

CONFÉRENCE DU CONSEIL DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS CANADIENS
Ottawa, 2 au 4 juin 2002

Tribunaux administratifs et cours de justice:
comment la norme d'indépendance et d'impartialité doit-elle s'appliquer?*
par

L'honorable Michèle Rivet, Présidente
Tribunal des droits de la personne (Québec)

Le 3 juin 2002

* Nous tenons à remercier Me Manon Montpetit pour sa précieuse collaboration à la préparation de ce document.

Tribunaux administratifs et cours de justice: comment la norme d'indépendance et d'impartialité doit-elle s'appliquer?

Introduction

1. Les similitudes entre les tribunaux administratifs et les cours de justice.

- 1.1 Les pouvoirs dans l'administration de la preuve.
- 1.2 Les pouvoirs à l'issue de l'instruction.

2. Les garanties d'indépendance judiciaire et d'impartialité auxquelles les tribunaux judiciaires sont soumis.

- 2.1 Les garanties d'indépendance et d'impartialité telles que développées pour les cours de justice.
- 2.2 L'application des principes d'indépendance judiciaire et d'impartialité aux tribunaux administratifs.
- 2.3 Les tribunaux administratifs et les critères variables de garanties d'indépendance: indices justifiant une application plus stricte des principes développés par la jurisprudence en matière d'indépendance judiciaire.

Conclusion

Introduction

Comme chacun peut le constater, le domaine du droit administratif est en constante évolution et de profondes mutations sont toujours en émergence en cette matière. Ce phénomène a permis de voir naître de nombreux organismes auxquels on attribue le qualificatif de "tribunaux administratifs".

En raison du fait que jusqu'au début des années 1980, les principes de justice naturelle ne s'appliquaient qu'en présence d'une décision quasi judiciaire, on a maintes fois tenté de classer ces tribunaux, soit dans la sphère de l'exécutif, soit dans la sphère du judiciaire. Cette notion de pouvoir quasi judiciaire a quelque peu perdu de son acuité, puisque aujourd'hui la jurisprudence a reconnu le devoir d'agir équitablement, même en présence d'une décision administrative.

Mais la question n'est pas si simple et les tribunaux se sont chargés à plusieurs reprises d'en nuancer l'examen. Selon les fonctions et les pouvoirs attribués à chacun de ces tribunaux, ceux-ci pourront se situer à divers niveaux dans le large spectre qui s'étend de l'organisme administratif de régulations au tribunal ayant une fonction juridictionnelle, à la limite même du judiciaire. On peut donc penser que plusieurs de ces tribunaux pourraient être considérés sous certains aspects comme faisant partie du système judiciaire au sens traditionnel du terme. Ainsi, certains tribunaux administratifs, tout en ne détenant d'autres pouvoirs que ceux qui leur sont attribués par la loi, utilisent exclusivement des moyens judiciaires d'appliquer et d'interpréter la loi. Dans cette perspective, la question de l'indépendance judiciaire des "juges administratifs" devient de première importance puisque les règles de justice naturelle dégagées par la *common law* ainsi que celles explicitement prévues dans les lois constitutives des divers tribunaux administratifs, exigent non seulement des garanties d'impartialité et d'indépendance mais aussi l'apparence de telles garanties. Évidemment, selon l'endroit où ils se situent sur le large spectre des divers tribunaux administratifs, les exigences de ces garanties s'imposeront de façon à assurer une gradation du niveau d'indépendance, allant même jusqu'à s'apparenter à celui exigé pour les tribunaux judiciaires.

1. Certaines similitudes entre les tribunaux administratifs et les cours de justice

- L'exemple des tribunaux des droits de la personne tels, le Tribunal canadien des droits de la personne, le Tribunal des droits de la personne (Québec) ou la Commission d'enquête des droits de la personne (Ontario).

Les tribunaux administratifs tels le Tribunal canadien des droits de la personne et la Commission d'enquête des droits de la personne de l'Ontario sont investis, par leurs lois constitutives, de tous les pouvoirs prévus afin de réaliser la mission essentielle de leur organisme. Bien que leurs pouvoirs respectifs diffèrent sur certains aspects, ces larges pouvoirs ont en commun de s'apparenter étroitement avec les pouvoirs des tribunaux judiciaires tel le Tribunal des droits de la personne, au Québec. En effet, ce tribunal relève de l'organisation des tribunaux judiciaires, il est un tribunal de première instance et c'est un juge de la Cour du Québec qui rend et signe les jugements. À noter que cette dernière caractéristique distingue ce tribunal des autres instances en matière de droits de la personne dans les autres provinces et au niveau fédéral.

1.1 Les pouvoirs dans l'administration de la preuve

Sans en emprunter le formalisme, les règles de pratique et de procédure de ces trois instances en matière des droits de la personne s'apparentent à celle des cours de justice supérieures. Par exemple elles ont le pouvoirs de:

- Trancher des questions de droit sur les questions dont elles sont saisis.
- Trancher les questions de procédures dont elles sont saisis.
- Le Tribunal des droits de la personne a le pouvoir d'adopter des règles de procédure et de pratiques nécessaires à l'exercice des fonctions du Tribunal. À défaut de règles applicables, il s'inspire du Code de procédure civile.
- Assigner et contraindre des témoins à déposer verbalement ou par écrit et ce, au même titre qu'une cour supérieure d'archives .

