

"Source : *Les organismes administratifs autonomes*, 111 pages, Commission de réforme du droit du Canada, 1985. Reproduit avec la permission du ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2011."



Commission de réforme du droit
du Canada

Law Reform Commission
of Canada

RAPPORT

les organismes administratifs autonomes

26

Canada

Rapports et documents de travail de la Commission de réforme du droit du Canada

Rapports au Parlement

1. *La preuve* (19 déc. 1975)
2. *Principes directeurs — Sentences et mesures nor sentencielles dans le processus pénal** (6 fév. 1976)
3. *Notre droit pénal* (25 mars 1976)
4. *L'expropriation** (8 avril 1976)
5. *Le désordre mental dans le processus pénal** (13 avril 1976)
6. *Le droit de la famille** (4 mai 1976)
7. *L'observance du dimanche** (19 mai 1976)
8. *La saisie des rémunérations versées par la Couronne du chef du Canada** (19 déc. 1977)
9. *Procédure pénale — Première partie : amendements divers** (23 fév. 1978)
10. *Les infractions sexuelles** (29 nov. 1978)
11. *Le chèque** (8 mars 1979)
12. *Le vol et la fraude** (16 mars 1979)
13. *Les commissions consultatives et les commissions d'enquête* (18 avril 1980)
14. *Le contrôle judiciaire et la Cour fédérale** (25 avril 1980)
15. *Les critères de détermination de la mort* (8 avril 1981)
16. *Le jury* (28 juill. 1982)
17. *L'outrage au tribunal** (18 août 1982)
18. *L'obtention de motifs avant la formation d'un recours judiciaire — Commission d'appel de l'immigration* (16 déc. 1982)
19. *Le mandat de main-forte et le télémandat* (22 juill. 1983)
20. *Euthanasie, aide au suicide et interruption de traitement* (11 oct. 1983)
21. *Les méthodes d'investigation scientifiques : l'alcool, la drogue et la conduite des véhicules* (10 nov. 1983)
22. *La communication de la preuve par la poursuite* (15 juin 1984)
23. *L'interrogatoire des suspects* (19 nov. 1984)
24. *Les fouilles, les perquisitions et les saisies* (22 mars 1985)
25. *Les techniques d'investigation policière et les droits de la personne* (12 juin 1985)
4. *La communication de la preuve** (1974)
5. *Le dédommagement et l'indemnisation** (1974)
6. *L'amende** (1974)
7. *La déjudiciarisation** (1975)
8. *Les biens des époux** (1975)
9. *Expropriation** (1975)
10. *Les confins du droit pénal : leur détermination à partir de l'obscénité** (1975)
11. *Emprisonnement --- Libération** (1975)
12. *Les divorcés et leur soutien** (1975)
13. *Le divorce** (1975)
14. *Processus pénal et désordre mental** (1975)
15. *Les poursuites pénales : responsabilité politique ou judiciaire** (1975)
16. *Responsabilité pénale et conduite collective** (1976)
17. *Les commissions d'enquête — Une nouvelle loi** (1977)
18. *La Cour fédérale — Contrôle judiciaire** (1977)
19. *Le vol et la fraude — Les infractions* (1977)
20. *L'outrage au tribunal — Infractions contre l'administration de la justice** (1977)
21. *Les paiements par virement de crédit* (1978)
22. *Infractions sexuelles** (1978)
23. *Les critères de détermination de la mort** (1979)
24. *La stérilisation et les personnes souffrant de handicaps mentaux* (1979)
25. *Les organismes administratifs autonomes* (1980)
26. *Le traitement médical et le droit criminel* (1980)
27. *Le jury en droit pénal** (1980)
28. *Euthanasie, aide au suicide et interruption de traitement* (1982)
29. *Partie générale : responsabilité et moyens de défense* (1982)
30. *Les pouvoirs de la police : les fouilles, les perquisitions et les saisies en droit pénal** (1983)
31. *Les dommages aux biens — Le vandalisme* (1984)
32. *L'interrogatoire des suspects* (1984)
33. *L'homicide* (1984)
34. *Les méthodes d'investigation scientifiques* (1984)
35. *Le libelle diffamatoire* (1984)
36. *Les dommages aux biens — Le crime d'incendie* (1984)
37. *La juridiction extra-territoriale* (1984)
38. *Les voies de fait* (1985)
39. *Les procédures postérieures à la saisie* (1985)
40. *Le statut juridique de l'Administration fédérale* (1985)
41. *L'arrestation* (1985)
42. *La bigamie* (1985)
43. *Les techniques de modification du comportement et le droit pénal* (1985)

Documents de travail

1. *Le tribunal de la famille** (1974)
2. *La notion de blâme — La responsabilité stricte** (1974)
3. *Les principes de la détermination de la peine et du prononcé de la sentence** (1974)

La Commission a également publié au-delà de soixante-dix documents d'étude portant sur divers aspects du droit. Pour obtenir le catalogue des publications, écrire à : Commission de réforme du droit du Canada, 130 rue Albert, Ottawa (Ontario) K1A 0L6, ou Bureau 310, Place du Canada, Montréal (Québec) H3B 2N2.

* Ces documents sont épuisés mais ils peuvent être consultés dans de nombreuses bibliothèques.

RAPPORT 26

LES ORGANISMES

ADMINISTRATIFS

AUTONOMES

On peut obtenir ce document gratuitement en écrivant à :

Commission de réforme du droit du Canada
130, rue Albert, 7^e étage
Ottawa, Canada
K1A 0L6

ou

Bureau 310
Place du Canada
Montréal (Québec)
H3B 2N2

© Commission de réforme du droit du Canada 1985
N° de catalogue J31-46/1985
ISBN 0-662-53748-3

RAPPORT

SUR

LES ORGANISMES
ADMINISTRATIFS
AUTONOMES

Un cadre pour la prise
de décisions

Mars 1985

L'honorable John Crosbie, c.p., c.r., député
Ministre de la Justice
et Procureur général du Canada
Ottawa, Canada

Monsieur le Ministre,

Conformément aux dispositions de l'article 16 de la *Loi sur la Commission de réforme du droit*, nous avons l'honneur de vous présenter le rapport et les recommandations qui sont le fruit des recherches effectuées par la Commission sur les organismes administratifs autonomes.

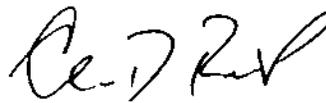
Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de notre très haute considération.



Allen M. Linden
Président



Louise Lemelin, C.R.
Commissaire



Alan D. Reid, C.R.
Commissaire



Joseph Maingot, C.R.
Commissaire

La Commission

M. le juge Allen M. Linden, président
M^e Louise Lemelin, c.r., commissaire
M^e Alan D. Reid, c.r., commissaire
M^e Joseph Maingot, c.r., commissaire

Secrétaire

Jean Côté, B.A., B.Ph., LL.B.

Coordonnateur de la section de recherche
en droit administratif

Mario Bouchard, D.E.C., LL.L., LL.M.

Personnel de recherche

John Clifford, B.A., LL.B.
Karen Dyke, LL.B.
Daniel Mockle, LL.B., D.E.A., LL.D.
Patrick Robardet, LL.M.
Kernaghan Webb, LL.B.

Conseiller spécial

Brian Crane, c.r.

Table des matières

AVANT-PROPOS.....	1
CHAPITRE UN : Introduction	5
CHAPITRE DEUX : Un nouveau cadre pour l'élaboration des politiques.....	13
I. Le processus législatif.....	15
II. Le processus réglementaire.....	18
A. Les règlements.....	21
B. Les «directives en matière de politiques»	25
III. Les énoncés de politique des organismes.....	32
IV. Le contrôle parlementaire	36
V. Le contrôle exécutif.....	39
A. L'«appel politique».....	39
B. L'approbation de l'exécutif.....	42
VI. Le contrôle judiciaire	44
VII. Résumé et recommandations	48
CHAPITRE TROIS : Un nouveau cadre pour la procédure.....	53
I. Les principes directeurs.....	58
A. L'avis raisonnable et suffisant.....	60
B. La possibilité de présenter des renseignements et des observations	61
C. L'aide et l'information en matière de procédure	62
D. Le droit d'être représenté par un expert.....	63
E. L'accès à l'information	64
F. L'impartialité des administrateurs	68
G. L'obligation de motiver les décisions	71
H. Le réexamen et la révision	73
I. Les pouvoirs connexes	74
II. Les règles de procédure.....	75
III. Résumé et recommandations	79

CHAPITRE QUATRE : Une perspective globale	85
ANNEXE A : Liste sommaire d'organismes administratifs autonomes exerçant des pouvoirs décisionnels en vertu d'un texte de loi.....	91
ANNEXE B : Liste des commentateurs du document de travail 25 et du présent rapport.....	95
BIBLIOGRAPHIE.....	97
TABLE DE JURISPRUDENCE	105
TABLE DES LOIS	109

Avant-propos

Dans son premier programme de recherches (C.R.D.C., 1972), la Commission de réforme du droit du Canada avait annoncé son intention d'étudier, parmi différents sujets concernant le droit administratif, «les problèmes généraux liés à la procédure devant les tribunaux administratifs» (p. 18). En publiant son deuxième rapport annuel (C.R.D.C., 1973), elle s'était vue forcée d'admettre «que l'on connaît trop peu de choses au sujet du fonctionnement des tribunaux administratifs, que la pratique d'un tribunal ne peut pas être comprise sans étudier le contexte et que les cadres juridiques d'un tribunal ont peu de sens sans une bonne compréhension de sa pratique» (p. 24). C'est pourquoi la Commission avait alors décidé d'entreprendre une série d'études ayant pour but d'illustrer ces «problèmes généraux» et de fournir l'information nécessaire pour jeter les bases d'une réforme.

Ces travaux ont abouti à la publication de deux séries de documents d'étude. La première offre un examen détaillé de onze organismes fédéraux : la Commission d'appel de l'immigration (Hunter et Kelly, 1976), la Commission de contrôle de l'énergie atomique (Doern, 1976), la Commission nationale des libérations conditionnelles (Carrière et Silverstone, 1976), la Commission d'assurance-chômage (Issalys et Watkins, 1977), l'Office national de l'énergie (Lucas et Bell, 1977), la Commission canadienne des transports (Janisch, 1978), la Commission d'appel des pensions (Issalys, 1979), le Tribunal antidumping (Slayton, 1980), le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (Johnston, 1981), le Conseil canadien des relations du travail (Kelleher, 1980), et la Commission du tarif (Slayton et Quinn, 1982). Effectuées à différentes époques et par différents chargés de recherches, ces études avaient néanmoins toutes le même but : décrire la façon dont les organismes administratifs fonctionnent dans la réalité. Malgré certaines limites quant à leur portée et à la démarche utilisée, elles ont apporté une contribution substantielle en vue de mieux comprendre l'activité des organismes administratifs. De même, elles ont permis de démontrer que les «problèmes généraux» que nous visions au départ ne se limitaient pas à de simples difficultés isolées dans la procédure des organismes. En droit administratif, comme dans d'autres domaines du droit, il devient difficile d'établir une distinction bien nette entre les institutions, les règles de fond et la procédure.

La seconde série de documents porte sur des questions qui concernent l'ensemble des organismes. Les chargés de recherches de la Commission ont examiné le contexte politique entourant la prise de décisions par les organismes, ce qui a conduit à la publication de deux documents d'étude (Vandervort, 1980; Slatter, 1982). Par ailleurs, dans des études portant sur l'accès à l'information (Franson, 1979) et la participation

du public (Fox, 1979), les auteurs ont abordé certaines questions liées au rôle des «parties intéressées» dans la prise de décisions par les organismes. Une autre étude a porté sur le rôle de la Cour fédérale en droit administratif (Mullan, 1978). A également été examinée la possibilité d'établir un conseil sur l'Administration qui remplirait de façon permanente une fonction consultative à l'égard du fonctionnement du processus administratif fédéral (Leadbeater, 1980). Dans une autre étude, enfin, l'auteur a dressé l'inventaire de la multitude de pouvoirs discrétionnaires que l'on retrouve dans les *Statuts révisés du Canada* (Anisman, 1975). D'autres études réalisées dans le contexte de ces travaux n'ont pas été publiées. Parmi les divers thèmes examinés, retenons la fonction d'ombudsman (*Analysis of Ombudsman Case Files*, 1975), le concept de cour d'archives (Picher, 1976), l'historique des organismes (Hyson, 1975), ainsi que des questions telles que la composition des organismes (Andrew et Pelletier, 1976), les appels à la Cour fédérale (Leadbeater, 1977), les conflits d'intérêts et la partialité au sein des organismes (Fox, 1981), de même que la codification de la procédure administrative (Hall, 1982; Marvin, 1982). Dans un autre document, on a même préconisé l'adoption d'une approche multidisciplinaire pour la réforme du droit administratif (Doern *et al.*, 1974).

En 1980, la Commission a tenté de faire la synthèse de ces recherches dans son document de travail 25, *Les organismes administratifs autonomes* (C.R.D.C., 1980). Abordant un large éventail de questions, nous avons voulu traiter celles-ci dans la perspective globale de l'ensemble du système administratif fédéral. Nous nous félicitons de ce que les commentaires que le document a suscités provenaient non seulement de juristes mais aussi de représentants d'autres milieux (par exemple, Thomas, 1984), et étaient généralement favorables. Bon nombre de nos recommandations provisoires ont été bien accueillies, parfois même avec enthousiasme. À titre d'outil de consultation, le document de travail s'est avéré fort efficace. Il nous a permis de discuter avec de nombreux intervenants, y compris les organismes eux-mêmes, en vue de préciser notre perception du système. Les consultations se sont poursuivies jusqu'au printemps 1984, époque à laquelle une version préliminaire du présent rapport a fait l'objet de nombreuses séances de consultation. C'est à la faveur de ces rencontres et de ces discussions que bon nombre de nos perceptions et de nos hypothèses concernant le processus administratif fédéral se sont fait jour.

Entre-temps, nous avons continué d'étudier certaines questions que nous avons abordées dans le document de travail 25 (C.R.D.C., 1980), telles que la procédure et les appels administratifs. Nous comptons examiner davantage la possibilité de procéder à certaines réformes institutionnelles, comme la création d'un conseil sur l'Administration et d'un ombudsman fédéral. D'autres aspects de notre programme de recherches actuel, qui n'ont pas été abordés dans le document de travail 25, ont un effet important sur l'activité des organismes administratifs autonomes. Par exemple, nous étudions actuellement certaines questions relatives aux façons d'assurer la mise en œuvre des politiques publiques. Nous avons également commencé à envisager la réforme du statut juridique de l'Administration fédérale, y compris la Couronne, réforme qui aura des conséquences importantes pour les organismes administratifs.

Nous nous sommes intéressés de près aux travaux d'autres organismes portant sur divers aspects de la réforme en matière de réglementation et d'administration fédérales au Canada. Parmi ces organismes, citons la Commission Lambert, le comité Peterson, le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, ainsi que le Conseil économique du Canada. Chacun d'eux a formulé des conclusions et des recommandations qui, à de nombreux égards, rejoignent les nôtres. Par ailleurs, les efforts déployés par d'autres organismes, tels le Bureau de la réforme de la réglementation au Conseil du Trésor, le Bureau du Conseil privé et le Groupe de la réforme administrative du ministère de la Justice, illustrent bien l'intérêt que suscite ce domaine.

Malgré une activité intense au cours de la dernière décennie, la Commission n'a jamais formulé ses conclusions ni sa perception fondamentale au sujet du rôle et de l'activité des organismes qu'elle a étudiés. À cause de la complexité des questions qui se sont révélées au fil de nos travaux, questions qui sont inextricablement enchevêtrées et dont la portée doit être saisie dans un contexte administratif en évolution constante, la préparation du présent rapport s'est avérée une entreprise fort délicate. Toutefois, avec l'avènement d'un nouveau Parlement et d'un nouveau Gouvernement, le moment nous a paru bien choisi pour faire la synthèse des données que nous avons recueillies et des analyses auxquelles nous avons procédé, en offrant une vue d'ensemble qui permette d'examiner dans un cadre plus général un certain nombre de questions liées au droit administratif contemporain. Nous espérons ainsi ouvrir la voie aux réformes à venir, et stimuler l'analyse et l'étude de ces questions importantes par les intéressés, qu'ils soient administrateurs, avocats, juges, parlementaires, fonctionnaires, analystes de l'Administration ou encore, bien entendu, ceux que l'action administrative intéresse directement et qui cherchent à agir sur son orientation.

Dans la préparation du présent rapport, la Commission a pu bénéficier des observations et des conseils d'un grand nombre de personnes. Bon nombre d'entre elles sont énumérées à l'annexe B, mais il serait impossible de nommer tous et chacun de ceux qui ont pu exercer une influence sur l'élaboration de nos conclusions définitives. Notre liste se limite aux personnes avec qui nous avons eu des échanges directs au cours des rencontres et des consultations relatives au document de travail 25 (C.R.D.C., 1980) et aux versions préliminaires du présent rapport.

Nous tenons à signaler tout particulièrement l'apport de deux personnes qui sont décédées avant que nous ayons pu mettre la dernière main au présent rapport. Allan O. Solomon, c.r., ancien président de la Commission canadienne des pensions, nous a fourni une aide et des conseils précieux pendant plusieurs années et a été l'un de nos conseillers spéciaux de 1982 à 1984. Sa perspicacité, son expérience et son bon sens nous ont permis de découvrir plusieurs aspects du processus administratif fédéral qui, sans lui, nous auraient échappé. D'autre part, M. le professeur Jacques Fortin, ancien vice-président de la Commission, avait toujours sous-estimé sa connaissance du droit administratif. Pourtant, sa faculté d'analyse peu commune et son érudition en ce qui a trait aux principes et à la structure de notre système juridique nous ont forcés à remettre nos positions en question et ont influencé la forme et le contenu du présent rapport. Le départ tragique et prématuré de ces deux collègues a été pour nous une perte très lourde.

Enfin, nous tenons à souligner l'aide précieuse que plusieurs personnes ont fournie pour la préparation du présent rapport et dont il n'est pas fait mention ailleurs. Joan Arnold a rédigé les versions préliminaires de certaines parties du rapport. Mary Jane Jones, Alison Harvison Young, Jasper Meyers, Andrew Coombs et David Wilson ont apporté une aide considérable en colligeant les commentaires et la documentation nécessaire, et de diverses autres façons. Laura Zagolin nous a fourni des conseils très utiles sur le plan de la rédaction. Pour sa part, Irene Harrison a accompli une multitude de fonctions administratives et de tâches liées à la publication, au moment où nous achevons la version finale du présent rapport.

CHAPITRE UN

Introduction

La création de la Commission des chemins de fer en 1903 ne laissait en rien présager l'importance qu'auraient les organismes administratifs autonomes quelque quatre-vingts ans plus tard. Nombreux sont ceux pour qui c'est bafouer les traditions de la démocratie parlementaire que de confier un pouvoir décisionnel susceptible de toucher des intérêts publics et privés à un organisme qui n'est ni un ministère ni un tribunal judiciaire. Pourtant, ces organismes se sont multipliés pour répondre à des besoins nouveaux. Sans vouloir poser de jugement de valeur sur leur existence, la Commission croit qu'ils continueront de jouer un rôle important au sein de l'administration publique moderne.

Un examen historique de l'évolution des organismes administratifs autonomes révèle que leur apparition n'est pas attribuable à un processus rationnel visant à résoudre les problèmes de l'administration publique. Ils sont plutôt le produit d'interventions ponctuelles en vue de répondre à diverses questions soulevées par l'évolution rapide de la structure politique et sociale (voir C.R.D.C., 1980, ch. 1; Hyson, 1975; Vandervort, 1980, p. 9-11; Conseil économique du Canada, 1979, ch. 2). Ce type d'organisation gouvernementale, largement inspiré du modèle américain, est un outil particulièrement attrayant lorsque l'État cherche à accroître son intervention sur les plans économique et social¹. Parmi les facteurs que l'on croit généralement à l'origine de la création d'organismes administratifs autonomes, on relève : le désir de transmettre certaines responsabilités politiques particulièrement délicates à des organes autonomes et non partisans; le besoin de spécialisation et de connaissances approfondies dans l'accomplissement de fonctions administratives de plus en plus complexes; l'inaptitude apparente d'une fonction publique, alors plutôt partisane et sans système de carrière, à remplir ces fonctions; enfin, le désir de décharger les tribunaux judiciaires de questions qui, par leur nature ou par la charge de travail qu'elles imposaient, cadraient mal avec le processus judiciaire (voir C.R.D.C., 1980, p. 39-40; Vandervort, 1980, p. 20-23; Slatter, 1982, ch. 2; Dussault et Borgeat, 1984, p. 134-136).

1. On retrouve des organismes administratifs autonomes, sous différentes formes, dans un grand nombre de pays. À titre d'exemple, citons la *Civil Aviation Authority* britannique (voir Craig, 1983, p. 120-123) et le *Australian Broadcasting Tribunal* (voir Administrative Review Council, 1982, p. 9-15). Même les États où l'Administration est fortement centralisée et où il existe un système de tribunaux administratifs, ont parfois recours à des organismes administratifs autonomes sous une forme quelconque (voir Sabourin, 1983).

Les organismes administratifs autonomes, dans leur ensemble, accomplissent de nombreuses fonctions. Dans ce rapport, nous nous attarderons principalement à celle qui correspond à la prise de décisions en vertu d'un texte de loi. Nous entendons par là l'exercice du pouvoir qu'a l'État, en vertu des dispositions de la loi, de déterminer unilatéralement l'existence et l'étendue des droits² et obligations des administrés. Ayant choisi de nous en tenir à cette définition plutôt limitée de la «décision», nous avons exclu de notre propos³ :

- l'exercice de la prérogative royale;
- les décisions accessoires de régie interne liées à l'exercice de pouvoirs énoncés dans les lois;
- les fonctions purement consultatives d'organismes comme la Commission de réforme du droit ou le Conseil économique du Canada;
- les décisions fondées sur des droits et obligations que l'État partage avec les particuliers, telles les décisions liées à l'exploitation d'une entreprise commerciale par l'entremise d'une société de la Couronne⁴;
- les décisions qui ne visent pas les intérêts privés (notamment celles de la Corporation commerciale canadienne, agent contractuel du Canada dans ses rapports avec les États étrangers).

Certes, ces activités sont importantes. La plupart supposent des choix en matière de politiques, et bon nombre d'entre elles ont un effet sensible sur les droits et obligations des particuliers. Dans bien des cas, elles ont une incidence sur les «décisions» au sens où nous entendons ce terme, vu la diversité des tâches qu'un même organisme peut être appelé à remplir⁵. Cela dit, nous croyons que c'est dans le contexte de «décisions» mettant en présence l'intérêt public et les intérêts privés que les problèmes qui nous occupent se posent avec le plus d'acuité.

2. Dans le concept de «droit», nous incluons l'«attente légitime». C'est lord Denning qui semble avoir été le premier à utiliser cette notion dans le contexte d'affaires concernant la justice naturelle. Dans l'arrêt *Schmidt*, [1969] 2 Ch. 149, il a déclaré ce qui suit :

[TRADUCTION]

On peut, dans les cas qui le justifient, obliger un organisme administratif à offrir à la personne visée par la décision l'occasion de faire valoir son point de vue. Il faut pour cela que cette personne ait un droit, un intérêt ou même, selon moi, une attente légitime, dont il serait injuste de la priver sans l'entendre. (p. 170)

Plus tard, dans l'affaire *Breen*, [1971] 2 Q.B. 175 (C.A.), le même thème réapparaît :

[TRADUCTION]

S'il s'agit d'une personne qui a un droit, un intérêt ou une attente légitime, dont il serait injuste de la priver sans une audition ou sans motifs, il y a alors lieu de l'entendre ou de motiver la décision, suivant les circonstances de l'espèce. (p. 191)

Voir également l'affaire *Council of Civil Service Unions*, [1984] 3 W.L.R. 1174, H.L.(E.).

3. Le présent rapport ne vise pas non plus les organismes chargés de l'octroi de subventions. Il se peut que l'exercice de cette fonction constitue une «décision» au sens où nous l'entendons. Toutefois, on connaît trop peu de choses au sujet des règles de droit qui régissent cette activité pour être en mesure d'assimiler celle-ci à une décision, dans le contexte du présent rapport.
4. Certains y verront l'exercice par l'État de son droit de propriété, y compris le pouvoir d'utiliser des ressources et d'en disposer, ainsi que le pouvoir de dépenser.
5. La technique de la création d'un organisme administratif autonome permet d'intégrer diverses fonctions: c'est là un de ses avantages. Toutefois, d'autres soutiennent que cela peut parfois nuire à la capacité de l'organisme d'agir comme décideur indépendant, à moins que des mécanismes particuliers ne soient mis sur pied pour bien distinguer ces différents rôles (voir Slatter, 1982, p. 133 et *infra*, p. 43).

Plus particulièrement, c'est par rapport à la prise de décisions que le concept d'autonomie est le plus galvaudé. Il n'est pas facile de situer les organismes administratifs autonomes qui exercent des pouvoirs décisionnels fondés sur des textes de loi dans la structure politique de l'Administration canadienne. Notre système de gouvernement responsable veut que la fonction exécutive soit remplie par des ministres qui répondent de leurs actes devant le Parlement, et que la fonction «judiciaire» soit exercée par des juges que la tradition historique a immunisés contre les interventions politiques⁶. Or, la nature hybride des organismes administratifs autonomes s'inscrit assez mal dans un tel système. Certains soutiennent que la notion d'indépendance suppose une «attitude judiciaire» et un respect aussi rigoureux des règles du processus que lorsqu'un tribunal judiciaire s'efforce de rendre justice. Et lorsqu'on parle en termes de fonctions «quasi judiciaires» et de «cour d'archives», on se trouve à renforcer cette perception, encore que ces concepts ne soient pas applicables à tous les organismes. Par contre, d'autres observateurs croient qu'un organisme indépendant ne saurait être assujéti à aucune forme de tutelle, et que l'exécutif ne peut en aucun cas être tenu pour responsable envers le Parlement des décisions prises ou des politiques établies par un tel organisme dans l'exercice de son mandat. La plupart, cependant, voient dans la notion d'indépendance un concept vague et changeant qui n'a rien pour aider à comprendre la façon dont les organismes, en tant qu'organes décentralisés, peuvent interagir sur le plan juridique avec les autres institutions de l'État. D'aucuns s'inquiètent de ce que des organismes exerçant des pouvoirs aussi étendus sur les intérêts publics et privés, ne soient pas suffisamment responsables sur le plan politique. D'autres croient qu'une ingérence politique dans les affaires d'un organisme «indépendant» risque de compromettre son aptitude à concilier ces intérêts, et de battre en brèche les raisons mêmes qui motivent le recours à ce genre d'organisation. Les politiciens semblent particulièrement déchirés : ils vantent les avantages de la prise de décisions indépendante et décentralisée, tout en cherchant les moyens de l'influencer. Selon la Commission, ce manque de consensus sur le rôle et le statut juridique des organismes administratifs n'aide en rien ces derniers à remplir les fonctions que le Parlement leur a confiées.

6. Voici ce qu'en dit Blackstone :

[TRADUCTION]

... La liberté publique ... ne peut survivre longtemps dans un État à moins que l'administration de la justice ordinaire ne soit dans une certaine mesure détachée des fonctions législative et exécutive. La rattacher au pouvoir législatif reviendrait à confier la vie, la liberté et le droit de propriété des sujets à des juges arbitraires, dont les décisions ne reposeraient que sur leurs propres opinions, et non sur des principes de droit fondamentaux... Son union au pouvoir exécutif pourrait rapidement entraîner un déséquilibre défavorable au pouvoir législatif... Par conséquent, il importe d'éviter à tout prix, dans un régime constitutionnel libre, l'union de la fonction judiciaire et de la fonction exécutive. (Holdsworth, 1938, p. 417)

Et d'après Holdsworth :

[TRADUCTION]

L'indépendance des juges est et doit demeurer la meilleure de toutes les garanties de stabilité pour un État et ce, pour quatre raisons liées entre elles. Premièrement, cela garantit que les juges, à qui l'on a confié le rôle de définir et de régir les attributions des personnes et organes exerçant des fonctions administratives, accomplissent cette tâche importante avec impartialité. Deuxièmement, cela garantit les libertés des citoyens par rapport à l'action de ces personnes et organes. Troisièmement, cela engendre chez les citoyens l'habitude de se conformer à la loi. Quatrièmement, cela assoit le pouvoir de l'État sur le principe de la suprématie du droit. (p. 644)

Voir également Roman, 1978, p. 68. L'auteur analyse la situation qui existe au Canada par rapport à celle des États-Unis et de l'Angleterre. Il ressort que nous nous situons quelque part entre ces deux extrêmes. Toutefois, cette analyse a été entreprise avant l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui pourrait fort bien avoir rapproché notre position de celle des États-Unis.

