnelles*, [1998] C.L.P. 180, D.T.E. 98T-840 (C.S.). (j. P. Dalphond) : « le commissaire Denis [...] a erronément et illégalement substitué sa propre opinion à celle du premier commissaire [...] comme s'il agissait dans le cadre d'un appel par voie *de novo*. Sans avoir eu le bénéfice d'entendre les témoins et la preuve qui s'est échelonnée sur deux jours. » Voir aussi *Maison L'Intégrale inc.* c. *Tribunal du Travail*, [1996] R.J.Q. 859, EYB 1996-95851 (C.A.).

309. Voir notamment J.P. PROULX, « L'interprétation de la notion de révision pour cause par la C.A.L.P. », dans *Développements récents en santé et sécurité*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 1995, p. 129-153 ; D. LEMIEUX, *supra*, note 158, p. 210 ; P. THÉROUX et A. TURMEL, *Loi sur la Régie de l'énergie annotée*, Éditions Yvon Blais, 2000, p. 68 ; J. GARANT, *supra*, note 249, p. 113 et s. ; FORGUES et autres, *Loi sur la justice administrative annotée*, *supra*, note 158, p. 782 et s.

niveau de gravité. On devrait s'en tenir à ce critère pour éviter d'assimiler le tribunal en révision à une cour supérieure ou à un tribunal d'appel. D'ailleurs l'objection d'inconstitutionnalité suivant laquelle cette disposition assimilerait le tribunal à une cour supérieure a été rejetée[310]. L'objectif du législateur en créant ce recours s'inscrit dans la problématique de la justice administrative, comme le signale avec à-propos le juge Fish de la Cour d'appel dans l'arrêt *Godin*. Nous croyons, quant à nous, qu'il s'agit d'une dernière chance pour le justiciable de faire régler le litige avec célérité avant de devoir se pourvoir en Cour supérieure. Par ailleurs, l'accès à ce recours doit être bien mesuré afin d'éviter les recours automatiques ou encore les demandes répétitives.

À notre avis, puisqu'il s'agit d'une juridiction statutaire, la loi seule doit nous servir de guide. Or, le tribunal, en auto-révision, doit se demander, premièrement, s'il est en présence d'un vice de procédure c'est-à-dire d'une irrégularité procédurale, ou d'un vice de fond c'est-à-dire d'une erreur de droit ou de fait ou mixte. Deuxièmement, il doit se demander si ces vices sont d'une gravité telle qu'ils atteignent la validité même de la décision. La loi ne parle pas de vices manifestes ou déraisonnables ou de vices de compétence. On devrait éviter d'importer devant le tribunal administratif des concepts provenant de la surveillance judiciaire exercée par les cours supérieures en vertu de la Constitution, concepts inspirés des principes de retenue judiciaire et de séparation des pouvoirs.

310. *Paré* c. *Tribunal administratif du Québec*, J.E. 2001-1470, REJB 2001-25392 (C.S.), requête en rejet d'appel acceptée, 2001 CanLII 38456 (QC C.A.).

> 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 dans la catégorie de tribunal judiciaire, quasi judiciaire, administratif ou exécutif. Au contraire, on décide du contenu de ces règles en tenant compte de toutes les circonstances dans lesquelles fonctionne le tribunal en question.[186]

Le juge en chef Dickson aura cette formule frappante : « on trouve une myriade de processus décisionnels comportant un élément d'équité dans la procédure dont l'intensité variera selon sa situation dans le spectre administratif »[187].

Comment alors cette règle doit-elle être appliquée ? Les diverses modalités d'application sont formulées par la jurisprudence. De façon générale, l'administré a un droit absolu de connaître préalablement les griefs soulevés contre lui et d'y répondre de façon utile et efficace. En d'autres termes, la règle « sous-tend par ailleurs le droit de se défendre pleinement et donc celui de savoir ce contre quoi l'on doit se défendre »[188]. À cette exigence minimum s'ajoutent d'autres exigences qui n'ont qu'un caractère relatif, c'est-à-dire qui s'imposent selon les circonstances, tels le droit à une audience formelle, le droit de produire des preuves testimoniales ou autres, le droit à l'assistance d'un avocat, le droit au contre-interrogatoire de la partie adverse ou de ses témoins, le droit à la connaissance du dossier entre les mains du tribunal, à la communication de la preuve, le droit à l'ajournement, etc.

8.2.1 L'obligation pour le décideur d'aviser : contenu et suffisance de l'avis

Le droit élémentaire que confère à l'administré la règle *audi alteram partem* est celui de connaître non seulement qu'une décision sera prise, mais encore l'objet de cette décision et les raisons qui poussent le tribunal à la prendre et, le cas échéant, les griefs qu'on peut avoir contre lui. De nombreux arrêts ne cessent de réaffirmer ce droit[189].