- Recevoir, sous réserves des renseignements confidentiels qui sont devant les tribunaux judiciaires, des éléments de preuve, indépendamment de leur admissibilité devant un tribunal judiciaire.
- Pouvoir de rendre toute mesure ou ordonnance pour assurer la confidentialité de l'instruction en cas de risque pour la sécurité publique, l'intérêt de la morale ou pour assurer un procès équitable. (huis-clos)
- Pouvoir d'interpréter les lois générales et les Chartes. ⇒ Voir EVANS, J.M., « Administrative Tribunals and Charter Challenges: Jurisdiction, Discretion and Relief », (1997), *10 Canadian Journal of Administrative Law and Practice*, 355

1.2 Les pouvoirs à l'issue de l'instruction

De la même manière, les pouvoirs d'ordonnances et de réparations peuvent être sensiblement les mêmes:

- Ordonnances afin de faire cesser l'acte discriminatoire (ex: réintégration, faire cesser l'application d'un système de rémunération discriminatoire).
- Pouvoir d'accorder à la victime les droits, chances ou avantages dont l'acte discriminatoire l'a privée (ex: remettre en processus d'embauche, réintégrer avec privilèges et ancienneté).
- Pouvoir d'accorder la réparation des dommages matériels (pertes de salaires, dépenses).
- Pouvoir d'indemniser pour le préjudice moral (plafond de 20 000\$ pour le TCDP, 10 000\$ pour la Commission d'enquête de l'Ontario).
- Pouvoir d'octroyer des dommages-punitifs (plafond de 20 000\$ pour le TCDP) si l'acte est délibéré ou inconsidéré (TCDP) ou acte illicite ou intentionnel (TDP). Ils ne sont pas prévus dans le Code des droits de la personne de l'Ontario.
- Pouvoir de mettre en œuvre un programme d'adaptation de services aux personnes atteinte d'une déficience (TCDP) ou un programme d'accès à l'égalité en emploi (TDP).
- Pouvoir d'ordonner les dépens et intérêts.
- Décisions exécutoires par le dépôt de la décision au greffe d'une Cour provinciale (TDP) ou fédérale (TCDP).

On voit donc que le membre d'un tribunal administratif, peut, lorsqu'il interprète et tranche des litiges, voir ses pouvoirs assimilés à ceux d'un juge. Ses décisions sont de la nature d'un jugement. Puisqu'il jouit d'une liberté décisionnelle, les principes de justice naturelle exigent qu'une partie puisse faire valoir ses moyens de droit devant un tribunal non seulement indépendant mais qui paraît l'être.

De plus, en raison de certaines autres caractéristiques des tribunaux administratifs il est de première importance d'assurer au sein de ceux-ci des garanties d'indépendance institutionnelle et d'impartialité des décideurs. Voici quelques unes des caractéristiques qui militent en faveur d'un niveau raisonnable d'indépendance:

- La plupart des tribunaux administratifs sont spécialisés ou possèdent des divisions spécialisées.
- Bien des tribunaux administratifs sont régis par des clauses privatives, sauf sur une question de compétence.
- Comme pour les tribunaux judiciaires l'appel est statutaire et doit être expressément prévu. Toutefois, l'appel judiciaire en droit administratif est parfois limité, des clauses précisant même que la décision est sans appel¹, viennent expressément restreindre ce recours (mais ce n'est pas le cas des tribunaux des droits de la personne) et même lorsqu'il est prévu, il ne permet pas l'appel des jugements interlocutoires.

Ces trois éléments combinés font que les décisions des tribunaux administratifs sont plus définitives non seulement par l'aspect limité de l'appel et la présence de clauses privatives, mais aussi du fait que la spécialisation des membres de ces tribunaux implique une déférence judiciaire² des cours d'appel lorsqu'il s'agit de l'appel d'une décision administrative ayant trait à l'interprétation de dispositions législatives particulières ou à caractère technique. En somme, il arrive que des tribunaux

¹ Tribunal administratif du Québec, à l'exception des décisions rendues par la section des affaires immobilières et celles rendues en matière de protection des territoires agricoles: art 159 de *la Loi sur la justice administrative*, L.Q. 1996, c. 54; Commission des lésions professionnelles.

² Voir à ce sujet: *Pezim c. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557, 598-599. « En résumé, compte tenu de la nature de l'industrie des valeurs mobilières, des fonctions spécialisées de la Commission, de son rôle en matière d'établissement de politiques et de la nature du problème en cause (interprétation de disposition législatives relevant de la compétence de la Commission), il y a lieu de faire preuve en l'espèce d'une grande retenue malgré le droit d'appel prévu par la loi et l'absence d'une clause privative ». En conclusion il ajoute à la p. 609: « La Cour d'appel à la majorité a

administratifs puissent cumuler les caractéristiques de ces trois éléments, d'où à plus forte raison, l'importance de préserver et de consolider les garanties d'indépendance et d'impartialité de nos tribunaux canadiens.

commis une erreur en ne tenant pas compte du rôle de la Commission dans un domaine nécessitant des connaissances spécialisées et poussées ». j. Iacobucci au nom de la Cour suprême.