Le fait que les décisions des organismes revêtent des formes multiples et soient prises dans des contextes fort différents ajoute à ce dilemme. Les organismes administratifs ne sont pas des «quasi-tribunaux judiciaires⁷». L'exercice de leurs pouvoirs décisionnels correspond habituellement à la poursuite d'un objectif de régulation, si obscur soit-il. L'annexe A énumère à titre indicatif un certain nombre d'organismes investis de tels pouvoirs, que nous croyons devoir inclure dans cette vaste catégorie. On y trouve des organismes dont le pouvoir de décision et le degré de responsabilité dans la formulation de politiques varient considérablement.

On reconnaît généralement qu'à l'intérieur du processus administratif, il y a lieu d'établir une distinction entre les organismes dits «de réglementation» ou «de régulation», et ceux qui rendent des décisions individuelles intéressant les droits et obligations des administrés (souvent appelés organismes «d'adjudication»). Malgré le flottement terminologique qui existe à l'heure actuelle⁸, force nous est de reconnaître que l'on tend de plus en plus à insister sur le fait que parmi les organismes administratifs, certains ont une action plus marquée sur les politiques économiques et sociales. On remarque, notamment au sein des organismes, un net désir de faire en sorte que chaque catégorie soit traitée différemment. Nous sommes sensibles à ce point de vue; du reste, nous y donnerons suite à plusieurs reprises dans ce rapport. Toutefois, la Commission estime qu'il y a lieu d'examiner la prise de décisions administratives en tant que phénomène homogène, plutôt que sous l'angle d'un enchevêtrement de catégories plus ou moins distinctes. Nous croyons en effet que certaines questions concernent l'ensemble des organismes administratifs autonomes et appellent une démarche plus globale.

7. Tel était le cas en Angleterre en 1957. Le Committee on Administrative Tribunals ... (1957, par. 40) déclarait que [TRADUCTION] «il convient de considérer les tribunaux administratifs comme des entités créées par le Parlement en vue de rendre des décisions individuelles, et non comme faisant partie de la machine administrative». La situation est restée essentiellement la même dans ce pays : jusqu'à ce jour, le Council on Tribunals n'a jamais désavoué le rapport du comité.

8. En ce qui concerne le premier type d'organisme, le Conseil économique du Canada a défini la «réglementation», que l'on appelle aussi parfois «régulation», comme «l'imposition par le gouvernement de contraintes destinées à modifier de façon sensible le comportement économique des particuliers dans le secteur privé» (voir Conseil économique du Canada, 1979, p. xi). Les organismes de réglementation agissent habituellement sur des secteurs d'activités entiers ou sur des parties importantes de ceux-ci. Ils opèrent des choix entre des intérêts divergents et jouissent du pouvoir discrétionnaire de modifier la façon dont certains critères sont appliqués à des situations données. Ils peuvent même définir au cours du processus décisionnel les règles et critères à partir desquels ils statuent sur les questions qui leur sont soumises. De façon générale, le mandat que leur confie la loi les oblige à se doter d'une infrastructure relativement importante afin d'être en mesure de remplir des fonctions de recherche, d'administration et de surveillance. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, l'Office national de l'énergie, la Commission canadienne des transports et la Commission de contrôle de l'énergie atomique en sont des exemples bien connus.

D'autre part, la prise de décisions individuelles intéresse de façon beaucoup moins directe l'intérêt public. En général, la structure et le fonctionnement des organismes qui remplissent principalement des fonctions de cette nature ressemblent davantage à ceux des tribunaux judiciaires qu'à ceux des organismes de réglementation. Leur mandat consiste à appliquer aux affaires qui leur sont soumises des règles ou des critères préétablis et prévus par la loi. Ils décident quelles règles s'appliquent et interprètent celles-ci. Ils jouissent parfois d'un certain pouvoir discrétionnaire quant au résultat. Toutefois, l'on s'attend d'abord à ce qu'ils appliquent ces règles dans un domaine de responsabilité que la loi circonscrit de façon assez étroite, et non à ce qu'ils mettent au point des politiques générales. Parmi les organismes de ce type, on compte notamment la Commission d'appel de l'immigration, la Commission d'appel des pensions et le Conseil canadien des relations du travail.

Les organismes inclus dans notre liste ne jouissent pas tous du même degré d'autonomie. Parfois, leur pouvoir de «décision» s'apparente de très près à une fonction purement consultative, fonction que nous avons choisie d'exclure de notre étude. En revanche, le pouvoir *effectif* se trouve parfois chez celui dont la décision est soumise à l'approbation de l'exécutif, ou même chez celui qui remplit une fonction consultative. Nous considérons les organismes qui rendent ce genre de «décisions» comme indépendants, malgré la tutelle exécutive à laquelle ils sont assujettis⁹. De l'avis de la Commission, le public s'attend à une certaine mesure d'indépendance du seul fait que le Parlement choisit de confier un pouvoir décisionnel à un organe situé à l'extérieur de la structure ministérielle; cette attente, à son tour, suppose qu'on prête attention aux préoccupations abordées dans ce rapport.

La Commission offre ici l'ébauche d'un cadre pour la prise de décisions en vertu d'un texte de loi. Cette ébauche repose sur un ensemble de valeurs socio-juridiques d'origines diverses : traditions et aspirations politiques canadiennes, méthodes actuelles de l'administration publique, principes du droit administratif, et principes constitutionnels fondamentaux. Les différents processus par lesquels les organismes administratifs autonomes rendent leurs décisions devraient, selon nous, être caractérisés par un dosage des valeurs qui suivent (voir C.R.D.C., 1980, p. 16-17) :

Autorité des décisions : Lorsqu'un organisme paraît détenir le pouvoir de trancher une question, ceux qui ont affaire à lui ont droit à ce que ce soit bien lui qui rende cette décision, et non un politicien, un juge ou une autre autorité.

Caractère rationnel des décisions : Il importe de donner la place qui leur revient à l'information dont l'organisme dispose, aux intérêts qui, à sa connaissance, sont en cause, ainsi qu'aux objectifs, politiques et critères qui doivent guider sa décision.

Efficacité, économie et rendement : L'organisme doit éviter le gaspillage de ressources humaines ou matérielles dans l'accomplissement de son mandat. L'administration publique draine les ressources tant publiques que privées. Elle exige la recherche constante de méthodes novatrices et plus efficaces.

Équité : Il importe d'accorder à ceux que la décision peut toucher l'attention qui leur revient. Manquer d'équité, c'est renoncer à la confiance et à la crédibilité qui donnent à un processus son intégrité, ainsi qu'à la coopération essentielle à son efficacité.

Intégrité : L'organisme doit agir de manière à respecter les objectifs qui lui ont été fixés et s'employer pleinement à la poursuite de ses buts. Il doit être suffisamment à l'abri des jeux de coulisse pour offrir l'image de la compétence et inspirer la confiance dans l'exécution de ses fonctions. La probité des organismes, ainsi que la confiance et le respect des administrés sont nécessaires au fonctionnement du processus administratif.

9. Nous reconnaissons que certains organismes dits «consultatifs» exercent en fait des fonctions décisionnelles. C'est pourquoi nous avons inclus dans notre propos un organisme comme l'Agence d'examen de l'investissement étranger.

Intelligibilité : Le processus administratif doit être intelligible pour les administrés. Les intéressés doivent savoir à qui s'adresser, dans quel cas, et comment procéder.

Responsabilité : L'organisme doit rendre compte de l'exercice des pouvoirs qui lui permettent à titre d'organe du gouvernement d'agir sur les intérêts publics et privés. Le principe de légalité exige que l'autorité publique ne soit pas exercée de façon arbitraire et que les organismes rendent compte, dans un cadre politique ou juridique, de leurs décisions comme de leurs politiques.

Transparence : Il s'agit de rendre le processus administratif accessible aux administrés, et de leur fournir les moyens de le comprendre. La transparence est essentielle au respect des autres valeurs. En effet, les intéressés y voient une garantie supplémentaire d'équité et de responsabilité.

Ces valeurs tendent à se recouper et à se renforcer mutuellement. Cela dit, le fait d'insister sur l'une d'elles peut parfois avoir pour effet d'en reléguer une autre au second plan. D'autre part, dans un contexte donné, le respect de certaines d'entre elles peut prendre une importance plus marquée. Leur dosage est nécessairement une affaire de choix en matière de politiques. Quoi qu'il en soit, le cadre global entourant la prise de décisions par l'ensemble des organismes devrait les refléter, aussi bien en théorie qu'en pratique. Il faut se rappeler que la mission d'un organisme ne se limite pas à régler les conflits privés. Elle consiste également à promouvoir l'intérêt public, tout en ayant égard aux intérêts privés, de façon à tendre vers un niveau optimal de respect volontaire des politiques établies. Les valeurs que reflète un processus déterminent dans une large mesure la réalisation de cet objet.

C'est dans cet esprit que nous abordons, dans ce rapport, un certain nombre de points chauds du droit administratif contemporain. Au chapitre deux, par exemple, nous verrons comment le droit permet aux autres institutions de l'État d'agir ouvertement sur les objectifs, les politiques et les critères qui guident les organismes dans l'exercice de leurs pouvoirs décisionnels. Nous ne pouvons nous empêcher d'éprouver une certaine inquiétude quant aux effets éventuels de l'intervention judiciaire et exécutive sur l'*autorité* des décisions et l'*intégrité* du processus décisionnel des organismes. Ceux-ci devraient jouir d'une plus grande autonomie dans la formulation des politiques qui orientent leurs décisions. Et si nous recommandons que le rôle des tribunaux judiciaires et du Cabinet sur ce plan soit modifié, c'est que nous estimons que le Parlement lui-même devrait veiller, plus qu'il ne le fait à l'heure actuelle, à ce que les organismes soient rendus *responsables* des politiques qu'ils mettent en œuvre. L'examen de différentes questions relatives à la réglementation, aux directives, aux énoncés de politique des organismes, aux «appels politiques», à l'approbation de l'exécutif et aux «clauses privatives» sert de cadre à une étude plus poussée de ces thèmes.

Au chapitre trois, nous tracerons les grandes lignes d'une réforme de la procédure. Nous insistons sur l'importance de principes directeurs communs prévus par un texte de loi, comme fondement d'un cadre procédural plus rationnel. La Commission est d'avis qu'un tel cadre peut aider à rendre les organismes plus *responsables* de l'exercice

de leurs pouvoirs, et à atteindre un meilleur équilibre entre l'équité d'une part, et l'efficacité, l'économie et le rendement d'autre part. Nous esquisserons un mode d'établissement des règles de procédure qui ferait en sorte que les mécanismes d'«avis», d'«audition» et d'«accès à l'information», entre autres, soient bien adaptés aux besoins spéciaux des organismes. La Commission espère ainsi augmenter leur rendement, tout en assurant un respect suffisant des valeurs que doit promouvoir le processus¹⁰, telles que l'équité et la transparence. Enfin, sur le plan de la procédure, la Commission propose un mécanisme permettant de réduire les disparités inutiles entre les règles des divers organismes, ce qui devrait améliorer l'intelligibilité du système.

Le chapitre quatre traite brièvement de certaines questions connexes mais plus larges. Les chapitres deux et trois ne font que fournir le cadre d'une réforme dont la mise en œuvre dépend nécessairement de facteurs comme la nomination des administrateurs, la durée de leur mandat, le budget et l'organisation. Ces questions conditionnent de façon significative le rendement d'un organisme et à ce titre, elles doivent figurer dans tout programme de réforme qui se veut complet. Nous ne formulerons pas de recommandations spécifiques à leur égard, mais elles devront être examinées en profondeur ultérieurement.

La Commission s'est donné pour but d'offrir une vision systémique du processus administratif, de façon à modifier la perception traditionnelle des juristes qui ont trop souvent tendance à ne le percevoir que sous l'angle du contrôle judiciaire. Dans ce but, nous avons choisi de ne pas insister sur les lacunes qui ressortent parfois à l'occasion d'une affaire. En effet, ce n'est pas rendre justice au rendement d'ensemble des organismes administratifs que d'épiloguer sur leurs faiblesses (voir Angus, 1974, p. 179-180; Dussault et Borgeat, 1984, p. vii-viii). De plus, cette perception tend à perpétuer l'impression que les méthodes proprement judiciaires sont les seules acceptables lorsqu'il s'agit de prendre une décision touchant des intérêts privés. Dans nos propositions de réforme, nous préférons tenir pour acquis que le système administratif fonctionne relativement bien, et ce, même s'il faut l'améliorer afin de renforcer certaines valeurs que nous croyons quelque peu négligées en ce moment.

10. Les notions de processus et de procédure doivent être distinguées. Le processus traduit une notion globale. C'est l'ensemble des étapes franchies dans le temps : élaboration de règles, prise de décisions individuelles ou enquête (voir Law Reform Commission of British Columbia, 1974, p. 8; voir également Issalys, 1979, p. 4; Wiener, 1975, p. 15). Le processus évoque également [TRADUCTION] «les orientations que prend la dynamique entourant la prise d'une décision, eu égard à l'incertitude et à l'évolution du contexte» (voir Doern et Phidd, 1983, p. 34, 95, 567). Il arrive cependant que l'on confonde processus et procédure : voir l'ancienne *Loi antidumping* (S.R.C. 1970, chap. A-15), dont la partie II traitait du processus sous la rubrique de la procédure, et dont la partie III traitait des règles de procédure. D'autre part, la procédure concerne les façons et les méthodes permettant d'accomplir quelque chose, ainsi que les règles applicables à chaque étape (voir Issalys, 1979, p. 4; Wiener, 1975, p. 15). Cependant, une conception plus large de la procédure permet de l'assimiler au processus, si l'on entend par là un vaste ensemble de règles visant, à l'instar de la procédure civile, les organismes de toute catégorie, l'ensemble des avocats et l'administration de la justice, celle-ci incluant les règles de pratique, le déroulement de l'instance, l'appel et les autres recours, l'exécution des décisions et toutes les autres étapes de l'instance (voir *Halsbury's Laws of England*, 1982, Practice and Procedure, par. 1). En résumé, le processus désigne toutes les étapes qui sont franchies sur une certaine période de temps en vue de résoudre un litige ou une question, alors que la procédure embrasse les règles applicables à chaque étape et les façons de procéder.

CHAPITRE DEUX

Un nouveau cadre pour l'élaboration des politiques

Les politiques qui orientent les décisions des organismes se font jour non seulement à la faveur des décisions de ceux-ci, mais aussi par l'action directe d'autres institutions de l'État avec lesquelles ces organismes ont un contact constant. Ainsi, c'est le Parlement qui, dans le texte de loi qui définit le mandat d'un organisme, confère à celui-ci ses pouvoirs et ses attributions fondamentales, de même que certains objectifs à poursuivre. Même si l'on s'accorde généralement pour reconnaître qu'un organisme devrait rendre compte au Parlement de l'exécution de son mandat, en pratique, la mise en œuvre de ce principe baigne dans l'incertitude. À l'heure actuelle, certes, les organismes sont tenus de faire rapport au Parlement de façon périodique, et leurs dirigeants doivent à l'occasion comparaître devant des comités parlementaires afin de fournir plus de détails sur leur activité. En outre, leur budget de dépenses doit être soumis à l'approbation du Parlement. Malgré cela, on compte de nombreux observateurs, y compris des parlementaires, qui sont d'avis que le Parlement devrait jouer un rôle plus direct et plus efficace dans la façon dont les organismes interprètent et exécutent leur mandat. À cette fin, on s'interroge sur la valeur des mécanismes de contrôle actuels du Parlement, et sur l'opportunité d'en créer de nouveaux.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, l'appellation «organisme administratif autonome» évoque un certain degré d'indépendance par rapport à l'exécutif. Dans bien des cas, l'intervention de celui-ci se limite à la nomination des membres, aux budgets et aux rapports annuels. Cela est particulièrement le cas des organismes dont le mandat consiste principalement à rendre des décisions individuelles, surtout si cette fonction est exercée à la manière d'un tribunal judiciaire. Par contre, les organismes dont la mission inclut l'élaboration de politiques dans des contextes particulièrement délicats, notamment les organismes responsables de la régulation d'activités économiques importantes, se trouvent parfois dans une position antagonique par rapport au Cabinet ou à un ministère. La tentation est alors vive pour l'exécutif d'exercer une influence, ouverte (voir le renvoi 79) ou occulte¹¹, sur l'activité de l'organisme.

11. Voir C.R.D.C., 1980, p. 98-100, et notamment à la p. 100, où il est question d'un message «confidentiel» du ministre des Communications de l'époque, M^{me} Jeanne Sauvé, adressé à l'ancien président du CRTC, Harry Boyle. Ce message contenait des commentaires sur l'acceptabilité de Téléstat Canada en tant que membre du réseau téléphonique transcanadien, et avait été transmis tandis que des procédures étaient pendantes devant le CRTC. Nous avons recommandé (voir C.R.D.C., 1980, rec. 4.14) que de telles communications relatives à une instance particulière et faites à l'insu des parties soient versées au dossier.

L'intervention de l'exécutif peut paraître tout à fait anodine : le Cabinet ou un ministre peut simplement prendre ou approuver les règlements qui traduisent en termes concrets le mandat de l'organisme. D'autre part, l'action de l'exécutif peut se faire plus directe et prendre la forme de directives, d'un processus de révision ou de l'approbation de certaines décisions. Certains peuvent y voir une ingérence politique directe, parce que cette action suppose souvent des interventions ponctuelles *a posteriori*. Pourtant, les limites qu'il convient d'apporter à l'intervention directe de l'exécutif sur l'activité des organismes administratifs autonomes, de même que la mesure dans laquelle cette intervention est susceptible de compromettre leur indépendance, suscitent une vive controverse.

Enfin, les tribunaux judiciaires peuvent infléchir les politiques qui sous-tendent les décisions des organismes administratifs. Ainsi, la Cour fédérale peut, à la demande d'une personne lésée, réviser la décision d'un organisme afin de déterminer si celui-ci a outrepassé les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi, commis une erreur de droit ou dérogé aux normes d'équité. C'est également par l'entremise du contrôle judiciaire que les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* influencent maintenant la prise de décisions administratives¹². Bien que dans ce contexte, le but premier du contrôle judiciaire soit de vérifier que l'organisme a bien respecté les limites de son pouvoir, et non de statuer sur le fond des litiges, le pouvoir d'interprétation des tribunaux judiciaires a souvent des effets qui vont au-delà de la décision attaquée et qui influent sur la mise en œuvre du mandat de l'organisme.

La façon dont les institutions que nous venons de décrire exercent leurs pouvoirs, a des effets marqués sur l'activité et l'efficacité de l'organisme, ainsi que sur la manière dont l'organisme est perçu par lui-même, par les agents publics et par les administrés. Pour expliquer cette hypothèse, nous examinerons un certain nombre de processus menant à l'élaboration de politiques pour guider les organismes dans l'exercice de leur pouvoir décisionnel. Ces processus consisteront tantôt dans la législation ou la réglementation, tantôt dans la surveillance et tantôt dans la révision. Leur déroulement fait entrer en jeu diverses institutions. Certains s'accomplissent généralement avant la prise d'une décision; d'autres conduisent à l'élaboration de politiques après que l'organisme a agi. Nous avons évité de les enfermer dans des catégories. Ce qui nous intéresse avant tout, c'est le fait que tous ces processus se traduisent par la formulation de règles normatives destinées à guider la prise de décisions par les organismes. Au fil d'un examen des processus d'adoption des lois, de prise des règlements et d'établissement de règles par les organismes, et après avoir analysé les processus de contrôle parlementaire, exécutif et judiciaire, nous formulerons des observations et des recommandations dont le but ultime est de promouvoir un cadre qui permette l'élaboration de politiques appropriées, tout en protégeant l'intégrité des organismes et en donnant à leurs décisions l'autorité nécessaire.

12. Les cours supérieures provinciales ont juridiction, dans une certaine mesure, à l'égard des organismes fédéraux lorsque la constitutionnalité d'une loi est en cause (voir l'affaire *Jabour*, [1982] 2 R.C.S. 307). Bien qu'en principe, la Charte n'ait rien changé à cet égard, il est probable qu'en pratique, les tribunaux provinciaux demanderont aux organismes fédéraux de rendre des comptes relativement à des questions liées à l'application de la Charte beaucoup plus souvent qu'ils ne le faisaient auparavant.

I. Le processus législatif

Dans un système de démocratie parlementaire comme le nôtre, les organismes administratifs ne peuvent agir que sous l'autorité du Parlement, cela coule de source. Cette autorité est généralement exprimée dans la loi qui crée l'organisme et jette les bases de son mandat, et que l'on appelle «loi constitutive» de l'organisme. Ses dispositions peuvent être assez précises : c'est généralement le cas des organismes chargés de rendre des décisions individuelles. Par contre, surtout lorsqu'il s'agit d'un organisme de réglementation, la loi constitutive peut être vague au point d'exiger seulement de l'organisme qu'il agisse «dans l'intérêt public».

Dans la définition du mandat d'un organisme, une certaine mesure d'imprécision est compréhensible et de fait, inévitable. Il serait irréaliste et impraticable, voire absurde, de s'attendre à ce que le Parlement règle à l'avance les questions que l'organisme aura pour mission de trancher. Par ailleurs, lorsque les matières confiées à l'organisme ont un caractère épineux sur le plan politique, un certain flottement peut être le prix à payer pour que la loi constitutive soit adoptée¹³.

Quoi qu'il en soit, l'imprécision et la confusion devraient être évitées dans toute la mesure possible. Normalement, il ne devrait pas être nécessaire, pour comprendre un texte de loi, de se reporter aux circonstances historiques et politiques qui ont entouré son adoption. Dans son document de travail 25 (C.R.D.C., 1980, p. 60-62), la Commission a critiqué les mandats très larges comme celui que l'on retrouve à l'article 3 de la *Loi nationale sur les transports*, aux termes duquel la Commission canadienne des transports a le devoir de tenir compte, d'une part, des exigences de la concurrence commerciale et, d'autre part, des besoins souvent contradictoires de l'intérêt public, comme la recherche d'un équilibre entre les intérêts régionaux par l'entremise de subventions et de la régulation des tarifs (voir aussi Janisch, 1978, p. 11-21). Un mandat trop vaste peut être une source de confusion pour le gouvernement, les tribunaux et le public, quant aux objectifs et aux priorités que poursuit l'organisme. En effet, les buts que ce dernier se fixe peuvent diverger par rapport à ceux qu'envisageaient initialement le Parlement ou l'exécutif. À long terme, ce phénomène ne peut que militer en faveur d'une surveillance plus étroite de la part du Cabinet sur l'élaboration de politiques par les organismes (voir la Section II.B de ce chapitre).

La confusion sur le plan des objectifs poursuivis par l'organisme peut également engendrer des difficultés de fonctionnement et d'application : elle ouvre la voie à l'incertitude quant aux circonstances donnant lieu à l'application des règles, à l'inégalité dans la mise en application de ces règles, au scepticisme quant aux méthodes et aux objectifs de l'organisme, ainsi qu'à des compromis ponctuels et informels dont la valeur

13. Certains parlent de ce phénomène en termes d'«ambiguïté positive» («*constructive ambiguities*») (voir Hammond, 1982, p. 329). Cet article détermine dans une large mesure le sens de notre réflexion dans cette section et dans celle qui traite des énoncés de politique des organismes.

juridique est pour le moins douteuse. Par exemple, l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* impose au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes le devoir de concilier diverses valeurs économiques, culturelles, politiques et sociales. Pourtant, la loi ne définit pas l'élément principal du contenu télévisé régi par le CRTC, soit le concept de programmation canadienne. Et ce n'est que récemment que le Conseil a jugé opportun d'établir une politique générale pour régler cette question. Cette absence de normes «objectives» a semé l'incertitude chez les détenteurs de licence et les bénéficiaires, a fourni aux détenteurs l'occasion de tergiverser et a suscité, au sein du Conseil, une certaine réticence à recourir aux sanctions prévues par la loi¹⁴.

L'ambiguïté du mandat d'un organisme peut également soulever des difficultés en ce qui touche l'obligation de rendre compte. En effet, l'appréciation du rendement de l'organisme sera d'autant plus difficile pour le Parlement, l'exécutif et le public que ses objectifs seront confus. Des fins équivoques favorisent les litiges et sont de peu de secours aux tribunaux judiciaires chargés de contrôler l'activité des organismes. Un commentateur a proposé le critère suivant : les objectifs prévus par la loi ne seront adéquats que s'ils sont suffisamment précis pour permettre à quelqu'un de manifester son désaccord.

Par conséquent, il importe que *lorsque le Parlement crée un organisme administratif ou modifie la portée de ses attributions, il s'efforce d'exprimer le plus clairement possible, dans une langue simple et sans équivoque, les objectifs fondamentaux que l'organisme doit viser* (voir C.R.D.C., 1980, rec. 3.3, 3.12; Commission royale ..., 1979, rec. 18.3; Slatter, 1982, p. 127-128). Sur le plan juridique, la loi constitutive est la pierre angulaire de l'organisme et, à ce titre, elle devrait dans la mesure du possible encadrer de façon cohérente toute l'activité de celui-ci. Elle doit également être durable, sous peine de freiner l'organisme pendant le déroulement, inévitablement long, du processus de modification. Un avant-projet de loi peut être tenu secret jusqu'à ce qu'il soit déposé devant le Parlement, ce qui ne favorise guère la participation du public au stade préliminaire de l'élaboration des politiques. À cet égard, on ne peut qu'encourager certaines initiatives récentes visant à publier à l'avance certains projets de modifications législatives. Cette pratique pourrait en effet contribuer à réduire les inconvénients du recours aux lois modificatives. Il n'en reste pas moins qu'à cause des exigences du système parlementaire, l'adoption des lois est un processus formaliste et rigide qui se prête mal à la mise en œuvre du moindre changement de politique (voir Hammond, 1982, p. 329).

Cela dit, il n'est pas nécessaire que la loi vise l'exhaustivité dans la description du mandat de l'organisme. En effet, il est impossible de prévoir a priori toutes les subtilités inhérentes aux questions que l'organisme devra trancher. Ce n'est qu'au fil

14. Pour une étude plus approfondie sur ce sujet, voir Clifford, 1983, p. 491 et s., 508 et s. Le CRTC s'est récemment livré à un processus de révision et de consultation publique visant à définir, aux fins de la régulation, le contenu canadien en matière de télévision. Ce processus a conduit à l'adoption de critères pour l'accréditation des émissions canadiennes. Voir CRTC — *Avis public 1984-94, Accréditation des émissions canadiennes*, 118 *Gazette du Canada*, Partie I, p. 3493 (n° 17, 28 avril 1984). Voir aussi Hammond (1982, p. 353-354) qui partage nos inquiétudes à l'égard d'une politique de radiodiffusion mal définie.

d'une activité prolongée que certains problèmes peuvent se faire jour et exiger de nouvelles orientations. Une loi trop détaillée pourrait paralyser l'organisme et l'encombrer d'ambiguïtés, voire de contradictions. Elle risquerait également de limiter sa capacité d'adaptation. Par conséquent, *le Parlement devrait laisser à l'organisme suffisamment de latitude pour lui permettre d'élaborer, avec le temps, des politiques administratives complémentaires. En revanche, la loi devrait être formulée de façon que ce processus d'élaboration graduelle à partir des principes directeurs prévus par la loi se déroule de façon ordonnée et ouverte.* À cet égard, nous avons quelque peu modifié notre position quant à la nécessité de modifier la loi constitutive au fil de l'évolution du mandat des organismes (voir C.R.D.C., 1980, rec. 3.13). Il nous paraît suffisant que les politiques élaborées par l'organisme soient conformes à l'esprit de la loi constitutive, qu'elles soient formulées clairement dans la réglementation et les règles établies par l'organisme, et que des mécanismes assurant le respect de l'obligation de rendre compte soient prévus afin d'assurer que les politiques sont acceptables aux yeux du Parlement, de qui l'organisme tire son pouvoir au départ. Nous reviendrons sur ce point lorsque nous examinerons le processus réglementaire et l'élaboration de règles par les organismes. Cependant, nous restons convaincus de l'utilité qu'aurait la révision périodique des lois constitutives, afin d'éviter que ne se créent, à la faveur des interprétations judiciaires ou administratives, des fossés trop grands entre l'énoncé d'une politique et sa mise en œuvre.