---

186. *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie* c. *Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, *supra*, note 100, p. 896 ; *Chiarelli* c. *Canada (M.E.I.)*, *supra*, note 60 : « varie selon le contexte et la nature des intérêts en jeu ».
187. *Martineau* c. *Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, *supra*, note 98, p. 608.
188. *Syndicat des travailleuses et travailleurs de ADF – CSN* c. *Syndicat des employés de Au Dragon forgé inc.*, 2013 QCCA 793, EYB 2013-221509, par. 40.
189. *Lapointe* c. *Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal*, [1906] A.C. 535 ; *R.* c. *Ontario Racing Commission*, (1971) 15 D.L.R. (3d) 430 (Ont. C.A.) ; (1971) 13 D.L.R. (3d) 405 (Ont. Div. Ct.) ; *Wiswell* c. *Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, *supra*, note 5 ; *Moshos* c. *M.M.I.*, [1969] R.C.S. 886 ; *Rodney* c. *M.M.I.*, [1972] C.F. 663 (C.F.A.) ; *Re Basu and Bettschen et al.*, (1976) 59 D.L.R. (3d) 392, 397 (Sask. C.A.) ;

dans la continuation de services juridiques et non être perçue comme une violation de la règle *audi alteram partem*[322].

B. La preuve

L'application de la règle *audi alteram partem* implique aussi que le tribunal administratif doive permettre aux parties d'apporter tout élément de preuve susceptible d'éclairer le débat et d'avoir une influence sur l'issue de la contestation[323]. Cette exigence a donné naissance à un chapitre important du Droit administratif contemporain, celui de la preuve devant les tribunaux administratifs et disciplinaires[324].

Si le tribunal administratif est maître de sa procédure, cela doit se concilier avec les principes de justice naturelle, comme le reconnaissait la Cour suprême dans l'arrêt *Larocque* :

> Mais le principe de l'autonomie de la procédure et de la preuve administratives, qui est largement admis en droit administratif, n'a jamais eu pour effet de limiter l'obligation faite aux tribunaux administratifs de respecter les exigences de la justice naturelle.[325]

---

322. *Montambault* c. *Hôpital Maisonneuve-Rosemont*, 2001 CanLII 11069, [2001] R.J.Q. 893, REJB 2001-23081 (C.A.), par. 115, perm. d'appeler C.S.C. refusée le 21-10-2001.

323. *Spar Aérospatiale Ltée* c. *Lauzon*, D.T.E. 89T-163 (C.S.) ; *Chauret* c. *Comité administratif de la Chambre des notaires*, J.E. 95-1066, REJB 1995-28844 (C.S.) ; *Tricots San Reno* c. *Lalande*, D.T.E. 95T-1051 (C.S.) ; *Dee* c. *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 3 R.C.F. 345, 2000 CanLII 17112 (C.F.) ; *Lamoureux* c. *Boily*, J.E. 2001-984, REJB 2001-24639 (C.S.) ; *Suresh* c. *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, *supra*, note 105.

324. P. GARANT, « La preuve devant les tribunaux administratifs », (1980) 21 *C. de D.* 825-853 ; Y. OUELLETTE, *Les tribunaux administratifs au Canada*, *supra*, note 307, p. 253-386 ; L. VERSCHELDEN, *La preuve et la procédure en arbitrage des griefs*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1994, 320 p. ; R. BLOUIN et F. MORIN, *Droit de l'arbitrage des griefs*, 5e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 2002 ; M. GOULET, *Le droit disciplinaire des corporations professionnelles*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 1993, 238 p. ; S. LAFONTAINE et P. BOUVIER, « Droits fondamentaux : l'autonomie procédurale des tribunaux administratifs et les règles d'exclusion de la preuve », dans *Actes de la XIIe Conférence des juristes de l'État*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 1996 ; L.H. SPRAGUE, « Evidence Before Administrative Agencies », (1995) *C.J.A.L.P.* 263-295 ; N. MAWANI, « Questions relatives à la preuve intéressant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié à l'âge de la diversité », (1994) 8 *Can. J. Admin. Practice*, 67-94 ; J. GARANT, *Le Tribunal administratif du Québec, la procédure et la preuve*, Mémoire de maîtrise en droit, Université Laval, avril 2004, 135 p. ; P. GARANT et Ph. GARANT, *La Justice arbitrale de l'assurance-emploi*, Ministère du Développement des ressources humaines, Ottawa, 2001, 165 p. <http://www.ei-ae.gc.ca/conseil/tribunal> ; Jacques FORGUES et autres, *Loi sur la justice administrative annotée*, *supra*, note 95.

325. *Université du Québec à Trois-Rivières* c. *Larocque*, [1993] 1 R.C.S. 471, 485, EYB 1993-67868 (cet arrêt phare a été cité dans 574 décisions depuis) ; *Therrien (Re)*, *supra*, note 161, par. 88-89 ; *Cascades Conversion Inc.* c. *Yergeau*, 2006 QCCA 464, EYB 2006-103489 : excellentes observations par la Cour sur la question.

abus de procédure[645]. Selon la Cour d'appel : « La Cour suprême a opiné que la réouverture d'un débat clos par une décision définitive et rendue légalement porterait atteinte aux principes de cohérence, de caractère définitif des jugements et d'intégrité de l'administration de la justice »[646].

On peut assimiler au problème de la réouverture d'enquête celui de la contre-preuve qu'une partie ayant terminé sa preuve peut demander de faire au moment de la clôture de l'enquête. À notre avis, une telle partie peut toujours demander de soumettre une contre-preuve mais le tribunal peut, à sa discrétion, la lui refuser. De façon générale, une partie demande l'autorisation de faire une contre-preuve lorsqu'elle croit nécessaire ou utile de réfuter les éléments de preuve amenés par la partie adverse dans sa défense. Toutefois, un tribunal administratif ou quasi judiciaire, maître de la procédure, peut refuser ou limiter cette contre-preuve s'il croit qu'il s'agit d'un moyen détourné de compléter une preuve incomplète ou mal faite.

