

René Dussault. — *Le contrôle judiciaire de l'administration au Québec*. Presses de l'Université Laval, 1969, 487 p.

Pierre Devinat

Volume 1, numéro 1, 1970

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1059866ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1059866ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (imprimé)

2292-2512 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce compte rendu

Devinat, P. (1970). Compte rendu de [René Dussault. — *Le contrôle judiciaire de l'administration au Québec*. Presses de l'Université Laval, 1969, 487 p.] *Revue générale de droit*, 1(1), 165–169. <https://doi.org/10.7202/1059866ar>

demi-siècle et nous éclaire sur le sens profond des événements que nous vivons aujourd'hui. L'étude du professeur Cook nous aide, croyons-nous, à trouver des solutions à certains de nos problèmes.

Gérald A. BEAUDOIN,
doyen de la Section de Droit civil.

* * *

RENÉ DUSSAULT. — *Le contrôle judiciaire de l'administration au Québec*. Presses de l'Université Laval, 1969, 487 p.

Le contrôle judiciaire de l'administration constitue une partie importante du droit administratif. Dans la conception classique britannique, le contrôle judiciaire était même l'unique domaine du droit administratif. Si cette optique exclusivement contentieuse a été justement critiquée et abandonnée, comme en témoigne la définition du droit administratif proposée par le professeur H. W. R. WADE (*Administrative Law*, 2^e éd., p. 2) dans laquelle il insiste autant sur l'exercice des pouvoirs administratifs et les garanties procédurales que sur le contrôle de ces pouvoirs, il n'en demeure pas moins que le contrôle de la légalité de l'action administrative par le juge occupera toujours une place de choix dans une étude du droit administratif.

Ceci montre l'importance de l'ouvrage du professeur René Dussault, qui offre en outre l'intérêt de combler un vide de la doctrine canadienne en la matière. Il n'existait sur ce sujet que deux recueils d'arrêts (ceux de M^{re} Abel et Huberman) destinés aux étudiants. L'auteur fait donc figure de précurseur dans ce domaine et contribue ainsi à l'élaboration d'une doctrine québécoise en droit administratif, doctrine particulièrement vivante comme l'indique le nombre des parutions récentes.

Le sujet était vaste, les décisions judiciaires souvent contradictoires, et il revient à l'auteur le mérite d'en avoir fait une étude exhaustive et rigoureuse. La jurisprudence était abondante et l'auteur a recensé et commenté plus de 1.000 arrêts rendus par des cours québécoises, canadiennes et britanniques. Le plan de l'étude comprend deux parties: l'existence du contrôle judiciaire et l'exercice de ce contrôle. Sommairement on peut distinguer trois problèmes principaux: l'existence d'un recours judiciaire, la recevabilité du recours et enfin les différents cas d'ouverture des recours. Pour obtenir l'annulation d'une décision illégale, il faut, premièrement, que le recours au juge n'ait pas été exclu par une disposition législative, appelée clause privative. S'il existe une telle clause, le juge doit en déterminer la portée et décider si elle s'applique à la décision attaquée. En l'absence d'une telle clause ou dans le cas où elle ne s'applique pas, il faut que la décision soit qualifiée de judiciaire pour que le recours soit recevable. (Exception faite de l'action directe en nullité de l'art. 33 du C.P.C. recevable même contre une décision purement administrative, cette action est principalement utilisée, en pratique, contre les décisions des corporations municipales et scolaires.) C'est alors que le juge va pouvoir décider si l'acte attaqué est *ultra vires* ou non: soit que son auteur ait été incompétent (*ratione personæ* ou *ratione materiæ*), soit qu'il ait exercé irrégulièrement les pouvoirs qu'il détenait. Voilà rapidement décrits les principaux problèmes abordés par l'auteur, problèmes que nous allons maintenant revoir plus en détail.

Dans un chapitre préliminaire, l'auteur montre l'importance du contrôle judiciaire de l'Administration comme garantie des droits des citoyens face à l'activité croissante de l'État, et situe ce contrôle parmi les autres formes de contrôle de l'Administration, en montrant les limites et aussi les insuffisances des contrôles internes de l'Administration et du contrôle parlementaire.