Nous croyons aussi que *l'aval du Parlement est essentiel lorsque des mesures sont prises pour redéfinir le rôle et les attributions d'un organisme.* Le Cabinet ne semble pas avoir abusé du pouvoir dont il dispose actuellement, en vertu de l'article 2 de la *Loi sur les remaniements et transferts dans la fonction publique*, de retirer certaines attributions à un organisme pour les confier à un autre. Il faut par ailleurs reconnaître qu'il serait fastidieux d'exiger la modification d'un texte de loi pour le moindre changement dans les attributions d'un organisme. Toutefois, nous croyons qu'à tout le moins, *l'approbation du Parlement devrait être requise, sous la forme d'une résolution affirmative, chaque fois que ce pouvoir est exercé.* Une règle moins rigoureuse aurait pour effet de minimiser l'ingérence que représente un tel transfert¹⁵.

Enfin, nous croyons que *le Parlement devrait tenter de s'en tenir à des modèles uniformes pour les organismes appelés à remplir des fonctions essentiellement analogues.* Les lois constitutives existantes servent déjà de modèles, mais on y trouve des incohérences imputables à divers facteurs : elles sont rédigées à différentes époques, par différents rédacteurs, sur l'avis de différentes personnes, et dans des contextes politiques différents. Il peut évidemment être plus difficile qu'il ne le paraît à première vue d'en

15. Ainsi, nous verrions d'un assez mauvais œil des pouvoirs comme ceux que prévoient les paragraphes 3.1(1) et 3(4) du projet de loi C-33 de 1977. Du reste, nous ne voyons pas l'utilité de pouvoirs de transfert autres que ceux que l'on trouve déjà dans la *Loi sur les remaniements et transferts dans la fonction publique*. La Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (1979, rec. 18.8) partage notre point de vue sur la question.

arriver à une méthode plus systématique et rationnelle pour la rédaction des lois constitutives. Cependant, celles-ci y gagneraient en intelligibilité si l'on permettait aux rédacteurs d'intervenir plus tôt dans le processus de planification, et si l'on utilisait des listes de contrôle et des dispositions témoins (voir C.R.D.C., 1980, rec. 3.1, 3.4, 3.5; Slatter, 1982, p. 126-127).

II. Le processus réglementaire

Lorsque le Parlement accorde dans une loi le pouvoir de prendre des règlements, il délègue de ce fait certains pouvoirs sur les politiques applicables à un domaine d'activité administrative. Pour cette raison, le principe même de la délégation a parfois été vivement critiqué. Certains l'ont associé au déclin de la démocratie parlementaire et ont vu poindre à l'horizon la menace de l'autoritarisme (voir Hewart, 1929, p. 14; Allen, 1931; Tellier, 1982; Tellier, 1983). De façon générale, toutefois, cette position est aujourd'hui considérée comme désuète. Pour des raisons que nous avons déjà expliquées, le Parlement ne dispose pas des moyens matériels suffisants pour que l'on puisse se passer de mesures intermédiaires entre le texte de loi et la décision individuelle. Et d'ailleurs, même la législation subordonnée comporte certains avantages. Notamment, elle encourage l'égalité des administrés devant l'application des règles et permet aux intéressés de mieux comprendre les raisons qui ont motivé le décideur. Ainsi, utilisée à bon escient, la prise de règlements peut contribuer à promouvoir des valeurs comme la responsabilité, l'intelligibilité et l'équité.

Pour peu que l'on fasse preuve d'une certaine ouverture d'esprit, le processus réglementaire peut fournir à ceux qui cherchent à influencer le choix de critères décisionnels le moyen de participer à leur élaboration. C'est ce qui ressort des expériences récentes entourant la publication d'un état des projets de règlements. Quatre organismes administratifs autonomes ont participé volontairement à ce programme¹⁶. Les organismes semblent prêts à discuter de certains aspects de la réglementation proposée et à présenter un éventail de solutions, plutôt que d'agir d'autorité. De fait, l'existence même de cet état des projets de règlements semble avoir suscité chez les administrés de nouvelles attentes quant à leur faculté de participation, et semble avoir encouragé les autorités réglementantes à prendre davantage en considération l'opinion des intéressés.

16. L'*État des projets de réglementation* a été publié pour la première fois en mai 1983, à titre de supplément de la *Gazette du Canada*, et depuis, en mai et en novembre de chaque année. Il contient un sommaire des règlements proposés ou envisagés par divers ministères et par la Commission de contrôle de l'énergie atomique, le CRTC, la Commission canadienne des transports et l'Office national de l'Énergie (ce dernier publie également, de sa propre initiative, un état trimestriel). On y fait état des projets de règlements ou d'énoncés de politiques, ou encore des modifications que l'on se propose d'apporter à ceux-ci. Chaque projet est accompagné d'une brève description du problème à résoudre, des fondements légaux de la mesure envisagée et, le cas échéant, de toute analyse préparée et pouvant être obtenue au sujet des effets socio-économiques éventuels de cette mesure. Il indique également le nom de la personne-ressource de qui on peut obtenir de plus amples renseignements. Alors que la participation des ministères est obligatoire, celle des organismes est facultative (voir *État des projets de réglementation*, novembre 1983, supplément de la *Gazette du Canada*, Partie I, p. 4 (19 novembre 1983). Des recommandations semblables avaient été faites par le Comité spécial sur la réforme de la réglementation (voir Canada, Chambre des communes ..., 1980, p. 7-8) et par le Conseil économique du Canada (1979, p. 86-90; 1981, p. 159).

Cette initiative est venue renforcer les efforts concertés accomplis au cours de la dernière décennie pour promouvoir l'utilisation d'une procédure de consultation avec avis préalable. Une vingtaine de lois¹⁷ permettent maintenant cette forme de participation dans l'élaboration des règlements. Par ailleurs, certains organismes ont, de leur propre initiative, mis sur pied des procédures de consultation avec avis préalable sans que la loi les y oblige¹⁸.

Dans son document de travail 25 (voir C.R.D.C., 1980, rec. 5.10), la Commission avait fortement appuyé cette forme de participation. Les efforts qui ont été accomplis depuis nous semblent très encourageants. La participation directe paraît s'inscrire plus facilement dans le processus réglementaire que dans le processus législatif. Il est donc essentiel que les organismes administratifs assument une responsabilité de premier plan à cet égard. *La participation des administrés élargit les horizons de l'organisme appelé à trancher des questions en matière de politiques susceptibles d'avoir des effets importants pour l'intérêt public et les intérêts privés. En permettant la remise en question des idées, la participation favorise l'équité et l'efficacité du processus administratif. Elle favorise également la responsabilité : la publicité d'un processus est en soi une forme de contrôle. Enfin, la participation des intérêts publics et privés peut, au sein de l'organisme, renforcer le sentiment de légitimité et encourager le sens de l'initiative.* L'on tend aujourd'hui à exagérer l'importance de l'obligation de rendre compte des représentants élus comme seule source de légitimité dans l'élaboration des politiques publiques. Poussée à l'extrême, cette attitude risque de freiner l'initiative des organismes, d'où la nécessité d'une solution plus modérée, comme le fait d'offrir aux intéressés l'occasion raisonnable de participer au processus réglementaire (voir C.R.D.C., 1980, rec. 5.1).

17. *Loi de 1980 remaniant la législation bancaire*, par. 315(3); *Loi sur la radiodiffusion*, par. 16(2); *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada*, par. 20(2) et 54(2); *Loi sur le Bureau canadien de la sécurité aérienne*, par. 30(3); *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*, art. 19; *Loi sur les sociétés commerciales canadiennes*, par. 254(2); *Loi sur l'inspection de l'électricité et du gaz*, par. 28(2); *Loi canadienne sur les droits de la personne*, par. 19.1(3); *Loi sur les normes de consommation de carburant des véhicules automobiles*, par. 4(1); *Loi sur la sécurité des véhicules automobiles*, art. 9; *Loi sur la sécurité des pneus de véhicules automobiles*, art. 9; *Loi de 1980 sur les subventions aux municipalités*, par. 8(3); *Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz*, par. 12.1(1); *Loi sur la Société canadienne des postes*, par. 17(3); *Loi sur les dispositifs émettant des radiations*, par. 11(2); *Loi de la Convention sur la sécurité des conteneurs*, par. 3(3); *Loi dérogatoire de 1979 sur les conférences maritimes*, par. 16(3); *Loi sur les terres territoriales*, al. 19.1b); *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*, par. 22(1); *Loi sur les poids et mesures*, par. 10.1(1).

Soulignons l'introduction d'analyses des effets socio-économiques dans les domaines de la santé, de la sécurité et de l'équité (voir Canada, Parlement 1984, par. 37).

18. Parmi ces organismes, on compte la Commission de contrôle de l'Énergie atomique qui, en 1981, a commencé à diffuser des «documents consultatifs» portant entre autres sur des propositions de nouveaux règlements et de critères de sécurité. La Commission envoie ces documents par la poste aux intéressés et invite ceux-ci à lui faire part de leurs commentaires. Normalement, elle ne reçoit que des commentaires écrits, mais elle a aussi tenu des réunions lorsque cela s'est avéré nécessaire. Ainsi, en février 1984, des réunions publiques et privées ont eu lieu concernant un projet de règlement sur la sécurité physique. À notre connaissance, l'Office national de l'Énergie et la Commission canadienne des droits de la personne ont aussi adopté des pratiques semblables.

Pour être «raisonnable», la possibilité de participer devrait être réelle, publique et proportionnée à l'importance de la question. Elle devrait être la même pour toutes les parties en cause¹⁹, et avoir lieu suffisamment tôt pour être utile, sans toutefois paralyser l'organisme dans la poursuite de ses objectifs généraux en créant des délais excessifs. Il importe de trouver une façon de défrayer la participation des intéressés, afin d'offrir des chances égales à toutes les parties en cause. Dans cette optique, diverses solutions sont possibles : les subventions directes du gouvernement, l'octroi de dépens, comme le fait parfois le CRTC dans le domaine des télécommunications, l'appui financier aux organisations d'aide juridique, la défense par les fonctionnaires des intérêts concernés. L'expérience démontre qu'aucune de ces solutions n'est irréprochable. L'importance de la question justifie néanmoins que le gouvernement poursuive ses efforts pour aider les organismes à élaborer des méthodes adaptées à leur situation particulière (voir C.R.D.C., 1980, p. 116-121).

La prolifération des règles et règlements s'est révélée une source d'inquiétude au cours des dernières années. Pourtant, nous croyons que dans le contexte de la fonction décisionnelle, le pouvoir réglementaire a probablement été sous-utilisé. En effet, si on le compare au processus législatif, le processus réglementaire peut s'avérer plus souple et plus efficace, et se prêter plus facilement à la participation directe. Il permet la formulation, dans un texte de loi, d'objectifs durables mais suffisamment flexibles pour permettre à l'Administration d'évoluer avec les circonstances. Le Parlement peut alors se consacrer aux aspects essentiels et laisser à d'autres le soin de régler les détails. Cette façon de procéder permet d'éviter la réouverture de longs débats politiques à la Chambre des communes à propos de la moindre modification législative. En outre, elle permet d'éviter la répétition inutile de discussions théoriques dans les cas individuels. Cela reste vrai, peu importe que le Gouvernement favorise une politique d'intervention ou de laisser-faire. Enfin, signalons que cela ne constitue pas, pour le Parlement, une abdication de ses pouvoirs, comme nous le verrons lorsque nous examinerons le contrôle parlementaire.

D'un autre côté, la législation déléguée n'est pas nécessairement la solution appropriée dans tous les cas. De fait, cette technique n'a pas d'application pour plusieurs organismes chargés de rendre des décisions individuelles dans certains domaines spécialisés. Par contre, lorsqu'un organisme se voit confier un mandat où l'élaboration de politiques et la prise de décisions vont de pair, la réglementation est un moyen utile pour structurer et communiquer ces politiques.

19. Récemment, la Société canadienne des postes a arrêté, en pratique, une définition du terme «lettre» avant d'avoir suivi la procédure de consultation avec avis préalable prévue par la loi, et après n'avoir consulté que certains utilisateurs majeurs du système postal. Il est important que la procédure de consultation avec préavis ne devienne pas trop formaliste, mais conserve une utilité pratique.

A. Les règlements

La plupart des organismes administratifs n'ont que peu d'autonomie sur le plan réglementaire. Certes, le Conseil canadien des relations du travail, la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, de même que la Commission canadienne des transports, peuvent librement prendre certains règlements²⁰. Mais le plus souvent, hormis les règles de procédure, les règlements qui régissent l'activité des organismes administratifs sont pris ou approuvés par le Cabinet ou par un ministre. Cependant, c'est généralement l'organisme lui-même qui élabore les règlements, l'exécutif ne jouant alors qu'un rôle purement formel (voir Slatter, 1982, p. 94).

Aux termes de la *Loi sur les textes réglementaires*, les projets de règlement doivent être soumis au greffier du Conseil privé qui, avec l'aide du sous-ministre de la Justice, les examine afin de s'assurer qu'ils soient conformes à la loi habilitante, qu'ils ne comportent pas un usage inhabituel de pouvoirs, qu'ils ne portent pas indûment atteinte aux libertés publiques et qu'ils soient formulés conformément aux normes établies (par. 3(2)). Par la suite, les règlements sont enregistrés et publiés (art. 6 et 11). En outre, tous les textes réglementaires sont «soumis en permanence» au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, qui les examine sur les plans de leur qualité rédactionnelle, de leur conformité avec la loi habilitante, du respect des droits de la personne et, dans une certaine mesure, de leur contenu²¹.

Nous sommes d'accord avec les grandes lignes du système actuel. Il comporte néanmoins certaines difficultés qui pourraient éventuellement être réglées grâce à une plus grande autonomie des organismes administratifs sur le plan réglementaire. Cela pourrait réduire le dédoublement des efforts qui semble exister à l'heure actuelle et éliminer l'irritation que manifestent souvent les organismes, notamment les plus importants à qui la loi confère le pouvoir de prendre eux-mêmes des règlements. En effet, leurs projets de règlement doivent être soumis à un processus long et fastidieux au bureau du Conseil privé, lequel est toujours surchargé et à court de personnel, tout comme si ces organismes ne jouissaient d'aucun pouvoir autonome. Ce mécanisme de filtrage leur apparaît donc importun et incompatible avec la spécialisation du mandat que le Parlement leur a confié. Ils estiment que les fonctionnaires chargés d'examiner

20. *Code canadien du travail*, art. 117; *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, art. 19; *Loi sur la radiodiffusion*, al. 16(1)b); *Loi sur l'aéronautique*, art. 14; *Loi nationale sur les transports*, art. 26, 42, 46; *Loi sur les chemins de fer*, art. 91, 94, 110, 116, 119, 189, 193, 206, 221, 225, 238, 239, 249, 262, 268, 270, 278, 291, 294, 296, 306, 310, 320, 322, 330, 339, 347.

21. *Loi sur les textes réglementaires*, art. 26. À strictement parler, le Comité n'examine pas le bien-fondé d'un règlement ou de la politique qui le sous-tend (voir Canada, Parlement ..., 1980, par. 19; Canada, Chambre des communes ..., 1980, p. 26). En réalité, toutefois, l'examen du règlement au regard du critère de «l'utilisation inhabituelle ou inattendue d'un pouvoir» constitue pour ainsi dire un examen quant au fond. Pour une étude de l'importance que revêt l'examen de la «législation déléguée», ainsi qu'une description du processus au Royaume-Uni, on pourra consulter Wade et Phillips, 1977, p. 570-579.

les règlements connaissent mal les subtilités de la régulation et que même si le travail de ces fonctionnaires porte principalement sur la forme, il peut avoir des effets importants sur le fond et, partant, sur l'accomplissement de leur mandat.

Malgré ces difficultés, l'on aurait tort de conclure à la faillite du système actuel. Cela dit, on pourrait envisager d'exempter des mesures de filtrage préliminaires les règlements élaborés par les organismes et soumis à un processus de consultation avec avis préalable avant leur adoption. On peut vraisemblablement penser que les personnes directement touchées par le règlement se seront assurées que celui-ci est bien conforme aux normes minimales applicables à la réglementation. Obliger les organismes à procéder à de longues consultations préliminaires, pour ensuite se soumettre au contrôle d'un organe central, semble compliquer et retarder indûment le processus réglementaire, d'autant plus que bon nombre des critères appliqués au stade de la consultation préliminaire seront repris par la suite, soit au moment de l'examen effectué par le Comité mixte après l'enregistrement du règlement, soit au moment du contrôle effectué par le ministre de la Justice conformément à l'article 3 de la *Déclaration canadienne des droits*. Bien entendu, cette dispense risque d'entraîner certaines disparités sur le plan de la présentation et de la rédaction. Bien que cela soit regrettable, compte tenu de l'importance qu'il convient d'attribuer à la rationalisation des mandats des organismes et de leurs règles de procédure (voir pages 53 à 58 du présent rapport), nous croyons que l'engorgement actuel pose plus de problèmes que d'éventuelles variations rédactionnelles²². S'il s'avère impossible de mettre au point un processus central d'examen qui soit à la fois rapide et efficace, notre solution apparaît comme un compromis acceptable. Les organismes administratifs se sentiraient moins frustrés dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire, et l'allègement de la charge de travail au service juridique du Conseil privé permettrait à celui-ci de consacrer ses maigres ressources aux règlements établis par le gouvernement.

Nous croyons qu'un projet-pilote devrait être mis sur pied pour vérifier cette hypothèse. On pourrait soustraire à l'application des mécanismes précédant l'enregistrement et la publication, les règlements établis par des organismes et soumis à un processus de consultation publique avec avis préalable. Bien que la *Loi sur les textes réglementaires* prévoit la possibilité d'exempter certains règlements de l'application de ses dispositions (al. 27a) et b)), il serait peut-être nécessaire d'élargir les catégories d'exemption actuelles pour rendre possible la réalisation de ce projet.

Par ailleurs, le problème que nous venons d'examiner soulève une question plus générale : devrait-on accorder à un plus grand nombre d'organismes le pouvoir d'établir des règlements? Le plus souvent, c'est l'organisme qui présentera une demande de règlement, qui préparera un projet à cet effet et qui procédera aux consultations nécessaires. Pourtant, l'organisme ne peut donner à son projet aucun caractère officiel. Cet état de choses est en partie attribuable à une façon de voir nos traditions constitutionnelles suivant laquelle la responsabilité politique doit passer par la voie de l'exécutif.

22. Soit dit en passant, les États civilistes n'ont même pas de corps spécialisés de rédacteurs de loi. Par ailleurs, hormis le Canada, aucun État de common law ne dispose d'un service centralisé de rédacteurs de règlements.

Il répond par ailleurs au caractère politiquement délicat de certaines questions pouvant avoir des répercussions économiques importantes ou présentant une dimension interministérielle, ou encore susceptibles d'intéresser la protection du public ou les droits fondamentaux.

Nous ne prétendons pas avoir trouvé un critère qui permette de déterminer quand il convient de confier la responsabilité d'une question en matière de politiques à un organisme administratif autonome. Nous croyons cependant que lorsque la loi habilitante allie l'élaboration de politiques à la prise de décisions, il existe au moins trois raisons qui militent en faveur de l'autonomie de l'organisme sur ce plan. Premièrement, l'intervention systématique de l'exécutif pourrait compromettre à certains égards l'intégrité des décisions de l'organisme (voir la section V.B du présent chapitre). Deuxièmement, si le Parlement considère la participation directe comme une dimension importante de la fonction décisionnelle de l'organisme, le refus de reconnaître toute autorité aux politiques élaborées par lui pourrait avoir un effet néfaste sur la qualité de cette participation. En effet, les intéressés seront peu enclins à participer si la décision finale revient à quelqu'un d'autre. Troisièmement, le règlement peut avoir un caractère très technique et présenter peu d'intérêt pour le Cabinet, de sorte que son étude par celui-ci entraînerait des pertes de temps inutiles.

Pourtant, des considérations impérieuses pourraient justifier le maintien d'un contrôle politique serré sur la prise de règlements. Dans cette hypothèse, le Cabinet devrait-il avoir la responsabilité d'élaborer les règlements? de les approuver? Devrait-il détenir un pouvoir résiduel lui permettant de les désavouer? Devrait-il n'avoir aucun rôle à jouer dans le processus? Les réponses à ces questions sont bien sûr fonction de choix politiques. Il ne saurait y avoir de règle absolue. La Commission est cependant d'avis que le Parlement ne devrait pas poser comme règle que l'exécutif doit exercer un contrôle systématique sur toute la législation déléguée. Bien au contraire, nous croyons qu'en principe, *lorsqu'un organisme a la responsabilité de mettre au point, par règlement, l'ensemble ou une partie des politiques devant orienter ses décisions, il devrait pouvoir agir sans l'approbation de l'exécutif* (voir *contra*, Commission royale ..., 1979, rec. 18.4). Il ne s'agit pas ici de supprimer totalement le contrôle qu'exerce le gouvernement (voir la section II.B du présent chapitre). Par ailleurs, la création d'un pouvoir de désaveu semblable à celui que prévoit l'article 8 de la *Loi sur les textes réglementaires* pourrait aussi être envisagée.

Le Parlement est la source du pouvoir réglementaire, et c'est donc à lui que les organismes administratifs devraient rendre compte de l'exercice de ce pouvoir. Dans cet esprit, *le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, qui soit dit en passant, accomplit un travail admirable²³, devrait continuer d'être saisi d'office de tous les règlements établis par les organismes administratifs.*

23. Signalons que la définition de «texte réglementaire» est excessivement technique et truffée d'exceptions. En outre, le ministère de la Justice lui a donné une interprétation restrictive qui empêche le Comité de déterminer par lui-même s'il a compétence pour examiner un texte donné (voir C.R.D.C., 1980, p. 74-76; Canada, Parlement ..., 1977, p. 51-52). On a déjà proposé d'établir une seule catégorie de textes réglementaires et d'abolir la définition de «règlement» contenue dans la *Loi sur les textes réglementaires*. D'autre part, certains ont recommandé de permettre l'examen de toute la réglementation en élargissant la définition de «texte réglementaire» (voir Canada, Parlement ..., 1984, par. 57-61).

Le Comité s'est montré en mesure, au moyen de négociations, d'assurer la conformité des textes réglementaires par rapport aux objectifs généraux de la *Loi sur les textes réglementaires*. Pour notre part, cependant, nous irions plus loin. *Nous recommandons l'institution d'une règle d'application générale qui permette au Parlement de désavouer tout texte réglementaire sans avoir à recourir à une loi spéciale. Selon nous, cette mesure présenterait de grands avantages sur le plan fonctionnel et sur le plan symbolique.* D'une part, en effet, l'on se trouverait à renforcer le principe voulant que, sous réserve de la Constitution, le Parlement, de qui émane le pouvoir législatif, est l'arbitre ultime de la validité de son exercice. Or, à l'heure actuelle, ce principe semble avoir perdu de sa vigueur à cause des pouvoirs de surveillance étendus que le Parlement a délégués à l'exécutif. Sur le plan fonctionnel, d'autre part, le Parlement est déjà le forum qui convient à l'appréciation de l'utilisation du pouvoir législatif; on peut y avoir recours à la méthode de la confrontation afin d'assurer le respect des règles qu'il a établies pour la prise des règlements. Plusieurs lois permettent au Parlement de «révoquer un texte réglementaire ou en empêcher la mise en application ou son maintien en refusant de l'affirmer» (voir Canada, Parlement ..., 1984, par. 22). Pour qu'il soit bien clair que c'est au Parlement que les organismes administratifs doivent répondre en dernier ressort de l'exercice de la fonction réglementaire, la Commission estime qu'il faudrait généraliser ce pouvoir en modifiant la Loi sur les textes réglementaires²⁴.

C'est au Parlement qu'il appartient de fixer les modalités d'exercice de ce pouvoir, et nous préférons laisser aux spécialistes le soin de faire des propositions à cet égard. Nous ne nous permettrions pas de suggérer un mécanisme qui alourdirait l'horaire déjà surchargé du Parlement, ou qui permettrait la manipulation partisane des règles

24. Rappelons que le Règlement de la Chambre ne prévoit pas de procédure de désaveu (voir Slatter, 1982, p. 93-94). Au Québec, le comité Vaugeois (1983) a été établi pour étudier le rôle de l'Assemblée nationale en matière de réglementation et afin de déterminer les méthodes appropriées à l'exercice de ce rôle. Le Comité a reconnu, entre autres, qu'un processus de désaveu aurait un effet persuasif considérable sur ceux qui parrainent la réglementation, en les encourageant à se conformer aux attentes des membres de l'Assemblée (voir Québec, Assemblée nationale ..., 1983, p. 104 et s.).

En Australie, les parlementaires ont le pouvoir de désavouer un règlement en votant une motion à cet effet, lorsque le comité chargé de contrôler la réglementation en recommande le désaveu après avoir épuisé les méthodes informelles de persuasion. Tout parlementaire peut déposer une motion de désaveu. Celle-ci doit être débattue et votée dans les quinze jours de session suivant l'avis, sans quoi le règlement est réputé avoir été désavoué (voir Québec, Assemblée nationale ..., 1983, p. 104-105).

Au Royaume-Uni, il n'est pas rare que la loi habilitante prévoit qu'un texte déposé en Chambre peut être désavoué au moyen d'une «procédure de résolution négative». Dans les quarante jours qui suivent le dépôt du texte, un membre peut déposer une motion d'annulation. Certains textes réglementaires doivent être confirmés par les deux Chambres ou l'une d'entre elles. Enfin, un membre qui entend remettre en question un texte dont le dépôt n'est pas requis peut toujours adresser une question au ministre responsable ou tenter de soulever l'affaire au cours d'un débat. Les motions d'annulation sont rarement adoptées. Toutefois, en 1972, les règles sur l'immigration ont été rejetées parce que certains membres conservateurs de l'arrière-ban refusaient d'accorder aux ressortissants de la Communauté économique européenne une préférence par rapport à ceux des pays du «vieux Commonwealth» (voir de Smith, 1981, p. 345-347).

d'attribution du temps réservé aux débats parlementaires. Nous sommes persuadés, cependant, que les règles du Parlement pourront être accommodées à ce processus de désaveu²⁵.

B. Les «directives en matière de politiques»

Il existe d'autres manifestations du pouvoir réglementaire, généralement connues sous le nom de directives «ministérielles» ou «exécutives»²⁶. Il s'agit en fait de lignes de conduite fondées sur une disposition législative spécifique, et émises dans un document formel par le Cabinet ou un ministre²⁷, qui obligent un organisme à se conformer à la politique que le gouvernement a choisi d'adopter sur une question précise²⁸.

25. La Commission d'étude de l'Assemblée nationale a recommandé qu'une commission spéciale fasse rapport à celle-ci dans un délai déterminé, et que lorsque les négociations avec les promoteurs d'un règlement échouent, la Commission puisse recommander la modification ou le désaveu du règlement (voir Québec, Assemblée nationale ..., 1983, p. 130-131). Au moins cinq membres provenant de deux formations politiques pourraient s'autoriser d'un rapport défavorable pour déposer une motion de désaveu qui, à moins d'être défaire dans un délai déterminé, rendrait le règlement inopérant. L'on pourrait de toute évidence rendre les mesures de désaveu plus acceptables si l'on obligeait la formation politique qui dépose la motion à débattre celle-ci pendant le temps qui lui est alloué en Chambre. On pourrait aussi envisager la possibilité de renvoyer le texte à un comité spécialisé dont le rôle serait de filtrer les motions de désaveu avant que celles-ci ne soient présentées à la Chambre.

26. On trouvera quelques exemples de directives dans la table des lois du présent rapport.

27. L'article 25 de la *Loi d'urgence de 1979 sur les approvisionnements d'énergie* est un cas apparemment unique : il permet à l'Office national de l'énergie d'émettre des directives à l'endroit de la Commission canadienne des transports.

28. La notion de directive reste floue. On ne s'entend pas sur sa nature même et par conséquent, les opinions divergent quant à son statut juridique. Selon nous, cette notion désigne quatre réalités qu'il convient de distinguer.

Premièrement, la directive peut désigner l'énoncé de politique informel émis par le gouvernement ou l'organisme lui-même. Les énoncés expriment des objectifs, mais ne sont pas autorisés explicitement par la loi; ils n'ont donc aucune force obligatoire sur le plan juridique ni sur le plan interne. Ils ont néanmoins une grande importance au regard des questions auxquelles les organismes font face, et ceux-ci en tiennent compte dans leurs décisions, dans la mesure où le permet le mandat que la loi leur a assigné. On retrouve de tels énoncés, notamment dans les discours ministériels et dans des programmes gouvernementaux tel le récent programme anti-inflation «six et cinq» et le programme énergétique national.