Finalement, une affaire peut être rouverte lorsque l'audition de la demande ne s'est pas déroulée conformément à la règle *audi alteram partem* parce que le requérant n'a pas été entendu. Le tribunal administratif peut alors considérer sa décision comme nulle et réexaminer l'affaire malgré le principe de dessaisissement ou *functus officio,* conformément à la jurisprudence *Chandler*[647].

8.2.9 Le droit à la motivation des décisions

Les principes de la justice naturelle impliquent-ils qu'un tribunal quasi judiciaire ou autre autorité administrative motive ses décisions ? Cette question a dans le passé fait l'objet de controverses[648]. Avant tout, une distinction

645. *Procter & Gamble Pharmaceuticals Canada, Inc.* c. *Canada (Ministre de la Santé)*, 2003 CAF 467, [2004] 2 R.C.F. 85 ; *Toronto (Ville)* c. *S.C.F.P., section locale 79*, [2003] 3 R.C.S. 77, 2003 CSC 63, REJB 2003-49439 ; *Sanofi-Aventis Canada Inc.* c. *Novopharm Ltée*, 2007 CAF 163, [2008] 1 R.C.F. 174 ; *Morel* c. *Canada*, 2008 CAF 53, [2009] 1 R.C.F. 629.

646. *Ruffo (Re)*, 2005 QCCA 1197, EYB 2005-98606, par. 247 ; il s'agit de l'arrêt *Toronto (Ville)*, *supra*, note 645.

647. Voir *supra*, notre chapitre VII ; aussi *Zelzle* c. *Canada*, [1996] 3 C.F. 20 ; *Charlebois* c. *Comité de surveillance de l'Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec*, J.E. 2000-74, REJB 1999-16036 (C.Q.).

648. ELLIS, TRETHEWEY et ROTTER, « Tribunal, Reasons and Reasons for Reasons », (1990) 4 *C.J.A.L.P.* 105-125 ; R.A. MACDONALD et D. LAMELTI, « Reasons for Decisions in Administrative Law », (1990) 3 *C.J.A.L.P.* 123 ; N.R. CAMPBELL, « The Duty to Give Reasons in Administrative Law », (1994) *Public Law* 184 ; G. PÉPIN, « L'obligation de motiver une décision », (1991) 51 *R. du B.* 445 ; L. HUPPÉ, « L'obligation de motiver les décisions des tribunaux administratifs... », dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit administratif*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 1992, p. 31-46 ; M.C. LÉVESQUE-CREVIER, « La motivation en droit administratif », (1980) 40 *R. du B.* 535-623 ; J. BARIL et S. BENMOU, « L'obligation de motiver en droit administratif : récents développements depuis l'arrêt *Newfoundland and Labrador*

s'impose ici entre deux situations fréquentes : l'une est celle où il existe, soit dans la loi, soit dans les règlements, une obligation expresse de motiver ; l'autre est celle où cette obligation n'existe pas, c'est-à-dire où la loi est silencieuse.

La première situation nous préoccupe moins que l'autre. Mentionnons seulement que, lorsqu'il existe une obligation statutaire de motiver, les tribunaux voient à son application stricte :

> Le Collège, dans sa sagesse et pour la protection de ses membres amenés devant un Conseil de discipline, a exigé que celui-ci motive sa décision. Dans l'espèce, le Conseil de discipline n'a pas satisfait à cette exigence et je suis d'avis qu'il s'agit de plus qu'une simple irrégularité et que sa décision était nulle et sans effet.[649]

La Cour suprême a confirmé cette règle dans un arrêt important de 1987[650]. En 1998, la Cour supérieure résumait ainsi l'utilité de l'obligation statutaire de motiver :

> La motivation favorise la constance et la qualité des décisions. Elle met les décideurs à l'abri de la méfiance en permettant aux justiciables de réaliser que leur cause a été entendue et décidée sans parti pris. Elle privilégie la rigueur, la rationalité et l'intelligibilité et permet aux tribunaux de droit commun d'exercer adéquatement leur pouvoir de contrôle et de surveillance sur la légalité des décisions.[651]

Toutefois, la Cour d'appel dans un arrêt plus récent en matière de suspension des privilèges de pratique de la médecine concluait que le refus du Conseil d'administration de l'Hôpital Maisonneuve-Rosemont de motiver sa décision, malgré une obligation statutaire de le faire, n'était pas déraisonnable puisqu'il relevait du désir de ne pas révéler un état de fait qui pourrait être utilisé hors contexte. Le Conseil ne voulait pas ébruiter les problèmes de l'appelant. De toute façon, ce dernier connaissait les circonstances et les raisons qui fondaient la décision[652]. Il faut dire que le Conseil est plutôt une instance administrative qu'un tribunal.

Nurses' Union », dans S.F.C.B.Q., vol. 408, *Développements récents en droit de la santé et sécurité au travail (2016)*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2016.

649. *Comité d'appel du Bureau provincial de médecine et al.* c. *Chèvrefils*, [1974] C.A. 123, 127 ; *Comité exécutif du Bureau médical et al.* c. *Deshaies*, [1973] C.A. 489 ; *Amyot* c. *Léonard*, [1974] C.A. 302, 304 ; *Northwestern Utilities Ltd.* c. *City of Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684, EYB 1978-146880.

