

**LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS DEVANT
LES COURS SUPÉRIEURES:
ÉTUDE DES PRINCIPES JURIDIQUES
APPLICABLES À LEUR QUALITÉ POUR AGIR**

par François AQUIN*
Daniel CHÉNARD**

Dans quelle mesure, un tribunal administratif peut-il être représenté par procureur et défendre l'une de ses décisions, lorsque celle-ci fait l'objet d'un recours devant une cour supérieure dans le cadre d'un contrôle de la légalité de cette décision administrative?

C'est à l'examen de cette problématique que les auteurs se consacrent dans cette étude. Après avoir examiné la jurisprudence canadienne et québécoise sur la question, les auteurs tentent d'en dégager les principes juridiques applicables à la qualité d'agir des tribunaux administratifs devant les cours supérieures. Ils consacrent un examen particulier pour mettre en lumière certaines zones grises dans ce domaine, dont les paramètres restent à être définis par les tribunaux.

Can an administrative tribunal be represented by attorney and be remitted to defend decisions when said decision is being subjected to judicial review before a Supreme Court?

This article attempts to provide and answer to this question. After examining request Canadian and Québec Case Law, the writer seek to determine the judicial rules relating the capacity of administrative tribunals to appear before Courts of a high jurisdiction. The writer also scrutinize certain grey areas of this general topic, the parameters of which remain to be set by the Courts.

* Avocat et associé à l'étude Aquin, Chénard de Montréal.

** Avocat et associé à l'étude Aquin, Chénard de Montréal.

SOMMAIRE

REMARQUES PRÉLIMINAIRES	783
PREMIÈRE PARTIE: PRINCIPES JURIDIQUES APPLICABLES À L'INTÉRÊT DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS À DÉFENDRE LEURS DÉCISIONS DEVANT LES COURS SUPÉRIEURES	785
A) La qualité pour agir dans le cadre de débats judiciaires re- latifs à la compétence	786
B) L'étendue de la notion de compétence	791
C) Les paramètres de la qualité d'agir: les zones grises	799
DEUXIÈME PARTIE: LES PRINCIPES JURIDIQUES DE LA QUALITÉ D'AGIR ET LE FONCTIONNEMENT DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS QUÉBÉCOIS	812
A) La procédure d'homologation	812
B) La procédure d'appel	814
CONCLUSION	817

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

En 1980, à l'occasion de l'arrêt *Wade Johnson c. la Commission des affaires sociales du Québec*¹, la Cour d'appel du Québec devait souligner clairement l'importance de la fonction que le législateur avait confiée aux tribunaux administratifs québécois. Ainsi, s'exprimait-elle à ce sujet:

«Nos tribunaux administratifs jouent un rôle fort important dans notre organisation sociale et, comme tels, méritent que nous les traitions d'une façon qui corresponde au prestige dont ils ont besoin pour s'acquitter adéquatement de leur tâche. C'est pour ces raisons que je suis d'avis que nous ne devrions pas statuer sur la constitutionnalité de la Loi, que nous devrions retourner le dossier à la Commission pour qu'elle statue elle-même comme bon lui semble sur les questions qui lui ont été soumises. Selon le résultat, les prétentions des appelants seront peut-être agréées: au cas contraire, il leur sera offert les recours que de droit"².

L'extrait qui précède témoigne d'un respect et d'un souci de valorisation de nos tribunaux administratifs. Ce témoignage est conforme à la jurisprudence récente, notamment de la Cour suprême du Canada³, en matière de contrôle de la légalité de l'activité de nos tribunaux administratifs.

Dans l'arrêt *Syndicat des professeurs du Collège de Lévis-Lauzon c. Collège d'enseignement général et professionnel de Lévis-Lauzon*⁴, la Cour suprême du Canada devait intervenir en faveur de l'intégrité de la compétence du tribunal d'arbitrage, à laquelle

1. (1980) C.A. 22.

2. *Id.*, 24.

3. Nous songeons notamment aux arrêts *Denis Blanchard c. Control Data Ltée et Jean-Paul Lalancette*, (1984) 2 R.C.S. 476, ainsi que *Le Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Le Conseil canadien des Relations de travail et Radio-Canada*, (1984) 2 R.C.S. 412; ces deux décisions sont datées toutes les deux du 22 novembre 1984. Dans l'affaire *Control Data Ltée*, l'honorable juge Lamer explique en ces termes l'hésitation judiciaire au niveau du contrôle judiciaire: "Les cours doivent respecter ce choix du législateur et être extrêmement prudentes dans l'exercice de leur pouvoir de révision. Elles ne doivent intervenir que si elles trouvent un véritable excès de juridiction de la part de l'arbitre et non simplement se trouvent en désaccord avec ses conclusions. Le contrôle judiciaire ne peut s'exercer ici que sur des questions de compétence. C'est en conformité avec cette attitude et avec ces réflexions à l'esprit que j'aborde maintenant la solution aux trois questions que j'ai énoncées plus haut" (page 489).

4. (1985) 1 R.C.S. 596.

portait atteinte une scission inutile de la compétence préliminaire de ce tribunal par rapport à sa compétence globale.

Ce sont là des signes tangibles d'une réticence ou d'une *hésitation judiciaire*⁵ à contrôler les tribunaux administratifs, chargés d'assurer un règlement rapide, définitif et exécutoire des différends résultant de l'interprétation et de l'application des pouvoirs que leur a confiés le législateur. Cette valorisation de la fonction quasi judiciaire ne s'est pas réalisée sans la participation active et directe des tribunaux administratifs eux-mêmes, qui, souvent⁶, ont défendu leur rôle dans notre organisation sociale.

Le milieu juridique s'est habitué à cette participation active et directe de nos tribunaux administratifs devant la juridiction judiciaire ordinaire. À l'occasion⁷, celle-ci a montré des signes de réprobation à l'égard de ces juges devenus soudain plaideurs.

Bien que le débat juridique soit relativement absent au sein de la doctrine⁸, il nous apparaît important de tracer des paramètres

-
5. L'expression est employée par l'honorable juge Dickson dans *Heustis c. Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick*, (1979) 2 R.C.S. 768, 781.
 6. *Lise Langlois et la Commission de la fonction publique c. Ministère de la Justice du gouvernement du Québec*, (1984) 1 R.C.S. 472, *Commission de la fonction publique c. Marchand*, (1985) R.D.J. 50.
 7. *International Association of Machinists c. Genaire Ltd.*, (1958) 18 D.L.R. (2d) 588. Les exemples sont rares quant aux situations où les juges des tribunaux de droit commun sont intervenus activement afin de défendre ou protéger leur compétence: l'affaire *Shatilla c. Shatilla et le Procureur général du Québec et l'honorable Pierre Pinard*, C.A.M., no 500-09-001231-810, décision du 15 septembre 1982, mérite d'être soulignée. Dans ce pourvoi qui gravitait autour d'une ordonnance d'outrage au tribunal émise par le mis-en-cause, l'honorable juge Pierre Pinard, et adressée à l'appelant, en sa qualité de directeur régional des greffes et de protonotaire, la compétence du juge de la Cour supérieure en Cour d'appel avait été reconnue par l'opinion majoritaire, l'honorable juge McCarthy étant dissident. L'examen du dossier d'appel démontre que le mis-en-cause, l'honorable juge Pierre Pinard, avait été représenté par procureur et qu'un mémoire avait été déposé en son nom. La décision de la Cour d'appel n'aborde pas la question de la qualité d'agir de ce dernier.
 8. Gilles PÉPIN, et Yves OUELLETTE, *Principes de contentieux administratif*, 2e édition, Montréal, 1982, Éditions Yvon Blais, pp. 18-19 et 339. Sur la notion d'intérêt juridique: René PÉPIN, "L'intérêt à poursuivre en droit public canadien", (1975) 6 *R.D.U.S.* 3-84; David MULLAN, "Standing after McNeil", (1976) 8 *Ottawa L.R.* 32-49; John M. JOHNSON, "Locus Standi in Constitutional Cases after Thorson", (1975) *Public Law* 137-160; en droit américain, on consultera avec profit l'analyse du professeur Kenneth Culp DAVIS, "The Liberalized Law of Standing", (1970) 37 *U. of Chicago L.R.*

et, surtout des balises à l'intervention judiciaire du juge administratif, devenu partie devant les tribunaux de droit commun, afin que, *d'une part*, le système de tribunaux administratifs puisse expliquer la place qu'il détient dans l'organisation juridique, et que, *d'autre part*, ce juge administratif ne risque pas de perdre, au détriment de ce système, dans les corridors du palais et la rhétorique des plaidoiries l'image d'indépendance et d'impartialité qui constitue la pierre d'angle de sa charge.

Notre réflexion comportera *deux parties*, une première consacrée à faire le bilan relatif aux principes juridiques applicables à l'intérêt des tribunaux administratifs à défendre leurs décisions auprès des juridictions ordinaires et, *une seconde* attachée à l'analyse du fonctionnement de la hiérarchie administrative en regard de cette question.

La conclusion, de nature prospective, tentera de proposer des avenues de continuité et certaines de changement.

PREMIÈRE PARTIE: PRINCIPES JURIDIQUES APPLICABLES À L'INTÉRÊT DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS À DÉFENDRE LEURS DÉCISIONS DEVANT LES COURS SUPÉRIEURES

L'absence au Canada et au Québec d'une juridiction administrative, distincte de la juridiction de droit commun, pour statuer sur les litiges entre les citoyens et les personnes morales de l'État, constitue l'une des données fondamentales de notre droit administratif canadien et québécois.

Dans notre système juridique où règne la suprématie de la règle de droit qui traite également le plus grand des ministres⁹ de

450-473. On lira également une analyse récente en droit québécois et canadien: René DUSSAULT et Micheline PATENAUDE, "Le contrôle judiciaire de l'administration: vers une meilleure synthèse des valeurs de liberté individuelle et de justice sociale", (1983) *R. du B.* 163-275, 249 à 258.

9. DICEY, *The Law of the Constitution*, 10e édition, p. 193: "In England, the idea of legal equality, or of the universal subjection of all classes to one law administered by the ordinary courts, has been pushed to its utmost limit. With us every official, from the Prime Minister down to a constable or a collector of taxes, is under the same responsibility for every out done without legal justification as any other citizen". Voir également *Roncarelli c. Duplessis*, (1959) R.C.S. 122; *Le Conseil des ports nationaux c. Langelier*, (1969) R.C.S. 60.

même que le plus simple des constables, nos tribunaux administratifs ne sont pas à l'abri du pouvoir de contrôle et de surveillance des cours supérieures. Est susceptible de se soulever, à l'occasion de ce deuxième niveau du contrôle, de l'administration publique, la problématique de l'étendue de la participation des tribunaux administratifs à ce procès devant les juridictions supérieures où s'affrontent l'administration publique et le citoyen.

Déjà, le déséquilibre des ressources et des forces en présence entre les personnes morales de l'État et le simple justiciable constitue l'élément dominant et résultant de ce régime de l'égalité devant la Loi. À cette toile de fond, l'addition d'une troisième partie, le tribunal administratif lui-même, pourrait laisser croire au citoyen que le titulaire de la fonction quasi judiciaire, de juge, est devenu l'une des parties adverses à un débat qu'il avait pour mission initiale de solutionner.

Cette inquiétude est manifestement grandissante, lorsque le justiciable est susceptible de retourner auprès de ce tribunal administratif, une fois réglée cette confrontation judiciaire.