Deuxièmement, il existe des directives administratives qui ont un effet normatif interne mais dont l'application ne peut être assurée par les tribunaux. Leur utilisation n'exige pas l'autorisation de la loi. Lorsqu'elle est effectivement autorisée par la loi, la directive ne confère aucun droit aux tiers qui pourraient éventuellement être lésés par le non-respect de la directive. Ainsi, dans le contexte du système correctionnel, la Cour suprême du Canada a refusé de sanctionner l'application de directives administratives, et ce, malgré le fait que les prisonniers concernés avaient été directement lésés par l'inobservation de la directive (voir l'affaire *Martineau*, [1978] 1 R.C.S. 118). On a souvent recours aux directives administratives afin de diffuser une politique administrative au sein du personnel d'un ministère. Elles permettent également aux organismes d'établir des normes générales en matière administrative (voir aussi l'affaire *Monty*, C.S., 84-08-28, J.E. n° 84-846; Dussault et Borgeat, 1984, p. 417-431; Dussault, 1983).

Troisièmement, il existe des énoncés de politique obligatoires sur lesquels nous reviendrons plus tard (voir la section III du chapitre deux du présent rapport). Il s'agit en fait de limites qu'un organisme impose lui-même à l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires. Ils n'ont pas en soi de caractère normatif à l'égard des tiers mais ils lient le décideur : les tribunaux judiciaires peuvent forcer l'organisme à s'y conformer.

Quatrièmement, viennent les directives visées dans la présente section. Étant de la nature d'un règlement, elles lient tous les intéressés. Le pouvoir de les émettre n'existe que s'il est prévu par la loi.

Actuellement, trois des organismes que nous avons étudiés sont assujettis à l'émission de telles directives obligatoires : la Commission de contrôle de l'énergie atomique, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et, de façon plus limitée, l'Office national de l'énergie²⁹. Il s'agit d'organismes de réglementation dont le vaste mandat prête à interprétation et permet l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire considérable. Leur champ de compétence recoupe celui de certains ministères, ce qui ouvre la voie à l'intervention de l'Administration centrale dans l'élaboration des politiques au sein de ces organismes.

L'emploi des directives a suscité de vives controverses. Elles ne sont utilisées que rarement³⁰, lorsqu'un simple énoncé de politique paraît insuffisant. Les avis sont partagés en ce qui a trait à leur opportunité et à leur utilité en vue d'une diffusion expéditive des politiques gouvernementales (voir Roman, 1981; Rankin, 1985; Townsend, 1984). Certains souhaiteraient en voir l'utilisation généralisée dans le domaine de la régulation; d'autres s'y opposent farouchement.

Par exemple, d'aucuns soutiennent que le pouvoir d'émettre des directives compromet l'indépendance de l'organisme et l'intégrité de son action. D'autres exigeraient que l'Administration s'adresse au Parlement chaque fois qu'elle désire opérer un changement de politique administrative (voir Roman, 1981, p. 5-157). Nous souscrivons à cette position pour ce qui concerne les changements importants touchant les objectifs fondamentaux d'un organisme. La caution du Parlement peut en effet donner à ces changements un surcroît de légitimité qui, à son tour, favorise la poursuite des objectifs qui sous-tendent la modification. Cependant, le processus parlementaire peut être lent, et il reste soumis à des impératifs partisans qui ne permettent pas toujours l'élaboration expéditive des politiques.

29. Voir l'article 27 de la *Loi sur la radiodiffusion*, l'article 7 de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, ainsi que l'article 22 de la *Loi sur le pipe-line du Nord*. L'exécutif peut aussi émettre des directives à l'égard d'autres organismes. C'est le cas notamment de l'Office de stabilisation des prix agricoles (voir l'article 4 de la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles*) et de la Commission canadienne du lait (voir l'article 11 de la *Loi sur la Commission canadienne du lait*). Le paragraphe 11(4) de la *Loi sur les ressources en eau du Canada* est un cas apparemment unique en ce qu'il confère au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources le pouvoir de «donner des directives à tout organisme fédéral en ce qui concerne la mise en œuvre de tout programme de gestion qualitative des eaux». Le processus de révision et d'appel au Cabinet peut parfois servir à donner un caractère obligatoire à des énoncés de politique non obligatoires. Tel a été le cas lors du récent débat entre Lloyd Axworthy, ancien ministre des Transports, et la Commission canadienne des transports, concernant la déréglementation du transport aérien. Le Ministre estimait que les enquêtes menées par la CCT ne progressaient pas assez rapidement. Aussi a-t-il menacé de court-circuiter le système en révisant les décisions individuelles qui contrevenaient à sa politique, et en utilisant le pouvoir du Cabinet de réviser les règlements pris par la CCT, de façon à «corriger» le mandat de celle-ci dans la mesure jugée nécessaire.

30. Par exemple, aucune directive n'a été émise comme telle en conformité du pouvoir prévu à l'article 7 de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*. Toutefois, la Commission de contrôle de l'énergie atomique a reçu des instructions ministérielles, par lesquelles elle se considère liée, et qui concernent le *Règlement sur la sécurité de l'information relative à l'uranium* (C.R.C. 1978, chap. 366), la détermination des prix de l'uranium et la sécurité en matière nucléaire.

Par ailleurs, ce ne sont pas toutes les politiques qui devraient être consacrées dans des textes de lois. Nous avons déjà expliqué, lorsque nous avons examiné le processus législatif, que le caractère éphémère de certaines politiques rendait sans intérêt leur enchâssement dans la législation. Dans une large mesure, tout dépend de l'ampleur du changement envisagé. Par exemple, l'exécutif ne devrait pas avoir recours à une directive pour modifier le mandat d'un organisme ou l'interprétation qu'en donneraient les tribunaux judiciaires (voir l'affaire *Laker*, [1977] 1 Q.B. 643). Par contre, une directive pourrait servir à modifier la façon dont l'organisme interprète son propre mandat, ou à énoncer les politiques générales qui devraient orienter l'organisme dans l'exercice de ses attributions. Or, nous avons déjà reconnu la légitimité du recours à la législation déléguée à cet égard. Et de toute évidence, la technique des directives pose peu de problèmes lorsque le Cabinet et l'organisme s'entendent sur la nature de la politique à arrêter.

De façon générale, cependant, on a recours aux directives pour résoudre les divergences politiques, réelles ou apparentes, entre l'Administration centrale et un organisme ou, pour être plus précis, entre un ministère et un organisme. En pareil cas, la directive peut constituer une ingérence dans le processus administratif, frustrer les attentes de certaines des parties, et soulever des doutes quant au siège véritable du pouvoir décisionnel. C'est dans cette optique que certains perçoivent les directives comme une menace à l'indépendance des organismes et à l'intégrité du processus administratif.

Ce dilemme se pose avec une acuité particulière lorsque la directive répond à une question soulevée dans le contexte d'une affaire déjà pendante. L'intervention du gouvernement peut alors être perçue comme une modification des règles du jeu une fois la partie engagée. Même si elle peut paraître fort commode du point de vue de l'exécutif, cette technique n'en est pas moins très mal vue par les organismes et les administrés touchés par l'affaire. L'interruption du processus dans l'attente d'une directive, que nous avons recommandée à titre provisoire dans le document de travail 25 (voir C.R.D.C., 1980, rec. 4.9), est ressentie comme une ingérence inopportune dans les règles que les parties comptent voir s'appliquer à leur cas. L'on réprouve également comme tactique dilatoire tout mécanisme qui permettrait d'interdire à l'organisme de se saisir de nouvelles affaires jusqu'à ce que la politique ait été établie.

Sans doute le caractère arbitraire des directives peut-il être amoindri dans la mesure où celles-ci sont utilisées non pas en vue d'une intervention politique dans les décisions des organismes, mais plutôt comme instrument d'orientation officiel. Pourtant, comme les lois et les règlements, une directive a toujours plus ou moins pour objet d'influencer les décisions d'un organisme. Certaines directives semblent moins importunes que d'autres. Ainsi, celles que l'on émet avant que des affaires particulières soient pendantes, et qui restent générales par leur objet, sont moins décriées que celles qui disposent directement de questions soulevées dans le contexte d'une instance spécifique. Toutefois, la distinction devient très ténue lorsque l'organisme en cause régit une activité monopolistique. Dans un tel cas, les directives visent nécessairement à influencer sur l'activité réglementée.

Les directives comportent donc un certain nombre de risques inhérents dont le Parlement doit tenir compte lorsqu'il accorde à l'exécutif le pouvoir de les émettre. Pour réduire ces risques, l'utilisation des directives devrait se faire suivant des limites rigoureuses. Ainsi, *on ne devrait émettre une directive que pour définir des orientations générales, préalablement aux affaires particulières* (voir C.R.D.C., 1980, rec. 4.5). Les directives ne devraient pas être reconnues comme des «décisions» mais comme présentant plutôt un caractère réglementaire (voir l'affaire *Salco Footwear*, [1983] 1 C.F. 664 (div. 1^{re} inst.)). Lorsqu'il entend permettre à l'exécutif d'intervenir dans des affaires particulières, le Parlement devrait s'abstenir de recourir à des mécanismes présentant un caractère réglementaire (voir la section V du présent chapitre). En outre, *le Parlement ne devrait permettre au gouvernement d'émettre des directives qu'à l'endroit d'organismes qui possèdent un large mandat leur permettant d'élaborer et d'appliquer des politiques, et seulement dans des domaines d'activité qui s'y prêtent, de l'avis du Parlement exprimé dans un texte de loi*. Nous avons recommandé ci-dessus que les organismes soient dotés d'une plus grande autonomie dans la prise de règlements sur des questions qui relèvent de leur compétence. Dans cette optique, le fait de permettre à l'exécutif d'intervenir par l'entremise de directives, lorsque le Parlement prévoit que les règlements de l'organisme peuvent toucher des questions délicates relevant de la planification centrale, pourrait constituer un contrepois important (voir Canada, Chambre des communes ..., 1980, rec. 10; Commission royale ..., 1979, rec. 18.5; Conseil économique du Canada, 1979, p. 67, rec. 5; Garant, 1985, p. 159). *Toutefois, le gouvernement ne devrait pas être autorisé à émettre des directives à l'endroit d'organismes chargés exclusivement de rendre des décisions individuelles ou s'acquittant de fonctions semblables à celles des tribunaux judiciaires* (voir C.R.D.C., 1980, rec. 4.3).

Compte tenu du rôle limité que nous envisageons pour elles, *les directives politiques devraient prendre la forme de règlements*³¹. Il ne s'agit pas d'en faire une catégorie distincte et formelle de textes réglementaires. Nous cherchons plutôt à éliminer la confusion qui entoure actuellement le terme «directive». Du même coup, l'on se trouverait à faire entrer en jeu certains des avantages traditionnellement associés au pouvoir réglementaire.

31. Voir l'affaire *Salco Footwear*, p. 673. Les lois du Nouveau-Brunswick contiennent au moins deux exemples de dispositions reconnaissant le caractère réglementaire des directives. L'article 17.1 de la *Loi sur les transports routiers* et l'article 8.2 de la *Loi sur les entreprises de service public* sont identiques :

(1) Le lieutenant-gouverneur en conseil peut établir par règlement des politiques et des règles que doit suivre la Commission dans l'exercice des pouvoirs et attributions que lui confie la présente loi.

(2) Le paragraphe (1) n'est pas réputé permettre l'établissement de règlements s'appliquant spécifiquement à toute demande, question ou décision en instance devant la Commission.

Premièrement, notre proposition confirme clairement le fait que l'émission de directives au sens où nous l'entendons est un acte à caractère réglementaire, quant à sa nature et à ses effets. Il ne serait désormais plus possible de considérer une telle directive comme un acte de nature administrative obligatoire pour l'organisme, mais dont la mise à exécution ne pourrait être forcée par un tribunal³². Dans cette dernière hypothèse, en effet, la directive pourrait susciter des attentes chez les intéressés sans leur donner la moindre garantie quant à son application.

Deuxièmement, une directive émise sous la forme d'un règlement serait présumée ne pas avoir d'effet rétroactif, ce qui empêcherait le recours éventuel aux directives pour perturber le déroulement d'une affaire déjà engagée. Comme nous l'avons expliqué dans le document de travail 25, nous restons convaincus qu'il est opportun de permettre au gouverneur en conseil d'émettre un décret empêchant un organisme de se saisir de nouveaux dossiers pendant une période de quatre-vingt-dix jours, jusqu'à ce qu'une politique ait été arrêtée et diffusée par le gouvernement sur une question donnée. En revanche, nous rejetons l'idée d'un pouvoir permettant de suspendre une affaire déjà en cours³³.

Troisièmement, la directive serait soumise aux dispositions de la *Loi sur les textes réglementaires*. Elle devrait donc être publiée dans la *Gazette du Canada*, et déposée devant le Parlement. Elle serait en outre soumise à la saisine du Comité mixte permanent sur les règlements et autres textes réglementaires³⁴.

Quatrièmement, les organismes seraient en mesure d'amorcer le processus d'émission d'une directive, un peu comme ils le font aujourd'hui lorsqu'ils souhaitent une intervention réglementaire du gouvernement. Normalement, l'élaboration des politiques devrait continuer de reposer sur l'initiative des organismes eux-mêmes. C'est d'ailleurs

32. Les directives politiques ont force de loi lorsqu'elles prennent la forme d'un document officiel (un arrêté en conseil par exemple). Dans ce cas, les tribunaux judiciaires peuvent exercer leur pouvoir de contrôle afin de s'assurer que les décisions de l'organisme sont conformes aux directives (voir l'affaire *CSP Foods*, [1979] 1 C.F. 3 (C.A.) et [1983] 1 C.F. 55 (C.A.)). Les directives prenant la forme de simples lignes de conduite n'ont pas force de loi. Qui plus est, le décideur qui leur prêterait un caractère obligatoire pourrait être considéré comme ayant illégalement limité l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires (voir l'affaire *Maple Lodge Farms*, [1982] 2 R.C.S. 2; voir également *supra*, note 28).

33. Voir C.R.D.C., 1980, rec. 4-9; dans cette recommandation, nous n'avons pas fait la distinction entre la suspension d'une affaire et l'interdiction de se saisir de nouvelles affaires.

34. À cet égard, l'arrêt *Salco Footwear* est un cas intéressant. En l'espèce, la Cour a décidé qu'une directive ministérielle concernant la détermination de la valeur de biens importés était effectivement «un texte réglementaire établi dans l'exercice du pouvoir législatif conféré par la *Loi antidumping* et donc un règlement devant être enregistré ...». ([1983] 1 C.F. 664 (Div. 1^{re} inst.), p. 676.)

pour cette raison que nous avons recommandé l'extension de leurs pouvoirs réglementaires. Par contre, des cas peuvent survenir où l'organisme jugerait opportun de donner à un choix politique le caractère solennel qu'une directive émanant de l'exécutif peut lui conférer³⁵.

Une directive ne devrait être émise qu'à l'issue d'un processus de consultation convenable, surtout lorsqu'elle comporte un changement majeur sur le plan des politiques. Le mode actuel d'émission des directives laisse rarement aux intéressés la possibilité de participer à leur élaboration³⁶. En outre, il convient de maintenir une certaine souplesse quant à la responsabilité du processus de consultation. Elle pourrait incomber à l'organisme lui-même, au ministère compétent, à un comité parlementaire, à une commission royale ou à une autre commission d'enquête. Le choix devrait dépendre du contexte dans lequel le problème se pose³⁷. Dans tous les cas, cependant, les divers points de vue des intervenants devraient être consignés dans un dossier, afin de permettre une appréciation critique de la décision finale.

Nous sommes également d'avis, et ce pour deux raisons, que *seul le gouverneur en conseil, et non un ministre agissant seul, devrait avoir le pouvoir d'émettre une directive, le cas échéant*. En premier lieu, une directive devrait refléter la politique globale du gouvernement sur une question, et non la perception d'un seul ministère. En second lieu, le ministre intéressé pourrait se trouver dans une position de conflit entre son ministère et l'organisme, et pourrait bien avoir besoin de l'aval du Cabinet.

35. Nous ne croyons pas pour autant qu'un organisme devrait être en mesure de demander formellement l'émission d'une directive. Nous ne pouvons souscrire aux conclusions du rapport du Comité spécial sur la réforme de la réglementation (voir Canada, Chambre des communes ..., 1980, p. 18), selon lesquelles un organisme devrait être autorisé à demander l'émission d'une directive par l'exécutif, soit de sa propre initiative, soit à la demande d'une partie. En effet, cela imposerait indirectement au gouvernement l'obligation d'intervenir, ce qui doit être évité. Or, en l'absence d'une obligation explicite ou implicite en ce sens, nous ne voyons pas en quoi la création d'un droit permettant de demander l'émission d'une directive changerait quoi que ce soit à la situation actuelle, où n'importe qui peut demander l'intervention du Cabinet par les voies politiques habituelles.

Nous serions donc en désaccord avec toute mesure analogue à la modification que l'on a proposé récemment d'apporter à la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, qui permettrait au gouverneur en conseil d'émettre une directive concernant toute matière qui relève de la compétence du Conseil, de son propre chef ou à la demande du CRTC (voir le projet de loi C-20 de 1984).

36. Ainsi, aucune des directives émises à l'égard du CRTC n'a été précédée d'un processus formel qui aurait donné aux intéressés l'occasion de faire valoir leur point de vue auprès de l'organisme ou du gouvernement. Certaines consultations informelles ont cependant eu lieu.

37. Voir Canada, Chambre des communes ..., 1980, p. 18-19. Nous avons modifié notre position par rapport à la recommandation 4.7 du document de travail 25 (C.R.D.C., 1980), qui énonçait ce qui suit :

4.7 [A]vant d'émettre une directive politique à un organisme autonome, le gouvernement renvoie la question à cet organisme, qui pourra solliciter l'avis du public et devra remettre un rapport public dans les quatre-vingt-dix jours ou après une période plus longue que le gouvernement aura jugé bon de décréter. La Commission recommande en outre que ces directives soient publiées à la *Gazette du Canada* et déposées en Chambre des communes.

Il nous paraît superflu d'ajouter que même lorsque l'organisme ne se charge pas lui-même de procéder aux consultations, son point de vue devrait être recueilli quant au contenu et à la formulation de la directive. En effet, celle-ci ne devrait pas être émise sans que l'on ait pu tirer profit des connaissances et de l'expérience de l'organisme. De fait, le Conseil économique du Canada (1979, p. 78, rec. 1(i)) est même allé jusqu'à insister pour que l'organisme présente un rapport avant l'émission de la directive.

La directive exprimée sous forme de règlement sera censément formulée en termes généraux et devra être interprétée en fonction de son contexte. Malgré cela, *nous ne croyons pas qu'un organisme devrait être admis à en référer au Cabinet pour expliquer ou interpréter une directive*, pas plus qu'il n'est autorisé à s'adresser au Parlement pour l'interprétation d'une modification apportée à une loi, ou au Cabinet pour tout autre type de règlement (il s'agit là d'un changement de position par rapport au document de travail 25; voir rec. 4.10 (C.R.D.C., 1980)). La directive étant selon nous un texte réglementaire à caractère officiel, l'organisme devrait l'interpréter et l'appliquer comme tout autre texte de loi, jusqu'à ce que l'autorité qui l'a émise la remplace ou que les tribunaux en donnent une interprétation définitive. Les organismes ne devraient pas pouvoir se dérober à leurs responsabilités lorsqu'il s'agit de résoudre des problèmes complexes d'interprétation. D'autre part, il ne faudrait pas non plus que le Cabinet soit tenté, à l'occasion d'une demande de clarification, d'étendre la portée de la directive à des situations nouvelles ou différentes sans se soumettre au processus normal de prise des règlements.

Compte tenu des effets néfastes qu'elles pourraient avoir sur le processus administratif, *nous ne recommandons pas la généralisation de l'emploi des directives*. Elles ne devraient pas être un instrument d'intervention directe dans les décisions d'un organisme, surtout lorsque celui-ci a pour mandat de rendre des décisions individuelles dans un domaine spécialisé. Par ailleurs, il nous paraît important que le rôle limité que devrait jouer le Cabinet dans l'élaboration des politiques des organismes s'exerce au moyen de textes réglementaires. Enfin, l'utilisation des directives devrait être empreinte de modération, et non devenir une technique courante d'intervention dans l'activité des organismes (voir C.R.D.C., 1980, rec. 4.6); il y va de la survie des valeurs que nous préconisons. *Lorsque le Parlement choisit de confier des responsabilités à un organisme administratif autonome, il est essentiel d'encourager au sein de celui-ci un fort sentiment de responsabilité pour l'élaboration des politiques, et de limiter le recours aux directives aux seuls cas où l'élaboration d'une politique par l'organisme risquerait de compromettre indûment une politique plus globale de l'Administration.*

À condition que l'émission de directives soit caractérisée par la responsabilité et la modération, nous croyons que le système administratif peut s'en accommoder. Car en somme, il faut bien reconnaître que dans la réalité, même si un organisme se voit confier un rôle important par le Parlement, il n'est jamais absolument indépendant. Comme il fait partie de l'appareil administratif, son action se situe à l'intérieur de ce cadre global. Cela dit, ce qui répugne aussi bien aux organismes qu'au public, c'est l'idée de voir le gouvernement intervenir pour modifier les règles du jeu au beau milieu de la partie, en espérant que l'organisme se pliera de bon gré à cette intervention. En réalité, c'est la légitimité de la directive qui est en cause : paraît-elle inopportune et mal fondée, ou normative et bien fondée? *Le pouvoir d'émettre des directives devrait donc être régi par la loi, être exercé ouvertement, sous la surveillance du Parlement, et de façon à constituer le moins possible une ingérence dans les attributions de l'organisme.*

III. Les énoncés de politique des organismes

Les dispositions d'une loi ou d'un règlement définissant le mandat d'un organisme ne sont jamais précises au point de ne laisser place à aucune interprétation. Dans certains cas, l'organisme jouira d'un pouvoir discrétionnaire considérable lorsqu'il appliquera ces dispositions à une situation précise. Comme nous l'avons déjà expliqué, il est tout à fait naturel et même souhaitable que les organismes jouent un rôle de premier plan dans l'élaboration de leurs politiques. Il faudrait aussi les encourager à structurer et à communiquer, par les voies officielles et non officielles, les critères qui sous-tendent leurs décisions. La plupart des administrés organisent leurs activités en fonction de la perception qu'ils ont de la façon dont un organisme accomplit son mandat et exerce les pouvoirs discrétionnaires qu'il détient. Dans ces conditions, le public a donc intérêt à ce que l'organisme formule ses politiques et les fasse connaître en temps voulu, et qu'il fournisse aux intéressés la possibilité de participer à leur élaboration.

Les organismes administratifs ne sont pas des tribunaux judiciaires. Ils ne sont pas tenus d'observer la méthode empirique traditionnellement associée au processus judiciaire du common law. De même, c'est à juste titre qu'ils n'obéissent pas aux mêmes contraintes lorsqu'il s'agit de déterminer pour l'avenir le sens d'une disposition législative. Leur rôle premier est d'administrer, et non d'exercer une juridiction contentieuse. Bien que la prise de décisions individuelles constitue, à bon droit, un aspect important de l'activité d'un organisme, elle n'empêche pas que l'organisme exerce en même temps un rôle normatif qui serait le complément de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire dans les cas individuels.

Lorsqu'un organisme statue sur une question, il est conscient que la portée de sa décision transcende les intérêts engagés en l'espèce, ce qui l'oblige à concilier deux objectifs parfois antagoniques : d'une part, remettre en question le bien-fondé de sa politique et s'assurer qu'en l'espèce, cette politique sert effectivement à promouvoir les objectifs prévus dans son mandat; d'autre part, conserver une vue d'ensemble de l'application de sa politique, afin d'éviter les décisions contradictoires. En guise de solution, on pourrait modifier les règles de procédure pour permettre l'intervention d'un plus grand nombre de participants. Toutefois, cela risque de rendre le processus lourd et complexe. Ainsi, les administrés dont les intérêts sont touchés par l'application globale de la politique à adopter, mais qui sont étrangers aux faits de l'espèce pourraient bien vouloir se prévaloir de garanties procédurales essentielles à la protection des droits de la personne en cause, comme le droit de citer et de contre-interroger des témoins. La procédure risque de devenir longue et coûteuse, au détriment des parties pour lesquelles les enjeux sont les plus grands. Cette façon de procéder n'est donc pas toujours la meilleure lorsqu'il s'agit de trancher une question liée à l'application d'une politique.

Une autre solution mérite d'être envisagée sérieusement, surtout en ce qui concerne les organismes appelés à statuer sur un très grand nombre de cas individuels. *Les organismes devraient examiner soigneusement les avantages que comporterait la formulation, au préalable, d'énoncés de politique expliquant la façon dont ils exerceront leurs pouvoirs discrétionnaires, ou dont ils interpréteront la loi.* Les considérations

relatives à l'application globale d'une politique devraient en effet être séparées des considérations particulières applicables à une affaire. Cette façon de procéder n'a rien d'inusité : Revenu Canada publie des bulletins d'interprétation et des circulaires d'information, la Commission canadienne des pensions a publié des guides de politique et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) publie à l'occasion des énoncés de politique dans la *Gazette du Canada*³⁸. Il est tout à fait possible d'élaborer une politique en dehors du contexte d'une affaire particulière, et l'avis des intéressés peut très bien être recueilli à l'occasion d'audiences tenues à cette fin.

Même si nous appuyons cette solution, nous restons conscients de l'importance que prend l'aspect discrétionnaire du processus décisionnel en droit administratif. En effet, il arrive souvent qu'une décision ne puisse être prise par la seule application de critères préétablis. Par ailleurs, l'expérience de l'organisme peut être insuffisante pour lui permettre de formuler une politique générale. En outre, le caractère hétérogène de la clientèle rend parfois inopportune, voire impossible, l'application de critères rigides. Dans certains cas, il est plus facile d'en arriver à une décision à la suite de négociations entre les parties, comme le fait le CRTC lorsqu'il détermine les conditions d'émission d'une licence, plutôt que par l'application de règles fixes³⁹.

Cela dit, il n'en reste pas moins que les organismes devraient penser davantage à publier à l'avance des énoncés de politique. Nous ne pouvons croire qu'un organisme ne forme jamais une opinion sur une question avant qu'elle ne se pose dans une instance particulière, ou que ses dirigeants sont tout à fait insensibles aux conséquences des choix qu'ils exercent en matière de politiques. Pourtant, les organismes se montrent souvent réticents à formuler à l'avance leur position générale sur les questions qui relèvent de l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires. Les administrés devraient avoir l'opportunité de prendre connaissance des positions de l'organisme, fussent-elles provisoires. Ils devraient en outre être à même de faire connaître leur point de vue dès que possible. Pour sa part, l'organisme devrait s'efforcer de tirer profit des observations ainsi recueillies.

38. Il existe plus de cinq cents bulletins d'interprétation qui sont continuellement mis à jour afin de refléter les modifications apportées à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, et qui indiquent même parfois les effets éventuels, dans le domaine en cause, des propositions contenues dans les budgets. Bien qu'ils représentent la politique et l'interprétation du ministère du Revenu concernant la loi et ses règlements, et qu'ils puissent à ce titre être un facteur important en cas de doute quant à l'interprétation d'une disposition de la législation, les bulletins ne sont ni déterminants ni obligatoires (voir les affaires *Harel*, [1978] 1 R.C.S. 851, p. 859, et *Nowegijick*, [1983] 1 R.C.S. 29, p. 37). On trouve un autre exemple récent (janvier 1984) de la formulation d'une politique. Il s'agit d'un «avis d'intention» émis par Revenu Canada (Douanes et Accise) concernant l'application de certaines dispositions de la récente *Loi sur les mesures spéciales d'importation*.

Pour ce qui est du CRTC, voir Johnston (1981, ch. 7). Par exemple, le CRTC a publié des lignes directrices servant à faciliter la préparation des requêtes par les entreprises de câblodistribution et visant la diffusion des services «3 + 1» de la CANCOM (voir *Avis public*, CRTC 1983-109 et CRTC 1983-164).