650. *Supermarchés Jean Labrecque* c. *Flamand*, *supra*, note 79 ; *Laiterie Perrette* c. *Vallières*, J.E. 91-1158, EYB 1991-58135 (C.A.) ; *Syndicat du personnel de soutien* c. *Commission scolaire des Patriotes*, J.E. 98-500, REJB 1997-04137 (C.A.).

651. *Association des stations de ski du Québec* c. *Bourbonnais*, 1998 CanLII 12024 (QC C.S.), [1998] R.J.Q. 3151, REJB 1998-08307 (C.S.). La Cour d'appel a renversé la C.S. en estimant que celle-ci avait poussé trop loin l'exigence de la motivation adéquate en l'espèce : J.E. 2003-83, REJB 2002-36018 (C.A.) ; aussi *Québec (Commission de la construction)* c. *Association des stations de ski du Québec*, 2002 CanLII 63189, REJB 2002-36018 (C.A.).

652. *Montambault* c. *Hôpital Maisonneuve-Rosemont*, *supra*, note 322.

La seconde situation nous concerne davantage ici. En effet, quand l'obligation statutaire n'existe pas, pourrait-on dire que la motivation des décisions est une modalité d'application de la règle *audi alteram partem* ? Dans un arrêt de 1976, la Cour d'appel fédérale écrivait que « Même si aucun motif n'avait été donné, cela, en soi, ne constituerait pas à mon avis une violation des règles de justice naturelle qui entraînerait la nullité de la décision »[653]. L'obligation de motiver a été longtemps considérée par la jurisprudence comme une obligation strictement statutaire. S'appuyant sur l'arrêt de 1979 de la Cour suprême dans *Northwestern Utilities*[654], la Cour d'appel fédérale confirmait ce principe, même si l'absence de motif rendait difficile le contrôle judiciaire[655].

Toutefois, de plus en plus, d'autres cours ont exprimé le désir de voir les décisions motivées dans certaines circonstances et semblé reconnaître que la justice naturelle demande à l'autorité administrative qu'elle motive ses décisions[656]. La Cour d'appel fédérale a admis de plus en plus que l'équité requiert l'obligation de motiver. Dans une affaire célèbre de 1987, un citoyen américain fut déclaré coupable et condamné à mort aux États-Unis. Il s'enfuit au Canada, où il fut arrêté. On entama des procédures d'extradition. Pendant cette période, il fut détenu. Il demanda l'annulation de la décision prise par le ministre puisque ce dernier n'a pas cherché à obtenir des États-Unis la promesse qu'on ne lui appliquerait pas la peine de mort. Le requérant allègue que le ministre n'a pas suffisamment motivé sa décision. La Cour répond que le devoir d'agir équitablement comprend l'obligation de motiver les décisions. La teneur des motifs dépendra des circonstances de l'affaire et des pouvoirs détenus par l'autorité. En l'espèce, la Cour définit l'obligation en regard du pouvoir discrétionnaire conféré par la loi :

> Si la décision en cause requiert l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, les motifs donnés devraient indiquer deux choses : premièrement, que le décideur a reconnu

653. *Proulx* c. *Commission des relations de travail dans la fonction publique*, [1978] 2 C.F. 133, 141 (C.A.) ; aussi *Dome Petroleum Ltd.* c. *Public Utilities Board of the Province of Alberta*, [1977] 2 R.C.S. 822, EYB 1977-146677.

654. *Northwestern Utilities* c. *City of Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684, EYB 1978-146880 ; aussi *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie* c. *Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, *supra*, note 100, p. 879.

655. *Arsenaux Canadiens Ltée* c. *C.C.R.T.*, [1979] 2 C.F. 393, 399 ; *Macdonald* c. *La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 665, 672, EYB 1976-215616 ; *R.* c. *Gaming Board of Great Britain, ex parte Benaim and another*, [1970] 2 All E.R. 528, 534 ; [1970] 3 W.L.R. 434 ; *Re Gill Lumber Chipman (1973) Ltd. and United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local Union 2142*, (1974) 42 D.L.R. (3d) 271, 274 (N.B.C.A.) ; *Proulx* c. *Commission des relations de travail dans la fonction publique et al.*, [1978] 2 C.F. 133, 141 ; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie* c. *Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, *supra*, note 100, p. 902.

656. *Lazar* c. *Association of Professional Engineers of Manitoba et al.*, [1971] 5 W.W.R. 614 (Man. Q.B.) ; la Cour citait Lord Jenkins dans *Felix* c. *General Dental Council*, [1960] A.C. 704, [1960] 2 All E.R. 391, 397 ; *Re Gill Lumber Chipman (1973) Ltd. and United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America*, (1974) 42 D.L.R. (3d) 271, 276.

> qu'il était habilité à faire un choix et deuxièmement, quels sont les éléments dont il a tenu compte en exerçant son pouvoir discrétionnaire. Il faut toutefois tempérer ces exigences en tenant compte du fait que l'on imposerait un fardeau injustifiable à un décideur si on exigeait qu'il fournisse des motifs élaborés et trop précis.[657]

En 1987, la Cour d'appel fédérale a décidé que le ministre n'était pas obligé de motiver sa décision en l'absence de dispositions législatives à cet effet, mais le juge ajoute ceci : « Ce sont les faits, les circonstances et la nature de la décision rendue qui détermineront si un décideur est tenu de motiver sa décision pour se conformer aux principes d'équité »[658]. Elle confirme donc, à notre avis, qu'il peut exister une obligation de motiver une décision en vertu de l'équité procédurale, mais que celle-ci variera selon la nature et les circonstances de la décision. En l'espèce, l'exercice efficace du pouvoir discrétionnaire du ministre et de ses fonctionnaires justifiait qu'il ne leur soit pas imposée une telle obligation. Cependant, l'équité procédurale peut exiger qu'une Commission des droits de la personne soit tenue de motiver la décision de fermer un dossier[659]. En matière carcérale, le sous-commissaire au Service correctionnel doit « motiver de manière précise le refus de transfèrement d'un détenu »[660].