A) La qualité pour agir dans le cadre de débats judiciaires relatifs à la compétence

Ce n'est pas sans débat que la jurisprudence a reconnu à un organisme quasi judiciaire la qualité pour agir devant les cours de justice ordinaires, afin de faire reconnaître leur compétence juridictionnelle sur certaines questions.

À vrai dire, les premiers arrêts sur ce point estimaient totalement inconvenant que de tels organismes s'adressent aux tribunaux de droit commun, afin de se faire reconnaître le droit dénié ou méconnu de statuer sur une matière. Dans *Labour Relations Board c. Dominion Fire Brick & Clay Products Ltd.*¹⁰, la Cour d'appel de la Saskatchewan avait catégoriquement refusé à l'appelante, la Commission des relations de travail de cette province, l'intérêt juridique requis pour inscrire un pourvoi en appel à la suite d'une ordonnance de la nature d'un *certiorari*.

On avait refusé à la Commission le droit d'adjuger sur cette affaire, eu égard au fait que, *Dominion Fire Brick & Clay Products Ltd.* devait être considérée comme une entreprise ou un

10. (1946) 4 D.L.R. 574; en appel d'un jugement du Tribunal de première instance: (1946) 4 D.L.R. 130.

ouvrage relié à l'exploitation d'une mine ou du minerai, selon les termes d'un arrêté-en-conseil du Conseil privé du Canada¹¹.

Bien qu'il s'agissait là d'une question afférente à la compétence de l'organisme appelant, la Cour recherche en vain l'intérêt juridique du pourvoi et signale, qu'à son avis, un tel pourvoi ne cadre pas avec les devoirs imposés à un organisme quasi judiciaire. Le passage suivant véhicule ces inquiétudes:

"But in the present case, I cannot see how the judgment of Anderson J. in any manner affects the interests of the Labour Relations Board. It does not find that the Board failed to discharge its duty nor does it command it to do anything further. No costs are awarded against it so that it has no pecuniary interest in getting a reversal of the order of Anderson J.

It has been held by this Court that the Labour Relations Board, in making such an order, is acting judicially: *Bruton v. Regina City Policemen's Ass'n*, Local no 155 (1945)3 D.L.R. 437".

"Now what are the duties of a judicial body? It has always been my view that the duty of any person acting as a Judge is duly and faithfully to the best of his skill and knowledge to exercise the powers and trusts reposed in him. Vide forms of oaths of office: *Court of Appeal Act*, R.S.S. 1940, c. 60, s. 4; *King's Bench Act*, R.S.S. 1940, c. 61, s. 9; *District Courts Act*, R.S.S. 1940, c. 62, s. 10; *Surrogate Courts Act*, R.S.S. 1940, c. 63, s. 8; *Magistrates Act*, R.S.S. 1940, c. 95, s. 6.

It is true that *the Trade Union Act*, c. 69 of Statutes of Saskatchewan (1944) (2nd session), does not require the members of the Labour Relations Board to take oaths of office, but in my opinion the duty of the Board is none the less to act faithfully to the best of their skill and knowledge, without fear of favour, bias or affection, to hold the scales of justice evenly between the litigant parties before it to change the metaphor, when the Board hews to the line it should be indifferent where the chips fall. It should also be indifferent as to their subsequent placement. How then can the Labour Relations Board appeal a decision that in no manner aggrieves itself simply because it aggrieves one of the parties that appeared before it?"¹²

La Cour suprême du Canada devait renverser cette décision et statuer en faveur de la qualité d'agir du tribunal administratif en cause¹³. Sa décision est intéressante à deux niveaux. *Dans un premier temps*, le principe est reconnu qu'un organisme quasi judi-

11. (1944) 1 C.W.O.R. 439; l'argument de la partie patronale estimait, en effet, que l'arrêté en conseil no P.C. 1003 du 17 février 1944 accordait une compétence exclusive à l'organisme fédéral (Wartime Labour Relations Board).

12. *Id.*, 578 et 579.

13. (1947) R.C.S. 336.

ciaire a le droit de défendre sa compétence et, dans l'hypothèse d'un jugement défavorable sur cette question, de loger un appel. Les notes des trois juges¹⁴ sont unanimes sur ce point.

Sur ce premier point, l'opinion de l'honorable juge Kellock donne raison à l'organisme appelant, mais elle n'en soulève pas moins quelques difficultés:

"In my opinion, the Board was both a proper and a necessary party to the proceedings here in question and, being a party, had the right of appeal to the Court of Appeal and required no further or other status. *It is urged that a tribunal charged with the responsibility of deciding as between the persons should have no interest in supporting its decision in a Court of Appeal.*

However, that may be in other circumstances, the argument is irrelevant here in view of the statutory provisions referred to. A number of illustrations could be given where statutory bodies not dissimilar in function to the appellants Board have appeared by counsel to support their decisions"¹⁵.

Les dispositions légales, dont il est fait mention, sont de nature procédurale et avaient pour effet, *d'une part*, d'obliger le requérant à faire signifier la requête en *certiorari* à l'organisme et, *d'autre part*, de reconnaître le statut de "partie" à toute personne à qui une telle procédure était ainsi signifiée¹⁶:

"With regard to the ground of decision of the Court of Appeal, it is necessary to refer to certain other statutory provisions. By *the King's Bench Act, R.S.S. 1940, chap. 61, section 2*¹⁴, 'party' includes 'every person served with notice of*** any proceedings, although not named in the record'. It may be pointed out here that in the notice of motion here in question the Board, as well as the union, are named respondents and, as already mentioned, the Board was served. Accordingly, the Board was a 'party' in the Court of King's Bench"¹⁷.

14. Il s'agit des honorables juges Kerwin, Kellock et Estey. L'opinion du premier reçoit l'assentiment de l'honorable juge en chef Rinfret, alors que celle du second reçoit l'accord de l'honorable juge Rand.

15. *Id.*, 342. Il réfère à l'arrêt *The King c. Electricity Commissioners*, (1924) 1 K.B. 171.

16. *Id.*, 340 et 341, on peut lire ce qui suit: "The respondent instituted the *certiorari* proceedings by notice of motion pursuant to Rule 4 of the Crown Practice Rules of Saskatchewan and the notice was directed to the Board by its official title and also the respondent union and the Attorney General of Saskatchewan. By Rule 11, such a notice is required to be served upon 'the person or one of the persons who made the judgment conviction or order' and in pursuance of this provision the notice for motion was served upon the Board".

17. *Id.*, 341.

Une question vient à l'esprit. L'existence d'une disposition légale, reconnaissant à un organisme quasi judiciaire le statut juridique d'une partie à un litige, a-t-elle pour conséquence de conférer une qualité pour agir à ce tribunal administratif qui soit sans réserve et sans limite quant à l'étendue des prétentions susceptibles d'être soumises aux cours de justice en son nom? Sur ce point, on pourrait penser que cette décision n'indiquait aucune balise ou nuance et pouvait laisser croire à un droit absolu et non relatif. L'honorable juge Kerwin, quant à lui, était beaucoup plus restrictif, s'en tenant à un *locus standi* circonscrit aux questions de compétence¹⁸.

En renversant la décision de la Cour d'appel, comme elle l'a fait, la Cour suprême du Canada semblait du même souffle rabrouer le concept d'indépendance et d'impartialité que devait s'empressement de mettre en relief un tribunal administratif dans tous les aspects de sa conduite.

Dans un deuxième temps, la Cour devait examiner la prétention selon laquelle l'organisme n'avait pas la personnalité juridique requise pour ester en justice. Pour l'honorable juge Kellock, cet argument soulevé par l'employeur pour la première fois apparaissait tardif, d'autant plus que ce dernier était mal venu de demander la mise hors de cour d'une partie qu'il avait lui-même choisi de mettre en cause. Par ailleurs, l'article 4 du texte législatif, qui crée l'organisme et en établit les règles de fonctionnement, représente pour l'honorable juge Kerwin un argument pour réfuter cette prétention:

"The effect of these provisions is that the Board is a legal entity, and, as put by Riddell J. speaking on behalf of the majority of the Ontario Court of Appeal in a case of *mandamus: Re Provincial Board of Health of Ontario and City of Toronto*, (1920) 46 O.L.R. 587 (at 596): it has 'rights as well as duties, and in that view it has the right to be heard in Court' "¹⁹.

L'affaire *Dominion Fire Brick* allait se répéter à l'occasion d'un débat constitutionnel autour de la compétence du Labour

18. Citant les arrêts *Stonor c. Fowle*, (1887) 13 App. Cas. 20 et *Combe c. De la Bere*, (1881) 22 Ch. D. 316, 339. Il concluait: "...for many years it has been taken as settled that a Body such as the Board has a right to appeal where its jurisdiction is in question".

19. *Id.*, 339. Voir *Re Beattie and Director of Social Services*, (1978) 93 D.L.R. (3d) 477.

Relations Board du Nouveau-Brunswick d'inclure dans la composition d'une unité de négociation des employés non résidents²⁰.

À cette occasion, la division d'appel de la Cour suprême du Nouveau-Brunswick avait accueilli une requête en *certiorari* contre une décision de l'organisme précité, parce que ce dernier avait eu tort, devait-on décider, d'exclure du vote les employés non résidents.

L'examen de la décision indique que l'organisme en cause avait été représenté par procureur. Celui-ci avait notamment soumis que la décision attaquée était de nature administrative et non quasi judiciaire, rendant ainsi irrecevable le recours en *certiorari*²¹.

La Cour devait émettre l'avis que les procureurs du Labour Relations Board auraient dû s'abstenir de jouer au cours des plaidoiries un rôle aussi actif, afin de s'en tenir à la seule question de compétence:

"At the commencement of his argument counsel for the Board cited *Genaire Ltd. v. International Ass'n Machinists*, 14 D.L.R. (2d) 201, (1958) O.R. 637 (H.C.); and 18 D.L.R. (2d) 588, (1959) O.W.N. 149 (C.A.) as authority for the right of the Board to participate in the hearing. While entertaining no doubt as to such right, all subscribe to the view expressed in the *Genaire* case that where, as in the case at bar, opposing interests are prepared to argue the merits of the case, counsel for a quasi-judicial body such as the Board should, so far as possible, refrain from active involvement in the controversy over a decision made by that body and restrict his argument to the question of jurisdiction. By following such course, its impartiality is emphasized and its dignity and authority preserved"²².

La controverse, dont il est fait mention, apparaît plus clairement dans la décision de la Cour suprême, qui suivit²³. Il appert, à la lecture des notes de l'honorable juge en chef Kerwin, que l'appelante avait déposé un affidavit d'un de ses officiers afin de décrire ce qui s'était passé pendant l'audition; compte tenu que seule une partie de l'enquête avait été enregistrée, l'affidavit d'un représentant du Labour Relations Board devait, en outre, faire la précision suivante:

20. *The Queen c. Labour Relations Board, ex-parte Eastern Bakeries*, 23 D.L.R. (2d) 635.

21. 23 D.L.R. (2d) 635, 639.

22. *Id.*, 640.

23. *The Labour Relations Board of the province of New Brunswick c. Eastern Bakeries Limited*, (1961) R.C.S. 72.

“That during the hearing the Board advised Eastern Bakeries Limited that it considered it had no jurisdiction in other provinces and for the purposes of certification, any person employed and resident outside the province of New Brunswick was not an employee within the meaning of the New Brunswick Labour Relations Act for purposes of the application”²⁴.

En fait, il s’agissait d’établir quelle avait été l’ordonnance de l’organisme quant à la composition de l’unité de négociation et de déterminer si cette ordonnance avait été suivie quant au scrutin²⁵.