39. À ce propos, voir Viscusi et Zeckhauser (1979), où les auteurs soutiennent qu'une politique de régulation bien structurée devrait tenir compte de l'hétérogénéité des personnes réglementées (voir également Popper, 1983; Richards, 1982; Sproule-Jones et Richards, 1984).

La publication d'énoncés de politique encourage les intéressés à s'y conformer volontairement, assure une plus grande cohérence dans la prise de décisions et favorise le respect de l'obligation de rendre compte⁴⁰. Selon la Cour suprême du Canada, la formulation de principes directeurs est non seulement acceptable mais tout à fait convenable au regard du droit actuel, à condition que l'organisme ne se sente pas lié par ceux-ci, ce qui limiterait illégalement l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires (voir les affaires *Capital Cities*, [1978] 2 R.C.S. 141, et *Maple Lodge Farms*, [1982] 2 R.C.S. 2). Par conséquent, point n'est besoin d'un texte de loi pour permettre aux organismes d'adopter cette pratique. Une disposition expresse de la loi à cet effet encouragerait les organismes dans ce sens. Aussi, *le Parlement devrait-il donner explicitement aux organismes administratifs autonomes le pouvoir de formuler des énoncés de politique non obligatoires*.

Pour notre part, nous serions enclins à franchir un pas supplémentaire et à recommander ce qui suit : *les organismes administratifs autonomes devraient être habilités à émettre des énoncés de politique obligatoires* (par opposition aux règles ou aux règlements pris en vertu de l'exercice d'un pouvoir réglementaire spécifique), *établissant de façon définitive les modalités d'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires*. Les critères provisoires formulés dans un énoncé non obligatoire devraient pouvoir devenir obligatoires à compter du moment où l'organisme a bien arrêté sa position quant aux facteurs qui, dans tous les cas, conditionnent l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires. Cela éliminerait la répétition inutile, à l'occasion de chaque affaire, de discours sur l'opportunité de la politique en cause⁴¹. En outre, lorsque la loi habilitante d'un organisme confère à celui-ci un pouvoir (en matière de censure, par exemple) susceptible de restreindre la portée de droits garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés* (la liberté d'expression, en l'occurrence), il pourrait être essentiel pour l'organisme d'être autorisé à instituer une règle de droit obligatoire, sans quoi la limite imposée pourrait être considérée comme n'étant pas «prévue par la loi» et, partant, comme contrevenant aux dispositions de l'article 1 de la *Charte* (voir l'affaire *Ontario Film*, (1983) 147 D.L.R. (3d) 58 (C. div. Ont.); (1984) 5 D.L.R. (4th) 766 (C.A. Ont.)). On trouve un exemple du pouvoir d'émettre des énoncés de politique obligatoires au paragraphe 22(2) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Celui-ci autorise

40. Pour un exposé détaillé des avantages que comporte le fait de délimiter et de rationaliser l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par l'élaboration de règles, voir Davis, 1969, p. 215-233, et Janisch, 1979, p. 95-100. Toutefois, il convient de ne pas donner une importance démesurée à la rationalisation de l'exercice des pouvoirs discrétionnaires (voir Baldwin et Hawkins, 1984).

41. Voir Janisch (1979, p. 97) où l'auteur signale que dans l'affaire *North Coast* ([1972] C.F. 390), la Cour d'appel fédérale savait fort bien que «sur plus de 400 transporteurs par affrètement touchés, seulement 58 présentèrent des observations et qu'aucun d'entre eux n'a réussi à persuader la Commission de modifier ses principes directeurs» (p. 406-407). À cet égard, voir également le *Statement on Guidelines for Choosing the Appropriate Level of Agency Policy Articulation*, adopté par le *Administrative Conference of the United States* le 10 juin 1983.

la Commission canadienne des droits de la personne à émettre des directives précisant les limites et les modalités de l'application de la loi dans un cas particulier ou une catégorie de cas⁴².

De l'avis de la Commission, la rationalisation des modalités de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire va de pair avec la mise en œuvre progressive du mandat d'un organisme. Certes, si le Parlement confère à ce dernier un pouvoir discrétionnaire, c'est, dans une large mesure, pour lui permettre de régler chaque affaire de façon individuelle. Mais il y a plus. L'octroi d'un pouvoir discrétionnaire reflète en partie l'impossibilité de formuler a priori une politique et des critères applicables à la prise de décisions individuelles, avant d'avoir acquis une certaine expérience dans la régulation d'un domaine particulier. En termes simples, notre proposition se résume à ce qui suit : *lorsqu'un organisme arrête en pratique les modalités d'exercice de son pouvoir discrétionnaire, la portée légale de ce pouvoir devrait être formulée en conséquence.* Dans le document de travail 25, nous avons été jusqu'à recommander que «lorsqu'un organisme a réussi à préciser convenablement un mandat vague, celui-ci soit incorporé à la loi constitutive» (voir C.R.D.C., 1980, rec. 3.13). Nous pensons maintenant qu'un texte à valeur réglementaire peut mieux garantir l'essentiel de cette recommandation qu'un texte de loi. Dans les domaines relevant de l'exercice des pouvoirs discrétionnaires d'un organisme, *nous préconisons le recours aux énoncés de politique obligatoires pour rationaliser la mise en œuvre du mandat de l'organisme.*

Dans la mesure où ces énoncés viseraient les aspects discrétionnaires de la prise de décisions, ils n'imposeraient pas d'obligations aux administrés⁴³. Au contraire, ils restreindraient, au profit de ces derniers, les pouvoirs discrétionnaires de l'organisme. Après avoir fixé les modalités d'exercice de ces pouvoirs, l'organisme serait lié par celles-ci jusqu'à ce qu'il les modifie. Pour l'organisme, cette solution présente l'avantage de décourager les demandes répétitives ou futiles. Pour le public, le processus y gagnerait sur le plan de la certitude et sur le plan de l'égalité des administrés.

Comme ils constituent une forme d'auto-réglementation, les énoncés de politique obligatoires devraient être soumis à des mécanismes d'examen et de participation directe au cours de leur élaboration. Par contre, vu que ces énoncés ne représenteraient en fin

42. La Commission canadienne des droits de la personne est liée par ces ordonnances jusqu'à ce qu'elle les révoque ou les modifie. Aux termes du paragraphe 22(2.1), les ordonnances s'appliquant à une catégorie de cas doivent être publiées dans la partie II de la *Gazette du Canada*, tandis que celles qui ne visent qu'un cas particulier doivent être communiquées aux personnes directement intéressées. En vertu de cette disposition, la Commission a lancé les *Ordonnances sur l'égalité de rémunération* (TR/78-155, mod. par TR/82-2), les *Directives en matière d'immigration* (TR/80-125), l'*Ordonnance sur les exigences professionnelles normales* (TR/82-3) et l'*Ordonnance sur l'âge* (TR/78-165). La Commission étudie présentement la possibilité d'adopter d'autres ordonnances. Elle a aussi publié des «guides» qui, contrairement aux actes prévues au paragraphe 22(2), ne lient pas la Commission ni ses tribunaux.

43. Cela éliminerait le risque que l'administré engage sa responsabilité, pénale ou autre, en cas de contravention.

de compte qu'une façon particulière d'exercer un pouvoir discrétionnaire, les mécanismes devraient être suffisamment souples pour ne pas décourager les organismes d'y avoir recours. Ainsi, comme tout autre règlement élaboré par un organisme, l'énoncé de politique devrait faire l'objet d'un processus de consultation avec préavis, mais il ne devrait pas être soumis à l'examen préliminaire prévu par la *Loi sur les textes réglementaires*. Par ailleurs, les mécanismes qui permettent la participation dans l'élaboration des règlements pourraient s'avérer utiles. D'autres suggestions ont déjà été formulées (voir Weiler, 1980, p. 131). Jusqu'à maintenant, les expériences effectuées dans ce sens sont encourageantes et il y aurait lieu de permettre aux organismes de continuer dans cette voie. Pour le moment, ce serait décourager les organismes que de rendre le processus trop formaliste. De plus, cela pourrait permettre à l'exécutif d'intervenir dans des questions que les organismes seraient sans doute plus à même de régler grâce à leur expérience et à leurs connaissances. De l'avis de la Commission, une telle intervention ne devrait être permise que lorsque le Parlement a expressément conféré à l'exécutif le pouvoir d'émettre des directives politiques.

Les organismes devraient avoir l'obligation de colliger leurs énoncés de politique, obligatoires ou non, de façon à les rendre accessibles, et de les publier dès que cela est possible. Les énoncés obligatoires devraient être soumis à la saisine du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, ainsi qu'au pouvoir de désaveu du Parlement.

Il se peut qu'au départ, les organismes ne fassent qu'un usage modeste du pouvoir d'établir des énoncés de politique obligatoires. Il semble en effet exister un préjugé tenace en faveur de l'exercice ponctuel du pouvoir discrétionnaire (voir Edge, 1982). Jusqu'à maintenant, la plupart des organismes se sont montrés très prudents lorsqu'il s'est agi de fixer les modalités d'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires, et encore ne l'ont-ils fait que de façon informelle, au moyen d'énoncés non obligatoires. Il nous reste à espérer qu'à l'avenir, ils auront plus souvent recours aux énoncés de politique. Il est également à souhaiter que l'expérience acquise par la Commission canadienne des droits de la personne, relativement à l'article 22 de sa loi constitutive, nous permette de mieux prévoir les effets qu'aurait l'extension d'un pouvoir semblable à d'autres organes de l'Administration fédérale.

IV. Le contrôle parlementaire

À l'heure actuelle, le Parlement ne dispose d'aucun moyen officiel pour modifier ou infirmer la décision d'un organisme administratif; il ne peut que légiférer pour en annuler les effets. L'intégrité du processus administratif exige que l'appel ou la révision d'une décision soit confié à un autre organisme ou à un tribunal judiciaire, mais non au Parlement, ni, comme nous le verrons sous peu, à l'exécutif. Même s'il est possible de mettre en doute le bien-fondé d'une décision individuelle devant la Chambre des communes ou devant un comité parlementaire, le Parlement demeure un forum public,

et non une juridiction d'appel. Son action sur les décisions de l'organisme est indirecte, et consiste à inciter graduellement celui-ci à promouvoir certaines valeurs dans l'accomplissement des tâches qui lui ont été confiées.

Suivant l'opinion dominante, le Parlement n'exercerait plus, depuis longtemps, aucun contrôle significatif sur les organismes administratifs autonomes (voir Slatter, 1982, ch. 4; Commission royale ..., 1979, ch. 21; Canada, Chambre des communes ..., 1980, p. 24). La comparution annuelle des organismes devant un comité permanent n'est souvent qu'une formalité. Par ailleurs, l'examen du budget des dépenses de l'organisme est habituellement assez peu rigoureux. De façon générale, les rapports annuels des organismes regorgent de faits mais ne fournissent pas au Parlement le moyen d'apprécier dans quelle mesure les politiques fondamentales de l'organisme sont mises en pratique.

Depuis une dizaine d'années, on a suggéré plusieurs façons de promouvoir le respect de l'obligation de rendre compte devant le Parlement, et de permettre à celui-ci de participer efficacement à l'élaboration des politiques de l'organisme. À vrai dire, certains progrès ont été accomplis : nous avons déjà fait mention du travail du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires; par ailleurs, la *Loi sur l'accès à l'information* permet aux députés d'obtenir les données dont ils ont besoin pour obliger les organismes à rendre compte devant les comités ou la Chambre des communes; les pouvoirs du bureau du vérificateur général ont considérablement augmenté; enfin, l'un des nouveaux règlements de la Chambre des communes, mis à l'essai en 1983, prévoit que les rapports annuels des organismes sont soumis à la saisine du comité compétent⁴⁴.

De l'avis de la Commission, cependant, cela ne suffit pas. *Les comités permanents devraient jouer un rôle plus direct et être clairement habilités à surveiller les activités des divers organismes.* Il n'est pas suffisant qu'on leur soumette automatiquement les rapports des organismes déposés devant le Parlement. *Ils devraient commencer à exercer une influence sur la forme et le contenu de ces rapports,* afin que ceux-ci contiennent les renseignements nécessaires à la compréhension du rôle de l'organisme. Notamment, les rapports annuels devraient fournir une description du mandat et des objectifs de l'organisme, indiquer la façon dont ceux-ci sont interprétés, résumer la mission de l'organisme et décrire les moyens qu'il entend utiliser pour atteindre ses objectifs (voir Slatter, 1982, p. 140-143). On devrait également y trouver un compte rendu des principales activités auxquelles s'est livré l'organisme au cours de l'année, et de la mesure dans laquelle celles-ci ont contribué à la réalisation de ses objectifs. En outre, *le Parlement et les comités parlementaires devraient jouer un rôle plus actif en ce qui a trait à la surveillance et à la révision de l'exercice des pouvoirs réglementaires rattachés aux activités des organismes* et, partant, exercer une influence plus ouverte.

44. Règlement 46(4) (voir Canada, Chambre des communes ..., 1982, n° 7, p. 21). Deux autres initiatives récentes nous paraissent encourageantes en ce qui concerne le contrôle parlementaire de l'activité des organes de l'Administration. La première est la *Loi modifiant la Loi sur l'administration financière à l'égard des sociétés d'État*. La seconde se trouve aux articles 22 à 27 de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*. Le Parlement a prévu un processus d'examen des projets de règlements comprenant une procédure de résolution affirmative.

Cela dit, la qualité du travail accompli par un comité parlementaire ne dépend pas uniquement des renseignements qui lui sont fournis. Il doit aussi pouvoir saisir la portée, la signification et les effets pratiques des lois, règlements et énoncés de politique applicables. À cet égard, la création de comités plus réduits et de composition plus stable permettrait d'accroître la compétence de ceux-ci. Toutefois, cela suppose de la part des parlementaires, dont la charge de travail est déjà bien lourde, qu'ils y consacrent du temps et procèdent à des recherches et à des études. Cela exige donc des ressources dont les comités parlementaires n'ont jamais disposé jusqu'à maintenant. À tout le moins, chacun des comités devrait avoir à sa disposition un secrétariat modeste, ce qui permettrait à ses membres de se consacrer aux questions plus importantes.

Ce n'est que lorsque les institutions actuelles auront été modifiées dans ce sens que l'on pourra considérer sérieusement les propositions de réforme actuelles visant à stimuler le contrôle systématique des activités des organismes. Ainsi, l'expérience de la *Loi sur les banques* démontre l'ampleur des difficultés que pose l'application d'une loi de temporarisation⁴⁵, compte tenu de l'horaire déjà chargé des parlementaires, et remet en question l'utilité de cette technique. Sans un solide système de comités parlementaires, des dispositions de cette nature pourraient compromettre l'indépendance d'un organisme en le forçant à rendre compte directement au Cabinet, afin de mettre en branle le processus nécessaire au renouvellement de son mandat.

Même au sein d'un système de contrôle parlementaire direct et efficace, l'utilité des dispositions de temporarisation resterait problématique. Il existe actuellement plusieurs mécanismes qui, si l'on prenait la peine de les mettre à contribution, permettraient d'apprécier adéquatement l'activité des organismes. Parmi ceux-ci, on compte les budgets de dépenses et l'analyse des rapports annuels. Somme toute, l'attitude parlementaire compte bien plus que le mécanisme utilisé pour assurer la responsabilité des organismes. De fait, [TRADUCTION] «la réforme parlementaire pose un problème politique et un problème d'attitude, et non un problème d'organisation et de procédure» (voir Thomas, 1983, p. 20). *Le Parlement pourrait rendre les organismes administratifs davantage responsables en mettant à contribution et en perfectionnant les mécanismes plus traditionnels de la démocratie parlementaire.*

La réforme des institutions parlementaires est un sujet vaste et épineux qui, bien que connexe, déborde le cadre de notre mandat⁴⁶. Mais comme le cadre juridique que nous recommandons pour l'exercice du pouvoir décisionnel des organismes administratifs dépend, dans une large mesure, du contrôle que le Parlement sera disposé à exercer sur les activités des organismes auxquels il accorde l'autonomie par rapport à l'Administration centrale, nous prions instamment le Parlement de prendre des mesures concrètes et expéditives pour accorder aux recommandations faites par la Commission

45. Une disposition de temporarisation a pour but de faire en sorte «qu'un organisme administratif cesse d'exister à la fin d'une période déterminée si son mandat n'a pas été reconduit par le Parlement» (voir Slatter, 1982, p. 150).

46. Pour une étude de la réforme parlementaire, voir Association du Barreau canadien, 1982. Le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (comité McGrath) étudie actuellement cette question.

et par d'autres l'attention qu'elles méritent. Par-dessus tout, nous lui demandons de faire en sorte que les outils dont il dispose déjà soient mis à contribution⁴⁷. Sinon, les doléances des parlementaires qui éprouvent un sentiment d'impuissance envers le système resteront toujours sans écho.

V. Le contrôle exécutif

A. L'«appel politique»

Le Parlement a prévu un certain nombre d'appels politiques permettant à un intéressé d'attaquer la décision d'un organisme devant le Cabinet ou un ministre, ceux-ci ayant le pouvoir correspondant de statuer sur l'affaire⁴⁸. L'usage relativement fréquent de ces mécanismes au cours des dernières années a soulevé un long débat quant à leur bien-fondé et à la procédure qui devrait les encadrer (voir Canada, Chambre des communes ..., 1980, p. 19-20; Commission royale ..., 1979, p. 363-365; Conseil économique du Canada, 1979, p. 69; Rankin, 1985; Garant, 1985, p. 159-160).

Les appels politiques ont peu de choses en commun avec les appels judiciaires. Ils soulèvent des questions en matière de politiques, et non des questions de fait ou de droit. Leur déroulement est aussi différent : les audiences officielles subissent le contrecoup des pressions politiques extérieures. Généralement, le processus ne comporte aucune garantie procédurale. Les conclusions de l'organisme peuvent être infirmées sur la foi de «preuves» étrangères aux considérations jugées pertinentes par l'organisme. Par ailleurs, les décisions sont rarement motivées. L'appel au Cabinet, notamment, est devenu un processus très occulte⁴⁹. On sait bien peu de choses sur les facteurs qui conditionnent l'intervention du Cabinet, sur ses sources de renseignements et sur la nature des considérations qui entrent en jeu.

47. D'ailleurs, le Parlement ne s'est jamais donné les outils nécessaires pour pouvoir utiliser d'autres mécanismes de contrôle qu'il a lui-même créés (voir notre étude du processus de désaveu, *supra*, p. 24; Slatter, 1982, ch. 4; Canada, Chambre des communes ..., 1980, p. 23-28).

48. Ainsi, le paragraphe 64(1) de la *Loi nationale sur les transports* autorise la révision, par requête au gouverneur en conseil, de certaines décisions de la CCT et du CRTC. L'article 25 de la même loi offre un second exemple. Aux termes de cet article, dans le cas d'un permis en vue d'exploiter un service aérien commercial, une entreprise de transport par véhicule à moteur ou une entreprise de transport par eau, ou dans le cas d'une demande de certificat de commodité et de nécessité publiques visant un pipe-line pour denrées, le requérant ou un intervenant peut en appeler au Ministre d'une décision finale de la Commission, et celle-ci doit alors se conformer à l'avis du Ministre sur cette question. Pour une liste de dispositions prévoyant des appels politiques, voir Vandervort, 1980, annexe A; voir aussi, de façon générale, Kenniff *et al.*, 1978.

49. Voir l'arrêt *Inuit Tapirisat*, [1980] 2 R.C.S. 735; [1979] 1 C.F. 710 (C.A.). Dans cette affaire qui portait sur le paragraphe 64(1) de la *Loi nationale sur les transports*, la Cour suprême a jugé non seulement qu'aucune exigence sur le plan de l'équité ou de la procédure n'était applicable, mais de plus que «... le gouverneur en conseil a entière discrétion dans la mesure où il respecte les limites fixées à sa compétence» par la disposition en cause (p. 756 (R.C.S.)).

Les appels politiques sont généralement perçus comme servant deux fins ou, à tout le moins, l'une d'elles : premièrement, permettre aux parties à une instance administrative d'attaquer une décision quant au fond; deuxièmement, permettre au gouvernement de surveiller et d'orienter l'organisme de façon à pouvoir, le cas échéant, le ramener dans le droit chemin. Or, de l'avis de la Commission, ni l'une ni l'autre de ces fins n'est servie adéquatement par l'appel politique.

En ce qui concerne la première, nous estimons que l'appel politique est trop ouvert aux influences étrangères et aux volte-face de la politique partisane. Il paraît particulièrement déplacé à l'égard de l'organisme que l'on a créé afin d'isoler certaines décisions des remous politiques. Par ailleurs, le fait d'infirmier la décision d'un organisme pour des motifs apparemment partisans met en péril l'intégrité et la crédibilité du processus administratif. Il peut être assez démoralisant, pour l'organisme (voir Janisch, 1979, p. 69) et les parties qui ont travaillé diligemment pour amener un dossier jusqu'au stade de la décision, de voir celle-ci cassée pour des considérations d'une pertinence douteuse. Nous ne voulons pas laisser entendre qu'il en est toujours ainsi, mais il n'en reste pas moins que l'appel politique comporte toujours un risque de cet ordre.

Nous ne croyons pas non plus que l'appel politique soit un mécanisme approprié en tant que mode d'intervention politique dans les décisions des organismes. D'une part, l'appel politique revient à l'initiative des parties et non à celle de l'exécutif⁵⁰. D'autre part, étant donné l'importance que prend, de nos jours, le concept de l'application régulière de la loi, l'«appel» fait entrer en jeu des garanties procédurales incompatibles avec la notion d'intervention politique. De fait, d'aucuns préconisent la judiciarisation du mécanisme par l'addition de certaines garanties de cette nature (voir Canada, Chambre des communes ..., 1980, rec. 12; Commission royale ..., 1979 p. 363-365; Rankin, 1985, p. 43-46, 54-55). Or, le Parlement ne devrait pas forcer le Cabinet à établir une politique publique dans le contexte d'une affaire particulière, ou dans le cadre d'un processus soumis à des concepts de nature judiciaire tels que le bien-fondé de la décision par rapport aux faits de l'espèce. En outre, si elle est nécessaire, l'intervention politique dans les décisions des organismes ne devrait pas se parer de termes à caractère juridictionnel comme «appel» ou «recours».

Certains proposent le maintien des appels au Cabinet afin de permettre à celui-ci de surveiller l'application de ses directives politiques (voir Canada, Chambre des communes ..., 1980, rec. 11; *contra*, Commission royale ..., 1979, rec. 18.7; Conseil économique du Canada, 1979, p. 78, rec. 1; Rankin, 1985, p. 53-54). Nous nous inscrivons en faux contre ce raisonnement parce que, comme nous l'avons expliqué, l'observation des directives par les organismes soulève des questions d'autorité, et non de politiques, et relève du contrôle judiciaire et non du contrôle politique. Dans ces conditions, l'intervention du Cabinet mettrait en péril l'intégrité du système.

50. Dans certains cas, le Cabinet peut amorcer lui-même le processus de révision; voir *infra*, p. 41. De l'avis de la Commission, ces cas ne constituent pas des *appels*.

L'appel politique soulève des problèmes de fond, et non de simples difficultés de procédure. On tente d'atteindre deux objectifs divergents par l'entremise d'un mécanisme unique qui ne convient vraiment à aucun des deux. Un véritable droit d'appel ne peut exister que dans un cadre juridictionnel conférant à des organismes administratifs de révision la compétence nécessaire. D'autre part, le pouvoir du Cabinet d'intervenir dans les décisions des organismes administratifs devrait être exercé au moyen d'un mécanisme approprié au caractère politique de ce pouvoir et à l'ingérence que constitue son exercice.

Par conséquent, si le Parlement considère qu'une question est suffisamment délicate pour justifier l'intervention éventuelle du gouvernement dans les décisions d'un organisme administratif autonome, il devrait permettre au Cabinet (et non, pour les raisons que nous avons données à l'égard des directives politiques, à un ministre agissant seul) d'intervenir de son propre chef. Il importe avant tout que, le cas échéant, la question soit clairement soustraite à la compétence de l'organisme pour être replacée dans le contexte politique. À notre sens, le fait de faire endosser à l'exécutif toute la responsabilité sur le plan politique présente également deux avantages. En premier lieu, ce pouvoir d'intervention ne serait vraisemblablement utilisé que dans les cas où l'importance d'une question l'emporterait, aux yeux du public, sur l'atteinte manifestement portée à l'autonomie de l'organisme. En second lieu, ce dernier serait mis à l'écart de la décision politique, ce qui préserverait son image d'indépendance.

La Commission croit donc que le paragraphe 64(1) de la *Loi nationale sur les transports* devrait être modifié de façon à ne plus permettre aux parties intéressées de présenter une requête en révision. En revanche, pourrait être maintenu le pouvoir du gouverneur en conseil d'intervenir, à sa discrétion et de son propre chef, pour modifier ou rescinder toute ordonnance ou décision de la Commission canadienne des transports ou du CRTC, et de prendre un décret qui «lie la Commission et toutes les parties», si le Parlement considère que les questions en jeu peuvent justifier ce genre d'intervention. Malgré son caractère politique flagrant, ce mécanisme convient davantage à l'intervention du Cabinet que la panoplie de «recours» prévue par la disposition actuelle⁵¹.

Le moment de l'intervention a aussi son importance. Ainsi, l'on pourrait prévoir que ce pouvoir ne peut être exercé tant que l'organisme n'a pas rendu sa décision, ce qui permettrait la constitution d'un dossier contenant tous les renseignements qui devraient être divulgués au public. En outre, l'on se trouverait à s'assurer que le Cabinet assume la pleine responsabilité de ses décisions éventuelles, lorsque celles-ci sont directement liées au déroulement du processus administratif. Certes, nous ne croyons pas que le Cabinet devrait, en droit, être lié par le dossier lorsqu'il pose un jugement politique. Cela dit, l'existence d'un dossier peut permettre de bien replacer ce jugement dans le contexte des questions en jeu.

51. Pour cette raison, nous ne voyons rien à redire à l'article 23 de la *Loi sur la radiodiffusion*, qui permet au Cabinet d'infirmer une décision du CRTC concernant l'attribution, la modification ou le renouvellement d'une licence de radiodiffusion.

Pourtant, il est facile d'imaginer des cas où l'on saurait à l'avance que l'on aura probablement recours à une solution politique. Il serait long, coûteux et futile de forcer l'organisme à suivre le processus établi pour en arriver à une décision. Si le Cabinet est déterminé à soustraire une affaire à la compétence d'un organisme et à en prendre la responsabilité, à quoi servirait-il d'attendre? Par conséquent, *l'intervention politique, si elle doit être autorisée, devrait pouvoir avoir lieu en tout état de cause.*

*Il nous paraît cependant important que le Cabinet, lorsqu'il prive un organisme de son pouvoir décisionnel, permette aux intéressés de faire valoir leur point de vue avant de prendre une décision. Le caractère politique de la décision à prendre n'enlève rien aux avantages que représentent la participation des intéressés et la constitution d'un dossier⁵². Dans cette optique, le processus de prise de décisions de l'organisme pourrait être converti en une enquête permettant à l'organisme de formuler son point de vue sous forme de recommandations (voir Kenniff *et al.*, 1978, p. 226-227; Hartle, 1979, p. 132-133; Rankin, 1985, p. 57-58). De plus, cette façon de procéder fournirait à l'organisme l'occasion d'exercer une influence sur la décision.*

De façon générale, la Commission considère que le pouvoir décrit ci-dessus présente un caractère exceptionnel. Aussi le Parlement devrait-il faire preuve de circonspection dans son octroi, et le Cabinet ne devrait-il pas l'exercer de façon courante. Tout compte fait, cependant, ce processus paraît encore préférable à un «appel», si le Parlement juge qu'un pouvoir d'intervention sur le plan politique est justifié, et si le gouvernement est prêt à en assumer la responsabilité.

B. L'approbation de l'exécutif

Il peut sembler attrayant de soumettre les décisions d'un organisme à l'approbation de l'exécutif, surtout lorsque ce dernier souhaite exercer un contrôle serré sur l'activité de l'organisme. Non seulement cette méthode permet l'exercice plus systématique des choix politiques, mais elle paraît également obvier à certaines difficultés que pose l'appel politique, en faisant de l'intervention politique une condition inhérente au processus, et non plus un événement fortuit⁵³. Pour la même raison, l'on pourrait dire qu'un organisme dont les décisions sont soumises à une approbation peut difficilement être considéré comme «autonome».

52. On peut établir une analogie avec le processus d'expropriation. On considère généralement la décision d'exproprier comme une décision politique supposant la prise en considération de l'intérêt public. Pourtant, la plus grande partie de la législation récente dans ce domaine permet aux intéressés de se faire entendre avant l'expropriation.