Dans une jurisprudence des années 1980-90, la Cour d'appel fédérale affirme que cette obligation n'implique cependant pas la divulgation des moindres détails de la décision :

> En l'espèce, le requérant se plaint des motifs donnés par l'intimé parce qu'ils n'examinaient pas suffisamment en détail les éléments de preuve. Je suis cependant convaincu que les motifs du ministre indiquent qu'il a bien compris les points 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.[661]

---

657. *Kindler* c. *Canada (Ministre de la Justice)*, [1987] 2 C.F. 145, 154, confirmé [1989] C.F. 492 (C.A.F.) et Cour suprême, [1991] 2 R.C.S. 779, EYB 1991-67266.
658. *Mensinger* c. *Canada (M.E.I.)*, [1987] 1 C.F. 59 ; *Williams* c. *Canada*, [1997] 2 C.F. 646 C.A.).
659. *Foisy* c. *Québec (Commission des droits de la personne)*, [1996] R.J.Q. 447, REJB 1996-84802 (C.S.).
660. *Lee* c. *Canada (Sous-commissaire, Service correctionnel)*, [1994] 1 C.F. 15.
661. *Kindler* c. *Canada (Ministre de la Justice)*, [1987] 2 C.F. 145, par. 24 ; voir également : *3563537 Canada Inc.* c. *Canada (Agence du revenu)*, 2012 CF 1290 : « À la lecture, la Cour constate que cette décision n'est pas adéquatement motivée » ; *Seymour* c. *Canada (Directeur régional, service correctionnel du Canada)*, décision C.F.T., nº 2577-87, 21-12-1987 ; *Johal* c. *Canada (M.E.I.)*, décision C.F.T., nº 837-87, 14-10-1987 ; *Cie Price Ltée* c. *C.A.S.*, [1987] C.A.S. 115 (C.S.) ; *Laganière* c. *Commission de protection du Territoire agricole*, J.E. 92-1363, EYB 1992-75492 (C.Q.) ; *Marina L'Escale* c. *Commission municipale du Québec*, [1996] R.J.Q. 644, EYB 1996-87982 (C.S.).

Cette motivation peut être exprimée en termes généraux conformément à la nature administrative des décisions et à l'ampleur du pouvoir discrétionnaire conféré au décideur[662]. Elle peut être brève sans être incomplète ou arbitraire[663] ; la décision peut être « laconique et technique » sans être « dépourvue de motifs »[664].

Néanmoins, un tribunal administratif ne doit pas se contenter d'écrire que la preuve était insuffisante[665]. 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 [...] »[666].

La motivation doit être « suffisante et intelligible »[667], même si elle est quelque peu alambiquée et qu'il faut considérer la décision dans son ensemble[668] ; « 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 »[669]. En 1994, la Cour supérieure écrivait de façon fort pertinente :

> Une décision doit donc traiter des faits pertinents et déterminants [...] 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 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.[670]

---

662. *Université de Montréal* c. *Charles*, J.E. 92-1256, EYB 1992-58106 (C.A.) ; *Nutbey* c. *Commission scolaire Western Québec*, *supra*, note 271.
663. *Amesse* c. *Commission des services juridiques*, J.E. 99-1493, REJB 1999-12665 (C.S.) ; *Johal* c. *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1997 CanLII 5967 (C.F.) : « Il va sans dire qu'un tribunal n'est pas tenu de parler, dans ses motifs de décision, de tous les éléments de preuve portés à sa connaissance ».
664. *Bouchard* c. *Centre Place l'Acadie*, [1999] R.D.I. 682, REJB 1999-14436 (C.Q.) ; *Gélinas* c. *C.L.P.*, C.S., 10-01-2002 : « succinctement exposés... ».
665. *Bergeron* c. *Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole*, J.E. 99-1533, REJB 1999-14294 (C.Q.).
666. *Dion* c. *Canada*, D.T.E. 98T-870 (C.F.A.), nº A-624-97.
667. *Blanchet* c. *Girard*, J.E. 99-2369, REJB 1999-15674 (C.S.).
668. *L'Allier* c. *Syndicat des agents de conservation de la faune du Québec*, 2003 CanLII 33169, EYB 2003-43868 (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, REJB 1997-01591 (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. »
669. *Boilard* c. *Québec (Commission des lésions professionnelles)*, 2002 CanLII 16385, EYB 2002-34087 (C.S.), par. 24.
670. *Société Ozaham* c. *Commission municipale du Québec*, [1994] R.J.Q. 364, 373, EYB 1994-73256 (C.S.).

La Cour ajoute qu'il ne faut pas confondre l'absence de motivation avec la faiblesse du raisonnement. Ce n'est pas le fondement de la décision qui est ici en cause, mais la formulation[671].

Une décision qui ne comporte aucune analyse de la preuve sera considérée comme non motivée[672]. 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 »[673]. Lorsque le tribunal écarte carrément un élément de preuve contradictoire, il faut « qu'il motive minimalement ce choix »[674].

Selon la Cour suprême, ce n'est pas parce qu'une décision est mal fondée que sa motivation est inexistante[675]. Elle considère qu'en matière administrative, les notes écrites d'un fonctionnaire peuvent être considérées comme les motifs écrits de la décision[676].

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 audition[677]. 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 naturelle[678].

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

---

671. *Ibid.*
672. *Association des stations de ski du Québec* c. *Bourbonnais*, *supra*, note 651; p. 3159 ; *Duplessis* c. *Châteauneuf*, J.E. 99-1721, REJB 1999-14424 (C.S.).
673. *Parks* c. *Canada (Procureur général)*, 1998 CanLII 8058 (C.A.F.), par. 6.
674. *P.G. Québec* c. *Québec (Tribunal administratif)*, 2002 CanLII 307, EYB 2002-31125 (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, EYB 1996-84751 (C.S.).
675. *Baker*, *supra*, note 79, p. 570.
676. *Ibid.*
677. *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, EYB 2003-41996 (C.S.) : « pas nécessaire de reprendre point par point [...] ».
678. *Dionne* c. *Québec (Commissaire général du travail)*, 1999 CanLII 13275, REJB 1999-13966 (C.A.).

la décision ; cette absence de motivation constitue un déni des règles de justice naturelle[679].

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 moyens[680]. Dans la même veine, la Cour supérieure a admis que l'insuffisance des motifs peut équivaloir à la violation de la justice naturelle[681].

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 :

> 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.[682]

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.[683]

---

679. *Clôtures SPEC II Inc.* c. *Bourbonnais*, [2000] R.J.Q. 1551, REJB 2000-17336 (C.S.) ; *Association des stations de ski du Québec* c. *Bourbonnais*, *supra*, note 651.

680. *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, EYB 1991-63689 (C.A.) ; *Familles Calabresi* c. *Commission municipale*, J.E. 90-449, EYB 1989-90800 (C.S.) ; *Gauthier* c. *Québec (Commission de protection du territoire agricole)*, J.E. 93-1285, EYB 1993-74624 (C.Q.).

681. *C. Iellamo* c. *Régie du logement*, [1988] R.J.Q. 2580, EYB 1988-77807 (C.S.) ; *Gauthier* c. *Québec (Commission de protection du territoire agricole)*, *supra*, note 680 ; *St-Martin* c. *Sherbrooke (Ville)*, LPJ-95-5351 (C.S.) ; *Costandi* c. *Commission d'appel de la langue d'enseignement*, J.E. 96-1926, EYB 1996-85048 (C.S.).

682. *Société Ozanam* c. *Commission municipale*, [1994] R.J.Q. 364, 374, EYB 1994-73256 (C.S.).

683. *University of Saskatchewan* c. *Canada (Directrice du Bureau de la protection des obtentions végétales)*, [2001] 3 R.C.F. 247, 2001 CFPI 134, par. 59.

Ce droit à la motivation nous paraît avoir été définitivement consacré par la Cour suprême dans le célèbre arrêt *Baker*[684] ; et si la règle s'impose à une autorité administrative il en va tout autant pour un tribunal administratif. Dans l'arrêt *Suresh*, la Cour exige que la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration motive par écrit sa décision qu'il n'existe pas de raisons sérieuses de croire que la personne qui sera expulsée sera torturée ou exécutée ou subira quelque autre traitement cruel ou inusité dans le pays vers lequel elle est renvoyée[685]. Sous réserve du caractère privilégié de l'information ou de l'existence d'autres raisons juridiques valables de ne pas divulguer de renseignements détaillés, la décision doit également préciser les raisons pour lesquelles la ministre croit que l'intéressé constitue un danger pour la sécurité du Canada.

Plusieurs considérations nous amènent à croire qu'il s'agit de la bonne solution. Premièrement, si les cours exigent que l'administré connaisse la teneur des griefs portés contre lui, il est tout à fait logique qu'on lui donne les motifs de la décision sur ces griefs. On exige tout au long du processus décisionnel de l'autorité administrative qu'elle respecte un ensemble d'obligations (un avis, une occasion de faire valoir ses moyens, le droit à la communication du dossier, etc.). Si le décideur n'est pas tenu de donner les motifs de sa décision, comment l'administré peut-il mesurer l'impact de la protection procédurale qui encadre cette décision ? Comment peut-il vérifier si on l'a véritablement entendu ? La motivation s'inscrit dans la logique de la justice naturelle et de l'équité. Le seul écueil que la règle comporte est d'inciter les administrés déçus à prétendre que la motivation est inadéquate ou insatisfaisante, ce qui relève davantage du contrôle du bien-fondé de la décision.

À partir de 2012, plusieurs arrêts se sont penchés sur le contrôle judiciaire de la suffisance des motifs dans la perspective de l'arrêt *Dunsmuir*. En décembre 2011, la Cour rappelle que *Dunsmuir* a confirmé que la cour de révision appelée à statuer sur le caractère raisonnable d'une décision s'attache à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel[686]. Cela témoigne d'une reconnaissance respectueuse du vaste éventail de décideurs spécialisés qui rendent des décisions – qui paraissent souvent contre-intuitives aux yeux d'un généraliste – dans leurs sphères d'expertise, et ce, en ayant recours à des concepts et des termes souvent propres à leurs champs d'activité. *Dunsmuir* ne signifie pas que l'« insuffisance » des motifs permet à elle seule de casser une décision, ou que les cours de révision doivent effectuer deux analyses distinctes, l'une portant sur les motifs et l'autre, sur le résultat. Il s'agit d'un exercice plus global : les motifs doivent être exami-

684. *Baker* c. *Canada*, *supra*, note 79.
685. *Suresh* c. *Canada*, *supra*, note 105, par. 22.
686. *Newfoundland and Labrador Nurses' Union* c. *Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, [2011] 3 R.C.S. 708, 2011 CSC 62, EYB 2011-199662.

nés en corrélation avec le résultat et ils doivent permettre de savoir si ce dernier fait partie des issues possibles. Il n'est pas nécessaire que les motifs fassent référence à tous les arguments ou détails que le juge siégeant en révision aurait voulu y lire, mais cela ne met pas en doute leur validité ni celle du résultat. S'ils permettent à la cour de révision de comprendre le fondement de la décision du tribunal et de déterminer si la conclusion fait partie des issues possibles acceptables, les motifs répondent alors aux critères établis dans *Dunsmuir*. L'insuffiance de la motivation n'a pas à être envisagée tellement sous l'angle de la justice naturelle, mais sous l'angle de la raisonnabilité. Le raisonnement qui sous-tend la décision ne peut être remis en question que dans le cadre de l'analyse du caractère raisonnable de celle-ci. En lisant les motifs il faut se demander si le tribunal administratif a bien saisi la question en litige et qu'il est parvenu à un résultat faisant sans aucun doute partie des issues possibles raisonnables. Comme on l'a écrit : « dans l'arrêt *Newfoundland*, la Cour suprême invite les cours de révision à adopter une nouvelle approche dans l'évaluation du respect de cette obligation de motiver »[687]. Les motifs ne doivent pas être étudiés indépendamment du résultat mais en corrélation avec celui-ci, en tenant compte de l'ensemble du dossier[688]. Dans un autre arrêt, la Cour fait du contrôle des lacunes dans la motivation un contrôle du caractère raisonnable de la décision :

> Les motifs ne doivent pas nécessairement être longs ni couvrir tous les aspects du raisonnement du juge ; dans certains cas, le fondement des motifs se trouve dans le dossier. Il s'agit de savoir si, en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes, une personne raisonnable conclurait que la prétendue lacune démontre que le processus était fondamentalement inéquitable.[689]

La Cour d'appel du Québec, en accord avec cette jurisprudence, a été appelée à distinguer l'absence de motivation et l'insuffisance des motifs. Elle rappelle que même si les motifs d'un jugement ne contiennent pas tous les éléments que le juge aimerait y trouver, il doit apprécier l'ensemble des motifs en corrélation avec le résultat obtenu pour déterminer si la décision, dans son ensemble, est raisonnable. L'absence d'explication sur le rejet du témoignage de la plaignante n'équivaut pas à une absence de motivation. Tout au plus, il pourrait s'agir d'un cas d'insuffisance de motivation qui doit être contrôlé selon la norme de la décision raisonnable : « il faut se rappeler que la qualité

687. J. BARIL, et S. BENMOU, *supra*, note 648, p. 13.

688. *Construction Labour Relations* c. *Driver Iron Inc.*, 2012 CSC 65, [2012] 3 R.C.S. 405, EYB 2012-214614, par. 3 : « La question que doit trancher le tribunal judiciaire siégeant en révision demeure celle de savoir si la décision attaquée, considérée dans son ensemble, à la lumière du dossier, est raisonnable ».

689. *Cojocaru* c. *British Columbia Women's Hospital and Health Center*, [2013] 2 R.C.S. 357, 2013 CSC 30, EYB 2013-222291. Voir aussi *Ogden* v. *Canadian Imperial Bank of Commerce*, 2015 BCCA 175 ; *Wadden* c. *BMO Nesbitt Burns*, 2015 NSCA 48 ; *Strand Theatre Ltd.* v. *City of Prince Albert*, 2014 SKCA 85.

des motifs ne relève pas de l'équité procédurale, mais bien du caractère raisonnable de la décision »[690].

Lors de la détermination de la norme de contrôle, les cours vont traiter différemment l'absence de motivation de l'insuffisance. Dans un cas d'absence de motivation, la norme de la décision correcte continue de s'appliquer puisqu'il s'agit d'une violation d'une règle d'équité procédurale.

Une dernière question s'est soulevée dans le cas d'insuffisance de motivation dans le texte de la décision elle-même, à savoir si le juge de révision peut compléter la motivation en prenant compte du dossier ou refuser en indiquant qu'il n'a pas à faire le travail du tribunal administratif. Cette question est controversée et a donné lieu à une jurisprudence variée, même si la Cour suprême a recommandé de tenir compte de l'ensemble du dossier[691]. Toutefois, plusieurs juges ont pris aussi acte du fait que, la Cour suprême, dans un important arrêt de 2011, a émis l'avertissement suivant :

> L'invitation à porter une attention respectueuse aux motifs qui pourraient être donnés à l'appui d'une décision ne confère pas à la cour de justice le pouvoir absolu de reformuler la décision en substituant à l'analyse qu'elle juge déraisonnable sa propre justification du résultat.[692]

À la lecture de ces décisions, il nous semble que les juges sont réticents à pallier les lacunes de la motivation par la prise en considération du dossier dans les cas d'absence complète de motivation. Par contre, lorsque la motivation de la décision est déficiente, les juges acceptent généralement de consulter le dossier pour examiner les motifs qui pourraient être donnés au soutien de la décision

---

690. *Commission scolaire de la Riveraine* c. *Dupuis*, 2012 QCCA 626, J.E. 2012-913, EYB 2012-204857. La Cour cite expressément *Newfoundland and Labrador Nurses* ; aussi *Comité exécutif du Collège des médecins du Québec* c. *Pilorgé*, 2013 QCCA 869, EYB 2013-221863 ; *Syndicat national de l'automobile, de l'aérospatiale, du transport et des autres travailleuses et travailleurs du Canada (TCA-Canada), sections locales 187, 728, 1163* c. *Brideau*, 2007 QCCA 805, EYB 2007-120673, par. 42 ; *Sojourner* c. *Conseil de la justice administrative*, 2016 QCCS 3743, EYB 2016-268975, par. 35 « sans motifs adéquats, l'on ne peut savoir si la décision ultime est, de fait, raisonnable » ; *Association internationale des travailleurs en ponts, en fer structural, ornemental et d'armature, section locale 711* c. *Commission des relations du travail*, 2015 QCCS 4583, EYB 2015-257397.

691. Voir J. BARIL et S. BENMOU, *supra*, note 648, p. 38 et s. : voir par exemple : *Syndicat des agents correctionnels du Canada* c. *Canada (Procureur général)*, 2014 CF 931 ; *Beaupré-Gâteau* c. *Commission des relations du travail*, 2015 QCCS 1430, EYB 2015-250577 ; *Gurung* c. *Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 1042 ; *D'Angelo* c. *Canada (Procureur général)*, 2014 CF 1120 ; *7687567 Canada Inc.* c. *Canada (Affaires étrangères et Commerce international)*, 2013 CF 1191 ; *Rusznyak* c. *Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 255 ; *Abbasi* c. *Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 278 ; *D'Errico* c. *Canada (Procureur général)*, 2014 CAF 95.

692. *Alberta (Information and Privacy Commissioner)* c. *Alberta Teachers'Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, EYB 2011-199570, par. 54.

attaquée. Nous considérons que c'est là une solution sage conforme aux objectifs de la Justice administrative.

8.2.10 Le droit à une audition et à une décision dans un délai raisonnable

Ces dernières années, certaines cours ont sanctionné le fait que des autorités administratives prenaient un temps considérable pour statuer sur les affaires qui leur étaient soumises. Elles ont été sensibles au préjudice subi par l'administré. Il y a eu cependant une controverse à ce sujet. Certains juges nient complètement ce droit aux administrés, d'autres acceptent qu'un tel droit existe, mais ne s'entendent pas sur l'effet produit par sa violation.

Les administrés ont d'abord tenté d'invoquer la protection de l'article 11*b*) de la Charte canadienne et celle de l'article 32.1 de la Charte québécoise, selon lesquels tout accusé a le droit d'être jugé dans un délai raisonnable. Les cours ont refusé ces arguments au motif que l'administré, que ce soit au niveau d'une instance disciplinaire carcérale ou tout simplement civile, n'est pas couvert par la notion « d'inculpé » ou « d'accusé » de ces articles. De plus, les instances administratives entendent des litiges qui ne sont pas de nature pénale ou criminelle[693].

En 1986, la Cour supérieure réitère ce qu'avait dit la Cour d'appel en 1975, soit que les poursuites disciplinaires sont imprescriptibles[694]. Toutefois, la Cour supérieure, en 1985, accepte l'argument du délai déraisonnable sous l'angle des règles de justice naturelle[695]. Une plainte avait été portée à la Commission de police contre les requérants au sujet de leur conduite lors d'une enquête policière ayant eu lieu le 16 octobre 1982. La Commission fut saisie de cette plainte le 26 novembre 1982. Le 8 juin 1983, elle décidait de tenir une enquête publique. Ce n'est que le 9 janvier 1985 que fut donné l'avis public nécessaire à la tenue de l'enquête, qui débuta effectivement le 22 janvier 1985. L'enquête fut immédiatement ajournée afin que la Cour supérieure statue sur une requête en annulation. La Cour, après avoir refusé aux requérants la protection des articles 11*b*) et 32.1 des Chartes, décida que les règles de la justice naturelle comprennent l'obligation pour un tribunal de procéder à une audition dans un délai raisonnable. La Cour applique, par analogie, les critères établis en droit

693. *Ptack* c. *Comité de discipline de l'ordre des dentistes du Québec*, [1985] C.S. 969, EYB 1985-159621 ; *Soucy* c. *Comité de discipline des huissiers*, [1986] R.D.J. 127 (C.S.) ; *Désormeaux* c. *Côté*, [1985] C.S. 522, EYB 1985-145628 : sur ces questions, voir P. GARANT, *Droit administratif*, 3e éd., tome 3, 1992, chap. XXVI.

694. *Béchard* c. *Roy*, [1975] C.A. 509 ; *Soucy* c. *Comité de discipline des huissiers*, *supra*, note 693.

695. *Désormeaux* c. *Côté*, [1985] C.S. 522, EYB 1985-145628.