

22 Can. J. Admin. L. & Prac. 1

Canadian Journal of Administrative Law & Practice

Février 2009

Article

The Corporate Responsibility of Tribunal Members [la responsabilité organisationnelle des membres de tribunaux] - CTAC 2008

S. Ronald Ellis, c.r.¹

Copyright © 2009 par Thomson Reuters Canada limitée; S. Ronald Ellis, c.r.

[TRADUCTION FOURNIE PAR LA CISR POUR LES BESOINS DES AUDIENCES DE LA CISR UNIQUEMENT]

L'auteur examine en détail ce que font réellement les membres des tribunaux décisionnels (ils tirent des conclusions et formulent des avis), et la façon dont leurs fonctions influent sur les intérêts institutionnels du tribunal. Il soutient que le contexte opérationnel dans lequel ces fonctions sont exercées diffère de façon fondamentale du contexte opérationnel dans lequel les juges des tribunaux civils de première instance exercent les mêmes fonctions. Ces différences de contexte sont établies de manière structurelle et présentent, à la fois, des risques institutionnels et des possibilités institutionnelles uniques. Pour gérer ces risques et mettre à profit ces possibilités de façon appropriée et efficace, il est essentiel d'adopter une approche décisionnelle institutionnelle ou « d'équipe ». Cette approche d'équipe motivée sur le plan institutionnel exclut les membres « insulaires » ou qui font « cavalier seul » et rend les tribunaux particulièrement vulnérables au favoritisme ou aux abus politiques en ce qui concerne les nominations ou les reconductions de mandats.

Ma présentation de ce matin sur la responsabilité organisationnelle des membres de tribunaux vise à fournir une mise en contexte pour la discussion du groupe d'experts qui suivra.

Il y a deux ans, le thème de cette conférence était le tribunal intégré ou, comme Frank Falzon l'a décrit cette année-là, le tribunal pleinement réalisé. *2¹ Lorsque dans le présent document je traite des responsabilités organisationnelles des membres de tribunaux – soit les responsabilités qu'ils ont à l'égard de leur tribunal – je pense aux responsabilités des membres qui sont inhérentes à tout tribunal pleinement réalisé.

Tout d'abord, permettez-moi de définir ce que j'entends par « tribunal » dans ce contexte. Dans le présent document, je me concentre sur les tribunaux décisionnels dont la principale fonction prévue par la loi est la fonction judiciaire, soit de rendre des décisions qui font

jurisprudence sur des différends d'ordre juridique entre les parties (dont l'une peut être le gouvernement) et au cours desquels, à la suite d'une audience équitable, les lois et les règlements *existants* sont interprétés, et appliqués à des conclusions de fait fondées sur des éléments de preuve admissibles. Je pense à des tribunaux comme le Tribunal canadien des droits de la personne qui se situent à l'extrémité supérieure de l'échelle des tribunaux administratifs, décrits par la Cour suprême du Canada (CSC) dans la décision qu'elle a rendue dans l'affaire *Bell Canada*² comme étant des tribunaux qui ne participent pas, comme la Cour l'a souligné, à l'« élaboration des politiques »; des tribunaux auxquels des pouvoirs de prendre des mesures législatives subordonnées n'ont pas été conférés, et qui ne sont habilités à exercer aucun *pouvoir discrétionnaire* conféré par la loi.

Dans l'arrêt *Bell*, la Cour suprême a qualifié ces tribunaux de « quasi judiciaires », mais, en toute déférence, le terme qui décrit le mieux ces tribunaux – celui qui a été proposé par le professeur Ratushny il y a 18 ans dans son rapport de l'Association du Barreau canadien sur les tribunaux fédéraux³ – est « décisionnels » et, dans le présent document, je désignerai les tribunaux de cette catégorie comme étant des « tribunaux décisionnels »⁴.

Personne ne sait quelle est la proportion des tribunaux administratifs de ce pays qui entrent dans la catégorie des tribunaux décisionnels, mais je crois qu'il y en a un grand nombre. Un indicateur contemporain est la classification actuelle des tribunaux du ministère des Services gouvernementaux de l'Ontario⁵. Parmi les 61 organismes « de réglementation et décisionnels » de l'Ontario que le Ministère compte dans sa classification, près de 70 p. 100 sont classés comme étant des organismes « décisionnels » et *non* comme des organismes « de réglementation »⁶.

***3** Dans le présent document, je conçois la soi-disant responsabilité organisationnelle d'un membre d'un tribunal comme étant celle d'accomplir avec engagement et compétence toutes les tâches qu'un tribunal exige de ses membres si le *tribunal* doit devenir, être et demeurer pleinement réalisé dans l'exercice de ses propres responsabilités institutionnelles. Les responsabilités institutionnelles auxquelles je fais référence sont celles qui sont intrinsèques au rôle d'un tribunal décisionnel en tant qu'organe judiciaire d'un cadre réglementaire chargé de revendiquer ou de faire respecter des droits juridiques importants.

Ainsi, dans l'examen des responsabilités organisationnelles d'un membre, il faut commencer par bien comprendre quelles sont les responsabilités institutionnelles du tribunal auquel il a été nommé.

Ces responsabilités sont évidemment influencées par la nature de l'affectation du tribunal – par ce qu'il lui a été demandé de faire, par son rôle au sein d'un cadre réglementaire – et je commencerai mon examen des responsabilités institutionnelles d'un tribunal par un compte

rendu plutôt concret de ce que font réellement les décideurs de tous les niveaux – les juges et les membres d'un tribunal décisionnel.

D'un côté, il peut être affirmé que les décideurs ne font que deux choses. Ils tirent des conclusions de fait et formulent des avis juridiques. Les conclusions constituent un concept simple et connu. Il s'agit de décisions sur les faits faisant l'objet d'un litige dans une affaire. Les conclusions sont des décisions qui sont fondées sur des jugements relatifs aux éléments de preuve – témoignage d'un témoin oculaire, preuve d'expert et preuve matérielle. Ces conclusions découlent des jugements rendus par les décideurs au sujet de la crédibilité et du poids à accorder aux éléments de preuve qu'ils ont admis, entendus et consultés. À juste titre, les conclusions ne concernent que le décideur qui a entendu et consulté les éléments de preuve.

Lorsque je dis que la seule autre tâche qu'accomplissent les décideurs est de formuler des avis juridiques, je fais référence aux avis qu'ils formulent dans *4 le cours de la prise de décisions autres que les conclusions. L'avis juridique d'un décideur devient une décision lorsqu'il décide de façon définitive qu'il s'agit, dans les circonstances, de l'avis le plus convaincant. À la base, chaque décision qui n'est pas une conclusion est d'abord, et surtout, l'avis du décideur sur ce qu'est la loi et ce qu'elle permet de faire ou ce qu'elle exige de faire.

Je reconnais, bien sûr, qu'il ne soit pas habituel de renvoyer des affaires aux décideurs qui formulent des avis juridiques. Mais au cours de la prise de leurs décisions, c'est ce qu'ils font et, pour les besoins du présent document, il est utile de se concentrer sur l'avis qui sous-tend la décision afin de rendre plus clair le contenu intellectuel, théorique, analytique – et personnel – de la prise de décision d'un décideur.

Il existe de nombreuses catégories d'avis juridiques pouvant être formulés, et de décisions pouvant être rendues pour trancher et régler un différend portant sur des droits. De toute évidence, il y a l'avis que le décideur formule sur la façon dont les dispositions législatives habilitantes qui s'appliquent à l'affaire sont interprétées de la manière la plus convaincante possible – l'avis relatif à l'interprétation.

L'avis qui est peut-être d'un intérêt peu commun dans le contexte du tribunal, et que nous négligeons souvent, est celui sur les questions qui doivent être tranchées et sur l'ordre établi pour les questions à trancher dans chaque dossier en particulier. Les procédures des tribunaux administratifs diffèrent considérablement des procédures judiciaires en ce qui concerne l'ordre établi pour les questions à trancher. Dans les procédures des tribunaux, l'ordre établi pour les questions à trancher n'est généralement pas structuré selon la définition de questions à trancher des parties, comme il l'est dans les plaidoiries officielles faites dans le cadre d'une poursuite civile. Cette distinction n'est pas beaucoup soulignée, mais il s'agit d'une distinction importante. Dans chaque cause entendue par le tribunal, le décideur doit formuler un avis sur les questions qui sont pertinentes et qui doivent être traitées eu égard aux

circonstances de l'affaire dont il est saisi : quelles sont les questions de fait et quelles sont les questions juridiques que cette affaire présente de manière nécessaire et équitable?

Bien entendu, souvent, peut-être même d'habitude, l'ordre établi pour les questions à trancher est implicitement compris par toutes les parties et par le tribunal, et il n'y a rien à ajouter. Mais la question à trancher demeure, et la nature de la procédure est fondamentalement régie par l'avis du décideur, qu'il soit implicite ou non, quant aux questions – de droit et de fait – qui doivent être tranchées dans le cadre de l'affaire particulière dont le tribunal est saisi pour que la question soit tranchée de façon appropriée.

Dans la même catégorie se trouvent les avis sur le fardeau de la preuve et sur les normes de preuve. À qui incombe le fardeau de la preuve? Le fardeau de la preuve change-t-il et, le cas échéant, quand? Et selon quelle norme l'affaire, ou une allégation particulière dans l'affaire, doit-elle être prouvée?

*5 Il y a ensuite les avis concernant les éléments de preuve devant être admis. Dans quelle mesure l'admissibilité de la preuve doit-elle être établie selon une norme différente des règles de preuve habituelles qui s'appliquent dans le cadre des procédures judiciaires? Quelle est l'incidence des règles qui sont réputées s'appliquer? Qu'est-ce qui est pertinent? Qu'est-ce qui n'est pas pertinent?

Les questions relatives à la connaissance d'office sont étroitement liées aux questions d'admissibilité – de quels faits, et parfois de quelle loi, le décideur peut-il ou doit-il prendre connaissance d'office? Les avis relatifs à la connaissance d'office ne jouent habituellement pas un rôle important dans les procédures judiciaires, mais dans les procédures des tribunaux administratifs, où l'expertise spécialisée est l'apanage, ils jouent sans doute un rôle beaucoup plus important dans la connaissance d'office; un rôle potentiel auquel, à mon avis, il n'a pas encore été accordé suffisamment d'attention.

Et puis, bien sûr, il y a les avis formulés sur ce que les principes de justice naturelle exigent dans diverses circonstances au cours de l'instruction d'une cause. Dans ce cas-ci aussi, il existe souvent une différence importante entre les tribunaux administratifs et les tribunaux judiciaires – pas toujours, mais presque toujours, le processus et la procédure suivis dans le cadre d'une procédure de tribunal administratif ne sont pas régis par des règles de procédure détaillées, et certainement pas par des siècles de tradition – et les tribunaux administratifs jouissent d'une plus grande souplesse et peuvent faire preuve de plus d'innovation que ce que l'on pense habituellement des juges⁷.

Une autre question ayant toujours une grande importance est celle de la formulation par le décideur de son avis sur les recours : qu'est-ce qui doit être fait, qu'est-ce qui peut être fait,

dans la façon d'élaborer un recours efficace, compte tenu de l'issue et des circonstances de l'affaire?

En ce qui concerne les responsabilités organisationnelles des membres des tribunaux décisionnels, la question pertinente est, bien entendu, celle de l'incidence éventuelle de la prise de décision d'un membre sur les responsabilités institutionnelles du tribunal.

La décision qui vient d'abord à l'esprit à cet égard est celle de la décision relative à l'interprétation : la formulation et l'adoption d'un avis concernant l'interprétation correcte des dispositions législatives de fond pour lesquelles le tribunal a compétence.

Le droit législatif de fond que les tribunaux décisionnels sont habituellement chargés d'appliquer est un ensemble de règles qui, à un certain niveau, sont, comme toutes les lois, des règles d'application générale destinées à régir des circonstances particulières. Ainsi, dans une loi sur les accidents du travail, il existe habituellement la règle générale selon laquelle les travailleurs ont droit à une indemnisation pour les lésions corporelles subies si ces lésions *surviennent du fait et au cours de leur emploi*. *6 Ce sont les termes qui définissent la principale règle d'application générale du régime.

Un exemple de circonstance particulière à laquelle cette règle générale serait évidemment réputée s'appliquer serait celle d'un travailleur présentant une demande d'indemnisation pour une jambe cassée, une blessure survenue lorsqu'il est tombé du quai de chargement à son lieu de travail.

Maintenant, comme c'est le cas pour toutes les lois d'application générale, la règle générale selon laquelle les lésions corporelles survenant du fait et au cours de l'emploi donnent droit à une indemnisation aura ce que H.L.A Hart a déjà décrit comme étant un [traduction] « noyau de certitude » entouré d'une [traduction] « pénombre d'incertitude »⁸. Dans les cas qui s'inscrivent dans le noyau de certitude, nous pouvons affirmer avec certitude que la règle générale s'applique, mais dans les cas qui se situent dans la pénombre d'incertitude, nous trouvons, comme le dit M. Hart, des cas pour lesquels il y a des raisons d'affirmer, et de nier, que la règle générale s'applique.

Ainsi, l'affaire de la jambe cassée, comme je l'ai décrit, s'inscrit clairement dans le noyau de certitude de la règle générale visant l'indemnisation dans le cadre d'un régime d'indemnisation des accidents du travail. Mais, si j'ajoute le fait que le travailleur est tombé du quai de chargement alors qu'il était pourchassé par un collègue parce qu'ils se chamaillaient, alors soudainement, nous avons des raisons à la fois d'affirmer et de nier que la règle s'applique. S'il semble que l'accident s'est produit pendant une pause-repas non rémunérée, nous avons une autre raison de nous demander si la règle générale selon laquelle

les lésions corporelles survenant du fait et au cours de l'*emploi* devraient faire l'objet d'une indemnisation s'applique ou non.

Les avis importants relatifs à l'interprétation qui sont formulés par les membres d'un tribunal décisionnel constitueront inévitablement des avis sur des affaires qui se situent dans la pénombre d'incertitude d'une règle générale. Il n'est pas nécessaire que les affaires qui s'inscrivent dans le noyau de certitude d'une règle soient présentées à un tribunal décisionnel, sauf dans le contexte d'un différend sur des questions de fait. Les avis formulés par les décideurs d'un tribunal au sujet du caractère applicable des règles générales aux affaires se situant dans la pénombre d'incertitude de la règle définiront, au fur et à mesure qu'ils s'accumulent, les marges excentriques de l'applicabilité de la politique alors que le cadre réglementaire, dont le tribunal est l'organe judiciaire, est chargé de l'administration, de la qualité et du contenu de cette politique à l'intérieur de ces marges.

Dans le domaine de l'indemnisation des accidents du travail, les décisions rendues par les membres des tribunaux décisionnels feront éventuellement jurisprudence en ce qui concerne les questions génériques visant à savoir si les lésions corporelles survenant au cours des pauses-repas non rémunérées donnent droit à une indemnisation; dans quelles circonstances les lésions corporelles causées par des « accidents » découlant d'un chamailage seront perçues comme « survenant du fait et au cours de l'emploi *7 »; si les lésions corporelles causées par une bagarre entre employés sont couvertes; si les lésions corporelles subies dans le stationnement d'un employeur lorsque le travailleur blessé est heurté par une camionnette de livraison alors qu'il se dirige vers sa voiture pour retourner chez lui une fois son quart de travail terminé donnent droit à une indemnisation; si une lésion corporelle doit être perçue comme survenant du fait et au cours de l'emploi lorsqu'un travailleur est heurté par une voiture privée alors qu'il traverse une rue publique pour se rendre à sa voiture qui se trouve dans le stationnement de l'employeur situé de l'autre côté de cette rue. De façon plus générale, ces décisions établiront également si le droit à une indemnisation dépendra du fait de savoir si la lésion corporelle est survenue *uniquement* de l'emploi ou si l'emploi en a constitué la principale cause, ou s'il sera suffisant que l'emploi ait *contribué de façon importante* à la lésion corporelle. Et ainsi de suite.

Il en est de même pour chaque tribunal : les avis cumulés relatifs à l'interprétation qui sont formulés par ses membres à l'égard des questions d'interprétation concernant les dispositions législatives de fond qui se situent dans la pénombre d'incertitude d'une règle générale établiront, en fin de compte, les marges excentriques et le contenu pratique de la politique qui relève du cadre réglementaire dont le tribunal est l'organe judiciaire.

Mais ce qui est vrai pour les avis relatifs à l'interprétation l'est également pour les avis cumulés formulés par les membres d'un tribunal afin de rendre les diverses autres décisions nécessaires pour établir et trancher les différends en matière de droits qui relèvent de la

compétence du tribunal. Toutes ces décisions ont des répercussions institutionnelles équivalentes.

Ainsi, les avis sur l'ordre établi pour les questions à trancher détermineront la nature, soit le caractère, et l'étendue du rôle que doit jouer le tribunal en ce qui a trait à certains aspects de son fonctionnement et qui ne sont pas nécessairement énoncés de façon précise dans sa loi constituante. Par exemple, la question dont est saisi un tribunal d'appel est-elle celle de savoir si la décision rendue par un tribunal inférieur était *correcte*, ou celle d'établir si cette décision était *raisonnable*? La loi ne donne aucune précision à cet égard. L'ordre établi pour les questions à trancher peut-il, ou doit-il, inclure des questions qui n'ont pas été tranchées par le tribunal inférieur? Si une partie n'a pas soulevé une question, cette dernière peut-elle – dans certaines circonstances doit-elle – néanmoins être incluse dans l'ordre établi pour les questions à trancher du tribunal? Le rôle du tribunal exige-t-il, dans l'intérêt public, qu'il décide lui-même quelles sont les questions qui doivent être tranchées, indépendamment de la volonté des parties?

Les avis cumulés des membres sur les questions relatives au fardeau de la preuve, à la norme de preuve et aux questions d'admissibilité auront une grande incidence sur la nature et l'efficacité des procédures du tribunal. En règle générale, lorsque le contexte opérationnel du tribunal comprend un déséquilibre marqué du pouvoir et des ressources entre les parties au différend, ce qui, dans un tribunal, est souvent le cas – en fait l'existence de tels déséquilibres est souvent la raison pour laquelle le tribunal a été créé en premier lieu – les avis cumulés *8 établiront ultimement l'accessibilité pratique des procédures du tribunal. Les procédures doivent-elles être techniques et comme celles des tribunaux judiciaires, ou être décontractées et informelles? Une partie pourra-t-elle comparaître sans être représentée par un avocat? Et ainsi de suite.

Le nombre grandissant d'avis sur les principes de justice naturelle établiront, en temps voulu, entre autres choses, la mesure dans laquelle les parties non averties, à l'issue de l'audience, sont sûres d'avoir été entendues, et détermineront s'il existe habituellement un juste équilibre entre l'équité et l'efficacité, et entre l'équité et l'efficience.

Enfin, les avis cumulés relatifs aux recours formulés par les membres d'un tribunal détermineront, à long terme, l'efficacité pratique de la politique sous-jacente.

Bien entendu, en ce qui concerne *les tâches* qu'ils accomplissent, les décideurs ne diffèrent pas beaucoup des juges des tribunaux de première instance. Les juges, eux aussi, ne tranchent généralement que des questions juridiques qui se situent dans la pénombre d'incertitude d'une règle générale, et les décisions qu'ils rendent établissent également les limites et le contenu pratique de la politique qui sous-tend les dispositions législatives dont ils sont saisis aux fins d'interprétation et d'application. Les occasions de formuler certains avis – comme les avis

relatifs à l'ordre établi pour les questions à trancher et les avis sur l'audience équitable – peuvent se présenter plus fréquemment pour les décideurs des tribunaux administratifs que ce qui serait habituellement le cas pour les juges, et la formulation de certains avis, comme les avis sur l'admissibilité et ceux sur l'audience équitable, aura une structure plus libre, en quelque sorte, que les cas auxquels font face les juges, mais ils tireront dans les deux cas des conclusions, formuleront des avis et rendront des décisions dans les catégories de questions auxquelles j'ai déjà fait référence.

Toutefois, ce qui distingue les décideurs des tribunaux administratifs de façon marquée – et je dirais de façon importante – des juges des tribunaux civils de première instance, c'est le contexte dans lequel ils accomplissent leurs fonctions; le contexte qui est défini par les environnements opérationnels propres à la façon dont les tribunaux fonctionnent. Ces différences contextuelles présentent, pour les tribunaux administratifs et leurs membres, des risques et des responsabilités – ainsi que des possibilités – quant à la mise en œuvre de la politique traduite dans les règles d'application générale, et dont ne bénéficient pas les juges. Je vais maintenant examiner ces différences contextuelles.

Il existe trois caractéristiques structurelles propres à l'environnement opérationnel dans lequel se déroule habituellement le processus décisionnel des tribunaux administratifs. Ces caractéristiques constituent des éléments déterminants importants de la nature des responsabilités organisationnelles des membres des tribunaux administratifs et sont propres à ces tribunaux par rapport aux tribunaux judiciaires civils. (Il convient de noter que les tribunaux criminels sont différents et ne sont pas abordés dans le cadre de la présente discussion.)

Premièrement, le domaine des droits qui relève habituellement d'un tribunal décisionnel, bien qu'il s'agisse souvent d'un vaste domaine, est généralement relativement *9 restreint : les droits de la personne, les accidents du travail, les relations de travail, l'évaluation foncière, la planification municipale, la capacité mentale, les différends entre propriétaires et locataires, etc.

Deuxièmement, le tribunal s'est vu accorder le pouvoir absolu de règlement des questions juridiques découlant de ce domaine de spécialisation restreint. Dans ce domaine, la compétence du tribunal en tant que décideur final est exclusive. La loi interdit à tout autre organisme de trancher ces questions de façon exhaustive, sur le fond, de façon définitive, et les personnes qui font face à de tels différends et qui ont besoin qu'ils soient réglés n'ont d'autre choix que d'en saisir ce tribunal administratif.

(Ce n'est plus le cas, en partie, pour les commissions des droits de la personne⁹, mais cela constitue, à mon humble avis, une anomalie.)

Troisièmement, bien que le domaine des droits qui relève d'un tribunal administratif soit restreint, du moins pour les grands tribunaux, le nombre de différends survenant dans ce domaine est habituellement très élevé¹⁰. Les raisons pour lesquelles un grand nombre de différends survient dans des domaines restreints de droits dans lesquels les grands tribunaux ont habituellement compétence, par rapport au nombre de différends survenant dans tout domaine restreint de droits correspondant que les tribunaux judiciaires devraient habituellement trancher, sont également de nature structurelle.

Ainsi, les caractéristiques structurelles distinctives que nous constatons dans les environnements opérationnels des grands tribunaux décisionnels sont : un mandat exclusif, un domaine restreint de droits et, découlant de ce domaine restreint, un grand nombre de différends en matière de droits. Il s'agit des trois particularités structurelles de l'environnement opérationnel d'un tribunal administratif qui ne se retrouvent habituellement pas dans celui des tribunaux judiciaires civils. Il s'agit de particularités qui ont une incidence unique sur la nature des responsabilités décisionnelles d'un tribunal administratif et sur les responsabilités organisationnelles de ses membres.

Ensuite, il y a le fait que l'environnement opérationnel d'un tribunal est généralement un environnement très dangereux d'un point de vue politique. *10 Les cadres de défense des droits dont les tribunaux administratifs sont l'organe judiciaire constituant, en général, le moyen par lequel le gouvernement intervient dans un aspect clé de la vie d'une société. Cette intervention reflétera une décision politique sur laquelle de nombreuses personnes auront leurs propres points de vue, souvent profondément ancrés, en ce qui concerne le bien-fondé de l'intervention même, ou sur la façon dont elle est mise en œuvre. Souvent, les décisions individuelles découlant de cette intervention seront intrinsèquement controversées. Les tribunaux d'indemnisation des accidents du travail, par exemple, s'emploient à rétablir le moyen de subsistance de personnes qui sont gravement blessées, mais ils peuvent refuser de le rétablir pour d'autres personnes qui ont été tout aussi gravement blessées; de plus, ils le font aux dépens des employeurs qui sont rarement enthousiastes à l'idée d'une telle éventualité.

Il existe bon nombre d'autres exemples. Il suffit de penser un instant à la nature intrinsèquement et politiquement litigieuse des activités de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR), des tribunaux de l'aide sociale, des commissions de l'information et de la protection de la vie privée, des tribunaux des droits de la personne, des commissions des relations de travail, des commissions de commercialisation du lait, des tribunaux disciplinaires professionnels dans les secteurs juridique et médical, des tribunaux de protection de l'enfance, des commissions des libérations conditionnelles et des comités de révision du *Code criminel*, des tribunaux de la location immobilière, etc., pour être convaincu qu'un aspect important du contexte opérationnel de la plupart des tribunaux décisionnels les expose, de façon particulière, à la controverse politique.

Il s'agit d'une exposition qui est, il faut le souligner, considérablement renforcée par le fait que toutes les décisions controversées seront rendues exclusivement par une seule source identifiable et très en vue – le tribunal – et il rendra fréquemment de telles décisions. En ce qui concerne une question portant sur une controverse actuelle, les tribunaux judiciaires peuvent rendre une décision tous les ans ou aux deux ans. En ce qui concerne une question semblable, dans certaines circonstances, un grand tribunal peut être appelé à rendre plusieurs décisions au cours de la même année, ou du même mois.

Les tribunaux administratifs fonctionnent également dans un environnement juridique qui, à un certain nombre d'égards importants, diffère sensiblement de celui dans lequel les tribunaux judiciaires civils exercent leurs activités. Ces différences ont également une incidence importante et particulière sur la nature des responsabilités organisationnelles des membres des tribunaux administratifs.

En premier lieu, la règle du *stare decisis* ne s'applique généralement pas au processus décisionnel des tribunaux administratifs. Ainsi, contrairement aux juges, les membres de tribunaux sont libres, en ce qui concerne le droit, de ne pas suivre les décisions rendues antérieurement par leurs collègues, même s'il n'est pas possible d'établir une distinction entre les décisions antérieures. Cela a été particulièrement reconnu dans la décision rendue par la CSC en 1993 dans l'affaire *Domtar*¹¹, où la Cour a déclaré que le fait que deux décisions du tribunal *11 se contredisent directement l'une et l'autre ne rend pas nécessairement l'une ou l'autre d'entre elles révisable par les tribunaux judiciaires.

Deuxièmement, le principe du *functus officio* (dessaisissement) ne s'applique pas toujours aux tribunaux. Les membres de nombreux tribunaux se sont vu accorder, à juste titre et de façon judiciaire, le pouvoir législatif de réexaminer leurs décisions « définitives »¹².

Troisièmement, les règles de la preuve sont habituellement beaucoup plus souples et l'admissibilité d'éléments de preuve relève davantage du pouvoir discrétionnaire décisionnel.

Enfin, les décisions des tribunaux administratifs ne peuvent faire l'objet d'un appel de la même manière que peuvent l'être les décisions rendues par les juges des tribunaux de première instance. Bien entendu, les décisions de nombreux tribunaux sont en fait assujetties à des droits d'appel explicites qui sont prévus par la loi. Mais, ces droits d'appel ont toujours été paradoxaux quant à la raison pour laquelle le pouvoir de rendre une décision n'a pas été confié aux tribunaux judiciaires en premier lieu. La célèbre observation du professeur Harry Arthurs selon laquelle l'absence de justification dans le cadre du contrôle judiciaire des décisions rendues par les tribunaux administratifs s'applique particulièrement aux *appels*. [Traduction] « Il n'existe aucune raison de croire », a-t-il déclaré, dans son article de 1983 publié dans la *Revue du Barreau canadien* et intitulé « Protection Against Judicial Review »¹³ [protection contre le contrôle judiciaire], [traduction] « qu'un juge qui lit une certaine loi

réglementaire une fois dans sa vie, peut-être dans les pires circonstances, peut la lire en portant plus attention à l'objectif législatif que [un membre d'un tribunal décisionnel] qui a prêté le serment de respecter cet objectif, qui s'efforce de le faire tous les jours et qui est bien conscient de l'incidence qu'auront sur cet objectif les diverses autres interprétations ».

Mais le caractère paradoxal des droits d'appel dans le cadre de procédures de justice administrative gagne du terrain. Dans la nouvelle loi sur la justice administrative de la Colombie-Britannique, les droits d'appel ont, je crois, été entièrement supprimés. Et la décision de la CSC dans l'affaire *Dr Q*¹⁴ semble avoir déclenché un processus visant à les convertir efficacement en demandes de contrôle judiciaire, comme toute autre demande à laquelle les principes de déférence s'appliqueront dans le cours normal des procédures.

Le dernier aspect de l'environnement opérationnel d'un tribunal qui a une grande incidence sur la qualité de ses responsabilités et de celles de ses membres est le fait que *le travail qu'accomplissent les tribunaux est important*. Bien entendu, la question relative aux décisions n'est pas propre aux tribunaux décisionnels et aux décideurs des tribunaux. Cette question est aussi une vérité manifeste pour les tribunaux judiciaires et pour les juges. J'en fais une mention particulière *12 dans ce contexte uniquement parce qu'elle est implicitement acceptée comme allant de soi pour les tribunaux judiciaires, mais, d'après mon expérience, elle est parfois négligée ou même ignorée lorsqu'il s'agit des tribunaux administratifs.

Laissez-moi vous raconter une histoire. C'est une histoire vraie, que j'ai déjà racontée dans de petits rassemblements, et à laquelle Judith McCormack a fait référence en 1998 dans son article : *The Price of Administrative Justice*¹⁵ [le prix de la justice administrative]. Toutefois, comme l'auditoire du Conseil des tribunaux administratifs canadiens en matière de justice administrative se renouvelle sans cesse, c'est une histoire qui, à mon avis, mérite d'être répétée.

Environ trois ans après le début de mon mandat à titre de président du Tribunal d'appel des accidents du travail de l'Ontario, à la fin des années 1980, j'ai reçu une lettre d'une mère vivant dans une petite ville ontarienne dont le fils de 22 ans cherchait à obtenir des indemnités d'accident du travail pour une blessure grave et invalidante – des indemnités qui lui assureraient un moyen de subsistance, car il ne pouvait plus subvenir à ses propres besoins. Après que la Commission des accidents du travail a rejeté la demande de son fils au motif que la blessure, aussi grave soit-elle, n'était pas liée au travail – n'était pas survenue du fait et au cours de son emploi – il avait interjeté appel devant notre tribunal. Un comité d'audience du Tribunal avait entendu l'affaire et, en temps opportun, avait confirmé la décision de la Commission des accidents du travail, et avait rejeté son appel.

La mère m'a écrit ce qui suit : [traduction] « Monsieur, en tant que président de ce soi-disant tribunal, je pensais que vous devriez prendre connaissance du document ci-joint ». Le

document « ci-joint » était la dernière page de la décision rendue par le Tribunal dans le cadre de l'appel de son fils. La dernière ligne de cette page était la suivante : « Appel rejeté ». Son fils, explique la mère dans sa lettre, a lu la décision, s'est rendu dans la remise, a pris un fusil de chasse et s'est suicidé. Sur la dernière page de la décision rendue par le Tribunal sous les mots « Appel rejeté », le fils avait écrit [traduction] « Vie refusée ». La pièce jointe à la lettre était cette dernière page. Sa mère me l'avait envoyée comme elle l'avait trouvée, soit avec les taches de sang.

Je m'attends à ce que certains lecteurs trouvent cette histoire troublante, et le fait que je la raconte puisse leur sembler d'un goût douteux. Toutefois, je me permets de raconter cette histoire parce qu'elle dramatise de façon si poignante le point qui me semble être celui que beaucoup de gens, parfois surtout les politiciens, semblent pouvoir ignorer ou esquiver – quand il s'agit des tribunaux administratifs – que ce que font les tribunaux et leurs membres est important. Pensez au risque de préjudice qui existe dans le travail des commissions des libérations conditionnelles, de la CISR, des commissions d'appel de l'aide sociale, des commissions de la location immobilière, des commissions d'indemnisation des accidents qui tranchent des cas de lésions corporelles subies dans un accident de voiture, ou lors d'un accident du travail, des commissions des pensions d'invalidité, des commissions de planification, des tribunaux disciplinaires professionnels, des tribunaux d'appel en matière de délivrance de permis, des tribunaux des droits de la personne, des comités de révision du *Code criminel*, etc.

***13** Les membres de tribunaux ne jouent pas à des jeux politiques ou idéologiques, ils n'œuvrent pas au sein de la fonction publique ni se frayent un chemin vers une retraite confortable; ils accomplissent des tâches sérieuses, aussi sérieuses que celles qu'accomplissent les membres des tribunaux judiciaires, où les conséquences d'une erreur peuvent donner lieu aux injustices les plus graves, souvent, en fait, elles bouleversent la vie ou, à l'occasion, comme l'énonçait la note que j'ai reçue il y a tant d'années, elles refusent le droit à la vie.

En gardant cette réflexion en tête, je propose d'examiner les répercussions des responsabilités organisationnelles des décideurs des tribunaux chargés de formuler des avis sur les décisions rendues eu égard aux diverses catégories de questions que j'ai mentionnées, lorsqu'ils doivent formuler ces avis et rendre ces décisions dans un environnement opérationnel caractérisé surtout par la compétence exclusive de leur tribunal relativement au règlement d'un grand nombre de différends délicats sur le plan politique dans un domaine restreint de droits, et dans un contexte juridique où ils ne sont pas limités par le respect de la règle du *stare decisis* ni, souvent, par le principe du *functus officio*, ou par des règles strictes de la preuve, et où le contrôle judiciaire de leurs décisions se limite à des procédures dans lesquelles les décisions ne peuvent pas faire l'objet d'un examen rigoureux en fonction des principes de déférence.

Je commencerai par les répercussions du mandat exclusif – le monopole – en matière de règlement des différends survenant dans le domaine des droits dont le tribunal a compétence. La première chose qu'il faut souligner est que le monopole est détenu par le tribunal – la personne morale – et non pas par ses membres à titre individuel. Le tribunal est responsable de toutes les affaires qu'il entend; les membres ne sont responsables que d'une petite partie de ces affaires. Il s'ensuit donc que les responsabilités spéciales découlant du maintien d'un monopole sont, d'abord et avant tout, les responsabilités institutionnelles du tribunal.

Quelles sont ces responsabilités spéciales? Ce n'est pas bien compliqué. Si le tribunal a été établi par la loi comme étant le seul organisme à qui les citoyens peuvent s'adresser pour faire respecter ou pour revendiquer des droits juridiques importants, si les tribunaux judiciaires et d'autres organismes concurrents ont été exclus, les responsabilités spéciales découlant de ces circonstances doivent, de toute évidence, comprendre ce qui suit : une responsabilité institutionnelle visant à ce que les décisions du tribunal soient rendues par des membres ayant toutes les compétences pour le faire et agissant de façon équitable et objective, et qu'elles soient perçues comme ayant été ainsi rendues; que le tribunal et ses procédures soient aussi accessibles que possible; que le tribunal travaille aussi efficacement que possible, mais de manière à ne pas porter atteinte à l'équité et à l'accès; que, dans son rôle exclusif de décideur final en matière de différends relatifs aux droits découlant de son cadre réglementaire, le tribunal soit aussi efficace que possible d'un point de vue systémique.

***14** Ce qu'il est particulièrement important de noter dans ce contexte, c'est que la capacité d'un tribunal de s'acquitter efficacement de ces responsabilités dépendra en grande partie de la réputation qu'il acquiert en matière de compétence, d'équité et d'objectivité, d'efficacité et d'efficacités, surtout au sein de ses groupes de clients et parmi les communautés d'avocats qui représentent ces groupes, mais aussi au sein du cadre réglementaire même.

Prenons un exemple évident : un tribunal des accidents du travail qui se forge une réputation générale parmi les travailleurs comme ayant un parti pris contre les intérêts des travailleurs blessés, ou, parmi les employeurs, comme ayant un parti pris contre leurs intérêts, ou, au sein de son ministère d'accueil, comme étant laxiste dans la gestion de ses ressources, ne peut, à long terme, s'acquitter efficacement de ses responsabilités systémiques ou défendre son indépendance de façon efficace. Ainsi, pour énoncer une évidence, il y a beaucoup plus d'intérêts en jeu en ce qui concerne les décisions rendues par les décideurs des tribunaux que seulement ceux des parties aux différends, aussi importants soient-ils.

Quelles sont donc les répercussions sur les responsabilités institutionnelles d'un tribunal décisionnel, et sa réputation, de son environnement opérationnel particulier – de son obligation de traiter un grand nombre d'affaires découlant d'un domaine restreint des droits délicats sur le plan politique?

Il y a une répercussion négative, soit qu'il y a beaucoup plus d'occasions que le tribunal se heurte à des problèmes, à un rythme beaucoup plus rapide, que des conflits et des incohérences surviennent entre les décisions portant sur des questions particulièrement délicates. Dans ce contexte, des décisions incohérentes ou incongrues sont susceptibles d'être rendues plus fréquemment, leurs lacunes sont donc plus évidentes, et les critiques qui suivent sont formulées plus rapidement et de façon plus acerbe. Et, lorsque des incohérences et des incongruités se produisent, il ne s'agit pas seulement d'une question d'injustice envers une partie, mais de l'incidence, non pas sur la réputation des décideurs ayant rendu les décisions, mais sur la réputation du *tribunal* quant à sa compétence pour trancher la question.

L'expérience nous montre que si un tribunal rend une mauvaise décision sur une question de nature délicate, ou une décision qui ne peut être logiquement conciliée avec une décision rendue la semaine précédente, la réaction la plus importante au sein des divers publics qui sont visés par les décisions du tribunal n'est pas que le membre du tribunal qui a rédigé les motifs de la décision a rendu une mauvaise décision, mais que le *tribunal* a rendu une mauvaise décision, non pas que le décideur a fait preuve d'incompétence, bien que cela puisse également être souligné, mais que le *tribunal* a démontré qu'il faisait preuve d'incompétence dans l'exécution de son travail. Du fait de la décision rendue par ce décideur, c'est l'efficacité globale du tribunal dans son rôle institutionnel qui aura été écorchée.

***15** Le champ restreint signifie également qu'une plus grande proportion des personnes qui jugent le rendement du tribunal seront elles-mêmes des spécialistes et des experts, et ce fait, combiné au grand nombre d'affaires entendues, signifie que les commentaires négatifs à l'échelle de la collectivité quant au rendement du tribunal seront formulés de manière particulièrement rapide.

Les décisions auxquelles j'ai attribué le risque susmentionné de problèmes en raison du grand nombre de questions délicates dans un domaine restreint seront, bien sûr, en grande partie celles qui sont fondées sur des avis relatifs à l'interprétation. Mais, le grand nombre d'affaires découlant d'un domaine restreint imprègne également la formulation d'avis dans d'autres catégories de questions présentant un risque particulier de préjudice. Elles ne sont pas susceptibles de déclencher des controverses politiques sur des questions de fond, mais dans la mesure où un grand nombre de décisions rendues dans des affaires semblables sur des questions comme l'ordre établi pour les questions à trancher, le fardeau de la preuve, la norme de preuve, l'admissibilité des éléments de preuve, la connaissance d'office, les questions d'audience équitable et les recours sont cohérentes l'une avec l'autre, le contenu sur lequel cette cohérence s'est appuyée définira effectivement la nature décisionnelle du tribunal, ainsi que son efficacité, son efficacité et son accessibilité. D'autre part, dans la mesure où ces décisions sont incohérentes ou incongrues, elles créeront rapidement de la confusion quant à la nature du tribunal et de l'incertitude quant à son processus. Elles mineront la confiance

dans la prise en charge des affaires par le tribunal, et nuiront à sa réputation et à son efficacité générale.

Mais l'environnement opérationnel unique d'un tribunal administratif présente bien plus que des dangers particuliers; il présente également des possibilités très importantes et spéciales – des possibilités que les tribunaux judiciaires n'ont pas. Comme le champ de compétence du tribunal est restreint, il est facile pour le tribunal et pour ses membres de le maîtriser – pour devenir, tant sur le plan théorique que sur le plan de la compréhension pratique de ses réalités, de véritables experts en la matière. En raison de la charge de travail élevée, cette expertise est éclairée et enrichie par une observation approfondie et étendue du rôle que jouent les dispositions législatives dans des situations réelles auxquelles les tribunaux judiciaires et les juges ne peuvent jamais faire face. Dans sa critique du contrôle judiciaire, le professeur Arthurs a fait référence à [traduction] « l'univers du discours » unique dans lequel se trouvent les décideurs des tribunaux administratifs et auquel les tribunaux judiciaires et les juges ne peuvent, en pratique, avoir accès¹⁶. Il s'agit d'un univers qui ressort naturellement des responsabilités décisionnelles qui sont réparties entre les membres d'un tribunal administratif, et de la profondeur et de la richesse de l'expérience spécialisée qu'ils ont acquis.

En plus de la richesse et de la profondeur de l'expérience que les tribunaux administratifs peuvent mettre à profit dans leurs processus décisionnels, ils ont également une capacité unique *16 de faire évoluer leurs décisions de façon constructive du fait de leur expérience en constante évolution. D'après un ensemble de faits, un avis relatif à l'interprétation – ou un avis sur l'une ou l'autre des autres catégories de questions courantes – peut se présenter comme éminemment persuasif, mais lorsque cet avis est examiné en fonction d'un autre ensemble de faits, des lacunes peuvent ressortir de façon évidente. Étant donné que les décisions antérieures ne sont pas contraignantes et que les décisions contradictoires sont acceptables en droit, le tribunal est lui-même en mesure de facilement corriger les avis qu'il a formulés auparavant, et la qualité et le caractère délicat de son interprétation peuvent croître en réponse à l'expérience croissante du tribunal quant à l'application de la loi à une vaste gamme de situations factuelles.

En bref, le caractère ingénieux de la common law quant à l'évolution du droit trouve une niche unique dans le contexte des tribunaux administratifs où, en raison de la grande attention portée aux affaires et du grand nombre d'affaires, ses avantages peuvent être mis à profit dans des délais beaucoup plus courts que ceux des tribunaux judiciaires. C'est un peu comme des scientifiques qui font des expériences sur l'évolution des espèces au moyen de mouches à fruits. Un tribunal peut passer au travers de plusieurs générations de développements constants dans le cadre de sa jurisprudence concernant des avis sur une très courte période parce qu'il instruit un grand nombre d'affaires, et que la durée de vie d'un avis formulé sur

une question précise peut être aussi brève que l'évolution constante des connaissances et du consensus à l'échelle du tribunal le justifient.

Le pouvoir d'examiner de nouveau une décision qui est habituellement conféré à un tribunal administratif lui permet également d'avoir un instrument unique de contrôle de la qualité, pouvoir que les tribunaux judiciaires n'ont pas. Si, dans le cadre d'une demande de nouvel examen, il peut être démontré qu'une décision était erronée, la capacité de réfléchir de nouveau et de la corriger – immédiatement – a possiblement une valeur inestimable. Toutefois, pour qu'il reste constructif, ce pouvoir ne peut être utilisé à outrance, il doit donc être contrôlé à partir du noyau du tribunal.

Il va de soi que les dangers particuliers inhérents à l'affectation d'un tribunal à titre de décideur final ayant compétence exclusive en matière de questions délicates dans le cadre d'un grand nombre d'affaires découlant d'un champ restreint de droits, ainsi que les possibilités et les avantages uniques que présentent les circonstances identiques, influent de façon évidente sur les responsabilités organisationnelles des membres de tribunaux. Il est, je dirais, parfaitement clair, pour ainsi dire dans le noyau de certitude, que dans un tel contexte un tribunal ne peut pas gérer les dangers de façon raisonnable, ni mettre à profit les avantages de manière efficace ou efficiente, à moins que tous les décideurs du tribunal comprennent que la fonction décisionnelle du tribunal est intrinsèquement une activité de groupe dans laquelle ils ont tous un rôle à jouer, et dans laquelle ils doivent tous participer en tant que membres d'une *équipe* de décideurs. Les membres de cette équipe doivent être animés d'un esprit de collégialité et de collaboration, et ils doivent accorder de l'importance *17 à l'esprit de corps, en plus d'être à l'aise avec un leadership résolu et compétent et une coordination institutionnelle efficace.

Il ne s'agit pas d'un environnement opérationnel dans lequel, de mon humble avis, peuvent œuvrer des décideurs qui ont été judicieusement décrits comme étant des « insulaires »¹⁷ – des décideurs qui se perçoivent comme occupant des îlots de justice au sein du bureau du tribunal, qui considèrent le tribunal comme ne jouant aucun rôle légitime à l'exception de la prestation de services de greffier, de la fourniture de salles d'audience et de fournitures à leur île, et qui croient que leurs interactions avec leurs collègues du tribunal doivent se limiter à des formules de politesse. Dans d'autres contextes, le lecteur peut avoir entendu l'expression « cavaliers seuls » pour décrire des décideurs de tribunal qui adopte de telles attitudes.

Heureusement, les tribunaux judiciaires ont compris les besoins particuliers des tribunaux administratifs, et y ont répondu. Dans les affaires *Consolidated Bathurst* et *Tremblay*¹⁸, la Cour suprême a établi des règles qui imposent et favorisent une approche coordonnée en équipe relativement aux décisions rendues par les tribunaux administratifs. Dans ces décisions, la Cour a souligné la « nécessité » de la cohérence dans les décisions génériques d'un tribunal – une cohérence qui, dit-elle, doit être favorisée par le tribunal – tout en

reconnaissant la nécessité de faire évoluer les décisions rendues en common law par la reconnaissance de la légitimité des décisions contradictoires dès le début, en ce qui concerne toute question nouvelle. Elle a également reconnu le bien-fondé des décideurs qui tiennent compte des exigences de cohérence dans le cadre de leur propre processus décisionnel, malgré l'absence de tout concept de *stare decisis*, et du fait que les membres de tribunaux se permettent d'être influencés dans la formulation de leurs avis par ceux de leurs collègues dans les processus institutionnels internes conçus à cet effet.

En ce qui concerne les membres qui font cavalier seul – ce terme n'est évidemment pas utilisé par la Cour –, la Cour a fait remarquer qu'une situation dans laquelle l'issue d'un appel ou d'une demande sera différente en fonction uniquement des membres d'un tribunal qui sont affectés à l'affaire serait « difficile à concilier avec la notion d'égalité devant la loi », qui, reconnaît la Cour, est « l'un des principaux corollaires de la primauté du droit, et peut-être aussi le plus intelligible »¹⁹.

***18** Quelles *sont* alors les responsabilités organisationnelles des décideurs membres de l'équipe décisionnelle d'un tribunal? Les aspects uniques et les répercussions institutionnelles du contexte opérationnel d'un tribunal décisionnel étant dévoilés, et comme la fonction décisionnelle du tribunal est reconnue comme étant nécessairement une activité de groupe devant être réalisée en équipe par les décideurs du tribunal, les responsabilités organisationnelles des membres de cette équipe peuvent être facilement cernées. Et, dans un document déjà trop long, je laisserai maintenant les lecteurs réfléchir, dans l'optique fournie par l'analyse qui précède, aux fondements précis des responsabilités des membres de tribunaux qui se rapporteraient évidemment au tribunal en cause et qu'ils connaissent personnellement le mieux, si ce tribunal devait en fait être pleinement réalisé.

J'invite également les fonctionnaires gouvernementaux et les politiciens à examiner dans cette même optique les préjudices institutionnels spéciaux – et les injustices – que causerait tout favoritisme ou abus politique des nominations ou des reconductions de mandat au sein de l'équipe décisionnelle d'un tribunal.

Notes de bas de page

^{a1} M^e Ellis est un consultant en justice administrative établi à Toronto; il est le premier président du Tribunal d'appel des accidents du travail de l'Ontario (1985-1997) et le premier président de la Society of Adjudicators and Regulators (SOAR). Depuis plus de 20 ans, il donne des conférences et écrit sur les questions relatives à la réforme de la justice administrative. Le présent document a été présenté pour la première fois lors de la conférence du Conseil des tribunaux administratifs canadiens (CTAC) tenue en juin 2008.

¹ Frank A.V. Falzon, « The [Integrated Administrative Tribunal](#) » [le tribunal administratif intégré] 19 CJALP 239.

² [Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone](#), [2003] 1 RCS 884 (CSC).

³ Ed Ratushny, c.r., professeur de droit, Université de Toronto, rapport de l'Association du Barreau canadien sur l'indépendance des tribunaux administratifs fédéraux, p 31 [non publié]. (Ce rapport avait été commandé par l'Association du Barreau canadien [ABC] en vue de l'assemblée générale annuelle de 1990 tenue à Londres, en Angleterre, pour commémorer le soixante-quinzième anniversaire de l'ABC.)

⁴ La dénomination que je préfère est « tribunaux des droits de la personne », une expression que j'ai utilisée dans d'autres circonstances.

⁵ Pour une description de l'historique de la classification des organismes quasi judiciaires en Ontario, voir la partie I, NBP 16

⁶ La classification actuelle du Ministère désigne 50 « organismes consultatifs », 19 « organismes de réglementation » et 42 « organismes décisionnels ». Les définitions de ces catégories se trouvaient à l'origine à la page 19 de l'annexe A de la « Directive sur l'établissement et l'obligation de rendre compte des organismes » du Secrétariat du Conseil de gestion de l'Ontario publiée en février 2000, mais il faut maintenant consulter le site Web du Secrétariat des nominations publiques de l'Ontario (« SNP ») à l'adresse suivante : <https://www.ontario.ca/fr/page/nominations>.

Un « organisme de réglementation » s'entend d'un organisme qui rend [traduction] « des décisions de façon autonome (notamment en ce qui concerne les inspections, les enquêtes, les poursuites, les certifications, l'octroi de permis, l'établissement des frais, etc.) qui limitent ou favorisent la conduite, la pratique, le respect des obligations, des droits, des responsabilités, etc. d'une personne physique, d'une entreprise ou d'une personne morale ». Un « organisme décisionnel » s'entend d'un organisme qui rend [traduction] « des décisions quasi judiciaires de façon autonome, qui règle des différends, etc. en ce qui concerne les obligations, les droits, les responsabilités, etc. d'une personne physique, d'une entreprise ou d'une personne morale compte tenu des politiques, des règlements et des lois *existants*, ou qui entend des appels interjetés contre des décisions rendues antérieurement » [non souligné dans l'original]. Les définitions sont maintenant affichées sur le site Web du SNP : Page d'accueil – Liens rapides – « fonctions », et la classification de chaque organisme est répertoriée sous « type » dans la liste des organismes du SNP (voir la page Articles).

⁷ Pour un exemple clair et récent, voir Leonard Marvy et David A. Wright, « [Master of Its Own House ...](#) » [maître de son domaine ...] (2008) 21 C.J.A.L.P. 361.

⁸ H.L.A. Hart, *Concept of Law* [Le concept du droit], 2^e éd., p 123

⁹ [Tranchemontagne c. Ontario \(Directeur du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées\)](#), 2006 CSC 14 (CSC).

¹⁰ Je ne parle ici que des grands tribunaux décisionnels qui, selon moi, sont au nombre d'au moins 16 en Ontario : la Commission de révision de l'évaluation foncière; la Commission de révision des services à l'enfance et à la famille; la Commission du consentement et de la capacité; la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels; la Commission de règlement des griefs des employés de la Couronne; les Services de règlement des différends (au sein de la Commission des services financiers); la Commission d'appel et de révision des professions de la santé; le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario; la Commission de la location immobilière; le Comité d'étude de la médecine (assurance-maladie); la Commission des relations de travail de l'Ontario; la Commission ontarienne des libérations conditionnelles et des mises en liberté méritées; la Commission ontarienne d'examen; la Commission des griefs de la fonction publique; le Tribunal de l'aide sociale; et le Tribunal d'appel de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail. La faible empreinte institutionnelle des tribunaux décisionnels qui sont saisis d'un petit nombre de cas soulève un ensemble différent de questions.

¹¹ [Domtar Inc. c. Québec \(Commission d'appel en matière de lésions professionnelles\)](#), [1993] 2 RCS 756 (CSC), para 93.

¹² Voir, p. ex., le para 21.2(1) de la *Loi sur l'exercice des compétences légales*, L.R.O. 1990, chap. S-22, tel que modifié par L.O. 1997 :

Le tribunal peut, s'il l'estime souhaitable et si les règles qu'il a adoptées en vertu de l'article 25.1 traitent de la question, réexaminer la totalité ou une partie de sa propre décision ou ordonnance, et il peut confirmer, modifier, suspendre ou annuler la décision ou l'ordonnance.

¹³ 43 R. du B. can 277, p. 286.

¹⁴ [Dr. O. c. College of Physicians & Surgeons of British Columbia, \[2003\] 1 RCS 226 \(CSC\)](#).

¹⁵ (1998) 6 *C.L.E.L.J.* 1-51.

¹⁶ *Supra*, note 13.

¹⁷ « The Integrated Administrative Tribunal » [le tribunal administratif intégré], *supra*, note 1, p. 270.

¹⁸ [Sitba c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd., \[1990\] 1 RCS 282 \(CSC\)](#); [Québec \(Commission des affaires sociales\) c. Tremblay, \[1992\] 1 RCS 952 \(CSC\)](#); [Tremblay, \[1992\] 1 RCS 952 \(CSC\)](#).

¹⁹ Yves-Marie Morissette, « Le contrôle de la compétence d'attribution : thèse, antithèse et synthèse » (1986), 16 *R.D.U.S.* 591, cité avec l'approbation évidente dans l'arrêt *Consolidated-Bathurst*, p 327.

22 CJALP 1