53. Si l'on envisage que l'exécutif n'interviendra que rarement, il peut être préférable de laisser à l'organisme une plus grande autonomie et de permettre le contrôle politique exceptionnel au moyen d'un mécanisme d'intervention semblable à celui que nous avons décrit dans la section V.A du présent chapitre. Par contre, si l'on désire que les décisions d'un organisme soient approuvées de façon systématique, il est permis de se demander pourquoi, au départ, l'on a eu recours à un organisme décentralisé.

Pourtant, lorsque le Parlement confie un pouvoir décisionnel à un organisme, il semble que le public en général, aussi bien que ses clients, s'attende à ce que les décisions de celui-ci aient une certaine autorité et résultent du déroulement d'un processus équitable, encore que le Parlement ait pu autoriser une certaine forme de contrôle politique. On s'attend à ce que l'organisme fasse preuve d'une certaine autonomie de pensée dans ses décisions. Après tout, c'est à lui qu'il appartient de fournir la décision devant être approuvée. L'exécutif ne peut substituer à celle-ci sa propre décision, comme ce serait le cas si le pouvoir décisionnel avait été confié à un ministère. En conséquence, *même lorsque les décisions d'un organisme doivent systématiquement être soumises à une approbation, l'organisme conserve un certain caractère d'autonomie qu'il faut respecter afin que soit préservée l'intégrité du processus.*

Cela dit, la technique de l'approbation systématique des décisions pose des difficultés dans la mesure où l'intervention du gouvernement fait désormais partie intégrante du processus décisionnel et perd son caractère exceptionnel. Il peut en résulter une certaine confusion quant aux critères utilisés par l'organisme. Ainsi, l'organisme pourra se laisser influencer par sa perception de ce qu'exigeront les autorités pour approuver sa décision, sans que le processus fournisse aux intéressés la possibilité d'influencer la politique applicable en l'espèce. Il se peut que le Cabinet préfère communiquer ses critères de façon informelle et secrète, ou même que l'organisme en soit réduit à deviner la politique gouvernementale à partir des réactions plus ou moins floues faisant suite à ses décisions antérieures.

L'approbation des décisions peut aussi s'avérer une source de frustration pour la clientèle de l'organisme, en occultant le véritable décideur et en privant l'administré de la possibilité d'avoir affaire directement à ce dernier; cela est notamment le cas lorsque l'organisme, pleinement autonome à l'égard de certaines de ses décisions (par exemple, voir le par. 19(1) et l'art. 27 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*), ne l'est pas par rapport à d'autres (voir l'art. 44 de la même loi). L'organisme peut être à même d'échapper aux critiques en se réfugiant derrière l'approbation gouvernementale. D'autre part, le gouvernement peut se décharger de la responsabilité de la décision en arguant du caractère routinier de l'approbation⁵⁴.

Ainsi, sans une procédure bien au point, l'approbation systématique des décisions risque de compromettre la transparence, l'intelligibilité, l'équité, l'efficacité et la responsabilité que devrait comporter le processus décisionnel des organismes, et pourrait ternir l'image de l'organisme et du gouvernement. Cela explique peut-être l'opinion très défavorable de certains à l'égard de l'Agence d'examen de l'investissement étranger (voir Arnett, Rueter et Mendes, 1984), encore qu'à strictement parler, cet organisme ait pour fonction de formuler des recommandations et non de prendre des «décisions soumises à une approbation».

54. Dans certains cas, l'on risque de discréditer l'organisme. Dans d'autres, on peut l'inciter à ne pas assumer son rôle d'une façon aussi responsable qu'il ne le ferait autrement (voir Rankin, 1985, p. 41-44).

Quoi qu'il en soit, la technique de l'approbation systématique devrait selon nous comporter certaines garanties procédurales expresses. Premièrement, *lorsque l'approbation est refusée pour des motifs étrangers au dossier présenté à l'organisme, les parties devraient avoir l'occasion de faire valoir leur point de vue sur ces motifs avant que l'exécutif prenne sa décision.* Pour ce faire, on pourrait renvoyer l'affaire à l'organisme qui procéderait à un nouvel examen. Deuxièmement, afin d'assurer le respect de cette exigence, et pour contribuer à clarifier les politiques du gouvernement, *le refus d'approuver la décision d'un organisme devrait normalement être motivé et être communiqué à l'organisme pour faire partie du dossier.* Enfin, *le gouvernement devrait de temps à autre émettre des directives politiques afin de guider l'organisme dans l'exercice de son pouvoir décisionnel.* Afin d'encourager l'exécutif dans ce sens, et de repousser toute accusation d'intervention illicite dans l'exercice des pouvoirs discrétionnaires de l'organisme, le Parlement devrait expressément autoriser cette pratique dans la législation applicable.

On s'étonnera peut-être de nous voir poser ces exigences, étant donné que nous avons manifesté une certaine réticence à assortir l'«appel» politique de garanties procédurales, et que finalement, nous lui avons préféré un mécanisme d'intervention plus direct et plus visible. La raison en est que nous considérons ce genre d'intervention comme très exceptionnel, contrairement au mécanisme de l'approbation systématique. Or, plus le contrôle politique est intégré au processus décisionnel de l'organisme, et plus il devient important que l'exercice de ce contrôle soit conforme aux valeurs sous-jacentes à la prise de décisions administratives. Le choix de cette technique, au lieu de confier la responsabilité directement à un ministère, ne devrait pas servir à masquer ou à embrouiller la responsabilité de l'exécutif à l'égard des décisions qui en résultent. Voilà pourquoi nous avons opté pour les garanties procédurales que nous avons recommandées.

VI. Le contrôle judiciaire

Dans son rapport 14, la Commission a déjà abordé les aspects théorique et pratique du contrôle judiciaire. Nous y avons recommandé le maintien de la compétence exclusive de la Cour fédérale pour le contrôle judiciaire des organismes fédéraux (voir C.R.D.C., 1980a, rec. 1.1). Nous avons également recommandé que parmi les cas d'ouverture au contrôle judiciaire, figurent «l'erreur de droit, notamment l'absence de compétence, le refus injustifiable d'une autorité administrative d'exercer sa compétence et l'exercice abusif du pouvoir discrétionnaire» (voir C.R.D.C., 1980a, rec. 4.3).

Ces recommandations laissent clairement entendre que le contrôle judiciaire influe sur les décisions des organismes. L'interprétation qu'un tribunal judiciaire donne de la loi constitutive d'un organisme peut étendre ou restreindre le mandat de celui-ci. Les questions relatives à la compétence (voir Hogg, 1971) soulèvent des difficultés fondamentales quant à la latitude dont un organisme devrait disposer pour définir son mandat en interprétant sa loi constitutive. Jusqu'à quel point le Parlement devrait-il permettre

aux organismes d'interpréter les textes de loi? Quand un tribunal judiciaire devrait-il déclarer qu'un organisme a forcé le sens de la loi au-delà de ce qui est raisonnable? Dans quelle mesure convient-il de laisser aux tribunaux judiciaires le soin de définir ce qui est «raisonnable»?

Ces questions épineuses illustrent bien l'importance que prend la relation institutionnelle entre les organismes et les tribunaux judiciaires dans le régime que nous proposons pour la prise de décisions administratives. Voici d'ailleurs l'opinion de Hammond à ce sujet :

[TRADUCTION]

Dans ce contexte, le rôle des tribunaux est de contribuer à faire ressortir le sens véritable de la loi, à s'assurer que l'intégrité de cette interprétation est maintenue, de même qu'à veiller à ce que l'activité des organismes reste dans les limites prévues initialement par la loi. Il s'agit d'un système complexe qui va beaucoup plus loin que la délégation traditionnelle d'un pouvoir législatif. Sur le plan de la structure, il ne repose pas sur l'organisation traditionnelle hiérarchique et linéaire. Il reconnaît explicitement l'existence d'une relation symbiotique entre tous les organes de l'Administration moderne et rend chacun d'entre eux responsable du bon fonctionnement, par rapport à la loi, d'un tout organique. (1982, p. 327)

En pratique, cependant, tous les éléments de l'appareil administratif ne partagent pas nécessairement le même point de vue sur la façon dont ils devraient jouer leurs rôles respectifs. Le Parlement, comme toutes les assemblées provinciales du reste, a tenté de prévenir ce qui était parfois perçu comme une immixtion injustifiée des tribunaux judiciaires dans des domaines où la prise de décisions revenait de droit aux administrateurs. Les «clauses privatives»⁵⁵ ont pour but de soustraire l'organisme au contrôle judiciaire, et les clauses d'exclusivité de compétence⁵⁶ visent à réserver à l'organisme le pouvoir exclusif d'apprécier les questions de fait qui sous-tendent ses décisions. Certes, on peut voir dans la façon dont les tribunaux judiciaires ont interprété ces dispositions le reflet de leur volonté acharnée de ne pas permettre au pouvoir exécutif de s'arroger le rôle que le droit constitutionnel leur a confié. Pour notre part, nous pensons au contraire qu'elle est le triste constat d'un échec de la part de tous les intéressés, qu'ils soient administrateurs, législateurs ou juges, qui n'ont jamais su s'entendre sur le rôle des tribunaux judiciaires dans l'administration publique. Au cours des années, la tension s'est accrue, alimentée d'une part par des cas flagrants de mauvaise administration, et d'autre part, par l'attitude ergoteuse des milieux juridiques à l'endroit de l'Administration. Ce problème est exacerbé du fait que les tribunaux interviennent presque toujours a posteriori dans le processus administratif, et seulement lorsqu'une

55. L'article 23 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* contient un exemple de clause privative : «Un ordre donné, un mandat décerné ou une décision rendue en vertu de la présente loi n'est susceptible d'aucun appel à un tribunal ou une autre autorité, ou d'aucune révision par un tribunal ou une autre autorité».

56. On trouve des exemples de clauses d'exclusivité de compétence à l'article 6.6 de la *Loi sur les normes des produits agricoles du Canada*, à l'article 59 de la *Loi de 1976 sur l'immigration* et à l'article 14 de la *Loi sur l'indemnisation des marins marchands*. Habituellement, les dispositions de ce type donnent à l'organisme la compétence exclusive de trancher toute question de fait ou de droit relative à toute affaire qui relève de sa compétence. En matière provinciale, l'article 128 de la *Loi sur les relations industrielles* du Nouveau-Brunswick fournit un exemple encore plus explicite : il énumère des questions précises à l'égard desquelles la Commission jouit d'une compétence exclusive.

partie soulève une irrégularité quelconque. Ainsi, ceux qui ne voient l'Administration qu'à travers le prisme du contrôle judiciaire risquent d'avoir une vision déformée du rendement des organismes, dans laquelle leur «pathologie» prend une importance disproportionnée par rapport à leur fonctionnement normal. (Au moins un juge d'une cour d'appel a convenu que [TRADUCTION] «on enseigne aux avocats à regarder le processus administratif par le petit bout de la lorgnette»; voir Blair, 1981, p. 14-15.)

Il n'est pas facile de modifier les attitudes qui ont permis l'établissement de cet état de choses. Dans une large mesure, tout dépend de la façon dont les tribunaux judiciaires perçoivent leur rôle. Et en tant qu'interprètes de la Constitution, ils sont les seuls à pouvoir définir ce rôle en dernier ressort. Toutefois, certains juges semblent reconnaître timidement l'importance de permettre aux organismes d'élaborer eux-mêmes les critères qu'ils appliquent, à la lumière de leurs connaissances et de leur expérience⁵⁷. Notamment, la Cour suprême du Canada a refusé de casser certaines interprétations émanant de conseils de relations de travail, encore qu'elle ne fût pas toujours pleinement d'accord avec ces interprétations. Elle a manifesté la volonté de s'en remettre au jugement de l'organisme dans la mesure où l'interprétation de celui-ci n'était pas «manifestement déraisonnable». Sans doute les clauses privatives très rigoureuses que l'on trouve couramment dans la législation relative au travail sont-elles dans une large mesure à l'origine de cette position. Pourtant, il serait par trop simpliste de prétendre que le tribunal déférera à l'organisme lorsque celui-ci fait l'objet d'une clause privative, et qu'il acceptera d'intervenir en l'absence d'une telle clause (voir Mullan, 1983, p. 74).

Dans son rapport 14, la Commission recommandait l'abolition des «clauses privatives» (voir C.R.D.C., 1980a, rec. 5.4). Bien entendu, cette recommandation a soulevé l'ire de ceux qui y voyaient la seule garantie d'un certain respect de la part des tribunaux. Il se peut que cette critique ne soit pas sans fondement, mais nous en venons malgré tout à la conclusion que ces dispositions n'ont rien pour aider à promouvoir le respect mutuel qui devrait exister entre les tribunaux judiciaires et les organismes administratifs. En outre, les clauses privatives sont généralement formulées dans un langage technique qui ne fait pas ressortir le choix politique qui a motivé leur insertion dans la loi⁵⁸. Il nous apparaît assez singulier que les tribunaux soient forcés de deviner l'intention du législateur, quant à la portée de leur pouvoir de contrôle, à partir de la présence ou

57. Voir les affaires *Nipawin*, [1975] 1 R.C.S. 382; *Syndicat canadien de la Fonction publique*, [1979] 2 R.C.S. 227; *Olds College*, [1982] 1 R.C.S. 923; *Massicotte*, [1982] 1 R.C.S. 710; *Blanchard*, [1984] 55 N.R. 194 (C.S.C.).

58. Voir par exemple l'article 122 du *Code canadien du travail* (modifié), dont voici la teneur :

122. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente Partie, toute ordonnance ou décision du Conseil est définitive et ne peut être remise en question devant un tribunal ni révisée par un tribunal, si ce n'est conformément à l'alinéa 28(1)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

(2) Sauf dans la mesure où le paragraphe (1) le permet, aucune ordonnance, décision ou procédure du Conseil faite ou prise en vertu de l'autorité réelle ou présumée des dispositions de la présente Partie

a) ne peuvent être mises en question, révisées, interdites ou restreintes, ou

b) ne peuvent faire l'objet de procédures devant un tribunal soit sous la forme d'injonction, *certiorari*, prohibition ou *quo warranto*, soit autrement,

pour quelque motif y compris celui qu'elles outrepassent la juridiction du Conseil ou qu'au cours des procédures le Conseil a outrepassé ou perdu sa juridiction.

de l'absence de clause privative, ou à partir de variantes dans le langage technique utilisé. Aussi est-ce sans hésiter que, pour ces seules raisons, nous réitérons notre recommandation antérieure suivant laquelle *les clauses privatives, telles qu'elles existent actuellement, devraient être abolies*. Mais il y a plus. Les clauses privatives ont acquis en droit un sens plus restreint qu'il n'y paraît à première vue. Elles ne peuvent en effet empêcher un tribunal d'intervenir lorsqu'il s'agit d'une question de compétence. Par ailleurs, les textes constitutionnels, notamment l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* pourraient offrir relativement au contrôle judiciaire, certaines garanties contre lesquelles l'efficacité des clauses privatives est pour le moins problématique (voir les affaires *Crevier*, [1981] 2 R.C.S. 220 et *McEvoy*, [1983] 1 R.C.S. 704; voir aussi, de façon générale, Mullan, 1982, p. 260-269 et 1983, p. 8-9). Pourtant, le profane ou l'avocat mal renseigné peuvent être induits en erreur et croire qu'ils ne disposent d'aucun recours devant les tribunaux. Dans ces conditions, on peut difficilement justifier leur maintien.

Qui plus est, nous ne croyons pas que l'abrogation d'une clause privative ou son omission dans une nouvelle loi inciterait les tribunaux à exercer un contrôle plus rigoureux. Toutefois, si le Parlement estimait que la prudence s'impose à cet égard, soit en général, soit en ce qui concerne un organisme en particulier, *il serait préférable, plutôt que de conserver le langage technique et obscur des clauses privatives actuelles, d'enjoindre expressément aux tribunaux de témoigner d'un respect raisonnable envers les connaissances spécialisées de l'organisme. À tout le moins, la politique du Parlement à l'égard du contrôle judiciaire devrait être exprimée dans une langue simple*. La loi ne devrait pas être une source d'embûches pour le commun des mortels.

À cette fin, la loi pourrait prévoir que lorsque l'on reproche à l'organisme d'avoir commis une erreur de droit en interprétant une disposition qu'il est chargé d'appliquer, la Cour fédérale ne devrait pas exercer son pouvoir discrétionnaire d'intervention à moins que cette interprétation ne soit manifestement déraisonnable. Cela rappellerait clairement aux tribunaux judiciaires qu'il est important d'interpréter le mandat d'un organisme par rapport à son contexte, de façon à aborder comme il se doit des questions dont la résolution ne peut venir que d'une longue expérience. De même, l'on se trouverait à faire preuve d'un plus grand réalisme en tenant compte du fait que l'intervention des tribunaux judiciaires peut s'avérer plus utile lorsqu'il s'agit d'interpréter certains textes de loi plutôt que d'autres.

Le contrôle judiciaire de la décision d'un organisme entraîne parfois la remise en question des critères qui sous-tendent la décision. Dans un tel cas, *la participation de l'organisme au processus de contrôle*, comme cela est fréquemment le cas pour le Conseil canadien des relations du travail, *peut aider le juge à comprendre la position de l'organisme*. Les tribunaux ont tendance à se méfier des effets que peut avoir sur l'impartialité de l'organisme, la participation de celui-ci au processus de révision. Toutefois, ils lui permettent en général d'intervenir pour établir sa compétence, à condition qu'il se limite à fournir des explications et n'aborde pas directement le bien-fondé de

sa décision⁵⁹. C'est donc dire que le droit actuel permet à l'organisme d'influer sur la position des tribunaux, pour peu qu'il se donne la peine, dans les cas qui le justifient, d'expliquer l'interprétation qu'il a donnée de la disposition législative qui est à l'origine du débat concernant sa compétence⁶⁰.

VII. Résumé et recommandations

Dans le présent chapitre, nous avons dressé l'inventaire des mécanismes qui permettent au Parlement, au Cabinet, aux ministres et aux tribunaux judiciaires d'influencer les objectifs, les politiques et les critères qui orientent les organismes administratifs dans l'exercice quotidien de leurs pouvoirs décisionnels. Forts de la conviction que le Parlement et le Cabinet sont plus à même de réagir aux questions soulevées en matière de politiques par la prise de décisions administratives que d'établir a priori des directives détaillées, nous avons recommandé que les organismes administratifs assument une plus grande part de responsabilité dans l'élaboration des politiques qui les concernent. Nous avons également proposé un mécanisme de contrôle judiciaire qui tienne compte des rôles respectifs des organismes administratifs et des tribunaux dans le cadre plus général de l'action administrative, et nous avons encouragé les tribunaux judiciaires à faire preuve d'une déférence raisonnable envers les choix politiques exercés par les administrateurs publics.

À la lumière des études et des analyses auxquelles nous avons procédé dans ce domaine au cours des dernières années, nous pensons que les organismes administratifs autonomes, en tant qu'organes de l'action administrative, font exception à la règle voulant que les autorités administratives soient intégrées à la structure ministérielle (voir C.R.D.C., 1980, rec. 4.2). L'obligation de rendre compte, sur le plan politique, de l'exercice du pouvoir est un principe constitutionnel important. Suivant notre système, c'est au Parlement que l'exécutif, lui-même normalement formé de membres de celui-ci, doit rendre compte. C'est pourquoi de fortes pressions s'exercent pour que les pouvoirs administratifs restent entre les mains de l'exécutif. Dans ces conditions, les organismes administratifs autonomes s'inscrivent moins bien dans notre système constitutionnel que dans un système où la séparation des pouvoirs est plus nette.

59. L'arrêt *Transair*, [1977] 1 R.C.S. 722, fait autorité dans ce domaine; voir également l'affaire *Northwestern Utilities*, [1979] 1 R.C.S. 684. La jurisprudence canadienne n'a jamais déterminé de façon définitive qui pouvait se constituer partie à une affaire, dans quelles circonstances, ni à quel titre (voir Dyke, 1984, p. 14; Mullan, 1978; Picher, 1984). Pour un aperçu de la situation en Australie, voir Campbell, 1982.

60. Tout compte fait, cependant, nous inclinons à penser que le droit d'intervention des organismes dans les procédures judiciaires est trop restreint, et que l'on a trop tendance à vouloir imposer aux organismes administratifs le mode de fonctionnement des tribunaux judiciaires. Nous comptons aborder sous peu, dans une étude distincte, les questions plus générales liées à la capacité des organismes d'ester en justice.

Pourtant, les organismes administratifs autonomes n'en continuent pas moins d'exister au Canada. En conséquence, il importe de bien délimiter le rôle que doit jouer l'exécutif, afin de ne pas empiéter sur l'indépendance dont les organismes ont besoin pour exercer leurs pouvoirs décisionnels. On s'opposerait sans doute beaucoup moins au maintien d'un contrôle exécutif serré si les fonctions des organismes visés par le présent rapport étaient limitées à la réglementation ou à l'élaboration de politiques. Mais l'alliage d'un pouvoir décisionnel fondé sur un texte de loi et de l'élaboration des politiques qui orientent l'exercice de ce pouvoir soulève des questions complexes qui appellent des réponses à l'avenant. Les valeurs telles que l'équité et l'efficacité exigent que le décideur impose le respect. D'autre part, toute atteinte manifeste à l'indépendance d'un organisme compromet son intégrité et l'autorité de ses décisions. Par conséquent, certains choix difficiles doivent être faits. Ainsi, quand une intervention politique est-elle justifiée? Le cas échéant, comment l'exécutif peut-il avoir gain de cause tout en nuisant le moins possible à l'intégrité de l'organisme? Nous avons tenté de montrer que sur ce plan, chaque mécanisme de contrôle présente des lacunes.

Nous en venons à la conclusion que c'est au Parlement que les organismes administratifs doivent rendre compte de l'exercice de leurs pouvoirs décisionnels, et non au Cabinet qui n'est en somme que le délégataire d'un pouvoir de surveillance. Du reste, le Parlement devrait faire preuve de circonspection lorsqu'il délègue à l'exécutif un pouvoir de surveillance qui peut battre en brèche les buts initialement visés lorsqu'un pouvoir décisionnel a été décentralisé⁶¹. De fait, plus le Parlement désire maintenir l'intégrité du processus, et plus il doit isoler l'organisme de la structure politique centrale.

Les organismes administratifs autonomes continueront d'exister et d'être créés pour remplir certaines fonctions administratives. Dans ces conditions, la Commission juge indispensable de recommander des principes directeurs qui aideront le Parlement et le gouvernement à choisir un cadre approprié à l'octroi, dans la législation, de pouvoirs décisionnels à ces organismes. En conséquence, nous recommandons ce qui suit :

- 1. C'est directement au Parlement, par l'entremise des comités parlementaires, que les organismes administratifs devraient rendre compte de leurs activités, et non par l'entremise de l'exécutif.**
- 2. Les lois constitutives et les lois habilitantes qui intéressent un organisme administratif autonome devraient exprimer, dans une langue aussi simple et claire que possible, les objectifs que celui-ci doit poursuivre. Normalement, toutefois, ces lois ne devraient pas tenter d'énoncer les politiques détaillées nécessaires à la mise en œuvre de ces objectifs. À cause de la nature évolutive de l'Administration, il est souvent nécessaire de compléter l'élaboration des politiques au moyen de la législation déléguée, ou par l'élaboration de règles et la prise de décisions par l'organisme.**

61. Slater (1982, p. 134) estime pour sa part que l'obligation de rendre compte devrait être *indirecte*. Signalons cependant que cet auteur n'a pas approfondi la question de la prise de décisions comme nous l'avons fait dans le présent rapport.

3. L'aval du Parlement est essentiel lorsqu'il s'agit non pas de clarifier la façon dont un organisme poursuit les objectifs qui lui ont été assignés par la loi, mais plutôt de redéfinir son rôle et ses attributions. Par conséquent, l'approbation du Parlement devrait être requise, sous la forme d'une résolution affirmative, chaque fois que les pouvoirs prévus par la *Loi sur les remaniements et transferts dans la fonction publique* sont exercés.
4. À cause de la relation qui existe entre la prise de décisions et l'élaboration des politiques sur lesquelles celles-ci sont fondées, et à cause de l'importance d'une large participation dans l'établissement des politiques qui orientent les décisions administratives, les organismes administratifs devraient jouer un rôle de premier plan dans l'exercice des pouvoirs réglementaires prévus par la loi.
5. Dans bien des cas, il est souhaitable que le pouvoir de prendre des règlements soit confié expressément à un organisme. En principe, lorsque le mandat d'un organisme comporte nécessairement l'élaboration de politiques, l'organisme devrait être habilité à établir celles-ci sous forme de règlements. Normalement, il ne devrait pas être nécessaire que ces règlements soient soumis à l'approbation de l'exécutif.
6. Un projet-pilote devrait être mis sur pied afin de déterminer s'il convient de soustraire à l'application des mécanismes prévus par la *Loi sur les textes réglementaires* qui précèdent l'enregistrement et la publication, les règlements établis par les organismes et soumis à un processus de consultation publique avec préavis.
7. Le pouvoir d'émettre des directives politiques ne devrait pouvoir être exercé qu'à l'endroit d'organismes qui possèdent un large mandat leur permettant d'élaborer et d'appliquer des politiques, et seulement dans des domaines d'activité qui s'y prêtent, de l'avis du Parlement exprimé dans un texte de loi. En outre, il ne devrait pas être possible d'exercer ce pouvoir à l'endroit d'organismes chargés exclusivement de rendre des décisions individuelles ou agissant à la manière de tribunaux judiciaires. Le cas échéant, une directive devrait émaner du Cabinet, et non d'un ministre agissant seul, et devrait prendre la forme d'un règlement. Ainsi, la directive serait reconnue comme un acte réglementaire par sa nature et par ses effets, et non comme une décision. Elle devrait être utilisée pour définir des orientations générales, préalablement aux affaires particulières.
8. La loi devrait donner aux organismes le pouvoir de formuler des énoncés de politique non obligatoires sur la façon dont ils entendent exercer leurs pouvoirs discrétionnaires ou interpréter la législation qu'ils sont chargés d'appliquer. Par la suite, un énoncé non obligatoire devrait pouvoir devenir obligatoire lorsque l'organisme a arrêté la politique qui devrait orienter l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

9. **Tout texte réglementaire énonçant la politique applicable à la prise de décisions en vertu d'un texte de loi par un organisme administratif autonome, de même que tout énoncé de politique obligatoire adopté par un tel organisme, devraient être soumis à la saisine du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.**
10. **La *Loi sur les textes réglementaires* devrait être modifiée afin de prévoir un mécanisme d'application générale permettant au Parlement de désavouer les règlements ou les énoncés de politique établis par l'exécutif ou un organisme.**
11. **Le Parlement devrait prendre des mesures afin de s'assurer que les politiques administratives s'élaborent de façon ouverte et ordonnée. Dans cette optique, le Parlement et les comités parlementaires devraient jouer un rôle plus actif dans le contrôle et la révision de l'exercice du pouvoir réglementaire relatif à l'activité des organismes administratifs. Les comités parlementaires devraient avoir le mandat clair de surveiller l'activité des divers organismes et devraient exercer une influence sur la forme et le contenu des rapports des organismes.**
12. **Le renforcement du système des comités rendrait plus pratique qu'elle ne l'est actuellement l'utilisation des nouvelles techniques visant à assurer la responsabilité des organismes, telles que les dispositions de temporisation. Toutefois, le Parlement devrait d'abord mettre à contribution les mécanismes que notre système de démocratie parlementaire met à sa disposition, pour s'assurer que les organismes administratifs rendent compte de leurs activités.**
13. **Les décisions des organismes administratifs autonomes ne devraient pas pouvoir être portées en appel devant le Cabinet, ni être révisées par celui-ci à la demande d'une partie intéressée. Le processus d'appel ou de révision devrait être confié à d'autres organismes ou aux tribunaux judiciaires, et non aux autorités politiques.**
14. **L'exécutif devrait exercer ouvertement tout pouvoir lui permettant d'intervenir dans la prise de décisions des organismes administratifs, et devrait être tenu de rendre compte, sur le plan politique, de l'exercice de tels pouvoirs. Lorsque la loi impose un contrôle politique sur les décisions d'un organisme, c'est le Cabinet, et non un ministre agissant seul, qui devrait être habilité à agir de sa propre initiative pour modifier ou infirmer la décision, ou pour retirer à l'organisme son pouvoir décisionnel. L'utilisation de ce pouvoir d'intervention devrait être exceptionnelle, mais dans les cas qui le justifient, elle devrait pouvoir avoir lieu en tout état de cause. Le cas échéant, ce pouvoir devrait être exercé de façon qu'il soit clair que la question a été soustraite à la compétence de l'organisme et a été placée dans l'arène politique. Les intéressés devraient néanmoins avoir l'occasion de faire valoir leur point de vue, sur le plan politique, avant que la décision soit prise.**

15. **Lorsqu'un contrôle politique serré paraît nécessaire, il peut être préférable que les décisions d'un organisme soient soumises de façon systématique à l'approbation de l'exécutif. En pareil cas, le Cabinet devrait être tenu de procéder de la façon suivante : renvoyer l'affaire à l'organisme avant de refuser d'approuver sa décision pour des considérations qui n'avaient pas été soumises à l'organisme; communiquer à l'organisme les raisons qui ont motivé son refus d'approuver la décision; émettre, à l'occasion, des directives politiques afin de guider l'organisme dans l'exercice de ses pouvoirs décisionnels. Même dans les cas où les décisions d'un organisme doivent systématiquement être approuvées, il subsiste aux yeux des intéressés une nécessaire mesure d'autonomie qu'il faut respecter, sous peine de lui faire perdre aussi son intégrité.**
16. **Les «clauses privatives», dans leur forme actuelle, devraient être abolies. Lorsqu'il paraît nécessaire d'adopter une disposition spéciale pour soustraire un organisme au contrôle judiciaire, cette disposition devrait être formulée en termes simples. Elle devrait enjoindre aux tribunaux de déférer aux connaissances spécialisées de l'organisme et, par conséquent, de ne pas exercer leur pouvoir discrétionnaire d'intervention à moins que l'interprétation donnée par l'organisme à une disposition de la loi qu'il est chargé d'appliquer ne soit manifestement déraisonnable.**
17. **Les organismes devraient être encouragés à intervenir pour établir leur compétence lorsque celle-ci est contestée à l'occasion d'une demande de révision judiciaire.**

CHAPITRE TROIS

Un nouveau cadre pour la procédure

Les politiques qui orientent les décisions d'un organisme sont aussi le produit d'un certain nombre de facteurs non institutionnels et moins évidents, tels que les antécédents de ses dirigeants, leur expérience, leur formation, leurs conceptions, leurs idées politiques, leurs relations passées et présentes, de même que les rapports informels qu'ils entretiennent avec les autres organes de l'Administration et les administrés. Le droit tente d'ordonner ces facteurs, de les confirmer ou de les éliminer, en organisant la procédure et le déroulement du processus décisionnel. Ainsi, les règles concernant les avis, les audiences, l'impartialité, la communication de l'information et l'accès à l'information ont été élaborées pour neutraliser les effets de considérations jugées impropres à fonder une décision administrative.