Sur la question constitutionnelle, la Cour suprême renverse la décision de la division d’appel de la Cour suprême du Nouveau-Brunswick et statue que le Labour Relations Board n’a pas compétence sur des employés qui résident et travaillent à l’extérieur du Nouveau-Brunswick.

Sur la qualité d’agir de l’organisme, l’honorable juge en chef Kerwin devait refuser de statuer dans le même sens. Contrairement à l’opinion défavorable de la division d’appel quant à la conduite de l’organisme dans le cadre de cette requête en *certiorari*, l’opinion du seul juge à s’exprimer au niveau de la Cour suprême sur ce point ne voit aucun reproche à adresser à cet égard:

“The appeal division considered that counsel for the Board should have refrained from involvement in the controversy. In the *Labour Relations Board of Saskatchewan v. Dominion Fire Brick and Clay Products Limited*, (1947 S.C.R. 336; 3 D.L.R. 1), it was held by the majority of the Court that the Labour Relations Board of Saskatchewan has a right to be heard in Court. *In this particular case, the Board not only had such a right but was entitled to make clear exactly what had occurred and as to the position it took on the question of its jurisdiction*”²⁶.

B) L’étendue de la notion de compétence

Si les arrêts *Dominion Fire Brick et Eastern Bakeries* avaient permis à la Cour suprême d’affirmer l’existence de la qualité d’agir d’un tribunal administratif à défendre sa compétence, ces derniers ne semblaient pas avoir imposé de restrictions particulières au

24. *Id.*, 76, l’affiant agissait comme responsable du scrutin.

25. Sur ce point, les notes de l’honorable juge en chef Kerwin parviennent à la conclusion suivante: “In view of all the material before the Court, it appears to be clear that the final order for certification for July 31st 1959, correctly carried out the Board’s previous direction as embodied in its order of June 26th 1959. The Board never intended and never ordered that the bargaining agent should include non-resident employees” (*Id.*, 77).

26. *Id.*, 78.

contenu ainsi qu'à la teneur des plaidoiries que l'on permettait à un organisme quasi judiciaire d'effectuer dans le cadre de tels débats auprès des cours supérieures.

Dans ce domaine, la qualité pour agir semblait davantage érigée en principe que sous forme d'exception.

L'arrêt *Transair*²⁷ devait s'avérer l'occasion pour que se manifestent toutes les tendances dans ce domaine.

Il importe de souligner d'emblée que la Cour suprême avait autorisé le pourvoi logé par le Conseil canadien des relations du travail contre un arrêt unanime de la Cour d'appel fédérale, annulant une ordonnance d'accréditation et renvoyant l'affaire au Conseil sur cinq questions de droit formulées comme suit:

1. La Cour d'appel fédérale a-t-elle rendu une décision erronée en statuant, si elle l'a effectivement fait, que le Conseil canadien des relations du travail a commis une erreur en déterminant l'habileté de l'unité de négociation à la date de la demande d'accréditation?
2. La Cour d'appel fédérale a-t-elle rendu une décision erronée en statuant que le Conseil canadien des relations du travail avait à tort inclus dans l'unité de négociation des personnes qui n'étaient pas des employés dont la Loi autorisait l'admissibilité?
3. La Cour d'appel fédérale a-t-elle rendu une décision erronée en statuant que le Conseil canadien des relations du travail s'est écarté des principes de justice naturelle à l'égard de l'intimée, et partant, qu'elle a outrepassé sa compétence en refusant.
 - (a) de lui permettre de participer à l'enquête visant à déterminer si l'unité de négociation comptait en majorité des membres du syndicat demandeur requérant l'accréditation, ou
 - (b) de permettre à l'avocat de l'intimée de contre-interroger un témoin au sujet de la majorité au sein de l'unité?
4. La Cour d'appel fédérale a-t-elle rendu une décision erronée en statuant que le Conseil canadien des relations du travail a commis une erreur en refusant de prendre en considération une pétition émanant des employés, présentée après la fin de ses auditions portant sur l'accréditation mais avant qu'il ne rende l'ordonnance d'accréditation?
5. La Cour d'appel fédérale a-t-elle rendu une décision erronée en statuant que le Conseil canadien des relations du travail a commis une erreur en ne rendant pas sa décision sur la question de la majorité au moment où il a rendu son ordonnance d'accréditation?

27. *Conseil canadien des relations de travail c. Transair*, (1977) 1 R.C.S. 722; voir également *Transair c. Canadian Association of Industrial, Mechanical and Allied Workers*, (1974) C.F. 832 (Cour d'appel).

Lors de la demande d'autorisation, l'avocat de l'intimée, Transair Limited, avait soulevé la question de savoir si le Conseil avait qualité pour agir; à l'ouverture de l'audition du pourvoi, cette question n'avait pas été soulevée à nouveau. Mentionnons que le syndicat avait choisi de ne pas déposer de *factum* ni de se faire représenter par un avocat. Dans une lettre déposée au dossier de la Cour²⁸, le syndicat manifeste néanmoins son assentiment avec la position du Conseil.

La décision de la Cour suprême sur la question de l'intérêt juridique du Conseil indique une profonde division et devait donner lieu à une souplesse procédurale rarement rencontrée.

Cinq des sept juges²⁹ estiment que le Conseil disposait d'un droit d'appel restreint à soutenir sa compétence. Constatant que l'objet du pourvoi n'avait pas pour unique but de défendre cette compétence, la majorité retient que le Conseil n'était pas habilité à interjeter appel³⁰.

Ce sont les notes déposées sous la plume de l'honorable juge Spence qui constituent l'opinion majoritaire de la Cour au sujet du *locus standi* du conseil dans cette affaire. Pour ce dernier, il est établi:

- (a) qu'un tribunal administratif doit être constitué partie à des procédures de *certiorari*;
- (b) qu'un tribunal administratif dispose des mêmes droits d'appel que toute autre partie pour soutenir sa compétence.

S'appuyant sur la jurisprudence qui avait défini restrictivement cette notion de *protection de la compétence*³¹, il conclut que le Conseil n'était pas habilité à interjeter appel et il aurait rejeté le pourvoi pour ce motif³²:

28. *Id.*, 747 et 748.

29. La Cour était alors composée de l'honorable juge en chef Laskin et des honorables juges Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon et Beetz.

30. Sur l'intérêt du Conseil, la dissidence de l'honorable juge Spence reçoit l'assentiment des honorables juges Martland, Ritchie, ainsi que des honorables juges Pigeon et Beetz.

31. Il s'agit principalement de l'arrêt *International Association of Machinists c. Genaire Ltd. and Ontario Labour Relations Board*, (1958) 18 D.L.R. (2d) 588 et l'opinion de l'honorable juge Estey dans *Labour Relations Board of Saskatchewan c. Dominion Fire Brick and Clay Products*, (1947) R.C.S. 336.

32. *Conseil canadien des relations de travail c. Transair*, (1977) 1 R.C.S. 722, 747.

“Il s’agit donc de déterminer, en l’espèce, si le Conseil canadien des relations du travail intervient dans le seul but de défendre sa compétence. On peut dire que l’employeur attaque principalement la façon dont le Conseil a exercé sa compétence, en alléguant que celui-ci s’est écarté des principes de justice naturelle dans deux cas précis. Premièrement, il a refusé de permettre à l’avocat de l’employeur de contre-interroger Patrick MacEvoy, le vice-président régional de la Canadian Association of Industrial, Mechanical and Allied Workers, sur le nombre d’adhérents au syndicat au moment de la signature de la demande d’accréditation de l’unité proposée; deuxièmement, il a rejeté comme tardif un document décrit comme étant une pétition à l’encontre de l’accréditation du syndicat et qui aurait été signée par de nombreux membres de l’unité. Il est exact qu’on a souvent utilisé la conclusion selon laquelle un tribunal administratif a manqué aux principes de justice naturelle pour décider qu’il a renoncé à l’exercice de sa compétence et par conséquent qu’il se trouvait dans l’impossibilité de statuer, comme il prétendait le faire. Cependant, j’estime que c’est là simplement une façon de permettre à la Cour d’avoir recours au *certiorari* et non une question qui touche à la compétence que le tribunal prétend avoir. Il est évident qu’il n’appartient pas au Conseil qui voit sa façon d’exercer ses fonctions contestée, de plaider en appel, à titre d’intéressé, sur la question de savoir s’il a ou non agi conformément aux principes de justice naturelle; c’est là un point dont doivent débattre en appel les parties et non le tribunal dont les actions sont soumises à examen. Pour reprendre les mots du juge d’appel Aylesworth dans le paragraphe précité, agir de la sorte ne ferait pas ressortir l’impartialité du Conseil et ne servirait pas sa dignité”.

“Les autres questions dont traitait le jugement de la Cour d’appel fédérale sont essentiellement complémentaires à ce point litigieux et elles ne touchent certainement pas à la compétence du Conseil canadien des relations du travail. Par conséquent, je suis d’avis que le Conseil n’était pas habilité à interjeter appel et je rejetterais le pourvoi pour ce motif”.

Après avoir statué sur cette question comme il l’a fait, l’honorable juge Spence reprend les arguments du Conseil-appelant et procède à leur examen *comme si le syndicat lui-même avait logé un pourvoi*³³ devant la Cour. Sont également de cet avis les honorables juges Pigeon et Beetz³⁴.

Au sujet de la qualité pour agir du Conseil, l’opinion minoritaire de la Cour composé de l’honorable juge en chef Laskin et de l’honorable juge Judson, aurait donné à l’appelant le droit d’agir non seulement à titre de partie, en nom, mais, en qualité de partie

33. *Id.*, 748.

34. L’honorable juge Beetz, avec l’assentiment de l’honorable juge Pigeon, écrit d’ailleurs: “Je souscris à l’opinion du juge Spence selon laquelle le Conseil canadien des relations du travail n’est pas la partie appropriée au pourvoi; tout comme lui, je traiterais des points en litige comme si le syndicat et non le Conseil s’était pourvu devant cette Cour”.

fondée à défendre sa compétence lorsqu'on l'accuse de s'être écartée des principes de justice naturelle.

Loin de circonscrire cet intérêt juridique, l'opinion minoritaire lui prête une interprétation extensive lorsqu'elle écrit à ce propos:

“À l'audition de la demande d'autorisation, l'avocat de l'intimée, *Transair Limited*, a soulevé la question de savoir si le Conseil avait qualité pour agir. Toutefois, à l'ouverture de l'audition du pourvoi devant cette Cour, cette question n'a pas été invoquée pour le compte de l'intimée. Néanmoins, la Cour a soulevé la question et je désire la régler avant d'examiner le pourvoi au fond. La question a plusieurs facettes. Il est admis que, tout en étant partie aux présentes procédures, le Conseil ne doit pas être autorisé à défendre le bien-fondé de sa décision; il est également admis que, sous réserve des dispositions de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 c. 10 (2e supp.), le Conseil peut s'élever contre toute contestation de sa compétence. Puisqu'on considère que la justice naturelle (et j'emploie ici dans un sens tout à fait général cette notion multiforme) touche à la compétence en matière de *certiorari* ou de procédures comparables entamées pour contester la décision d'un tribunal créé par la loi, il me semble qu'en l'espèce le Conseil peut soutenir qu'il a qualité pour agir non seulement à titre de partie en nom, mais en qualité de partie fondée à défendre sa compétence lorsqu'on l'accuse de s'être écartée des principes de justice naturelle.

Le jugement unanime de cette Cour, rendu dans l'affaire *Labour Relations Board of Saskatchewan c. Dominion Fire Brick and Clay Products Ltd.*, a établi le droit qu'a un conseil des relations du travail d'interjeter appel d'une ordonnance lui déniait compétence et de présenter sa défense en appel. Dans cette affaire, trois juges ont rédigé des motifs de jugement, le juge Kerwin en son nom et pour le juge en chef Rinfret, le juge Kellock en son nom et pour le juge Rand, et le juge Estey. Bien qu'en l'espèce, le juge Kellock semble ne pas limiter le Conseil à des questions de compétence, il ressort clairement, à tout le moins, des motifs des deux autres juges, que le tribunal avait le droit d'en appeler pour défendre sa compétence contestée en l'instance. La Cour d'appel de l'Ontario a exprimé la même opinion dans l'arrêt *International Association of Machinists c. Genaire Ltd. and Ontario Labour Relations Board*³⁵.

À la suite de l'arrêt dans l'affaire *Transair*, la Cour suprême du Canada eut l'opportunité de rendre plus claire sa position à l'occasion de l'arrêt *Northwestern Utilities Ltd. c. Ville d'Edmonton*³⁶.

Il est utile de rappeler que l'organisme en cause avait pour fonction d'établir une base de tarification et un rendement convenable

35. *Conseil canadien des relations de travail c. Transair*, (1977) 1 R.C.S. 722, 727 et 728.

36. *Northwestern Utilities Limited and The Public Utilities Board de la province d'Alberta c. Ville d'Edmonton*, (1979) 1 R.C.S. 684.

ainsi que d'approuver les tarifs et les droits susceptibles d'être imposés aux usagers du gaz naturel. La Ville d'Edmonton devait interjeter appel d'une ordonnance provisoire de tarification devant la division d'appel de la Cour suprême de l'Alberta en vertu de l'article 62 de *The Public Utilities Board Act*, R.S.A. 1970, c. 302. Par un jugement rendu à la majorité, la division d'appel a infirmé l'ordonnance et a renvoyé l'affaire devant la Commission pour un nouvel examen en se fondant sur deux motifs:

- (1) l'ordonnance produit un résultat qui contrevient à l'article 31 de *The Gas Utilities Act*, car elle permet à la compagnie de recouvrer des pertes subies avant la présentation de la requête, c'est-à-dire le 20 août 1975; et
- (2) la Commission n'a pas respecté l'article 8 de *The Administrative Procedures Act*, R.S.A. 1970, c. 2, en ne consignait pas les motifs de sa décision. La Commission et la compagnie avaient interjeté appel, devant cette Cour, de cette décision de la division d'appel.

En rejetant le pourvoi des deux appelantes, la Cour suprême devait déposer une opinion unanime au sujet de la qualité d'agir de la Commission.

Commentant l'article 65 de *The Public Utilities Board Act*³⁷, la Cour statue en faveur d'un droit limité d'intervention:

"Il est évident que l'article 65 confère à la Commission le droit de participer à l'appel de ses décisions, mais en l'absence d'indication précise de l'intention du législateur, ce droit est limité. La Commission a un *locus standi* et son droit de participer aux procédures d'appel s'apparente à celui d'un *amicus curiae* et non à celui d'une partie. Cela ressort clairement du paragraphe 63 (2) de *The Public Utilities Board Act* que voici:

(TRADUCTION) La partie qui interjette appel doit, dans les dix jours de l'inscription de l'appel, donner aux parties touchées par l'appel ou à leurs procureurs respectifs devant la Commission, et au secrétaire de la Commission, un avis écrit de l'inscription de l'appel pour audition et la Cour d'appel doit entendre l'appel dans les plus brefs délais".

Pour la Cour, un tribunal administratif détient un rôle limité et il ne peut être considéré comme une partie, au sens plein du terme, dans les procédures d'appel de ses propres décisions. Il peut présenter des explications sur le dossier dont il est saisi et soumettre des observations sur la question de compétence.

37. Le texte législatif accordait à la Commission le droit "d'être entendu...et de faire valoir ses arguments sur tout appel".

Dans cette perspective, il s'agit de l'examen de la compétence pour rendre l'ordonnance contestée:

“Au sens où j'ai employé ce mot ici, la 'compétence' n'inclut pas la transgression du pouvoir d'un tribunal par l'inobservation des règles de justice naturelle. Dans un tel cas, lorsqu'une partie aux procédures devant ce tribunal est également partie aux procédures de révision, c'est le tribunal lui-même qui fait l'objet de l'examen. Accorder au tribunal administratif la possibilité de défendre sa conduite et en fait de se justifier donnerait lieu à un spectacle auquel nos traditions judiciaires ne nous ont pas habitués. Dans l'arrêt *Re Conseil canadien des relations du travail c. Transair Ltd. et autres*, le juge Spence a écrit à ce sujet (pp. 746-7)”:

“Il est exact qu'on a souvent utilisé la conclusion selon laquelle un tribunal administratif a manqué aux principes de justice naturelle pour décider qu'il a renoncé à l'exercice de sa compétence et par conséquent qu'il se trouvait dans l'impossibilité de statuer, comme il prétendait le faire. Cependant, j'estime que c'est là simplement une façon de permettre à la Cour d'avoir recours au *certiorari* et non une question qui touche à la compétence que le tribunal prétend avoir. Il est évident qu'il n'appartient pas au Conseil qui voit sa façon d'exercer ses fonctions contestée, de plaider en appel, à titre d'intéressé, sur la question de savoir s'il a ou non agi conformément aux principes de justice naturelle; c'est là un point dont doivent débattre en appel les parties et non les tribunal dont les actions sont soumises à examen”³⁸.

Ce faisant, la Cour suprême du Canada dissipait certains doutes qu'avaient pu susciter ses arrêts précédents³⁹. Le tribunal administratif ne doit pas, dans le cadre de sa plaidoirie devant le tribunal, traiter du fond de l'affaire entre les parties qui ont comparu devant lui, mais plutôt de sa compétence ou de son défaut de compétence. Déjà, dans un arrêt antérieur⁴⁰, la Cour avait, à l'unanimité, décidé de ne pas entendre le procureur du Conseil canadien, estimant que ce dernier n'avait pas véritablement qualité pour comparaître, puisque la compétence du Conseil n'avait pas été contestée comme telle.

Dans ce sens, l'arrêt *Bibeault*⁴¹, constitue de la part de la Cour suprême sa plus récente contribution à définir l'étendue de la

38. *Id.*, 710 et 711, au même effet: *Re Beattie and Director of Social Services*, (1978) 87 D.L.R. (3d) 156.

39. *The Labour Relations Board of the Province of New Brunswick c. Eastern Bakeries Limited*, (1961) R.C.S. 72; ainsi que *The Labour Relations Board of Saskatchewan c. Dominion Fire Brick and Clay Products Ltd.*, (1947) R.C.S. 336.

40. *Central Broadcasting Company c. Conseil canadien des relations de travail*, (1977) 2 R.C.S. 112.

41. *Bibeault et al. c. Mc Caffrey*, (1984) 1 R.C.S. 176.

qualité d'agir d'un tribunal administratif dans le cadre de la révision judiciaire par les cours supérieures. Cette décision semble, à première vue, s'écarter des balises qu'avaient pu tracer les arrêts favorables à une intervention limitée des organismes quasi judiciaires.

Une telle interprétation nous semblerait erronée. Dans ce dossier, la Cour reconnaît au Tribunal du travail, au juge Brière, membre de ce tribunal, ainsi qu'aux commissaires le droit de se porter appelants, afin de faire reconnaître que les intimés n'avaient pas à être considérés comme partie intéressée et de se voir reconnaître le droit d'être présents.

Il ne suffisait pas, pour les intimés, de plaider une contravention à la règle *audi alteram partem* pour retirer l'intérêt juridique des appelants. Cette prétention repose sur une interprétation manifestement déraisonnable de l'article 32 du Code du travail, selon l'opinion unanime de la Cour⁴².

Le salarié n'étant pas une partie intéressée quant à la définition de l'unité de négociation, la Cour estime que le commissaire n'était pas obligé de tenir son enquête en sa présence, ni de lui permettre d'intervenir, de faire entendre des témoins ou d'en contre-interroger, ou encore de faire des représentations. Il est important de souligner que l'affaire *Bibeault* ne constitue pas un examen de la conduite du Tribunal, mais une étude du texte de sa compétence, à l'occasion d'un contrôle judiciaire.

Par ailleurs, dans l'affaire *Vancouver Wharves*⁴³, la Cour d'appel fédérale était saisie d'une question similaire à celle dont avait disposé la Cour suprême dans l'affaire *Bibeault*. Le requérant demandait, sur le fondement de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, l'annulation d'une décision du Conseil canadien des relations de travail.

Dans sa procédure, la requérante alléguait que le Conseil avait violé les règles de justice naturelle en refusant de tenir une audition et en omettant ou en refusant d'exercer sa compétence en rendant sa décision sur le fondement d'allégations de faits contradictoires qu'il n'avait pas éclaircies.

Le Conseil avait rendu sa décision après avoir fourni aux parties l'occasion de présenter des observations par écrit, d'examiner

42. *Id.*, 191.

43. *Vancouver Wharves Ltd. c. Section locale 514 du Syndicat international des débardeurs et magasiniers*, Cour d'appel fédérale, A-918-54.

les observations de la partie adverse et d'y répondre et après les avoir invitées à présenter des observations sur les rapports d'enquête qui leur avait été remis et qui avait été rédigés par l'un de ses agents.

Statuant que le Conseil n'avait pas l'obligation de tenir une audition et que son devoir consistait à donner à la requérante l'occasion de faire valoir son point de vue, la Cour d'appel fédérale statue que le dossier établissait que le Conseil avait donné à la requérante cette occasion. Ce faisant, *mais dans un contexte différent*, la Cour d'appel fédérale concluait que les reproches axés sur un quelconque manquement aux règles de justice naturelle n'étaient pas fondés.

La Cour d'appel fédérale s'applique ensuite à souligner que "la présente opposition à la compétence du Conseil est précisément du type de celles que le Conseil lui-même n'est pas recevable à contester"⁴⁴.

C) Les paramètres de la qualité d'agir: les zones grises

En regard de ce qui précède, nous estimons nécessaire d'effectuer une mise en garde. À notre avis, il nous apparaît téméraire d'établir des constats définitifs et de rechercher des formules simplifiées.

La détermination juridique de la qualité d'agir d'un tribunal administratif doit viser l'équilibre entre deux pôles extrêmes: soit, dans un *premier temps*, le respect d'une attitude d'indépendance et d'impartialité de l'organisme quasi judiciaire et, *dans un deuxième temps*, l'analyse du fonctionnement juridictionnel de ce dernier. En réalité, il s'agit de respecter les droits du citoyen tout en définissant la compétence juridictionnelle du juge administratif.

En principe, un tribunal n'a pas la qualité pour agir judiciairement afin de défendre le bien-fondé de ses décisions. Le principe découle de la règle d'objectivité, d'indépendance et d'impartialité que la maxime latine consacre: *nemo iudex in sua causa*. Cette règle constitue un des deux pôles de la justice fondamentale. À cet égard, Lord Denning écrivait⁴⁵:

44. *Id.*, 4, la décision signale que "le Conseil a tenté de justifier son intervention en invoquant la décision récente rendue par la Cour suprême dans l'affaire *Bibeault et autres c. Mc Caffrey*, (1984) 1 R.C.S. 176.

45. *Kanda c. Government of the Federation of Malaya*, (1962) C.A. 322, 327.

“Those two rules are the essential characteristics of what is often called natural justice. They are the twin pillars supporting it. The Romans put them in the two maxims: *nemo judex in sua causa and audi alteram partem*”.

Une personne ne peut donc être juge et partie dans une instance. Elle ne saurait non plus être juge dans une instance et, dans une seconde instance, partie pour défendre son jugement.

Dans l'optique d'un débat contradictoire, l'interventionnisme du magistrat administratif est susceptible de produire des effets préjudiciables à l'image de la justice:

1. Le juge assume les risques de la conflictualité. Ainsi, peut-il requérir les dépens contre une partie devant lui. Il peut les obtenir et, le cas échéant, recourir à l'exécution forcée. Il pourrait aussi être condamné aux dépens. Comment, par la suite, prétendre à une sereine impartialité?
2. Le juge paraît avoir cause commune avec une partie à un différend qu'il doit trancher.
3. L'affaire que le juge doit décider apparaît comme *son affaire et sa cause*.
4. Enfin, que restera-t-il de la crédibilité du tribunal dans l'éventualité où l'affaire lui serait renvoyée pour adjudication? Il convient de rappeler ici l'affirmation de Lord Heward dans l'arrêt *R. c. Sussex Justices*⁴⁶:

“...it is not merely of some importance but is of fundamental importance that justice should not only be done, but should manifestly and undoubtedly be seen to be done”.

Dans notre système juridique fondé sur la règle de droit, le juge, une fois sa décision rendue, est dessaisi. Il doit s'abstenir de défendre cette décision devant l'opinion publique, les media et les tribunaux.

Comme le juge MacDonald l'écrivait dans *Dominion Fire Brick & Clay Products Ltd.*⁴⁷:

“To change the metaphor, when the Board hews to the line it should be indifferent where the chips fall”.

Le juge doit trancher dans la neutralité. Il se tient au-dessus de la mêlée. C'est le prix à payer pour préserver son autorité, sa dignité et sa crédibilité.

Si le principe que nous venons d'énoncer est d'une formulation relativement aisée, son application est plus ardue, tel qu'on peut le constater au survol d'une jurisprudence souvent contradic-

46. (1924) 1 K.B. 256.

47. (1946) 4 D.L.R. 574, 579.

toire. La prudence interdit de fixer des normes rigides. Pouvons-nous, cependant, dégager des règles souples ou, à tout le moins, des paramètres d'une orientation générale quant à la présence des tribunaux administratifs devant les cours supérieures?

Avant de tenter de répondre à cette interrogation, il convient de situer les tribunaux administratifs dans l'aire de l'adjudication ou, si l'on préfère, dans le spectre du judiciaire et du quasi judiciaire qui va des tribunaux judiciaires proprement dits, d'une part, jusqu'aux commissions d'enquête situées à l'autre extrémité du spectre.

Suivant la nomenclature de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*⁴⁸, les tribunaux judiciaires au Québec sont la Cour d'appel, la Cour supérieure, la Cour provinciale, la Cour des sessions de la Paix, le Tribunal de la jeunesse, les cours municipales et le Tribunal des juges de paix.

La Cour suprême, la Cour fédérale et la Cour fédérale d'appel sont les tribunaux judiciaires constitués par le Parlement canadien.

À la frontière des tribunaux judiciaires, se situent les tribunaux administratifs⁴⁹ dont la seule fonction en est une d'adjudication. En se fondant sur des normes objectives, ces tribunaux tranchent les litiges dans des instances généralement contradictoires ou accordent des ordonnances, des permissions, des prestations. Le Conseil canadien des relations du travail, le Tribunal du travail, la Régie du logement, la Commission de la fonction publique sont, par exemple, des tribunaux administratifs de cette catégorie.

Pour les fins de notre étude, nous incluons dans la notion de tribunal administratif les régies dont la fonction d'adjudication est liée à une fonction de régulation économique, technique ou sociale. Ces organismes possèdent des pouvoirs importants de réglementation et d'enquête. Ils ont aussi la mission d'élaborer une politique et de l'appliquer. Les instances qui se déroulent devant elles sont généralement *ex parte*, le contribuable se présentant souvent seul devant l'organisme. Rien n'empêche qu'un tiers ne transforme cette instance en une procédure contradictoire, comme la chose s'est d'ailleurs produite dans *Northwestern Utilities*⁵⁰ devant le *Public*

48. L.R.Q., c. T-16, art. 1.

49. Relativement aux catégories de tribunaux administratifs, nous nous sommes largement inspirés de Patrice GARANT, *Droit administratif*, 2e éd., 1985, c. III.

50. (1979) 1 R.C.S. 684.

Utilities Board de l'Alberta. Dans le spectre du judiciaire et du quasi judiciaire, ces régies ou ces *agenciers* sont beaucoup plus apparentées à l'Administration qu'au secteur des tribunaux judiciaires proprement dits. L'Office national de l'énergie, la Régie des services publics, la Commission des transports, la Régie des permis d'alcool sont les tribunaux administratifs de cette catégorie.

Les commissions d'enquête se trouvent à l'extrémité du spectre. Elles sont, par leurs fonctions, au service de l'administration. En revanche, à cause des pouvoirs de contrainte qu'elles possèdent, la jurisprudence, dans la perspective de l'article 846 C.p.c., les assimile à des tribunaux. C'est aussi dans cette optique que la *Charte des droits et libertés de la personne*⁵¹ les considère:

56.1 "Dans les articles 9, 23, 30, 31, 34 et 38, le mot 'tribunal' inclut un coroner, un commissaire-enquêteur sur les incendies, une commission d'enquête et une personne ou un organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires".

Les tribunaux administratifs constituant le propos de cette étude, il convenait de les situer dans l'aire des tribunaux judiciaires et des organismes quasi judiciaires. L'on peut maintenant revenir à l'interrogation première: quel est le *locus standi* des tribunaux administratifs?

En posant cette question, la première réaction en est une d'étonnement. Alors qu'il n'y a au Canada qu'une quinzaine d'arrêts sur la question du *locus standi* des tribunaux administratifs, des centaines et des centaines d'instances sont intervenues sans que la question ne soit d'aucune façon soulevée. Ainsi, la Régie des alcools a maintes fois plaidé, les commissions d'enquête sont intervenues fréquemment devant les tribunaux, la Commission des affaires sociales est présentement appelante devant la Cour d'appel dans l'affaire *Tremblay c. La Commission des affaires sociales*⁵². Récemment, dans l'affaire *Le Syndicat des employés de production du Québec et de L'Acadie c. Radio-Canada*⁵³, le Conseil canadien des relations du travail était encore une fois partie appelante.

Dans le domaine de l'adjudication, l'examen des décisions des tribunaux judiciaires proprement dits nous amène à formuler une première observation: *les tribunaux judiciaires ne revendiquent presque jamais la qualité d'agir.*

51. L.R.Q., c. C-12.

52. C.S. Joliette, no 705-05-000903-834, J.E. 85-446.

53. (1984) 2 R.C.S. 412.

L'affaire *Shatilla*⁵⁴ doit être ici distinguée. Mis en cause devant la Cour d'appel, le juge Pinard y défendait moins son jugement dans une affaire qu'un pouvoir de la Cour supérieure.

Ainsi, en est-il des instances d'outrage au tribunal où les cours supérieures jouent un rôle actif⁵⁵ pour défendre l'autorité du tribunal.

Nous ne connaissons aucun cas de *locus standi* revendiqué par les cours supérieures⁵⁶.

Cette constatation doit s'étendre aussi à la Cour provinciale. Ainsi, la Cour de magistrat n'est pas intervenue lors du renvoi sur la constitutionnalité du tribunal en 1964⁵⁷.

L'affaire *Mayrand c. Cronier*⁵⁸ est intéressante à plusieurs égards. Condamné aux dépens d'un *certiorari* joint à un *habeas corpus*, le juge Mayrand, à l'époque juge en chef de la Cour des sessions de la paix, en appelait de cette condamnation aux dépens tout en revendiquant, en plus, son statut de magistrat. On peut immédiatement le souligner: ce n'est pas tellement sa décision qu'il entendait défendre et, d'ailleurs, il n'a pas contesté en appel le *certiorari* qui avait été émis.

Cette affaire avait pris naissance dans le cadre d'une controverse judiciaire entourant le débat des ajournements *pro forma* de huit jours en huit jours. L'étude de cet arrêt de la Cour d'appel du Québec démontre qu'une partie du pourvoi pouvait graviter autour de la conduite de l'appelant, ainsi qu'en témoigne l'extrait suivant⁵⁹:

"On peut comprendre l'impatience et même l'irritation du premier juge saisi à quelques reprises de requêtes de même nature, basées sur des faits similaires au regard des dispositions impératives du Code criminel et d'une

54. C.A.M., no 500-09-001231-810, 15 septembre 1982.

55. *R. c. Ouellet*, (1976) C.S. 503, *Poje c. P.G. du B.C.*, (1953) 1 R.C.S. 516.

56. Dans les cas de récusation, le législateur permet au juge de s'exprimer sur les faits sans pour autant lui accorder de *locus standi*. En effet, l'article 238 du Code de procédure civile énonce: "La récusation proposée sans qu'il y ait eu déclaration de la part du juge doit lui être communiquée, et celui-ci doit dans les dix jours, faire savoir par écrit si les faits allégués sont vrais ou non. Ce délai expiré, la requête est portée devant le tribunal hors la présence du juge récusé".

57. (1965) B.R. 1; (1965) R.C.S. 772.

58. (1981) 23 C.R. (3d) 114 (Cour d'appel du Québec).

59. *Id.*, 122 et 123.

jurisprudence qu'il a lui-même précisée. Cependant, l'affaire *Hypriotis* est antérieure à la décision dans *Ferron*, et il semble que le juge appelant ait interprété cette dernière décision différemment du juge de première instance. Tout en étant entièrement d'accord avec le premier juge sur l'interprétation qu'il donne à la décision dans *Ferron* et avec sa propre interprétation, *je suis incapable d'en arriver à la conclusion que le juge appelant a fait montre de mauvaise conduite, de malhonnêteté, ou agi avec malice en agissant comme il l'a fait.*

Le juge appelant, s'il a tenté de pallier aux difficultés administratives que lui impose le législateur, a ce faisant clairement contrevenu aux dispositions du Code criminel. À mon avis, il a eu tort de le faire, avec les conséquences qu'entraîne, au niveau de l'administration de la justice, la multiplication des recours judiciaires, sans parler de frais qu'ils occasionnent. Ceci, toutefois, ne saurait à mon sens justifier l'exercice du pouvoir inhérent de contrôle et de surveillance en l'absence d'éléments autres que ceux qui se retrouvent dans le présent dossier" (les italiques sont de nous).

Au sujet du deuxième volet du pourvoi de l'appelant fondé sur le non-respect de la règle *audi alteram partem*, la Cour se prononce en ces termes:

"L'appelant invoque, comme motif additionnel, le non-respect de la règle *audi alteram partem*.

La requête en *habeas corpus* et *certiorari* ancillaire n'a pas été signifiée à l'appelant lequel, faute de temps, n'a pas confié de mandat spécifique à un procureur de la représenter, même s'il est admis qu'il aurait accepté, conformément à la pratique suivie depuis plusieurs années, d'être représenté par le procureur de la Couronne. Il n'a pas été invité à se faire entendre sur la question des frais.

Même s'il s'agit d'une condamnation sommaire, il m'apparaît de la plus élémentaire justice, en cette matière comme en matière d'outrage au tribunal, de permettre à une partie, condamnée par surcroît, de faire valoir son point de vue. C'est la pratique qu'avait d'ailleurs suivie le premier juge dans une autre instance (*R. c. Ouellette*, (1979) C.A. Qué. 143, 70 C.C.C. (2d) 346, affirmé (1980) 1 S.C.R. 568, 14 C.R. (3d) 74, 52 C.C.C. (2d) 336, III D.L.R. (3d) 216, 32 N.R. 361), au sujet des frais de l'appel de la condamnation et de la sentence⁶⁰.

Il est vrai que l'arrêt *Mayrand*, en accueillant l'appel, et en concluant "*que la conduite du juge appelant, dans le présent dossier ne pouvait être assimilée à mauvaise conduite, malhonnêteté, malice ou autre motif oblique*", semble constituer une exception à la règle de non-intervention mentionnée plus haut. Il faut cependant retenir que l'appelant défendait aussi des principes généraux et n'attaquait, d'aucune façon le *certiorari* qui avait été accordé contre sa propre décision.

60. *Id.*, 123.

Dans la *Chambre des notaires du Québec, le Barreau du Québec et la Cour du bien-être social*⁶¹, la Cour du bien-être social avait comparu pour défendre une directive de son juge en chef interdisant aux notaires de présenter des requêtes en adoption devant cette juridiction. Sur la requête pour jugement déclaratoire de la Chambre des notaires du Québec, Monsieur le juge Jean-Paul Bergeron décida que la présentation d'une requête en adoption était de la compétence du notaire. C'est plutôt comme *amicus curiae* que la Cour du bien-être social fit valoir ses moyens dans cette instance. De toute façon, la question de son intervention ne fut aucunement soulevée.

Il est difficile, cependant, de ne pas trouver discutable l'intervention de la Cour du bien-être social dans l'affaire *Cour du bien-être social c. X*⁶² où la Cour du bien-être social appelait elle-même d'une évocation obtenue par un père dont le fils avait été le sujet d'un jugement d'adoption malgré son opposition. La Cour plaidait que son jugement était sans appel et qu'elle avait décidé dans l'intérêt de l'enfant. Le *locus standi* de la Cour du bien-être social ne fut pas soulevé et l'appel fut rejeté.

C'est dans cette catégorie d'interventions malheureuses des tribunaux administratifs que doit être rangée, à notre sens, l'affaire *Cour du recorder et Ville de Montréal c. Radio-Canada*⁶³. Dans cette affaire, la Cour du recorder s'était portée appelante avec la Ville de Montréal à l'encontre d'un bref de prohibition obtenu par Radio-Canada à l'effet que cette société n'était pas assujettie à la taxe de vente municipale. La Ville de Montréal défendait la constitutionnalité de sa réglementation et la Cour du recorder n'avait aucune raison de se porter partie appelante dans un semblable litige. Les appels de la Cour du recorder et de la Ville de Montréal furent rejetés.

En bref, dans le secteur des tribunaux judiciaires, la règle se dégage que ces tribunaux ne revendiquent généralement pas le *locus standi* pour défendre leurs décisions, qu'il s'agisse du bien-fondé ou de la légalité de celles-ci ou qu'il s'agisse de leur compétence à les rendre. Les quelques exceptions que nous avons étudiées dans les affaires de la *Cour du bien-être social c. X* et la *Cour du recorder c. Radio-Canada* devraient renforcer la règle plutôt que l'affaiblir.

61. (1971) R.P. 241.

62. (1974) C.A. 372.

63. (1941) 70 B.R. 65.

À l'autre extrémité du spectre, les commissions d'enquête semblent posséder un *locus standi* indiscuté. Qu'on pense aux multiples instances visant ces commissions d'enquête⁶⁴. Dotés d'une procédure inquisitoire, ces organismes d'enquête se singularisent au plan quasi judiciaire. Il n'y a devant elles aucun *lis inter partes*. De plus, elles peuvent inquiéter bien des personnes, même celles qui les ont nommées. Elles ont souvent plus d'adversaires que de soutien. Il est donc normal qu'elles puissent défendre à la fois leur existence et leur mission. Ne s'agirait-il pas là d'un prolongement naturel de leur mandat? Quoi qu'il en soit, il faut bien le constater, leur *locus standi* n'est à peu près jamais discuté.

La prudence demeure cependant de mise. L'enquêteur devant être impartial, on requiert maintenant de lui une grande équité procédurale, voir l'obligation d'agir judiciairement⁶⁵. Dans cette perspective, il n'est pas impossible que l'on puisse être dans l'avenir plus sourcilieux, dans certaines circonstances particulières, au sujet du *locus standi* des personnes qui président à ces commissions d'enquête.

L'observation des deux extrémités du champ de l'adjudication nous mène à des règles de nature apparemment contradictoire qui fournissent au *locus standi* des tribunaux administratifs un éclairage double mais révélateur.

La situation jurisprudentielle du *locus standi* des tribunaux administratifs est, comme nous l'avons vu, imprécise, voire contradictoire. Cependant, un principe demeure ferme: les tribunaux administratifs ne peuvent, devant une juridiction supérieure, défendre le *bien-fondé* de leurs décisions.

Une règle semble aussi reconnue: les tribunaux administratifs ne peuvent, devant une juridiction supérieure, défendre la *légalité* de leurs décisions. Rappelons cependant que le juge Laskin, bien que dissident sur ce point dans *Transair*⁶⁶, écrivait appuyé par le juge Judson:

"Selon moi, la Cour fédérale pouvait, dans l'exercice de sa discrétion, permettre au Conseil d'étendre le champ de ses prétentions de façon à englober

64. *Radio-Canada c. Commission de police du Québec*, (1979) 2 R.C.S. 618; *P.G. du Québec et Keable c. P.G. du Canada*, (1979) 1 R.C.S. 268; *Lapalme c. St-Hilaire*, C.A. Québec, no 200-09-000911-831, 24-01-1985; *Radulesco c. Commission canadienne des droits de la personne*, (1984) 2 R.C.S. 407.

65. *St-Hilaire c. Bégin*, (1982) C.A. 25.

66. (1977) 1 R.C.S. 722, 729.

des *questions de droit qui importent à l'exécution de ses devoirs légaux*"
(les italiques sont de nous).

Quant à la défense de sa compétence par un tribunal administratif, la règle comme telle, sinon son application, semble faire l'unanimité. Dans *Labour Relations Board of Saskatchewan*⁶⁷, Monsieur le juge Estey écrivait:

"The foregoing authorities indicate that over a long period of time it has been recognized that where the jurisdiction of the body, constituted to discharge judicial functions, is questioned in a superior court, it may defend its jurisdiction and, in the event of an adverse judgment, take an appeal therefrom".

Dans le cas où un tribunal administratif défend sa compétence, si la qualité d'agir ne semble pas faire de difficulté, la manière d'agir peut en poser. Dans *Labour Relations Board of the Province of New Brunswick c. Eastern Bakeries*⁶⁸, le juge Kerwin, nous l'avions mentionné plus haut, en vint à la conclusion que la Commission n'avait pas seulement le devoir d'éclairer la Cour sur ce qui s'était réellement passé et de faire valoir ses vues sur la question de compétence, mais qu'elle était aussi justifiée de le faire. Le secrétaire de la Commission, Monsieur John Tonner, avait participé activement à la preuve en signant un affidavit déterminant. Mais dans l'espèce, l'intervention du tribunal administratif semblait, aux yeux de la Cour suprême, légale, voir légitime.

En revanche, dans *Northwestern Utilities*⁶⁹, le débat était complexe et posait deux questions: une de compétence, une autre sur la légalité de la décision du tribunal administratif. Le juge Estey n'en fut pas moins très sévère et, au sujet de l'appel de la Commission, il écrivait⁷⁰:

"L'une des deux appelantes est la Commission elle-même; son avocat a présenté une argumentation détaillée et approfondie à l'appui de la décision de la Commission en faveur de la Compagnie. Une participation aussi active ne peut que jeter le discrédit sur l'impartialité d'un tribunal administratif lorsque l'affaire lui est renvoyée ou lorsqu'il est saisi d'autres procédures concernant des intérêts ou des questions semblables ou impliquant les mêmes parties. La Commission a tout le loisir de s'expliquer dans ses motifs de jugement et elle a enfreint de façon inacceptable la réserve dont elle aurait dû faire preuve lorsqu'elle a participé aux procédures comme

67. (1947) R.C.S. 336, 344.

68. (1961) R.C.S. 72, 78.

69. (1979) 1 R.C.S. 684.

70. *Id.*, 709.

partie à part entière, en opposition directe à une partie au litige dont elle avait eu à connaître en première instance”.

“Cette Cour, à cet égard, a toujours voulu limiter le rôle du tribunal administratif dont la décision est contestée à la présentation d’explications sur le dossier dont il était saisi et d’observations sur la question de sa compétence, même lorsque la loi lui confère le droit de comparaître” (les italiques sont de nous).

Dans ces propos du juge Estey, une donnée fondamentale émerge: le tribunal administratif doit tenir en compte et respecter la procédure contradictoire entre des parties adverses. Ce genre de débat est la règle de nos cours de justice. Les cours de justice le respectent au point de ne jamais revendiquer le *locus standi*. En revanche, le débat contradictoire est absent des commissions d’enquête. Aussi, avons-nous pu constater que ces commissions bénéficient généralement d’un *locus standi* indiscuté. Quant aux tribunaux administratifs, l’existence et l’intensité d’un tel débat jouera comme un contre-poids évident aux droits de l’organisme de défendre sa compétence.

Pour les régies où la procédure est généralement *ex parte*, la qualité d’agir pourra être conséquemment facilement reconnue. Dans *Health Services Commission of Prince Edward Island and Appeal Board Under Health Services Payment Act*⁷¹, la Cour suprême de la province reconnaissait le *locus standi* de l’organisme payeur des médecins dans une demande de *certiorari* à l’encontre de la Commission d’appel qui avait cassé sa décision.

La raison en était que cet organisme n’avait pas comme seule fonction une fonction d’adjudication, mais qu’il possédait aussi une fonction de régulation.

Il convient maintenant d’apporter un corollaire aux règles que nous venons de dégager. Puisque le tribunal administratif doit, en défendant sa compétence, soigneusement éviter de se mêler au débat contradictoire des parties qu’il a entendues, il devient évident qu’il ne peut se permettre d’être lui-même l’objet ou la cible d’un litige portant sur sa non-observation des règles de la justice naturelle. Dans *Transair*⁷², le juge Spence mentionnait:

“Il est évident qu’il n’appartient pas au Conseil qui voit sa façon d’exercer ses fonctions contestée, de plaider en appel à titre d’intéressé, sur la question de savoir s’il a ou non agi conformément aux principes de justice naturelle; c’est là un point dont doivent débattre en appel les parties et non le

71. 95 D.L.R. (3d) 684.

72. (1977) 1 R.C.S. 722, 747.

tribunal dont les sanctions sont soumises à examen. Pour reprendre les mots du juge d'appel Aylesworth dans le paragraphe précité, agir de la sorte ne ferait pas ressortir l'impartialité du Conseil et ne servirait pas sa dignité".

Le juge Estey devait reprendre cette citation du juge Spence dans *Northwestern Utilities*⁷³. Il énonçait:

"Dans un tel cas, lorsqu'une partie aux procédures devant ce tribunal est également partie aux procédures de révision, c'est le tribunal lui-même qui fait l'objet de l'examen. Accorder au tribunal administratif la possibilité de défendre sa conduite et en fait de se justifier donnerait lieu à un spectacle auquel nos traditions judiciaires ne nous ont pas habitués".

L'instance *Thermolec c. Burns*⁷⁴ peut apporter un éclairage intéressant. Ici, Thermolec reprochait au juge du Tribunal du travail ses prises de position antérieures, tant à titre de professionnel que d'homme public et on lui reprochait aussi le fait d'avoir été employé de la C.S.N. On ne souleva pas le *locus standi* du juge Burns qui comparut et contesta les allégations de la requérante qui furent, de toute façon, rejetées. Mais à l'occasion de ce débat, la distinction pourrait être faite entre les cas où la conduite du juge dans l'instance est mise en cause en regard de ceux où la conduite du juge avant l'instance peut être invoquée. Dans cette dernière perspective, suivant les espèces, les cours supérieures pourraient dans leur discrétion accorder un *locus standi* à un magistrat pour défendre sa conduite comme citoyen.

Pourrait-on faire bénéficier le président du tribunal administratif de la même distinction dans les cas où est mise en cause la conduite du juge alors que celle-ci est *extérieure au dossier*? Dans la *Corporation municipale de la paroisse de St-Lin c. Burns*⁷⁵, la partie requérante alléguait entre autres choses que pendant son délibéré le juge Burns aurait confié au dirigeant syndical quelle était sa décision. Plus tard, il aurait remis une copie de sa décision à ce dirigeant syndical, toujours à l'insu de la partie requérante. Après l'analyse de tous les éléments de cette affaire, Monsieur le juge Denis Lévesque en vint à la conclusion suivante:

"Monsieur le Juge Burns dans les circonstances, pour autant que les allégués sont tenus pour avérés, aurait peut-être été imprudent, mais je ne crois pas qu'un justiciable qui connaît un peu la façon de procéder des tribunaux en viendrait à la conclusion qu'il y a eu un préjudice et un accroc aux règles de la justice naturelle.

73. (1979) 1 R.C.S. 684, 710.

74. C.S. Montréal, no 500-05-001084-845.

75. C.S. Joliette, no 500-09-000502-815.

Ceci me dispense d'adjuger sur le bien-fondé de la requête de Monsieur le Juge Burns et d'adjuger également sur la question du *locus standi* de Monsieur le Juge Burns dans des circonstances comme celles-ci, tel qu'on peut le considérer à la lumière de l'arrêt *Northwestern Utilities*".

Comme on le voit, la conduite du juge Burns dans l'instance était extérieure au dossier. Alors qu'un juge ne peut défendre sa propre conduite lorsque celle-ci est évidente au dossier, il est possible de penser que les cours supérieures, dans leur discrétion, puissent, suivant les circonstances, accorder le *locus standi* à un magistrat dont la conduite extérieure au dossier aurait été injustement mise en cause.

En ce qui a trait à la conduite du juge dans l'instance ou à l'occasion de cette instance, nous pensons que la position du juge Estey dans *Northwestern Utilities* demeure la règle. À cet égard, l'arrêt *Procureur général du Québec c. Cochrane et Monsieur le juge Guy Robert*⁷⁶, s'inscrit dans la voie d'une jurisprudence pratiquement unanime. Dans cet arrêt, la Cour d'appel du Québec a, à l'unanimité, statué qu'un magistrat municipal n'aurait pas dû appeler d'une décision accueillant une requête pour l'émission d'un bref de prohibition. Dans cette affaire, l'intimé Cochrane avait comparu devant le juge Robert, de la Cour municipale de Montréal, agissant comme juge de paix, constituant une Cour des poursuites sommaires aux termes de la partie XXIV du Code criminel, pour répondre à l'inculpation d'avoir volontairement entravé un agent de la paix dans l'exécution de ses fonctions, contrairement à l'article 118-A (e) du Code criminel. À la suite de son procès, l'intimé fut déclaré coupable de l'infraction qui lui était reprochée. Le prononcé de sa sentence fut reporté au 13 octobre 1982.

Pendant l'instruction de la cause en Cour municipale, le procureur de l'inculpé constata la présence au dossier de la Cour d'une formule du service de police annexée à la dénonciation. Un autre exemplaire de cette formule se trouvait également inséré dans une pochette située à l'intérieur du dossier de la Cour. Cette formule incriminait Cochrane, car elle contenait, sous la rubrique "Fréquentations particulières du prévenu", la mention que l'intimé "fréquentait le milieu criminel, les bandes et les trafiquants de drogue".

L'intimé et son procureur avaient crû devoir s'abstenir de soumettre au juge saisi de la cause, la présence au dossier de la Cour,

76. (1984) C.A. 611.

des deux exemplaires de la formule policière⁷⁷. Procédant à rejeter l'appel du Procureur général, la Cour d'appel devait statuer:

"Il est important que cette règle d'impartialité du juge soit appliquée par nos tribunaux. La justice ne doit pas être simplement rendue, mais il faut qu'il apparaisse qu'elle a été rendue, comme il faut que les juges soient à l'abri des soupçons que pourraient engendrer leurs jugements"⁷⁸.

Parallèlement au pourvoi logé par le représentant du Procureur général, le juge Robert avait également appelé de la décision de la Cour supérieure⁷⁹.

Condamnant la démarche du magistrat municipal-appelant, la Cour s'exprime à ce sujet en ces termes:

"Le juge de paix Robert exerçait une fonction d'arbitre neutre, entre le dénonciateur et l'inculpé. Il devait s'abstenir de plaider à l'encontre d'un jugement rendu en faveur d'une des parties. Cette mauvaise pratique de certains juges de se porter partie à un débat judiciaire qui les implique, vient à l'encontre de l'article 5 du Code de déontologie qui stipule que le juge doit, de façon manifeste, être impartial et objectif"⁸⁰.

En statuant de la sorte, notre Cour d'appel semble avoir adopté que la qualité d'agir n'emporte pas le droit de défendre la compétence juridictionnelle au sens large et que celle-ci exclut la défense de la conduite du tribunal.

77. Le jugement s'empresse de remarquer qu'il était de connaissance judiciaire que de telles formules se trouvaient au dossier de la Cour municipale: *id.*, 612 du texte de l'arrêt.

78. *Id.*, 614.

79. La Cour note que le pourvoi du Procureur général fut signifié le 3 novembre 1982, à la suite du jugement rendu le 27 octobre 1982. Celui du magistrat municipal fut intenté le 24 novembre suivant. De faire remarquer la Cour: "Au moment de se porter appelant, le juge de paix savait donc que le Procureur général s'était lui-même porté en appel, puisqu'il avait reçu signification de l'avis d'appel" (*Id.*, 615).

80. *Id.*, 615, voir le *Code de déontologie des juges municipaux du Québec*, Décret 644-82, du 17 mars 1982, adopté en vertu des articles 261 et 262 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q., c. T-16: article 4: "Le juge doit prévenir tout conflit d'intérêt et éviter de se placer dans une situation telle qu'il ne peut remplir utilement ses fonctions"; article 5: "Le juge doit, de façon manifeste, être impartial et objectif". Soulignons que le *Code de déontologie de la magistrature*, Décret 643-82, du 17 mars 1982, adopté en vertu de l'article 261 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, contient des dispositions analogues.

DEUXIÈME PARTIE: LES PRINCIPES JURIDIQUES DE LA QUALITÉ D'AGIR ET LE FONCTIONNEMENT DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS QUÉBÉCOIS

La *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*⁸¹ garantit, au chapitre III consacré aux droits judiciaires, le droit à une audition publique et impartiale devant les tribunaux judiciaires et quasi judiciaires québécois:

Article 23: "Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle".

La définition que retient le législateur québécois quant à la notion de "tribunal" à l'article 56 de la *Charte*⁸² permet d'étendre cette garantie juridique à l'ensemble des juges administratifs québécois.

L'examen de certaines législations organiques, reliées au fonctionnement de quelques tribunaux administratifs, permet de noter l'existence potentielle de quelques difficultés juridiques à assurer l'application de ces règles d'indépendance et d'impartialité.

A) La procédure d'homologation

On retrouve plusieurs exemples où certains tribunaux administratifs québécois doivent obtenir l'homologation de leurs décisions afin de les rendre exécutoires⁸³.

81. *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12.

82. Article 56(1); "Dans les articles 9, 23, 30, 31, 34 et 38, le mot 'tribunal' inclut un coroner, un commissaire-enquêteur sur les incendies, une commission d'enquête et une personne ou un organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires".

83. La Régie de l'assurance-maladie du Québec; article 51 de la *Loi sur l'assurance-maladie*, L.R.Q., c. A-29; la Commission des affaires sociales; article 41 de la *Loi sur la Commission des affaires sociales*, L.R.Q., c. C-34, la Régie du logement; article 83 de la *Loi sur la Régie du logement*, L.R.Q., c. R-8.1, la Commission de la santé et de la sécurité du travail, article 70 de la *Loi sur les accidents du travail*, L.R.Q., c. A-16.

La doctrine⁸⁴ enseigne que la procédure d'homologation permet aux cours supérieures d'assurer que les organismes administratifs n'ont pas commis d'erreur de droit ou d'abus de pouvoir.

Si la procédure d'homologation autorise la mise en oeuvre du pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure sur la légalité des décisions administratives⁸⁵, il y a lieu de nourrir des inquiétudes à l'égard de cette procédure imposée par notre législateur et qui force le tribunal administratif à obtenir la validation de son ordonnance ou de sa décision⁸⁶.

La Commission des affaires sociales est assujettie à une telle procédure d'homologation:

Article 41: "Toute décision de la Commission peut être homologuée par la Cour supérieure *sur requête de la Commission* ou d'une partie intéressée et devient, *après homologation*, exécutoire comme un jugement de cette Cour".

On doit s'interroger sur l'opportunité de maintenir de telles dispositions législatives qui peuvent avoir pour résultat de forcer le tribunal administratif à défendre sa décision.

Le mécanisme de l'homologation place le tribunal administratif dans une situation délicate en le forçant à déclencher un recours au cours duquel il pourrait être susceptible de se voir reprocher sa qualité d'agir.

Ainsi, il y a lieu de se demander jusqu'à quel degré un tribunal administratif pourrait-il plaider quant au bien-fondé de sa décision, dans l'hypothèse où la procédure d'homologation soulèverait

84. René DUSSAULT, *Traité de droit administratif québécois et canadien*, tome II, Québec, 1974, Presses de l'Université Laval, p. 1064 et Gilles PÉPIN et Yves OUELLETTE, *Principes de contentieux administratif*, Montréal, 1982, Yvon Blais, pp. 462-463. On aura intérêt à consulter le rapport du groupe de travail sur les tribunaux administratifs, *Les Tribunaux administratifs au Québec*, Québec, 1973, Ministère de la Justice, pp. 102-105.

85. *Restaurants et Motels Châtelaine International Ltée c. Procureur Général du Québec*, (1980) C.A. 511; *Ministère des Transports du Québec c. Landry*, (1976) C.A. 216.

86. Sur l'homologation, voir également: S.A. DE SMITH, *Judicial Review of Administrative Action*, 4e édition, 1980, par J.M. EVANS, p. 23; Denis LEMIEUX, *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*, 1981, pp. 97-98; I. BALENSI, *L'homologation judiciaire des actes juridiques*, (1978) 77 R.T.D.C. 42 ss et 233 ss. Dans leur *Traité de droit administratif*, deuxième édition, tome I, Québec, 1984, Presses de l'Université Laval; René DUSSAULT et Louis BORGEAT, soulignent que l'homologation est "l'une des procédures les plus originales de droit administratif québécois" (page 360).

une contestation quant à l'absence de motifs au soutien des conclusions de la décision⁸⁷?