2. Garanties d'indépendance judiciaire et d'impartialité auxquelles les tribunaux judiciaires et administratifs sont soumis

Même si les tribunaux administratifs se distinguent du pouvoir judiciaire de l'État dans le contexte constitutionnel canadien, il reste que sous certains aspects, ils exercent en fait de nombreux pouvoirs de nature judiciaire et leurs fonctions sont souvent juridictionnelles. Sans aller jusqu'à appliquer de façon stricte et rigoureuse les garanties d'indépendance propres aux juges et aux cours judiciaires, la nature et les fonctions des tribunaux administratifs, justifient que les principes énoncés et développés par la jurisprudence, leur soient adaptés en conformité avec leur spécificité et leur finalité. Afin de rendre véritablement justice et d'assurer la confiance de l'individu comme du public dans l'administration de la justice, les tribunaux administratifs ont le devoir de tendre le plus possible à cet idéal d'indépendance et d'impartialité pour qu'avec cette confiance, le système puisse commander le respect et l'acceptation qui sont essentiels à son fonctionnement efficace.

Afin de rencontrer le plus possible les critères de cet idéal d'indépendance, la question à se poser est celle de savoir si le tribunal peut raisonnablement être perçu³ comme possédant non seulement les conditions essentielles de l'indépendance, soit l'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance institutionnelle, mais comme ne suscitant pas de crainte raisonnable de partialité. Toutefois, ce questionnement devra se poser en tenant compte à la fois des contraintes et des caractéristiques propres au fonctionnement de chacun des tribunaux administratifs.

2.1 Les garanties d'indépendance et d'impartialité telles que développées pour les cours de justice.

Même si les principes développés en contexte judiciaire, notamment dans l'arrêt *Valente* et dans d'autres arrêts postérieurs de la Cour suprême, peuvent s'appliquer également aux tribunaux administratifs, leur application se fera moins rigoureuse dans un tel contexte.

³ *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369, à la p. 394 : « à quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur de façon réaliste et pratique ? »

Même en contexte judiciaire, les tribunaux ont dû développer diverses conceptions des conditions essentielles de l'indépendance judiciaire au Canada. Ainsi dans l'arrêt *Valente*⁴, la Cour suprême a considéré qu'on ne pouvait pas interpréter et appliquer l'article 11d) de la Charte canadienne de manière à conférer aux juges des cours provinciales les mêmes garanties constitutionnelles d'indépendance parce que cela aurait pour effet de modifier les dispositions de la Constitution canadienne relatives à la magistrature. C'est plutôt l'essence de la garantie « d'indépendance » et celle « d'impartialité » fournie par l'art 11 d) aux personnes accusées d'une infraction, qu'il convient d'appliquer aux cours provinciales et non pas quelque formule législative ou constitutionnelle particulière.

Dans l'arrêt *Valente* et celui plus récent sur le *Renvoi sur les juges de la cour provinciale*,⁵ la Cour suprême définit les trois caractéristiques essentielles de l'indépendance de la magistrature qui sont l'inaMOVibilité, la sécurité financière et l'indépendance administrative. De plus, cette indépendance judiciaire comporte deux volets, soit celle individuelle et institutionnelle.

Les conditions essentielles de l'inaMOVibilité sont que le juge ne puisse être révoqué que pour un motif déterminé, et que ce motif fasse l'objet d'un examen indépendant et d'une décision selon une procédure qui offre au juge visé la possibilité pleine et entière de se faire entendre. L'essence de l'inaMOVibilité, qui peut valoir jusqu'à l'âge de la retraite, pour une durée fixe ou pour une charge *ad hoc*, est que la charge soit à l'abri de toute intervention discrétionnaire ou arbitraire de la part de l'exécutif ou de l'autorité responsable de la nomination.⁶

La sécurité financière est le deuxième élément garantissant l'indépendance judiciaire. Cette notion possède une dimension individuelle et une dimension institutionnelle. Dans le *Renvoi sur les juges*, où la sécurité financière des juges de cours provinciales avait été examinées, la Cour suprême analyse les trois éléments qui la composent. Le premier établit que toute réduction ou augmentation de la rémunération des juges, soit dépolitisée afin d'éviter la possibilité d'ingérence politique par le biais de manipulation financière. Ainsi un organisme, tel une commission indépendante, devrait être interposé entre le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs de l'État. Quoique les recommandations

⁴*Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673

⁵ *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3

d'une telle commission ne soient pas obligatoires, l'État se devrait de justifier sa décision de ne pas les suivre. Deuxièmement, aucune négociation ne devrait être entamée avec l'exécutif concernant la rémunération. Ceci ne devrait toutefois pas empêcher les juges ou juges en chef ou les associations les représentant de présenter leurs observations au gouvernement à cet égard. Troisièmement, toute réduction des traitements des juges ne devrait pas avoir pour effet d'abaisser ces traitements sous le minimum requis par la charge du juge, ceci afin d'éviter que les juges soient perçus comme étant vulnérables aux pressions politiques exercées par le biais de la manipulation financière. Ainsi un organisme devrait étudier le caractère adéquat des traitements des juges à la lumière du coût de la vie et d'autres facteurs pertinents.⁷

Finalement, la troisième condition essentielle de l'indépendance judiciaire est l'indépendance institutionnelle du tribunal relativement aux questions administratives qui ont directement un effet sur l'exercice de ses fonctions judiciaires. Le contrôle des juges sur des questions comme l'assignation des juges aux causes, les séances de la cour et le rôle de la cour, est considéré comme une exigence minimale de l'indépendance institutionnelle.

D'autre part la notion d'impartialité, tout comme la notion d'indépendance judiciaire, comporte un aspect individuel et institutionnel. La partialité individuelle proviendrait de la crainte qu'un juge en particulier ne soit pas partial dans un cas donné. La partialité institutionnelle résiderait plutôt dans la crainte raisonnable de partialité dans un grand nombre de cas. Par conséquent, le fait qu'un juge particulier ait ou non des préjugés, ne satisfera pas sur le plan de l'impartialité institutionnelle si la structure du système dans lequel il accomplit sa tâche, ne satisfait pas à l'exigence de partialité institutionnelle. Par exemple, le fait que des juges soient à temps partiel et exercent par ailleurs le droit, ne soulève pas en soi une crainte de partialité, mais le fait qu'ils puissent exercer certaines activités ou certaines professions incompatibles avec leurs fonctions de juges, pourraient soulever une crainte de partialité réelle ou apparente. La question de l'impartialité institutionnelle des juges de cours municipales avait été analysée sous cet angle dans l'affaire *Lippé*⁸.

⁶ Arrêt *Valente*, précité, note 4 aux p. 695 à 704

⁷ Voir plus particulièrement le *Renvoi* précité, note 5 aux p. 87 à 117

⁸R. c. *Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114, p. 134 et ss.

Il faut préciser que l'indépendance judiciaire englobe la notion d'impartialité et qu'elle est une notion étroitement liée à cette indépendance. À ce titre, le juge Lamer spécifiait ceci dans l'affaire *Lippé*:

La garantie d'indépendance judiciaire vise dans l'ensemble à assurer une perception raisonnable d'impartialité; l'indépendance judiciaire n'est qu'un «moyen» pour arriver à cette «fin». Si les juges pouvaient être perçus comme impartiaux sans l'indépendance judiciaire, l'exigence d'indépendance serait inutile. Cependant, l'indépendance judiciaire est essentielle à la perception d'impartialité qu'a le public. L'indépendance est la pierre angulaire, une condition préalable nécessaire, de l'impartialité judiciaire.⁹

De façon générale, les principes d'indépendance judiciaire sont des notions auxquelles les tribunaux, qu'ils soient des cours provinciales ou des tribunaux supérieurs, doivent tendre selon une rigueur adaptée et nuancée aux circonstances des tribunaux en cause. Le juge Lamer dans *Lippé*¹⁰ le rappelait ainsi:

J'admets que le système qui permet d'avoir des juges à temps partiel n'est pas le système idéal. Toutefois, la Constitution ne garantit pas toujours la situation «idéale». Le système idéal pourrait peut-être consister en une formation de trois ou cinq juges qui entendraient chaque affaire; c'est peut-être là l'idéal, mais on ne peut certainement pas dire que la Constitution le garantit. Renvoyant à de récents rapports et allocutions sur l'indépendance judiciaire, notre Cour, par l'entremise du juge Le Dain dans l'arrêt *Valente*, précité, a nettement déclaré que l'al. 11d) ne garantissait pas l'«idéale» en matière d'indépendance judiciaire (à la p. 692):

On peut s'attendre que ces efforts, déployés particulièrement par les milieux juridique et judiciaire en vue d'affermir les conditions de l'indépendance judiciaire au Canada, vont continuer à viser l'idéal. Il ne serait cependant pas possible d'appliquer les conditions les plus rigoureuses et les plus élaborées de l'indépendance judiciaire à l'exigence constitutionnelle d'indépendance qu'énonce l'al. 11d) de la Charte, qui peut devoir s'appliquer à différents tribunaux

⁹ Id., p. 139

¹⁰ Id., p. 142

2.2 Application des principes d'indépendance judiciaire et d'impartialité aux tribunaux administratifs

La jurisprudence est constante à l'effet que les principes d'indépendance judiciaire doivent s'appliquer aux tribunaux administratifs. Toutefois, ces principes ne peuvent s'appliquer avec le même degré de protection étant donné les particularités et la multitude de modes de fonctionnement des tribunaux administratifs. Cette nuance doit être faite car sinon cela pourrait compromettre l'efficacité et l'utilité des organismes spécialisés que sont les tribunaux administratifs. À ce titre le juge Lamer s'exprimait ainsi dans l'arrêt *Bande indienne de Matsqui*¹¹:

Par conséquent, bien que les tribunaux administratifs soient assujettis aux principes énoncés dans l'arrêt *Valente*, le critère relatif à l'indépendance institutionnelle doit être appliqué à la lumière des fonctions que remplit le tribunal particulier dont il s'agit. Le niveau requis d'indépendance institutionnelle (c.-à-d. l'inamovibilité, la sécurité financière et le contrôle administratif) dépendra de la nature du tribunal, des intérêts en jeu et des autres signes indicatifs de l'indépendance, tels les serments professionnels.

Dans l'arrêt *Committee for Justice et Liberty*¹², le juge de Grandpré confirmait qu'il y a lieu de faire preuve d'une plus grande souplesse en appliquant aux tribunaux administratifs le critère permettant de déterminer s'il y a partialité en ces termes:

La question de la partialité ne peut être examinée de la même façon dans le cas d'un membre d'un tribunal judiciaire que dans le cas d'un membre d'un tribunal administratif que la loi autorise à exercer ses fonctions de façon discrétionnaire, à la lumière de son expérience ainsi que de celle de ses conseillers techniques.

Évidemment, le principe fondamental est le même: la justice naturelle doit être respectée. En pratique cependant, il faut prendre en considération le caractère particulier du tribunal. Comme le remarque Reid, *Administrative Law and Practice*, 1971, à la p. 220:

¹¹ C.P. *Ltée c. Bande Indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3, à la p. 51

¹² *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S., 369, à la p. 395

[traduction]...« tribunal » est un mot fourre-tout qui désigne des organismes multiples et divers. On se rend vite compte que les normes applicables à l'un ne conviennent pas à un autre. Ainsi, des faits qui pourraient être des motifs de partialité dans un cas peuvent ne pas l'être dans un autre.

Lord Tucker abonde dans le même sens dans *Russel v. Duke of Norfolk and others*, [1992] 1 All E.R. 109, à la p. 118:

[traduction] Il n'existe pas à mon avis un principe qui s'applique universellement à tous les genres d'enquêtes et de tribunaux internes. Les exigences de la justice naturelle doivent varier selon les circonstances de l'affaire, la nature de l'enquête, les règles qui régissent le tribunal, la question traitée, etc.

Le niveau d'indépendance pourra aussi s'imposer selon les champs d'intérêts en jeu comme le soulignait le juge Lamer dans *Bande Indienne Matsqui*¹³:

Parfois un haut niveau d'indépendance s'imposera. Par exemple, lorsque les décisions du tribunal ont une incidence sur le droit d'une partie à la sécurité de sa personne (comme dans le cas des arbitres en matière d'immigration dans l'arrêt *Mohammad*, précité) une application plus stricte des principes énoncés dans l'arrêt *Valente* peut se justifier. En l'espèce, il s'agit d'un tribunal administratif chargé de trancher les différends concernant l'évaluation en matière d'impôts fonciers. À mon avis, une plus grande souplesse est manifestement justifiée dans une telle situation.

Il s'agit donc d'une notion variable dont le contenu dépend des circonstances particulières dans lesquelles le droit à une audition impartiale prend naissance. Ainsi, dans le cadre d'un procès pénal, le moindre détail pouvant mettre en doute l'impartialité du juge alarmera, alors qu'à l'endroit des tribunaux administratifs, il y aura lieu de faire preuve d'une plus grande souplesse.

Même si les assises législatives garantissant l'indépendance et l'impartialité des tribunaux ne sont pas applicables à tous les tribunaux, certains principes énoncés par la jurisprudence dans l'application des garanties législatives aux tribunaux judiciaires pourront être adaptés aux tribunaux administratifs. À

¹³ Arrêt *Bande Indienne Matsqui*, précité note 11 à la p. 51

titre d'exemple, la Cour d'appel du Québec qui devait se prononcer sur l'indépendance judiciaire des membres du Tribunal administratif du Québec, a rappelé dans l'arrêt *Québec (Procureure générale) c. Barreau de Montréal*¹⁴ que:

...selon le *Renvoi sur les juges*, les garanties tirées du préambule s'appliquent aux seuls tribunaux constituant le pouvoir judiciaire de l'état, dont ne fait pas partie un tribunal administratif tel que le TAQ. Ce dernier étant étranger au pouvoir judiciaire de l'État, il est dès lors impossible de lui appliquer de façon automatique les garanties d'indépendance énoncées dans le contexte constitutionnel bien précis du Renvoi sur les juges. Ce qui ne veut pas dire toutefois que, lors d'une analyse sous l'article 23 de la charte québécoise, certains principes énoncés dans cet arrêt ne puissent être adaptés aux tribunaux administratifs.

Dans un même ordre d'idée, la Cour fédérale, qui devait analyser l'indépendance du Tribunal canadien des droits de la personne dans l'affaire *Commission canadienne des droits de la personne c. Association canadienne des employés de téléphone*¹⁵, rappelait la pertinence d'appliquer aux tribunaux administratifs, mais en les adaptant, les principes énoncés par la Cour suprême en matière d'indépendance des tribunaux judiciaires. Le juge Stone, rappelait ainsi qu'en l'espèce les règles de justice naturelle devaient s'appliquer aux tribunaux administratifs en tenant compte de la nature de ceux-ci.