Les règles de procédure ont aussi un autre objectif plus large : aider l'organisme à accomplir sa tâche le plus efficacement possible, à recueillir l'information et à l'utiliser judicieusement pour rendre des décisions qui tiennent compte aussi bien de l'intérêt public que des intérêts privés. À cet égard, on peut dire sans trop risquer de se tromper que l'Administration fonctionne relativement bien. Chaque jour, des milliers de décisions sont prises et la plupart d'entre elles sont satisfaisantes. Dans une large mesure, les organismes ont fait des efforts méritoires pour créer des règles de procédure répondant aux préoccupations des intervenants. Ils se sont inspirés de principes associés au processus d'application de la loi, comme la justice naturelle et l'équité, que l'on a implantés dans la procédure administrative avec les années et qui continuent d'évoluer en droit administratif (voir l'affaire *Nicholson*, [1979] 1 R.C.S. 311). Ces principes ont également été enchâssés dans des lois comme la *Loi sur les enquêtes* (art. 12 et 13) et la *Déclaration canadienne des droits* (art. 2). Ils reflètent des valeurs attachées au processus d'application de la loi qui sont devenues partie intégrante de notre héritage politique. C'est ainsi que l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* sanctionne le droit au respect des principes de justice fondamentale lorsqu'une décision administrative porte atteinte aux droits à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne (voir Garant, 1982, ch. 9; Manning, 1983, p. 255-274).

À l'heure actuelle, toutefois, les organismes administratifs évoluent au sein d'une structure qui ne présente aucune organisation systématique. Lorsque l'on compare les règles qui régissent les différents organismes, on constate qu'elles regorgent d'incohérences (voir Beetz, 1965, p. 249-251). On ne trouve aucun ensemble de règles ni énoncé de principes directeurs qui soit applicable à la procédure de tous les organismes. Certains d'entre eux, comme le CRTC, sont liés dans une certaine mesure par les

exigences que pose leur loi constitutive sur le plan de la procédure. Mais la plupart, telles la Commission de contrôle de l'énergie atomique et la Commission des libérations conditionnelles, jouissent d'une latitude considérable à cet égard. Seuls certains organismes possèdent des règles de procédure officielles, et le degré de détail qu'elles présentent varie considérablement. Certaines «règles» ne sont en fait que des directives informelles (dans le cas de la Commission du tarif par exemple). Des règles peuvent dans certains cas être modifiées (voir par exemple la règle 8 du CRTC), et des «directives» peuvent être appliquées directement (voir Slayton et Quinn, 1982, p. 45, 60-61). Certaines règles sont très précises et détaillées (comme cela est le cas de la Commission canadienne des transports), alors que d'autres sont très générales (celles de la Commission du tarif par exemple). Il peut être plus ou moins facile d'y avoir accès. En effet, certaines sont publiées alors que d'autres sont intégrées à des manuels destinés au seul usage des décideurs. Certaines règles sont formulées dans une langue claire et simple tandis que d'autres sont tout à fait sibyllines. On y trouve tout un éventail de façons diverses d'accomplir des tâches semblables. Par contre, des méthodes, pouvoirs ou mécanismes prévus dans un cas et qui seraient censément utiles dans un autre cas, ne s'appliquent pas dans ce dernier (voir Slayton et Quinn, 1982, p. 45, 55-57). Des notions et pouvoirs analogues sont formulés de façon différente dans les textes de loi. Bref, si l'on prend un peu de recul par rapport aux organismes individuels pour avoir une vue globale du système, l'on se rend compte que la procédure administrative fédérale est un véritable maquis ou, comme on l'a dit d'un autre domaine du droit, [TRADUCTION] «une structure gigantesque dont certaines parties sont admirables, mais qui présente une organisation tout à fait anarchique» (voir Gibson, 1984, p. 10).

On peut en dire autant des pouvoirs administratifs, tel celui de contraindre des témoins à comparaître, de diriger le déroulement des affaires de l'organisme et de déléguer diverses responsabilités. Encore une fois, les modalités de l'exercice de ces pouvoirs varient considérablement et sans motif apparent. Le peu d'uniformité qui existe découle habituellement de l'incorporation, par renvoi, de pouvoirs généraux comme ceux d'un commissaire en vertu de la partie I de la *Loi sur les enquêtes*. Or, la Commission a déjà critiqué cette pratique dans son document de travail 25 (voir C.R.D.C., 1980, rec. 3.10).

Quelques exemples suffiront à illustrer le degré d'absurdité que ces variations peuvent atteindre (voir également C.R.D.C., 1980, p. 62-64, et de façon générale, Picher, 1976). Prenons d'abord la notion de «cour d'archives». Certains organismes de réglementation sont considérés comme des cours d'archives; certains organismes qui rendent des décisions individuelles n'en sont pas. Il existe une bonne demi-douzaine de formules différentes pour conférer une partie ou la totalité des pouvoirs associés à ce statut. Or, des formules identiques ont été interprétées différemment selon les organismes, et il est arrivé que l'on donne le même sens à des formules différentes. À l'incertitude qu'entraînent les variations rédactionnelles s'ajoute le caractère énigmatique de cette notion elle-même. Prenons un autre exemple : en 1978, le Conseil canadien des relations du travail a réussi à faire apporter à sa «clause privative» une modification dont l'application n'a cependant pas été étendue à celle de la Commission des relations

de travail dans la Fonction publique, bien que ces deux organismes exercent des fonctions analogues dans des domaines d'activité connexes (voir C.R.D.C., 1982, p. 26). Par ailleurs, les modalités du droit d'en appeler à la Cour fédérale d'une décision de la Commission du tarif varient d'une loi à l'autre (voir Slayton et Quinn, 1982, p. 26). Ainsi, en vertu de l'article 48 de la *Loi sur les douanes* et de l'article 62 de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, le droit d'appel existe de plein droit sauf en ce qui concerne les intervenants qui doivent, pour obtenir l'autorisation d'interjeter appel, démontrer un intérêt important. Par contre, en vertu de l'article 60 de la *Loi sur la taxe d'accise* et de l'article 65.18 de la *Loi sur l'administration du pétrole*, la permission d'en appeler est nécessaire dans tous les cas, mais rien n'oblige un intervenant à démontrer un intérêt important.

Les disparités que nous venons de signaler se retrouvent aussi bien dans les lois que dans la jurisprudence, et ce, malgré la centralisation du processus de rédaction des lois et l'existence d'un système judiciaire unique. Dans ces conditions, on peut imaginer sans peine à quel point les variations qui existent entre les règles formulées par différents organismes et à différentes époques peuvent être déconcertantes. Pour s'en convaincre, on n'a qu'à comparer les *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications* et les *Règles générales de la Commission canadienne des transports*, puisque les dernières s'inspirent largement des premières, et que ces deux ensembles de règles s'appliquent dans des secteurs de réglementation plus ou moins similaires. Le préambule des règles du CRTC énonce des objectifs détaillés, contrairement à celles de la CCT, encore que cette dernière ait été exhortée à en inclure (voir Janisch, 1983, p. 175). Les formulaires du CRTC sont beaucoup plus détaillés et complets. On trouve également des variations intéressantes sur le plan de la rédaction. Par exemple, la règle 15(1) de la CCT prévoit que des renseignements peuvent être communiqués sous réserve des dispositions de la loi interdisant la divulgation publique. Pour sa part, le CRTC a envisagé la possibilité d'inclure cette réserve dans sa règle 19(1) mais ne l'a pas fait. Pourtant, ces deux règles s'autorisent de la même disposition législative (voir Janisch, 1983, note 18). D'autre part, toute personne peut s'enregistrer auprès du CRTC comme «intéressé» à l'égard de certains types d'audiences, afin d'être avisée systématiquement de leur tenue (règle 7); on ne trouve aucun mécanisme de ce genre dans les règles de la CCT. En outre, contrairement à ces dernières, la règle 39(1) du CRTC prévoit la publication d'avis d'audition dans les journaux. En vertu de la règle 15(11) de la CCT, un document dont on invoque le caractère confidentiel ne peut être rendu public que s'il est démontré que sa divulgation est «pertinente», alors que la règle 19(10) du CRTC permet la divulgation en pareil cas si elle est «dans l'intérêt public». Les règles du CRTC (règles 17 et 18), comme celles de la CCT (règles 30 et 31), prévoient des interrogatoires, mais la formulation diffère. Ainsi, seule la règle 18(3) du CRTC dispose que lorsqu'une partie est interrogée dans l'une des langues officielles, elle doit répondre dans la même langue officielle. Par ailleurs, la règle 13(4) de la CCT proroge tout délai expirant «un samedi ou un jour férié», tandis qu'aux termes de la règle 5 du CRTC, le délai est prorogé s'il prend fin «un samedi, un dimanche ou un jour férié» [C'est nous qui soulignons]. Enfin, se réclamant de dispositions législatives qui s'appliquent également à la CCT, le CRTC a mis au point un ensemble perfectionné de règles visant à défrayer les participants aux audiences. Pour sa part, la CCT refuse toujours d'aborder cette question (voir Janisch, 1983, p. 177).

Certaines de ces différences découlent du caractère hétérogène des organismes fédéraux. Compte tenu de la spécificité des objectifs et des fonctions des organismes, la résolution de problèmes et la prise de décisions exigent des méthodes spécialisées. Comme nous l'avons signalé dans le document de travail 25 (C.R.D.C., 1980, ch. 2), les études que nous avons effectuées sur différents organismes ont révélé que ces différences peuvent être très importantes. Cela dit, l'hétérogénéité du système ne saurait justifier tous les écarts actuels. En effet, nous ne croyons pas que les différences fonctionnelles ou institutionnelles que présente actuellement le système soient suffisamment importantes pour expliquer d'aussi grandes variations en matière de procédure. En réalité, si cette situation persiste, c'est faute de motivation et de moyens pour éliminer les écarts inutiles. Même le processus d'établissement des règles de procédure varie considérablement d'un organisme à l'autre. Cela est certainement le cas de la CCT et du CRTC, bien qu'au moment d'élaborer des règles de procédure, les enjeux aient censément été comparables dans les deux cas (voir Janisch, 1983, p. 174-175).

Signalons que l'idée de déployer des efforts pour éliminer les disparités en matière de procédure, même lorsqu'elles sont inutiles, est loin de faire l'unanimité. Après tout, les organismes pris individuellement semblent fonctionner de manière acceptable. Bien plus, certains pourront contester le concept même du système que nous préconisons. Quoi qu'il en soit, la Commission reste convaincue que les variations inutiles sont des sources d'embûches. N'a-t-on pas dénoncé les disparités du système judiciaire, quant aux règles de la prescription, comme «complicant la vie et menant à des situations absurdes» (voir Décary, 1984)? Or, on peut en dire autant de l'Administration. Les organismes n'ont pas de fondement commun permettant l'établissement d'un réseau de communication entre eux. Par ailleurs, les chances sont minces de voir un jour émerger un tronc commun de décisions qui viendrait faire la synthèse d'une jurisprudence inutilement répétitive. L'utilité des décisions judiciaires est limitée. Les règles de procédure des organismes ne sont véritablement accessibles qu'aux spécialistes, non aux généralistes, et encore moins au public.

Sans doute pourrait-on taxer d'irrationnel un droit qui cautionne les disparités inutiles; mais il y a plus. Les valeurs qui conditionnent la qualité du processus décisionnel risquent de s'étioler. En effet, le processus peut y perdre en *efficacité* (augmentation des coûts et du temps nécessaire à l'élaboration des règles et à la préparation des dossiers, perte de temps pour les profanes qui doivent se familiariser avec la procédure, et jurisprudence répétitive causée par le manque de communication), en *équité* (incohérence des décisions dans l'exercice de fonctions analogues par rapport à des clientèles similaires, même lorsque les règles sont semblables ou identiques; difficulté d'accès) et en *intelligibilité* (augmentation de l'incertitude quant au sens des règles; confusion résultant de variations superficielles dans la terminologie). En outre, la *responsabilité* des organismes peut être minée (absence de points de repère, possibilité pour l'organisme de se réfugier derrière la confusion et de négliger de rectifier une situation aberrante, impossibilité d'apprécier la valeur des règles d'un organisme par rapport à celles d'autres organismes ou à la jurisprudence relative aux règles d'autres organismes).

Les tribunaux ont bien tenté de mettre un certain ordre dans la procédure administrative. Toutefois, leur action est limitée à cet égard. En effet, l'intervention des tribunaux judiciaires reste très exceptionnelle, et leurs décisions n'ont généralement que peu d'effet, même pour l'organisme visé (voir Angus, 1974, p. 183-184). De fait, l'organisme aura souvent tendance à considérer une décision défavorable comme une difficulté de parcours, qu'il cherchera à contourner la prochaine fois (voir Harlow, 1976). De plus, le caractère fluide des concepts de justice naturelle et d'équité ne favorise en rien l'élaboration de règles de procédure administrative qui soient claires et d'application prévisible, ni la cohérence dans l'ensemble du système. Et que dire des interprétations parfois contradictoires que les tribunaux judiciaires donnent de règles similaires ou identiques? De fait, si l'on en juge par la jurisprudence, on pourrait croire que, contre toute attente, des organismes exerçant des fonctions analogues à l'égard de clientèles semblables fonctionnent différemment, pour des raisons qui tiennent davantage aux caprices de l'histoire et de la jurisprudence qu'à des causes rationnelles ou fonctionnelles.

Par ailleurs, un autre problème se pose. Dans bien des cas, l'interprétation judiciaire tend à être influencée par la perception qu'ont les juristes des valeurs qu'il y a lieu de promouvoir. Et l'on peut déjà prévoir que la Charte ne fera que renforcer cette tendance. Pourtant, ces valeurs ne sont pas les seules qui entrent en jeu en ce qui concerne la procédure administrative (voir Baldwin et Hawkins, 1984, p. 580). La conception qu'ont les avocats de l'équité pourrait fort bien représenter des coûts que la société, vu ses ressources limitées, n'est pas prête à assumer. Par ailleurs, il faut toujours garder à l'esprit les risques désormais accrus de judiciarisation du processus administratif, d'autant que les organismes administratifs ne sont pas des tribunaux judiciaires, et que leurs responsabilités décisionnelles transcendent la seule résolution de litiges et embrassent l'élaboration et l'application de politiques.

Les administrateurs sont conscients des problèmes que nous venons de soulever. Naturellement, ils éprouvent une certaine méfiance à l'idée de devoir recourir à une réforme systémique pour les régler. Malgré ces réserves, on sent, au sein des organismes, le désir de voir apparaître des mécanismes permettant un meilleur partage de l'information, des méthodes et de l'expérience, et une perception plus juste de leur rôle à l'intérieur d'un cadre global. L'on semble s'entendre pour dire que le système pourrait être amélioré dans une perspective d'efficacité et d'équité, ce qui, à long terme, réduirait le caractère arbitraire et les coûts de l'action administrative, tout en augmentant le degré de satisfaction de la clientèle des organismes et du public en général.

C'est principalement en vue de remédier au caractère anarchique de la procédure administrative fédérale actuelle que nous présentons, dans le présent chapitre, l'ébauche d'un cadre procédural plus rationnel pour la prise de décisions par les organismes administratifs. Ce cadre permettra de mieux promouvoir les valeurs que nous avons énumérées au début du présent rapport, et notamment de concilier de façon plus systématique l'équité et la justice fondamentales, d'une part, et les exigences de l'efficacité, de l'économie et du rendement, d'autre part. Ce cadre suppose l'intervention du législateur pour faire en sorte que les règles de procédure des organismes ne présentent que

les différences nécessaires. Enfin, il favoriserait l'autonomie des organismes non seulement dans la prise de décisions individuelles, mais aussi dans l'accomplissement du rôle plus important que les organismes administratifs devraient, selon nous, jouer sur le plan de l'élaboration des politiques.

I. Les principes directeurs

La mise en œuvre d'un nouveau cadre procédural pour les organismes administratifs exige plus que l'appui moral d'un organisme comme la Commission de réforme du droit. De même, la synthèse des pratiques courantes par l'échange des idées et des expériences entre les organismes ne pourrait suffire, pas plus que l'application ponctuelle de principes directeurs par les tribunaux. Malgré l'importance de ces facteurs pour la réforme, il y manque un élément que seul le Parlement peut apporter.

Le Parlement devrait énoncer dans la loi les principes directeurs qui devraient sous-tendre la procédure de tous les organismes administratifs autonomes. Ces principes ne devraient pas prendre la forme de règles de procédure en soi, mais devraient orienter l'élaboration de celles-ci. En effet, les règles de procédure d'un organisme doivent refléter les particularités du mandat qui lui a été confié. C'est pourquoi les organismes doivent jouer un rôle prépondérant dans l'établissement de leurs règles de procédure à partir de ces principes (voir la section II du chapitre trois du présent rapport).

La Commission estime que l'enchâssement des principes directeurs dans la législation aurait un effet d'orientation important pour les organismes. En effet, ceux-ci doivent leur existence à un texte de loi, et voient dans le Parlement, plus que dans le Cabinet ou dans les tribunaux judiciaires, la source de leurs pouvoirs et des objectifs qu'ils doivent poursuivre. Le fait de les encourager et de les motiver à repenser leurs attitudes et leurs méthodes pour l'exercice de leurs pouvoirs décisionnels devrait aider à accroître leur compréhension des valeurs propres à l'administration et de l'importance relative de ces valeurs dans la résolution des problèmes communs auxquels ils font face. Dans cet esprit, l'élaboration d'un nouveau cadre procédural pourrait, par exemple, remettre en évidence l'importance de la formation⁶².

L'agencement des principes directeurs en un cadre législatif aurait également une valeur éducative pour le public. Il offrirait aux administrés un énoncé des principes au respect desquels ils ont le droit de s'attendre (voir Royal Commission Inquiry ..., 1968, p. 211). Les principes fondamentaux seraient regroupés, revivifiés et mis au jour. En ce sens, un cadre législatif aurait une valeur symbolique, et rappellerait aux citoyens qu'un organisme administratif n'est pas une autorité souveraine et doit respecter certains principes.

62. On aurait tort de sous-estimer la valeur des programmes de formation des administrateurs, à titre de complément des garanties procédurales formelles (voir C.R.D.C., 1980, p. 185-187; Law Reform Commission of British Columbia, 1974, p. 8; Willis, 1968, p. 353; Royal Commission ..., 1968, p. 5).

Selon la Commission, l'enchâssement de ces principes directeurs dans la loi prend une importance accrue au regard de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui marque un tournant important en droit canadien. Il est difficile de savoir quels seront les effets de celle-ci sur le processus administratif. Quoiqu'il en soit, on peut d'ores et déjà affirmer qu'elle met en évidence l'importance de la procédure dans tout processus décisionnel administratif, et que la procédure applicable dans tous les cas où la loi permet la prise d'une décision touchant des droits privés, doit être imprégnée des valeurs qu'elle vise à promouvoir (voir Duplé, 1984, p. 105-121; Manson, 1984, p. 155-157). L'article 7 de la Charte, dont nous avons déjà parlé, en est un exemple frappant.

Cependant, il serait risqué de laisser aux tribunaux judiciaires le soin de façonner le processus et la procédure administratifs par l'application de concepts constitutionnels comme la justice fondamentale. La Charte vise avant tout à protéger les droits individuels. Or, il importe également de donner la place qui leur revient aux autres valeurs que nous avons énumérées et qui, malgré leur importance pour l'administration publique, n'ont pas été consacrées par la Constitution; le Parlement est plus en mesure que les tribunaux d'assurer leur respect. Les exigences de la Charte devraient être adaptées aux besoins particuliers de l'Administration. Et le Parlement peut jouer un rôle de premier plan à cet égard en accordant sa sanction à des principes directeurs reflétant les valeurs qui devraient sous-tendre la procédure des organismes. L'intervention du Parlement est essentielle pour que la perception légaliste des avocats ne prenne pas une importance démesurée.

On trouvera ci-dessous un sommaire des principes directeurs qui, de l'avis de la Commission, devraient inspirer les règles de procédure relatives à la prise de décisions en vertu d'un texte de loi par les organismes administratifs⁶³. Dans une large mesure, ils reposent sur des concepts existants. Ils reflètent également notre point de vue en ce qui concerne les questions où les organismes et les tribunaux sont forcés de concilier des intérêts antagoniques. Dans la formulation de ces principes, nous avons mis l'accent sur les fins, plutôt que sur les moyens, de façon à leur donner suffisamment de souplesse pour être adaptés aux besoins des divers organismes sur le plan de la procédure. Leur application devrait déborder le cadre des décisions, au sens juridique restreint de ce terme, que rendent les organismes, et s'étendre à la régulation et à la réglementation. On ne devrait pas voir dans le sommaire qui suit la forme définitive que devraient revêtir ces principes dans la loi. Il représente plutôt une ébauche qui servira de canevas à des discussions plus approfondies et aux recommandations plus spécifiques qui seront élaborées dans des études à venir.

63. Ces constatations s'inspirent largement des travaux de Robardet (1985).

A. L'avis raisonnable et suffisant

Les organismes devraient s'assurer que tous les intéressés ont reçu un préavis raisonnable et suffisant de l'examen d'une affaire. Un «préavis raisonnable et suffisant» suppose qu'une personne soit avisée en temps voulu de l'examen d'une affaire, et qu'elle soit informée de son objet, de la date et du lieu des audiences éventuelles ou du délai dans lequel des observations écrites peuvent être présentées. L'avis devrait également contenir une description raisonnable des questions en cause⁶⁴. Par «intéressé»⁶⁵, on peut entendre la personne qui s'est adressée à l'organisme, celle qui est partie à une autre affaire ou encore celle qui, bien qu'elle ne soit pas encore partie à l'affaire, devrait en être informée en raison soit des effets que celle-ci peut avoir sur ses intérêts, soit de la contribution qu'elle peut y apporter. En ce sens, on ne peut définir la personne «intéressée» comme étant simplement celle dont les intérêts peuvent être touchés par la décision (ce qui fait entrer en jeu la question de l'équité). Elle comprend également la personne qui peut contribuer à la prise de la décision, soit par les renseignements qu'elle détient, soit par son point de vue. Par ailleurs, il faut également se demander si la participation d'une personne aidera l'organisme à remplir son mandat ou si elle est susceptible de lui nuire⁶⁶.

Il n'est pas indispensable que l'avis émane toujours de l'organisme. En revanche, celui-ci devrait avoir la responsabilité de veiller à ce que l'avis soit bien donné : pour ce faire, il pourrait imposer cette obligation à la personne qui s'adresse à lui, comme cela est la règle en matière civile. Le caractère «raisonnable et suffisant» du préavis dépendra de la nature de l'affaire et des questions en jeu. La personne lésée par l'issue d'une affaire touchant directement ses droits devrait être avisée personnellement. D'autre part, lorsqu'il s'agit de l'élaboration de règles, un avis public général pourrait bien suffire, encore que dans certains cas, il soit suffisamment facile d'identifier les personnes fondées à participer au processus pour que celles-ci soient en droit d'être avisées personnellement⁶⁷.

64. Voir les affaires *Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1982] 1 R.C.S. 530; *Confederation Broadcasting*, [1971] R.C.S. 906. Ainsi, un degré de précision élevé peut être exigé. Voir les affaires *Frias*, [1974] 2 C.F. 306 (C.A.); *Saskatchewan Tele-Communications*, [1980] 1 C.F. 505; *Landreville*, [1977] 2 C.F. 726, p. 757 (rejet de la notion d'avis implicite concernant une accusation de parjure, et insuffisance de l'avis formulé en termes généraux). Voir également l'article 8 de la *Loi sur l'exercice des compétences légales*, L.R.O. 1980, chap. 484.

65. «Partie intéressée peut désigner tant un demandeur ou un détenteur de permis qu'un ou plusieurs particuliers ainsi que tout groupe d'intérêts spéciaux». Commission de contrôle de l'énergie atomique, *Politiques et lignes directrices portant sur les interventions*, texte de réglementation R-76, 17 mai 1983, p. 1.

66. Voir C.R.D.C., 1980, p. 137-139. Le «droit d'être entendu» se justifie également par une participation à l'élaboration d'une «bonne décision» (voir l'affaire *Capital Cable Co-operative*, [1976] 2 C.F. 627). Il y a ainsi renforcement de l'efficacité administrative (voir l'affaire *Parkins*, (1978) 19 O.R. (2d) 473 (C.A.)).

67. Par exemple, les détenteurs de permis de télévision payante pourraient être en droit de recevoir un avis individuel relativement à la modification des règlements parce qu'ils sont facilement identifiables et que leur nombre est limité. Voir aussi l'affaire *Wiswell*, [1965] R.C.S. 512, dans laquelle la Cour suprême du Canada a jugé que les propriétaires fonciers intéressés devaient être avisés avant qu'un règlement de zonage portant sur une parcelle de terrain puisse être modifié (voir aussi *Evans et al.*, 1980, p. 133 et s.; *Garant*, 1985, p. 719-725).

B. La possibilité de présenter des renseignements et des observations

*La personne qui a un intérêt suffisant pour être en droit de recevoir un avis de l'examen d'une affaire par un organisme devrait pouvoir être considérée comme «participante» si elle le désire. Le participant devrait avoir la possibilité raisonnable de présenter des renseignements, de faire valoir son point de vue et de faire des observations sur la position d'autres participants. Pourvu qu'il soit suffisamment tenu compte de la confidentialité éventuelle de certains renseignements, l'information fournie par un participant et qui peut être prise en considération par l'organisme devrait pouvoir être examinée et critiquée par tous les autres participants*⁶⁸.