B) La procédure d'appel

Plusieurs dispositions législatives établissent un droit d'appel d'une décision administrative⁸⁸. Régulièrement, le législateur a mis en place des mécanismes appropriés, afin que, dans le cadre de cette révision, le tribunal administratif dont l'ordonnance est frappé d'un pourvoi d'appel, soit avisé de la procédure d'appel.

Dans *l'affaire Northwestern*⁸⁹, la Cour suprême s'était penchée sur le mécanisme de l'appel, afin de trancher la qualité d'agir de la Commission. L'article 63 (2) de *The Public Utilities Board Act*, qu'examina la Cour à cette occasion, stipulait ce qui suit:

(TRADUCTION) "La partie qui interjette appel doit, dans les dix jours de l'inscription de l'appel, donner aux parties touchées par l'appel ou à leurs procureurs respectifs devant la Commission, et au secrétaire de la Commission, un avis écrit de l'inscription de l'appel pour audition et la Cour d'appel doit entendre l'appel dans les plus brefs délais".

Aux pages 708 et 709, l'opinion unanime de la Cour estime que le rôle de l'organisme doit être limité au cours du pourvoi en révision, compte tenu de la teneur de l'article 63(2) et nonobstant le caractère large de l'article 65:

"Le paragraphe 63(2) fait une distinction entre les parties qui interjettent appel de la décision de la Commission ou qui étaient représentées devant la Commission, et la Commission elle-même. La Commission a un rôle limité devant la Cour et elle ne peut pas être considérée comme une partie, au sens plein du terme, dans les procédures d'appel de ses propres décisions. J'estime cette restriction tout à fait justifiée. Le législateur l'a sans aucun doute consciemment imposée dans le but d'éviter de mettre un fardeau injuste sur les épaules d'un appelant qui, par la nature des choses, devra éventuellement retourner devant la Commission et se soumettre de nouveau à ses procédures de détermination des tarifs. Cette restriction offre égale-

87. Dans *l'affaire Northwestern Utilities*, la Cour suprême était justement saisie d'un pourvoi où l'une des deux questions en litige portait sur le défaut de la Commission d'exposer les conclusions de fait sur lesquelles sa décision était fondée. C'est à l'occasion de cet arrêt que la Cour a reconnu à cet organisme un rôle limité à la présentation d'explications sur le dossier dont il était saisi et d'observations sur la question de compétence.

88. Jean-Denis GAGNON, "Le recours en révision en droit administratif", (1971) 31 *R. du B.* 182.

89. (1979) 1 R.C.S. 684, 708; rappelons que la Commission se voyait reconnaître par l'article 65 de sa loi constitutive le droit "d'être entendue... et de faire valoir ses arguments sur tout appel".

ment une protection contre les défaillances humaines qui entrent en jeu lorsque des personnes ou des organismes se retrouvent ainsi en situation de conflit”.

On retrouve un certain nombre de dispositions légales au même effet en droit administratif québécois⁹⁰.

Dans la *Loi sur la Commission des affaires sociales*, l'article 21 prévoit qu'il peut être interjeté appel auprès de la Commission des décisions rendues par certaines commissions, régies et offices⁹¹.

De l'analyse du mécanisme d'appel et des principes de l'arrêt *Northwestern*⁹², il se dégage une volonté législative évidente de susciter une participation active du tribunal dont la décision est frappée d'appel.

Les articles 22 et 33 de la *Loi sur la Commission des affaires sociales* témoignent, au surplus, d'une volonté additionnelle, que nous estimons fort discutable, du reste, d'imposer à l'organisme quasi judiciaire, dont la décision fait l'objet de l'appel, le statut de partie adverse au cours du pourvoi en révision:

“22. Sur réception d'une requête ou d'un appel, le secrétaire ou le secrétaire-adjoint de la Commission doit aviser sans délai *la partie contre qui la requête ou l'appel est formulé*.

Un appel ne suspend pas l'exécution de la décision dont est appel à moins qu'un membre de la Commission ou, dans le cas d'un appel interjeté en vertu de l'article 30 de la *Loi sur l'aide sociale* (chapitre A-16), un membre ou un assesseur de la Commission n'en ordonne autrement dans les cas d'urgence.

33. Lorsque la Commission est saisie d'une requête ou d'un appel visé dans l'article 21, le secrétaire ou le secrétaire-adjoint doit délivrer sans délai *une copie de la déclaration à la partie contre qui la requête ou l'appel est formulé*.

Il doit, en outre, de la même manière, délivrer une copie de la déclaration:

90. À titre d'illustration, l'article 162 de la *Loi sur la fiscalité municipale*, L.R.Q., c. F-2.1, prévoit que la procédure de l'appel à la Cour provinciale d'une décision du Bureau de révision de l'évaluation foncière se déroule de la manière suivante:

162: “L'appel ou l'évocation est institué par simple avis déposé au greffe de la Cour provinciale du district où est situé le bien à l'égard duquel la plainte est portée.

L'avis est signifié à la partie adverse ou à son procureur et au secrétaire de la section. La signification est régie par le *Code de procédure civile*”.

91. L.R.Q., c. C-34.

92. (1979) 1 R.C.S. 684.

- 1- au ministre des Affaires sociales, lorsqu'il s'agit d'une requête visée dans les paragraphes e et f de l'article 21;
- 2- au ministre du Revenu, lorsqu'il s'agit d'un appel visé dans le paragraphe k de cet article; et
- 3- aux parties intéressées visées dans le premier alinéa de l'article 120 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* (chapitre S-2.1), lorsqu'il s'agit d'une requête visée dans le paragraphe z de cet article 21.

La personne ou l'organisme à qui copie d'une déclaration a été délivrée conformément au présent article peut intervenir à toute étape de la procédure⁹³.

Il peut s'agir d'une formulation législative malheureuse, mais la locution *à la partie contre qui la requête ou l'appel est formulé*, qui revient à deux reprises dans le texte de la Loi ne peut faire autrement que choquer.

Que l'on songe à la Régie de l'assurance-automobile du Québec⁹⁴, qui a compétence exclusive pour examiner, entendre et décider toute affaire relative à l'indemnisation du dommage corporel en vertu de l'article 52 de la *Loi sur l'assurance-automobile*⁹⁵.

Est-il acceptable que la Régie, qui a statué en première instance sur (1) le droit à l'indemnité, (2) le quantum de l'indemnité et (3) toute question connexe aux affaires relatives aux deux premiers éléments, soit qualifiées par le législateur d'une "partie contre qui la requête ou l'appel est formulé".

Dans quelle mesure est-il souhaitable que la Régie soit présente et représentée par procureur, afin de défendre le bien-fondé de sa décision. Quelle impression le justiciable ressent-il de croiser le fer devant la Commission des affaires sociales avec les procureurs de la Régie de l'assurance-automobile du Québec⁹⁶.

Eu égard à la place de choix qui revient à la Commission des affaires sociales, il y aurait lieu de revoir ce mécanisme d'appel. À

93. C.S. Joliette, no 500-09-000502-815.

94. *Loi sur la Régie de l'assurance-automobile du Québec*, L.R.Q., c. R-4.

95. *Loi sur l'assurance-automobile*, L.R.Q., c. A-25.

96. 38. "La Commission, avant de rendre une décision, doit permettre aux parties d'être entendues.

Lors de l'enquête et de l'audition, chacune des parties a droit d'être assistée d'un avocat. Elle peut interroger les témoins et exposer ses arguments".

Il est, de pratique courante, que les Régies se fassent représenter régulièrement devant la Commission des affaires sociales.

première vue, nous trouvons étrange qu'une décision d'un organisme quasi judiciaire nécessite d'être défendue par l'entremise d'un procureur. N'est-il pas prévu que les décisions de la Régie doivent être motivées⁹⁷?

CONCLUSION

Pour un membre du Barreau, représenter un tribunal administratif ou l'un de ses membres auprès d'une Cour supérieure dans des procédures de contrôle judiciaire de la légalité de leur décision, constitue certes un mandat qui requiert une maîtrise des principes juridiques relatifs à la qualité d'agir de ces derniers.

Le caractère parfois imprécis de ces principes n'a pas pour effet de simplifier les choses.

Par son statut de procureur mandaté par le tribunal ou le juge administratif, l'avocat peut, par le caractère incongru et intempestif de son attitude, de ses plaidoiries et de l'ensemble de ses représentations ou de ses procédures, porter préjudice à l'image d'indépendance et d'impartialité de son client⁹⁸.

Il serait peut-être souhaitable que le législateur québécois se penche sur cette problématique de la qualité d'agir de nos tribunaux administratifs. À notre avis, une telle réflexion devrait peser dans la balance les avantages et les inconvénients de règles plus rigides ou plus flexibles, en matière de qualité d'agir des organismes quasi judiciaires. Un tel débat juridique de fond devrait être enclenché, parce que c'est justement une matière de substance et non seulement de procédure.

L'une des avenues pourrait s'orienter vers une codification au sein d'un cadre législatif des paramètres de cette qualité d'agir de nos tribunaux administratifs.

Lors de cette démarche, il ne faudrait pas oublier que les organismes quasi judiciaires ont un rôle à jouer et qu'il devrait leur être permis de l'expliquer aux tribunaux de droit commun.

97. Art. 52 (4) de la Loi. "Les décisions de la Régie doivent être motivées et communiquées par écrit aux intéressés et elles font partie des archives de la Régie. En communiquant sa décision à un réclamant, la Régie doit aviser ce dernier de son droit d'interjeter appel suivant l'article 56".

98. Sur l'aveu fait par un procureur *ad litem* d'un corps public: *Adricon Ltée c. Ville d'East Angus*, (1978) 1 R.C.S. 1106.

Entretemps, la jurisprudence semble vouloir que les tribunaux administratifs modèlent leur comportement sur celui des cours de justice ordinaires⁹⁹. Dans ce sens, l'article 23 de la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne* pourrait "judiciariser" davantage ces derniers.

Il nous semble évident qu'un statut particulier devrait leur être reconnu, sans quoi, au niveau de la qualité d'agir, leur activisme judiciaire risque de détonner¹⁰⁰ et de leur rendre applicable cette anecdote savoureuse que l'on doit à la plume agile de Lord Denning:

"Once upon a time there was a judge who talked too much. He asked too many questions. One after another in quick successions. Of witnesses in the box. Of counsel in their submissions so much so that they counted up the number. His exceeded all the rest put together. Both counsels made it a ground of appeal"¹⁰¹.

99. Il sera intéressant de suivre l'affaire *Tremblay c. Commission des affaires sociales*, C.S. Joliette, no 705-05-000903-834, décision du 2 avril 1985, (Jurisprudence express, no 85-446) en appel, quant à la qualité d'agir de la Commission. En première instance, la Cour supérieure avait jugé que le processus décisionnel suivi avait violé les principes exprimés par les maximes *nemo judex in sua causa et audi alteram partem*.

100. Lord DENNING, *The Due Process of Law*, London, 1980, Butterworth, p. 58.

101. Dans *Brouillard c. Reine*, (1985) 1 R.C.S. 39, l'hyper-activité judiciaire du juge de première instance devait conduire la Cour suprême du Canada à ordonner un nouveau procès. Cette décision trace des paramètres intéressants quant aux limites à être respectées, eu égard aux principes d'impartialité. On lira avec profit l'intéressante analyse suivante: H.W. ARTHURS, "Protection against Judicial Review", (1983) *R. du B.* 277-290.