Je suis d'accord avec le syndicat intimé que les règles de justice naturelle doivent tenir compte des contraintes institutionnelles auxquelles les tribunaux administratifs sont soumis. Ces tribunaux sont constitués pour favoriser l'efficacité de l'administration de la justice et doivent souvent s'occuper d'un grand nombre d'affaires. Il est irréaliste de s'attendre à ce qu'un tribunal administratif comme la Commission observe strictement toutes les règles applicables aux tribunaux judiciaires. De fait, il est admis depuis longtemps que les règles de justice naturelle n'ont pas un contenu fixe sans égard à la nature du tribunal et aux contraintes institutionnelles auxquelles il est soumis.

¹⁴ *Québec (Procureure générale) c. Barreau de Montréal*, [2001] R.J.Q. 2058 (C.A.), au para. 112

¹⁵ *Commission canadienne des droits de la personne c. Association canadienne des employés de téléphone*, 2001 CAF, 161, au para. 32

Comme nous pouvons le constater, même si les assises constitutionnelles de l'indépendance des tribunaux judiciaires ne peuvent servir à appuyer les mêmes garanties aux tribunaux administratifs, les règles de justice naturelle exigent que les titulaires de pouvoirs adjudicatifs, dont plusieurs tribunaux administratifs, possèdent une certaine indépendance, certes variable selon le genre d'organisme, mais s'inspirant des attributs de l'indépendance judiciaire. Toutefois, même si ces règles de justice naturelle jouissent d'une présomption d'applicabilité, compte tenu de leur origine de *common law*, elles devront céder le pas à des textes législatifs qui vont expressément à l'encontre de ces principes. Ainsi, un texte législatif clair, écartant les garanties d'indépendance, devra primer sur les principes de justice naturelle découlant de *la common law*. Toutefois, comme le précisait le juge en chef McLachlin de la Cour suprême dans l'arrêt *Ocean Port Hotel*¹⁶, les règles de justice naturelle seront présumées applicables aux tribunaux administratifs dans le cas où la législation à cet égard reste muette ou ambiguë:

Confrontés à des lois muettes ou ambiguës les tribunaux judiciaires infèrent généralement que le Parlement ou la législature voulait que les procédures du tribunal administratif soient conformes aux principes de justice naturelle: ministère du *Revenu national c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495, p. 503; *Law Society of Upper Canada c. French*, [1975] 2 R.C.S. 767, p. 783-784. En pareilles circonstances, les tribunaux administratifs peuvent être liés par l'exigence d'un décideur indépendant et impartial, un des principes fondamentaux de la justice naturelle: *Matsqui*, précité (le juge en chef Lamer et le juge Sopinka); *Régie*, précité, par 39; *Katz c. Vancouver Stock exchange*, [1996] 3 R.C.S. 405. De fait, les tribunaux hésiteront à présumer que les législateurs avaient l'intention d'édicter des procédures contraires à ce principe, bien que le degré précis d'indépendance requis dépendra « de l'ensemble des circonstances et notamment des termes de la loi en vertu de laquelle l'organisme agit, de la nature de la tâche qu'il accomplit et du type de décision qu'il est appelé à rendre »: *Régie*, par.39¹⁷

Lorsque des textes législatifs clairs viennent expressément atténuer ou circonscrire le degré d'indépendance requis pour un organisme administratif, les tribunaux judiciaires ne pourront appliquer les principes de justice naturelle découlant de la *common law*. Dans ce cas, de tels textes législatifs ne pourront être juridiquement contestés qu'à condition d'appuyer les prétentions de

¹⁶ *Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 R.C.S. 781

¹⁷ *Id.*, à la p. 793

garanties d'indépendance sur une règle de droit supra législative telle que l'article 23 de *la Charte des droits et libertés de la personne*¹⁸ ou l'article 2 e) de *la Déclaration canadienne des droits et libertés*.

2.3 Les tribunaux administratifs et les critères variables de garanties d'indépendance: indices justifiant une application plus stricte des principes développés par la jurisprudence en matière d'indépendance judiciaire.

Évidemment, le niveau idéal d'indépendance des organismes administratifs sera nuancé selon qu'ils exercent une fonction purement administrative et discrétionnaire ou une fonction purement juridictionnelle avec des moyens exclusivement judiciaires d'appliquer la loi.

Certains indices permettront de situer le tribunal administratif dans le spectre allant de la simple commission de régulations aux cours de justice. Ces indices permettront d'établir le niveau d'indépendance requis pour maintenir la confiance du public dans le système de justice, tout en respectant la souplesse caractérisant les tribunaux administratifs.

- **Distanciation de la notion classique du tribunal administratif (Commission de régulation versus Commission remplissant des fonctions purement juridictionnelles)**
 - L'existence ou non d'une fonction discrétionnaire, en dehors de l'appréciation normale qu'il doit exercer dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle.
 - L'existence ou non de pouvoirs de surveillance et de réglementation d'un secteur d'activités.
 - La participation ou non à une mission économique ou sociale.

¹⁸ *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12. L'article 23 prévoit le droit de toute personne à une audition publique et impartiale devant un tribunal indépendant. Cependant ce n'est pas le libellé de cet article qui assure une plus grande garantie que celle prévue par les règles de justice naturelle: c'est plutôt l'effet de l'article 52 de la Charte québécoise qui, dans l'éventualité où le législateur allait à l'encontre de ce droit, assurerait la suprématie de ce principe sur toutes autres dispositions législatives au Québec. Le même raisonnement vaut pour l'article 2 e) de la *Déclaration canadienne* pour la législation fédérale.

- **Les attributs et le mode de fonctionnement**

- Les pouvoirs conférés par la loi (ex: la *Loi sur la justice administrative* accorde au Tribunal administratif du Québec à l'article 74 al. 2 "tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de leurs fonctions").
- Le niveau de formalisme dans le fonctionnement, dans la forme et la procédure, s'apparentant plus ou moins aux cours de justice.
- L'utilisation de moyens exclusivement judiciaires d'appliquer la loi.

- **Les pouvoirs**

- Le pouvoir de statuer sur une question de droit ou de Charte nécessaire à l'exercice de sa compétence.
- L'existence ou non d'une clause privative.
- Le pouvoir d'ordonner le sursis de la décision contestée devant le tribunal. (ex: Tribunal administratif du Québec, art. 107 de la *Loi sur la justice administrative*)
- Le pouvoir d'édicter des règles de procédure et de pratique propres.
- Le cumul, en soi, de pouvoirs normalement réservés aux tribunaux judiciaires.

- **Les parties en cause**

- La fréquence à laquelle les intérêts de l'État sont en jeu sont à considérer puisque l'État risque de se trouver juge et partie. Nécessairement, tout litige administratif oppose les intérêts d'un citoyen à ceux de l'administration gouvernementale. Ce problème prend cependant une coloration toute particulière en matière d'expropriation par exemple. En expropriation, l'État n'agit pas à titre de régulateur ou de gestionnaire de normes, de règles, de grilles d'allocation édictées par le législateur ou l'exécutif. L'État est alors partie prenante au litige, il est donc l'adversaire du citoyen tout comme lorsque le citoyen poursuit l'État en dommages-intérêts en matière civile. Cela vaut aussi en ce qui concerne les litiges sur les prestations de sécurité du revenu. Ce problème n'a pas

la même acuité lorsqu'il s'agit d'un organisme décentralisé ou lorsque le litige n'est pas en matière économique.

- **Les membres**

- La présence de serments professionnels devrait offrir un plus haut niveau de garantie d'indépendance.
- Lorsque les membres sont à temps partiel il peut y avoir un plus grand risque de conflits d'intérêts et ce, dépendamment de l'occupation et de la profession de ces membres.

Conclusion

Afin de déterminer si les dispositions législatives prévues dans la loi constitutive des tribunaux administratifs offrent le niveau de garantie d'indépendance requis, certains standards devront servir de référence dans l'examen de chacune des conditions essentielles à cet idéal d'indépendance. Selon la position dans laquelle se situe chaque organisme dans le large spectre des tribunaux administratifs, ceux-ci devraient rencontrer, dans la mesure des contraintes administratives ou de leur souplesse de fonctionnement, les standards de l'inamovibilité, de la sécurité financière et de l'indépendance institutionnelle.

1) L'inamovibilité

- **La durée du mandat**

La durée du mandat, en soi, ne porte pas atteinte à l'inamovibilité si les membres sont à l'abri de toute destitution sans motif ou de façon arbitraire. Les mandats à durée déterminée sont acceptables si les conditions de destitution et de renouvellement garantissent des garanties suffisantes d'indépendance. Voir l'arrêt *Québec (Procureure générale) c. Barreau de Montréal*,¹⁹ au para 170:

¹⁹ Arrêt *Barreau de Montréal*, précité, note 15 au para. 170

" Quelle soit [la durée du mandat] de 5, 7 ou 10 ans ou même plus courte, comme le prévoit l'article 47 L.J.A., l'essentiel, rappelons-le, est qu'une personne raisonnable et bien informée ne puisse craindre que l'exécutif ou l'autorité responsable des nominations s'immisce dans la charge des membres pendant la durée de leur mandat."

- **Le renouvellement du mandat**

- Il est impératif que la procédure soit précise, détaillée et incorporée aux textes législatifs afin d'éliminer les risques et la perception d'arbitraire dans le renouvellement
- Une procédure d'évaluation reliée au renouvellement, ne garantit pas l'indépendance des membres.
- Dans l'éventualité d'une recommandation défavorable à un renouvellement, le membre devrait avoir l'occasion de se faire entendre. L'existence d'une structure d'audition satisfaisante devrait préserver le critère d'inamovibilité.

2) La sécurité financière

- La méthode d'évaluation du rendement des membres ne doit pas affecter les règles de rémunération. Par exemple, si l'évaluation de la connaissance et de l'utilisation des lois, des règlements, des règles de preuve et de la jurisprudence ne se fait qu'en examinant les décisions, il en résulte que l'essence même de l'indépendance est touchée. Il en va de la quiétude d'esprit du décideur qui doit pouvoir juger selon la loi et sa conscience, sans s'inquiéter de sa prochaine augmentation de salaire.
- L'échelle salariale devrait être selon une progression déterminée d'avance et suivant un pourcentage identique pour tous.
- L'évaluation du rendement devrait être confinée à des fins formatives et ne devrait pas déterminer la rémunération des membres.

3) L'indépendance administrative

- C'est le tribunal qui doit contrôler les décisions administratives qui portent directement et immédiatement sur l'exercice des fonctions judiciaires. (ex: le contrôle quotidien des activités du tribunal et de ses employés, la confection des rôles, les questions d'assignation des juges ou des membres aux causes).

4) L'impartialité

- Voir exemple de *Régie des alcools*²⁰: cumul et confusion des rôles dans l'analyse des dossiers et à la phase d'adjudication aux p.956-957:

La preuve relative au rôle des avocats et à la répartition des tâches entre eux reste lacunaire, mais la possibilité que le juriste ayant plaidé devant les régisseurs conseille par la suite ces derniers quant au même litige choque, et ce d'autant plus que certains régisseurs ne possèdent aucune formation juridique.

- Des garanties législatives doivent plus particulièrement encadrer les membres de tribunaux qui sont à temps partiel. Par exemple, la présence d'un Code de déontologie et l'adoption de règlements interdisant les conflits d'intérêts ou le fait qu'ils fassent prestations de serments.

Table de la législation

Loi constitutionnelle de 1867, (L.R.C. 1985, app.II, n° 5), préambule

Charte canadienne des droits et libertés dans la Loi de 1982 sur le Canada (L.R.C. 1985, app.II, n° 44, annexe B, partie I) art. 11d)

Loi canadienne sur les droits de la personne, (L.R.C. (1985) ch. H-6 et modifications, art. 49 et ss.

²⁰ 2747-3174-3174 *Québec inc c. Régie des permis d'alcool du Québec*, [1996] 3 R.C.S. 919, 956-957

Déclaration canadienne des droits, 8-9 Élisabeth, c. 44 (Canada) dans L.R.C. (1985), App.III, art 2 e)

Charte des droits et libertés de la personne (L.R.Q., c. C-12) art. 23, 52, 56, 113

Code des droits de la personne, L.R.O. 1990, c. H-19, art.35 et ss.

Table de la jurisprudence

Québec (Procureure générale) c. Barreau de Montréal, [2001] R.J.Q. 2058 (C.A.)

Commission canadienne des droits de la personne c. Association canadienne des employés de téléphone, 2001 CAF, 161

Barreau de Montréal c. Québec (Procureur général), [2000] R.J.Q. 125 (C.S.)

Ocean Port Hotel Ltd c. British-Colombia (Liquor Control General Manager), (1999) 174 D.L.R. (4th) 498 (C.A., C.B); [2001] 2 R.C.S. 781

Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard, [1997] 3 R.C.S. 3

Montambeault c. Brazeau, [1996] C.A.L.P. 1795 (C.A.)

2747-3174-3174 Québec inc c. Régie des permis d'alcool du Québec, [1996] 3 R.C.S. 919

C.P. Ltée c. Bande Indienne de Matsqui, [1995] 1 R.C.S. 3

Ruffo c. Conseil de la magistrature, [1995] 4 R.C.S. 267

N.B. Broadcasting Co c. N.É., [1993] 1 R.C.S. 319

R. c. Généreux, [1992] 1 R.C.S. 259

R. c. Lippé, [1991] 2 R.C.S. 114

Sitba c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd., [1990] 1 R.C.S. 283

La Reine c. Beauregard, [1986] 2 R.C.S. 56

Re Barry and Alberta Securities Commission, (1986) 25 D.L.R. (4th) 730 (C.A. Alta)

Valente c. La Reine, [1985] 2 R.C.S. 673

Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie, [1978] 1 R.C.S. 369

BIBLIOGRAPHIE

LEMIEUX, P., *Droit administratif*, 3^{ème} édition, doctrine et jurisprudence, chapitre 3 « L'indépendance des juges administratifs », Sherbrooke, Les Éditions revue de droit de l'université de Sherbrooke, 1998

GARANT, P., *Droit administratif*, 4^{ème} édition, volume 1: p.171; volume 2: p.320, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996

LORDON, P., « Administrative Tribunals And The Control Of Their Processes », (1998), 11 *Canadian Journal of Administrative Law and Practice*, 179,193

EVANS, J. M., « Administrative Tribunals and Charter Challenges: Jurisdiction, Discretion and Relief », (1997), 10 *Canadian Journal of Administrative Law and Practice*, 355

MACPHERSON, J., « The interaction of Courts and Human Rights Tribunals », *Les droits de la personne au 21^{ème} siècle: perspectives et modes de protection*, Institut canadien d'administration de la justice, Montréal, Éditions Thémis, 1996