Toutefois, cela ne signifie pas que l'organisme soit tenu dans tous les cas de procéder à des audiences avec formalisme, ou de permettre aux participants de présenter oralement leur point de vue. L'étendue et les modalités du processus varieront suivant les circonstances et la nature des questions en jeu⁶⁹. De plus, le principe que nous proposons n'exige pas que la place accordée à chaque participant soit égale dans tous les cas⁷⁰. En effet, certaines interventions pourraient avantageusement être regroupées lorsque l'objet et les circonstances de l'affaire s'y prêtent (voir Johnston, 1981, p. 64-69). Afin d'encourager les organismes à expérimenter de nouvelles méthodes pour recueillir l'information et le point de vue des intéressés, nous avons formulé le principe de façon à mettre l'accent sur son but et non sur une méthode en particulier⁷¹.

Par exemple, il pourrait arriver que la tâche de recueillir l'information doive être déléguée. Certes, ce ne sont pas tous les organismes qui auraient besoin d'un tel pouvoir, ou même qui souhaiteraient en être investis. Cependant, comme le temps, la superficie du territoire canadien et la charge de travail des organismes imposent des contraintes grandissantes aux administrateurs, ceux-ci auraient parfois intérêt à envisager cette solution. Dans sa forme la plus élémentaire, elle consisterait à déléguer le pouvoir de tenir des audiences avant que l'organisme prenne sa décision. Cette façon de procéder est déjà prévue dans plusieurs lois⁷², et certaines pratiques se sont développées suivant

68. Voir les affaires *Innisfil*, [1981] 2 R.C.S. 145, inf. (1978) 23 O.R. (2d) 147 (C.A.), p. 166-167; *Procureur général du Manitoba*, [1974] 2 C.F. 502, p. 518; *London Cable*, [1971] 2 C.F. 621 (C.A.).

69. Voir les affaires *Komo*, [1968] R.C.S. 172, p. 176; *Jordon*, [1980] 1 C.F. 809 (C.A.); *Downing and Graydon*, (1979) 92 D.L.R. (3d) 355 (C.A. Ont.).

70. Voir les affaires *Gateway Packers*, [1971] C.F. 359 (C.A.), p. 377-378; *Seafarers*, [1976] 2 C.F. 369 (C.A.), p. 375-376.

71. Voir C.R.D.C., 1980, p. 125-126, 139-144. Voir aussi, notamment, l'arrêt *Redmond*, [1981] 2 C.F. 75 (C.A.), dans laquelle on a jugé que la Commission de la Fonction publique pouvait légalement juger de la compétence de candidats sur la foi d'entrevues téléphoniques avec ceux-ci.

72. À propos de la délégation des pouvoirs d'un organisme, citons les exemples suivants : Commission des réparations des dommages nucléaires (*Loi sur la responsabilité nucléaire*, par. 24(4) : variation dans le quorum aux audiences); Administrations de pilotage (*Loi sur le pilotage*, par. 11(1) : délégation à toute personne par un mandat général ou spécial); Commission des relations de travail dans la Fonction publique (*Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, article 18.1 : délégation aux vice-présidents ou aux présidents suppléants); Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (*Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, art. 13 : délégation à des comités permanents ou spéciaux, et par. 14(3) : délégation à un commissaire; *Loi sur la radiodiffusion*, par. 19(4) : audition par deux ou plusieurs membres; Commission canadienne des transports, *Loi nationale sur les transports*, par. 19(1), art. 20, par. 24(1) et (3); Conseil canadien des relations du travail, *Code canadien du travail*, art. 117.

lesquelles un ou plusieurs membres de l'organisme, ou encore une personne choisie au sein du personnel de l'organisme ou à l'extérieur, dirige l'audience afin de recueillir l'information et les opinions qui seront prises en considération par l'organisme. Dans d'autres circonstances, le délégué pourra exercer lui-même le pouvoir décisionnel, sous la surveillance de l'organisme. Chacune de ces méthodes soulève des questions spécifiques quant à savoir d'où émane effectivement la décision et dans quelles circonstances elle a été prise, dans quelle mesure il est porté atteinte au caractère collégial que devrait avoir la décision, et quelles garanties sont données aux participants (voir C.R.D.C., 1980, p. 145-147)⁷³. La Commission a entrepris une étude afin d'être en mesure de faire des recommandations sur la valeur de la méthode de la délégation, et sur la portée qu'elle devrait avoir.

Les règles de preuve suivies par un organisme influent aussi sur la valeur de l'occasion donnée aux intéressés de présenter des renseignements et des observations. Certains organismes, comme le Conseil canadien des relations du travail, observent aussi rigoureusement que possible les règles de preuve suivies par les tribunaux (voir Kelleher, 1980, p. 58). D'autres, comme le CRTC et l'Office national de l'énergie, ont adopté une position beaucoup plus souple à cet égard (voir Johnston, 1980, p. 30, 44-45, 61-63; Lucas et Bell, 1977, p. 66). Bien que cette question doive de toute évidence être traitée dans l'élaboration du cadre procédural que nous proposons, nous n'avons pas encore étudié à fond la possibilité d'établir un ensemble de règles ou de lignes directrices en matière de preuve pour l'ensemble des organismes administratifs fédéraux. Pour l'instant, nous nous contentons de formuler un principe très général. En effet, parce que nous croyons que bon nombre de règles de preuve applicables devant les tribunaux judiciaires ne conviennent pas au fonctionnement des organismes administratifs, nous recommandons que ceux-ci jouissent d'une grande latitude à cet égard. *Sauf lorsque la loi le prévoit expressément, un organisme administratif ne devrait pas être tenu d'observer les règles de preuve applicables devant les tribunaux judiciaires, à l'exception des règles concernant le droit au secret (voir l'al. 9b) du Administrative Procedures Act de l'Alberta, et l'article 15 de la Loi sur l'exercice des compétences légales (Statutory Powers Procedure Act) de l'Ontario; voir également Law Reform Commission of British Columbia, 1974, p. 52-53). En conséquence, les règles de preuve devraient être élaborées comme étant l'accessoire de la procédure administrative à l'intérieur du cadre que nous proposerons un peu plus loin dans ce chapitre pour l'élaboration de règles. À notre avis, des règles modèles en matière de preuve, suivant la forme que nous recommanderons plus loin (p. 78) s'avéreraient particulièrement utiles.*

C. L'aide et l'information en matière de procédure

Afin d'offrir aux intéressés l'occasion de participer effectivement au processus, *les organismes devraient leur permettre d'avoir raisonnablement accès aux renseignements relatifs à la procédure suivie par eux.* Dans une large mesure, ce but pourrait

73. Ainsi, les tribunaux voient d'un assez mauvais œil la «délégation» d'un pouvoir décisionnel à des personnes qui n'assistent pas aux audiences (voir les affaires *Mason*, (1983) 7 C.C.C. (3d) 426 (H.C. Ont.); *O'Brien*, C.F., 23 novembre 1984 (non publiée); *Ford*, C.F., 23 novembre 1984 (non publiée)).

être atteint si les organismes étaient tenus d'établir et de publier leurs règles de procédure suivant un processus formel. Cependant, ce ne sont pas toutes les règles de procédure qui se prêtent à un tel formalisme : des solutions ponctuelles ou informelles seront toujours nécessaires pour combler les lacunes ou régler les situations exceptionnelles. Par ailleurs, les règles officielles d'un organisme devront inévitablement être complétées par l'interprétation qu'en donnera celui-ci. Afin d'aider le public à se conformer à leurs règles de procédure, *les organismes administratifs devraient compléter leurs règles officielles par des explications verbales ou écrites concernant leurs exigences procédurales informelles ou la façon dont leurs règles sont interprétées, et devraient fournir au public l'aide nécessaire pour remplir les formulaires*. Ces services, entre autres, pourraient être d'une grande utilité pour les participants sans imposer un fardeau trop lourd au personnel des organismes⁷⁴.

Pour le moment, nous ne croyons pas opportun de confier au personnel des organismes le rôle d'agir pour le compte des administrés, ou d'exercer des fonctions consultatives. Bien que ce service au public puisse être souhaitable dans certains cas, il soulève des questions épineuses sur le plan juridique. En effet, dans quelle mesure l'organisme serait-il responsable en cas d'erreur? (Voir Pelletier, 1982, p. 366-392; voir également l'affaire *Couture*, [1972] 2 C.F. 1137.) Pourrait-on l'accuser de partialité en raison de l'aide fournie par son personnel? En aidant un participant, l'organisme pourrait sembler faillir à son devoir d'impartialité à l'égard des autres.

Par conséquent, la Commission estime que l'organisme devrait se limiter à donner des renseignements supplémentaires et à fournir d'autres formes d'aide sommaire. Une aide plus substantielle ou plus officielle ne devrait être fournie que lorsque la loi constitutive de l'organisme le prévoit expressément (voir *contra*, C.R.D.C., 1980, rec. 6.5). D'autres formes d'aide n'engageant pas directement le personnel de l'organisme pourraient également être envisagées⁷⁵.

D. Le droit d'être représenté par un expert

Pour être efficace, la participation d'un intéressé doit souvent faire appel à des compétences que n'a pas le commun des mortels. On aura beau rendre la procédure plus simple et plus claire, on n'arrivera jamais à éliminer complètement la nécessité de recourir à des spécialistes. En conséquence, *un participant devrait être en droit de se faire représenter par un expert dans une affaire. Ce concept est plus large que celui, plus traditionnel, du droit à l'avocat, et vise les experts non juristes dont les connaissances spécialisées peuvent être utiles* (voir l'al. 6b) du *Administrative Procedures Act* de l'Alberta, l'al. 10a) de la *Loi sur l'exercice des compétences légales* de

74. Voir C.R.D.C., 1980, rec. 5.2 à 5.4; Conseil économique du Canada, 1981, rec. 60. Voir également Slayton et Quinn, 1982, p. 48; Issalys, 1979, p. 227; Issalys et Watkins, 1977, p. 35; Kelleher, 1980, p. 34-35. Parfois, la loi oblige l'organisme à fournir ce genre de service; voir, par exemple, l'art. 36 de la *Loi sur l'aide sociale* du Québec.

75. Voir C.R.D.C., 1980, p. 152-153, au sujet du Bureau de services juridiques des pensions.

l'Ontario, l'al. 2d) de la *Déclaration canadienne des droits*, de même que l'art. 34 et le par. 56(1) de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec). Bien sûr, certaines fonctions ne peuvent être accomplies que par un juriste compétent. Ainsi, l'avocat est particulièrement à même de faire usage confidentiellement de certains renseignements délicats présentés à un organisme (voir la section suivante du présent rapport). Dans d'autres cas, cependant, la contribution d'un comptable, d'un ingénieur, d'un scientifique ou d'un administrateur ne devrait pas être réduite à celle d'un témoin expert, s'il est raisonnable, dans les circonstances, que cette personne joue un rôle plus actif et représente le participant. Du reste, certains organismes entendent autant de non-juristes que d'avocats. Ainsi, les courtiers en douane occupent environ 25 pour cent des affaires soumises à la Commission du tarif (voir Slayton et Quinn, 1982, p. 47), et des membres de la Légion royale canadienne agissent souvent à titre de représentants devant la Commission d'appel des pensions.

E. L'accès à l'information

En principe, les participants devraient pouvoir avoir raisonnablement accès à tout renseignement pouvant être pris en considération par l'organisme relativement à la décision. La divulgation de l'information accroît la transparence du processus administratif, ce qui rend les décisions plus exactes et leur donne plus d'autorité puisqu'elles reposent sur une présentation plus ouverte et une analyse mieux éclairée (voir Carrière et Silverstone, 1976, p. 65-66; Issalys, 1979, p. 288-289). La transparence du processus renforce l'équité et l'efficacité de la prise de décisions administratives et assure la responsabilité du décideur. En effet, les organismes soucieux de leur autonomie se doivent d'agir au grand jour (voir Slatter, 1982, p. 137-138).

La *Loi sur l'accès à l'information* permet déjà au public d'avoir accès à un vaste éventail de données. Toutefois, les participants à un processus administratif ne devraient pas être forcés d'avoir recours à la procédure prévue par cette loi pour obtenir des renseignements, ni devoir se contenter des documents qui, d'après les dispositions de ce texte, doivent être mis à la disposition du grand public. Ils devraient être en droit de connaître tout renseignement pouvant être pris en considération en l'espèce⁷⁶.

76. Ainsi, la confidentialité devrait être considérée comme l'exception et non la règle (voir par exemple les affaires *Magnasonic*, [1972] 2 C.F. 1239 (C.A.); *Sarco*, [1979] 1 C.F. 247 (C.A.)). L'accès à l'information se justifie d'autant plus qu'il conditionne l'efficacité de la participation et de la contribution des intéressés, en vue d'aider le décideur à rendre une décision adéquate (voir l'affaire *London Cable*, [1976] 2 C.F. 621 (C.A.), p. 625). Sur le droit de contester les faits, voir les affaires *Blais*, [1973] 1 C.F. 182 (C.A.), p. 183; *Tichy*, [1974] 2 C.F. 42 (C.A.). La jurisprudence permet également aux parties d'avoir accès aux documents se trouvant en possession de l'organisme et sur lesquels celui-ci compte étayer sa décision (voir l'arrêt *Bank of Nova Scotia*, [1978] 2 C.F. 807 (C.A.), p. 813-814). Elle établit même une présomption voulant que tout document versé au dossier a été consulté (voir l'affaire *Houston*, (1978) 17 O.R. (2d) 254 (C. div.); voir également l'art. 19 des *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications*, et le par. 15(1) des *Règles générales de la Commission canadienne des transports*).

De nos jours, l'information confère un pouvoir considérable à son détenteur qui peut l'utiliser à bon ou à mauvais escient. Certaines données doivent rester confidentielles, mais il est difficile de savoir comment atteindre un juste équilibre entre cette nécessité et celle de permettre au public d'avoir accès à tous les renseignements pertinents. Dans certains cas, il serait possible de prévoir la divulgation obligatoire comme faisant partie du prix à payer pour faire affaire dans un domaine réglementé. Cependant, à défaut de protection, certaines sources se tariront inévitablement. Par exemple, afin d'obtenir les données dont il a besoin, le Tribunal canadien des importations (l'ancien Tribunal antidumping⁷⁷) doit pouvoir assurer aux fabricants que leur position concurrentielle ne sera pas compromise par la divulgation d'un secret de fabrication (Slayton, 1980, p. 54-56; cf. Slayton et Quinn, 1982, p. 55-57; Franson, 1979, p. 37-45). De même, la Commission nationale des libérations conditionnelles pourrait avoir intérêt à ce que certains renseignements d'ordre psychiatrique ou encore l'identité de témoins de moralité ne soient pas révélés, même à la personne en cause (voir l'affaire *Abel*, (1980) 31 O.R. (2d) 520 (C.A.); cf. Carrière et Silverstone, 1976, p. 111; Franson, 1979, p. 60-61). Le même problème se pose lorsque la Commission de contrôle de l'énergie atomique doit utiliser des renseignements soulevant des questions de sécurité nationale.

Pourtant, on ne saurait se contenter de refuser aux participants l'accès aux renseignements. *Il devrait incomber aux organismes de rechercher des moyens novateurs pour concilier les intérêts antagoniques de la confidentialité et de la divulgation.* Le Tribunal antidumping (devenu le Tribunal canadien des importations) a élaboré, relativement à l'utilisation de l'information confidentielle, un mécanisme qui apparaît comme un compromis viable. Ce mécanisme consiste à retrancher les éléments confidentiels des documents en cause, ou à ne les divulguer qu'aux avocats, à condition qu'ils ne soient pas révélés aux parties elles-mêmes (voir Slayton et Quinn, 1982, p. 54-55; voir également Johnston, 1981, p. 126-129; Janisch, 1978, p. 85-87). Certes, le fait de demander à un avocat d'utiliser des renseignements dans l'intérêt de son client sans en faire part à celui-ci risque de soumettre la relation qu'il entretient avec lui à de graves tensions sur les plans fonctionnel et déontologique. Cette façon de procéder semble néanmoins être la solution la plus commode.

D'autre part, les organismes sont parfois réticents à divulguer le contenu des études préparées par leur personnel, y voyant une intrusion dans leurs affaires internes (voir Franson, 1979, p. 31-37; C.R.D.C., 1980, p. 148-151; Janisch, 1978, p. 79-85; voir également Doern, 1976, p. 35-37). Dans certains cas, l'action d'un organisme dépend

Dans certaines décisions récentes où ils se sont, en principe, portés à la défense de la transparence, les tribunaux judiciaires ont néanmoins laissé entendre qu'il existe un certain nombre de cas précis où il n'est pas nécessaire de divulguer toute la documentation (comme les études préparées par le personnel du décideur), ce qui aurait pour effet pratique de restreindre considérablement la transparence (voir les affaires *Toshiba*, C.A.F., 30 mars 1984 (non publiée); *Trans Québec*, (1984) 54 N.R. 303 (C.A.F.); *Radulesco*, [1984] 2 R.C.S. 407; voir également Schultz, 1983, p. 14-15). Le but poursuivi par la *Loi sur l'accès à l'information* est tout à fait différent de celui de l'obligation de divulgation en matière administrative; son utilisation dans ce domaine pourrait donc s'avérer inefficace.

77. Voir l'art. 63 de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*.

largement du travail effectué par ses employés chargés de recueillir les données relatives à une affaire. Or, plusieurs organismes s'inquiètent des effets qu'aurait la divulgation de ces données sur la motivation de leurs employés. Une étude interne peut traiter de questions qui débordent le cadre d'un dossier particulier, ce qui peut entraîner des difficultés d'ordre opérationnel : par exemple, il pourrait être nécessaire de déchiqueter un document interne afin de retrancher tout ce qui n'est pas directement lié au dossier en cause. Par ailleurs, l'employé qui a rédigé l'étude versée au dossier pourrait éventuellement être appelé à témoigner, ce qui risquerait de nuire aux autres fonctions qu'il accomplit dans l'affaire. Pourtant, ceux qui préconisent l'entière divulgation soulignent que le personnel d'un organisme occupe une position privilégiée pour influencer la prise de décisions. Une étude interne peut contenir des données qui n'ont pas été révélées par l'examen du dossier lui-même, et qui peuvent influencer la position de l'organisme, sans que les participants aient pu contester, le cas échéant, le bien-fondé de ces renseignements ou les conclusions que l'organisme en a tirées.

Selon la Commission, *les données et les conclusions contenues dans une étude interne et susceptibles d'être prises en considération dans une affaire devraient être mises à la disposition des participants; l'organisme devrait soit permettre aux participants de consulter l'étude, soit verser au dossier les données et les conclusions qu'elle contient. Le droit administratif doit veiller à ce qu'il n'y ait pas de dossier «parallèle» et secret dans une affaire donnée, à ce que le dossier divulgue tous les renseignements et questions nécessaires, et à ce que l'action de l'organisme ait une transparence raisonnable. Nous croyons que les organismes peuvent s'accommoder d'une règle imposant la divulgation sans que cela nuise à la motivation du personnel. En effet, nous doutons qu'une obligation générale de divulgation réduise la qualité des renseignements recueillis ou entraîne des échanges «clandestins». Dans une large mesure, il s'agit davantage d'un problème d'attitude que d'un problème de fond. Les organismes devraient exiger de leurs employés qu'ils produisent des rapports complets, exacts et francs, que ceux-ci soient ou non destinés à être divulgués. Nous croyons que l'inclusion dans la loi d'un principe général imposant la divulgation aiderait à dissiper les doutes que certains éprouvent encore quant aux avantages que comporte la transparence du processus administratif.*

Bien sûr, la mise en œuvre de ce principe n'irait pas sans difficulté. Pour les cas où l'étude même ne serait pas versée au dossier, l'organisme aurait le devoir de s'assurer que toutes les données et les conclusions pertinentes ont été divulguées. Dans l'éventualité d'une demande de révision judiciaire, il incomberait aussi à l'organisme de transmettre toute étude interne au tribunal. Ce dernier serait alors en mesure de déterminer si les renseignements pertinents ont été divulgués aux parties de façon satisfaisante, comme on l'a fait dans l'affaire *Toshiba*. Mais dans cette hypothèse, le juge ne devrait pas être le seul à pouvoir consulter l'étude. Celle-ci devrait à tout le moins être mise à la disposition des avocats des parties, afin qu'elle puisse être confrontée au dossier et aux motifs de la décision, et qu'il puisse être déterminé si l'organisme a agi pour des considérations non divulguées.

L'organisme ne devrait pas être tenu de divulguer les documents préparés par son personnel au cours de la prise de décision proprement dite. Il existe une distinction, si ténue soit-elle, entre l'étude préparée avant ou pendant l'examen d'une affaire et

visant à renseigner l'organisme sur les faits de l'espèce, d'une part, et les notes préparées en vue d'aider l'organisme à prendre sa décision, d'autre part⁷⁸. Un organisme doit pouvoir compter sur l'aide et les conseils de personnes compétentes dans l'exercice de ses pouvoirs décisionnels. Dans la mesure où elle ne permet pas l'introduction de nouvelles données ou de nouveaux points de vue, cette pratique n'a rien de plus choquant que celle qui permet au juge d'avoir recours aux services de clercs ou de secrétaires juridiques dont le travail n'est pas rendu public.

La divulgation pose un troisième type de problème, lié aux relations que certains organismes entretiennent avec les ministères ou d'autres organismes. En effet, les contacts et les échanges de renseignements sont fréquents entre les fonctionnaires (voir Doern, 1976, p. 19, 29-31; Doern et Phidd, 1983, ch. 13). Bien que ces contacts puissent avoir lieu en dehors du cadre d'une affaire particulière, ils peuvent néanmoins influencer sur la position d'un organisme à l'égard d'une question donnée.

Encore une fois, la question de savoir s'il y a lieu de rendre obligatoire la divulgation des communications au sein de l'Administration soulève une certaine controverse, et l'on peut trouver de bons arguments de part et d'autre. Soulignant l'importance des contacts entre les divers éléments de l'Administration, d'aucuns soutiennent que le fait de donner à ceux-ci un caractère trop formaliste découragerait l'échange fructueux des idées et des renseignements. Par contre, d'autres estiment qu'il convient de faire des efforts pour permettre la remise en question des points de vue et des renseignements qui sont transmis par ces communications informelles (voir Janisch, 1978, p. 141-142). Toutefois, l'on s'entend généralement pour dire qu'il serait inopportun, si tant est que la chose soit possible, d'assujettir ces échanges à des règles rigoureuses. Bien que nous soyons en faveur d'une plus grande transparence, nous ne croyons pas que la divulgation de ces communications informelles puisse en pratique être régie par des règles, étant donné la subtilité et la diversité des méthodes permettant la transmission de renseignements et de points de vue aux organismes. Comme un observateur l'a fait remarquer, une loi ne peut régir le contenu d'un appel téléphonique. *La Commission tient toutefois à encourager la reconnaissance du fait qu'il est à la fois souhaitable et opportun pour les organismes et les ministères d'intervenir dans leurs activités respectives afin que*

78. La jurisprudence est cependant quelque peu inconstante à cet égard. Dans l'affaire *Toshiba*, le juge Hugessen n'a pas exigé la divulgation du contenu d'un cahier d'information rédigé avant l'audience, bien qu'il ait déclaré que la non-divulgation était une «pratique dangereuse». Dans l'affaire *Trans Québec*, la Cour n'a pas exigé la divulgation de notes rédigées par le personnel *probablement* après l'audience, parce que rien dans la preuve soumise à la Cour n'avait démontré que ces notes ou les opinions qu'elles contenaient constituaient des preuves additionnelles ou autre chose que de simples commentaires ou suggestions de la part du personnel. La Cour a toutefois reconnu que lorsqu'il est possible de montrer que la décision d'un tribunal est fondée sur des rapports internes auxquels les parties n'ont pas eu accès et qui contiennent des éléments de preuve que les parties n'ont pas été à même de commenter, on peut être fondé à exiger l'inclusion de ces documents dans le dossier de révision.

Dans sa plus récente décision en la matière, l'affaire *Radulesco*, la Cour suprême du Canada a laissé entendre que, du moins dans le cas d'un organisme «quasi judiciaire», une certaine mesure de divulgation était nécessaire pour que le droit d'être entendu puisse être exercé utilement. Au nom de la Cour, le juge Lamer a déclaré que pour qu'une partie puisse défendre son point de vue en connaissance de cause, le décideur devait, avant de rendre sa décision, divulguer à celle-ci l'essentiel de la preuve présentée contre elle.

leurs points de vue soient mis au jour et examinés ouvertement. Peut-être serait-il difficile pour un organisme ou un ministère d'arrêter une *position* «officielle» pouvant être présentée au cours d'un processus d'élaboration de règles. Par contre, le fait de permettre à des représentants de formuler «à titre officieux» les *préoccupations* de leur organisme ou de leur ministère contribuerait sans doute à augmenter la transparence que nous cherchons à promouvoir⁷⁹.

De nos jours, il est généralement admis que l'Administration n'est pas une structure monolithique s'exprimant à l'unisson. Il serait donc malsain de nier cette réalité et le fait que les difficultés posées par la coordination des politiques administratives tiennent en partie à la diversité des intérêts à concilier.

Nous persistons à croire que l'adoption d'un principe général visant à promouvoir une plus grande transparence aurait des effets bénéfiques sur l'attitude des agents publics. Ce principe mettrait en lumière la nécessité d'améliorer la collaboration entre les ministères et les organismes intéressés, et stimulerait la recherche de nouveaux modes de participation. Il est important que les organismes se rendent compte de l'influence importante qu'exercent les contacts informels sur les politiques qu'ils appliquent lorsqu'ils prennent des décisions. Ils devraient s'efforcer de donner un caractère plus officiel aux communications qui agissent directement sur l'exercice de leurs fonctions décisionnelles.

F. L'impartialité des administrateurs

Les administrateurs doivent être impartiaux dans l'exercice de leurs fonctions. Ils doivent être perçus, aussi bien par les participants que par le public, comme étant équitables et impartiaux à l'égard de ceux dont les aspirations, les droits et les intérêts sont mis en jeu par la prise d'une décision. Ce n'est que lorsque la poursuite d'un objectif particulier d'un organisme exige la reconnaissance d'une relation ou d'un point de vue partisans que le Parlement devrait envisager de déroger à cette règle et encore, le cas échéant, seulement dans la mesure absolument nécessaire. À ce propos, nous reconnaissons que les buts poursuivis par une législation peuvent exiger de ceux qui sont chargés de la mettre en œuvre une orientation explicite sur le plan des politiques⁸⁰.

79. À titre d'exemple, citons la participation en 1981, époque à laquelle la CCT a tenu des audiences afin d'élaborer ses règles générales, du président et de deux représentants de la Commission de réforme du droit, de la Commission de contrôle de l'énergie atomique, de Transports Canada et du directeur des enquêtes nommé en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Signalons qu'aux termes de l'article 27.1 de celle-ci, le directeur est habilité à intervenir dans les procédures de certains organismes (voir aussi C.R.D.C., 1980, p. 123-125).

80. Voir les affaires *Administration de pilotage du Pacifique*, [1980] 2 C.F. 54 (C.A.); *Burnbrae Farms*, [1976] 2 C.F. 217 (C.A.); *Gray*, [1977] 1 C.F. 620 (C.A.).

La norme d'impartialité devrait être la même pour l'élaboration de règles et pour la prise de décisions. L'apparence de partialité de la part de l'organisme dans la prise de règlements et la formulation des politiques devant orienter la prise de décisions en vertu de la loi mincrait l'intégrité de ces décisions.

L'impartialité comporte deux aspects. Le premier concerne les conditions d'exercice d'une charge et s'exprime dans les règles relatives aux conflits d'intérêts. *Les administrateurs ne devraient pas être intéressés dans les activités de leurs clients éventuels.* Dans une certaine mesure, cette règle est déjà reconnue par le droit actuel. Les lois constitutives de certains organismes contiennent des dispositions portant précisément sur les conflits d'intérêts (voir le par. 3(5) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et l'art. 9 de la *Loi nationale sur les transports*). De même, les titulaires de certains postes sont visés par des directives du gouverneur en conseil dans ce domaine (voir les Lignes directrices au sujet des conflits d'intérêts touchant les fonctionnaires). D'autres, cependant, sont exclus de l'application de ces directives qui ne s'appliquent pas aux organismes dits «quasi judiciaires»⁸¹.

Les règles sur les conflits d'intérêts dans le secteur public ont été revues récemment par le Groupe de travail sur les conflits d'intérêts créé par l'ancien premier ministre Trudeau. Dans son rapport (voir Groupe de travail sur les conflits d'intérêts, 1984), le Groupe de travail a recommandé que les organismes «quasi judiciaires» continuent d'être exemptés de l'application des règles proposées pour l'ensemble du secteur public fédéral. