
DROIT ADMINISTRATIF

7^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

influence sur les membres chargés de la décision, ou le fait que les réunions soient imposées et non facultatives, ou le fait qu'on signale aux membres qu'ils doivent se rallier au consensus de la majorité. La Cour reconnaît que « le critère de l'indépendance est non pas l'absence d'influence, mais plutôt la liberté de décider selon ses propres conscience et opinions »²²⁵. On retrouve la notion d'autonomie décisionnelle développée par la jurisprudence au Québec. La Cour suprême a confirmé sa position dans l'arrêt *Domtar* tout en encourageant les tribunaux administratifs à mettre sur pied des mécanismes pour résoudre les conflits jurisprudentiels et favoriser la cohésion décisionnelle en leur sein²²⁶.

La jurisprudence récente révèle plusieurs affaires dans lesquelles on demande à la cour de scruter le processus décisionnel des tribunaux administratifs ou autres décideurs afin de vérifier si la décision a été prise de façon indépendante sans intrusion ou pression externe²²⁷.

Pour préserver l'impression d'indépendance que doit donner un juge ou un arbitre, la Cour suprême estime que « des principes déontologiques doivent être observés »²²⁸. Ces principes varient selon qu'il s'agit des cours de justice, des tribunaux administratifs, des arbitres, etc. Ces principes régissent également les rapports des membres d'un tribunal entre eux.

On a relié à la question de l'indépendance décisionnelle voire institutionnelle celle du contrôle politique que certaines lois prévoient sur les décisions de certains organismes de régulation économiques qualifiés aussi de tribunaux administratifs. Cette question du contrôle politique des tribunaux de régulation économique par voie de directives a soulevé beaucoup d'intérêt autour des années 75-80²²⁹. C'est vers cette époque que le législateur québécois, à l'instar du Parlement fédéral, a commencé à octroyer un tel pouvoir à l'égard de plusieurs de ces régies ou commissions.

225. *Ibid.*, p. 334.

226. *Domtar Inc. c. Québec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 R.C.S. 756, 798, EYB 1993-67877.

227. *Services Asbestos Canadiens (Québec) Liée c. Commission de la construction du Québec*, [1989] R.J.Q. 1564 (C.S.); *Shulman c. Commission d'arbitrage pour la protection du patrimoine résidentiel*, J.E. 86-161, EYB 1986-78874 (C.S.); *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1989] R.J.Q. 2432 (C.S.); *G.E. Hamel Liée c. Cournoyer*, [1989] R.J.Q. 2769 (C.S.); *Canada Steamship Lines c. C.S.S.T.*, [1985] C.S. 745.

228. *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Tobias*, 1997 CanLII 322 (C.S.C.), [1997] 3 R.C.S. 391, 420. La plupart des tribunaux sont régis par un code de déontologie.

229. Voir notamment : P. KENNIFF, D. CARRIER, P. GARANT et D. LEMIEUX, *Le contrôle politique des tribunaux administratifs*, Québec, P.U.L., 1978; L. VANDER VORT, *Le contrôle politique des organismes administratifs autonomes*, Ottawa, Commission de réforme du droit; M. RANKIN, « The Cabinet and the Agencies: Toward Accountability in British Columbia », (1985) *U.B.C.L.R.* 25; J.E. LAWRENCE, « Power of the Governor in Council over Administrative Tribunals: Approach and Directions », (1990) 11 *C.J.A.L.P.* 327-336.

La directive est un acte à portée générale qui vise à encadrer le pouvoir discrétionnaire d'une autorité administrative, comme nous l'avons vu au Chapitre V. Dans l'arrêt *Innisfil* de la Cour suprême, il était question d'une directive ministérielle que la Commission municipale de l'Ontario (Ontario Municipal Board) avait considérée comme s'imposant à elle, de telle sorte qu'elle avait refusé tout contre-interrogatoire sur le contenu de cette directive²³⁰. Par cette directive, le ministre indiquait à la Commission l'orientation que le Gouvernement voulait expressément lui voir prendre. Sur la légalité d'un tel pouvoir de directive, la Cour énonce que le fait que la loi autorise expressément le gouvernement à donner des directives d'orientation à un tribunal administratif n'est donc pas en soi contraire aux principes de justice naturelle et s'accommode du processus quasi judiciaire²³¹. La Cour note qu'en l'espèce la directive ne se fondait pas sur un texte précis, de telle sorte qu'il n'y avait pas de « possibilité pour le pouvoir exécutif de restreindre l'activité de la Commission par décret du conseil, réglementation, instructions ou autrement [...] »²³².

La légalité des directives peut cependant être contestée. Il a été décidé que non seulement la directive ne doit pas être contraire à la loi, c'est-à-dire contraire à une disposition de la loi²³³, mais elle ne doit pas, en allant au-delà de la clause habilitante, restreindre la portée de la loi et notamment restreindre indûment le pouvoir discrétionnaire de l'autorité publique à laquelle elle est destinée²³⁴. Cette règle a été appliquée par la Cour supérieure dans l'arrêt *Action Réseau Consommateur*²³⁵. La Cour réaffirme qu'elle n'a pas à évaluer le contexte politique entourant la prise de décision et l'opportunité de celle-ci. Par contre, elle considère que la marge d'exercice de la discrétion ministérielle par voie de directive est restreinte par la disposition constitutive, c'est-à-dire la disposition habilitante qu'est l'article 110 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* qui n'autorise que les seules directives qui portent sur l'orientation et les objectifs généraux à poursuivre. La Cour fonde cette interprétation restrictive sur le principe d'autonomie des organismes de régulation économique vis-à-vis l'Exécutif.

230. *Innisfil Township c. Vespra Township*, [1981] 2 R.C.S. 145, EYB 1981-148770.

231. *Ibid.*, p. 173.

232. *Ibid.*, p. 164.

233. *British Columbia Hydro and Power Authority v. British Columbia (Utilities Commission)*, 1996 CanLII 3048 (B.C.C.A.); *Yukon Utilities Board c. Commissioner in Executive Council*, [1996] 26 Admin. L.R. 230 (Y.T.C.A.); *Hopital Laval c. Samson*, 1992 CanLII 3484 (Q.C.A.), [1992] R.J.Q. 2438 (C.A.); *Droit de la famille - 1828*, [1993] R.J.Q. 2095, 2099 (C.S.).

234. *Yhop c. Canada*, [1990] 1 C.F. 722; *Vidal c. M.M.I.*, (1991) 13 Imm. L.R. (2d) 123 (C.F.); *Dawkins c. Canada*, [1992] 1 C.F. 653.

235. *Action Réseau Consommateur c. P.G. Québec et Régie de l'énergie*, [2000] R.J.Q. 1769 (C.S.).