Dans une première partie, il traite de l'existence du pouvoir de contrôle judiciaire en s'attachant à en dégager le fondement et les limites. Le fondement de ce pouvoir de contrôle découle « d'un des principes de droit constitutionnel les plus fondamentaux de la constitution britannique dont nous ayons hérité au Canada: le principe de la *rule of law* ou de la suprématie de la loi » (DUSSAULT, p. 53). Ce principe implique une hiérarchie des pouvoirs de l'État, l'Administration étant soumise à la fois au juge et au législateur. L'article 33 du Code de Procédure civile prévoit que « ... les tribunaux relevant de la compétence de la législature de Québec, ainsi que les corps politiques et les corporations dans la province, sont soumis au droit de surveillance et de réforme de la Cour supérieure... » et codifie un aspect de ce principe, la soumission de l'Administration au juge. Cette codification ne constitue pas cependant la source du pouvoir de surveillance et de réforme, nous fait remarquer l'auteur, mais ne fait qu'en préciser le détenteur puisque ce pouvoir existait avant toute mention législative. Ainsi le législateur n'abolirait pas ce pouvoir même s'il abrogeait cet article.

En ce qui concerne les limites du contrôle judiciaire, il s'agit surtout des clauses insérées par le législateur dans la loi constitutive de certains organismes administratifs visant à empêcher tout examen judiciaire de leurs décisions. La jurisprudence québécoise et canadienne montre que les juges « ont offert une résistance presque systématique aux clauses privatives de leur autorité » (DUSSAULT, p. 181), tout en affirmant le pouvoir du Parlement d'exclure, par un langage clair et approprié, le pouvoir de surveillance et de contrôle des Cours supérieures. Jusqu'à présent, sauf de rares exceptions, les juges québécois ont interprété ces clauses de manière restrictive quelle qu'en soit la rédaction et ont exercé leur contrôle.

C'est à l'exercice de ce contrôle qu'est consacrée la deuxième partie de ce livre qui commence dans un titre premier par l'étude de la nature des actes de l'Administration. Il s'agit là d'un problème crucial, comme le fait remarquer l'auteur, page 205, car de la nature de la fonction exercée dépendent la recevabilité du recours utilisé (sous la réserve énoncée plus haut) et la portée du contrôle. En effet, il faut que la fonction soit qualifiée de judiciaire (ou quasi judiciaire) par le juge pour que le recours en évocation de l'art. 846 C.P.C. soit recevable et pour que l'organisme dont la décision est attaquée se voit imposer le respect des règles de la justice naturelle.

Or, la jurisprudence relative à cette notion de fonction judiciaire est très confuse. Les juges font varier l'étendue de cette notion proportionnellement à leur désir d'intervenir, tout en se sentant parfois liés par certaines de leurs décisions antérieures. L'auteur a dégagé de la masse des décisions les critères les plus souvent utilisés pour caractériser une fonction judiciaire. Ces critères sont soit matériels: décision qui porte atteinte aux droits des particuliers, caractère déclaratoire et non créateur de droits de cette décision, soit formels: absence de discrétion, présence de certaines formes procédurales, autorité de la chose jugée dont est revêtue la décision judiciaire. Les

critères formels, d'une application délicate, ne sont souvent utilisés que subsidiairement.

Malgré sa grande imprécision, cette notion de fonction judiciaire continue à dominer le droit du contrôle judiciaire. L'auteur déplore le fait que cette notion soit à la fois si fondamentale et si imprécise et cite H. W. R. Wade, qui parle de l'abus de langage qui a amené des fonctions administratives à se voir qualifiées de judiciaires pour que le bref de certiorari (recours en évocation au Québec) soit recevable et les règles de la justice naturelle applicables. Si M. Dussault propose dans sa conclusion l'abolition des voies de recours existantes et la création d'une procédure unique et simple dérogée de tous les défauts et difficultés associés aux brefs de prérogatives (p. 375), il ne va pas jusqu'à préconiser l'abandon de la notion de fonction judiciaire.

D'après nous, cette notion a été et est encore utile en ce qu'elle permet le contrôle de l'Administration et lui impose le respect de certaines normes dans l'exercice de ses pouvoirs. Mais telle qu'« élaborée » par la jurisprudence, elle est difficile à justifier sur le plan théorique et pourrait être avantageusement remplacée sur le plan pratique par des mesures législatives appropriées.

Sur le plan théorique, il est concevable que des organismes administratifs exercent des fonctions judiciaires, que le principe de la séparation des pouvoirs soit reconnu ou non comme principe constitutionnel (cf. juridictions administratives en France, Commissions d'appel de l'impôt, de l'immigration au Canada). Mais si l'on examine les critères utilisés par les juges pour caractériser une fonction « judiciaire », il est clair qu'il ne s'agit pas de fonctions comparables à celles qu'exercent les juges.

La récente décision *Ridge c. Baldwin* (1963, 2 All. E.R. 66), rendue par la Chambre des Lords, est révélatrice à cet égard. D'après cet arrêt le fait qu'un organisme administratif ait le pouvoir de porter atteinte aux droits des citoyens indique que cet organisme exerce des fonctions judiciaires. Ce critère est très large puisqu'il englobe ainsi sous l'appellation de judiciaire la majeure partie de l'activité de l'Administration. En effet, toutes les décisions visant directement un particulier seront qualifiées de judiciaires.

L'intérêt pratique de ce critère est grand puisqu'il permet aux Cours d'élargir leur contrôle sur les actes de l'Administration et d'imposer à celle-ci le respect des règles de la justice naturelle.

Si l'on doit se féliciter des conséquences qu'entraîne l'adoption de ce critère, on peut cependant regretter la terminologie employée. Qualifier de judiciaires des actes essentiellement administratifs pour en permettre le contrôle n'est pas mauvais en soi. C'est sans doute une fiction légale utile. Mais la confusion provient du fait que certains juges n'ont pas conscience qu'il s'agit d'une fiction et ne vont qualifier de judiciaires que des actes ayant une ressemblance étroite avec les actes que prennent les Cours de justice. Il s'ensuivra une diminution du contrôle exercé sur l'Administration, bien rares étant les décisions administratives prises par application d'une norme objective extérieure à l'organisme et en l'absence de considérations d'opportunité. Dans son précis de droit administratif (p. 125), le professeur H. W. R. Wade, après une longue étude de la jurisprudence sur ce problème,

déclare à propos de l'arrêt cité plus haut: « Les brefs de certiorari et prohibition (recours en évocation ici) sont désormais ramenés à leur rôle historique et indispensable de moyens généraux de contrôle de l'action administrative. L'absurdité qui consiste à qualifier des pouvoirs administratifs de judiciaires demeure. Mais maintenant elle apparaît sous son vrai visage: celui d'un vestige historique. »

D'autre part, un projet de loi ontarien n° 129, déposé à la suite des recommandations de la Commission McRuer, a pour titre: Loi visant à instituer une procédure unique pour le contrôle judiciaire de l'exercice ou du défaut d'exercer un pouvoir statutaire. Ce qui est intéressant c'est que l'art. 1 (b) de ce projet de loi précise: pouvoir statutaire veut dire pouvoir administratif, judiciaire ou quasi judiciaire conféré par une loi du Parlement à un tribunal (art. 1 [c] une ou plusieurs personnes... pouvant exercer un pouvoir administratif, quasi judiciaire ou judiciaire conféré par la législature pouvant affecter les droits, obligations ou privilèges d'un particulier). Ce projet marque l'abandon de la notion de fonction judiciaire comme critère de la recevabilité des recours contre une décision administrative. C'est pourquoi l'on peut regretter que, pour la première fois, le législateur québécois consacre, dans l'art. 13 de la loi du Protecteur du citoyen, la distinction fonction administrative - fonction quasi judiciaire qui nous semble vouée à disparaître.

Il nous paraît, en effet, souhaitable que toutes les décisions prises par un organisme administratif, qu'elles soient de nature ministérielle, purement administrative, judiciaire ou quasi judiciaire, soient soumises au contrôle de la légalité par le juge, quitte à en faire varier la portée selon des prescriptions législatives qui, pour une part, pourraient prendre la forme d'un Code de procédure administrative.

Dans le titre deuxième de cette partie, qui traite des critères et de la portée du contrôle judiciaire, apparaît le concept-clé du contrôle judiciaire: l'*ultra vires* que M. Dussault définit (p. 234) comme étant le principe suivant lequel « tout acte posé en dehors des limites d'un pouvoir conféré par la loi peut être déclaré invalide par les tribunaux ». Ce principe a un inconvénient, c'est qu'il en résulte qu'un acte pris à l'intérieur des limites d'un pouvoir conféré par la loi ne pourra être déclaré invalide par les tribunaux, même si cet acte recèle une erreur de droit ou de fait. Cette conséquence peu compatible avec la *rule of law* a été évitée par les juges québécois qui ont affirmé qu'un organisme compétent peut « perdre » sa compétence en exerçant irrégulièrement les pouvoirs qu'il détenait. Les juges avaient une autre raison de prendre cette position. En vertu de l'interprétation qu'ils avaient donnée aux clauses privatives, ils ne pouvaient examiner les décisions de ces organismes que dans le cas où ceux-ci avaient excédé leurs pouvoirs. Dans le cas contraire, les clauses privatives protégeaient ces décisions quelle qu'en soit la régularité. C'est pourquoi M. Dussault distingue une interprétation étroite de la notion d'*ultra vires* qui vise l'existence de la compétence et une interprétation large, l'exercice de la compétence.

La notion étroite de l'*ultra vires* recouvre les règles de compétence. Pour qu'une décision soit valide il faut qu'elle ait été prise par l'organe compétent dans un domaine de sa compétence. En ce qui concerne l'auteur, il faut qu'il soit légalement constitué et qu'il exerce librement un pouvoir

qui ne lui ait pas été illégalement délégué. D'autre part, l'agent doit déterminer sa compétence *ratione materiae*, soit qu'elle dépende de l'existence objective d'une certaine situation de fait ou de l'interprétation d'une loi, soit qu'elle dépende de son appréciation subjective. Dans ce cas, la portée du contrôle exercé par le juge sera réduite au minimum.

Les règles relatives à l'exercice de la juridiction regroupée sous la notion large de l'*ultra vires* veut permettre au juge de pousser plus loin son contrôle. Parmi ces règles, les règles de la justice naturelle sont d'une importance particulière parce qu'elles ont trait au mode d'exercice des compétences administratives. Ce sont des règles de procédure qui découlent d'une longue tradition britannique. Ces règles sont au nombre de deux: le droit pour la partie concernée de se faire entendre et le droit à l'impartialité de l'organe-auteur. Le premier de ces droits est le principe de base de toute procédure, mais son application pose des problèmes, notamment quant à son contenu. Le second de ces droits découle du premier. Il doit s'agir d'une audition impartiale et désintéressée. Ces principes d'origine judiciaire doivent être adaptés au domaine administratif sous peine de nuire à la souplesse de l'action administrative. Enfin, le juge va contrôler les fins et les motifs de la décision, tout pouvoir même discrétionnaire devant être exercé de bonne foi et en vue des fins pour lesquelles il a été conféré.

L'auteur conclut cette deuxième partie par une critique de l'usage par trop extensif qui est fait de la notion d'*ultra vires*, notamment en matière d'erreurs commises à l'intérieur de la compétence de l'organe administratif.

Au terme de son étude, il est clair que l'auteur ne souscrit pas à l'opinion encore largement répandue suivant laquelle le contrôle de l'Administration, malgré quelques imperfections, est assuré de façon satisfaisante par les cours de justice. L'attitude souvent hostile du législateur, soumis aux pressions de l'Administration, l'incertitude juridique qui affecte tant la forme que le fond du contrôle, les dépenses élevées que son exercice entraîne, tels sont les principaux motifs qui ont poussé l'auteur à proposer d'importantes réformes. Pour l'immédiat, il prône l'institution d'une voie de recours unique et une systématisation de la procédure suivie par les différents organismes administratifs. Dans une perspective plus lointaine, il souhaite la création d'une juridiction administrative qui seule permettrait l'élaboration d'un droit administratif autonome et la mise sur pied d'une justice administrative rapide et peu coûteuse.

Nous ne pouvons qu'appuyer l'auteur dans son désir de réforme, en insistant avec lui sur l'intérêt que présenterait le développement, selon nous, actuellement gêné par la notion de fonction judiciaire administrative, d'une conception globale et efficace de la procédure administrative, complément indispensable à notre avis du contrôle judiciaire, dans la mesure où elle permet un certain contrôle préalable de l'opportunité de l'action administrative.

Voilà donc un ouvrage très documenté, riche en idées nouvelles, qui est déjà le livre de base en la matière.

Pierre DEVINAT,
assistant à la Faculté de Droit
de l'Université d'Ottawa.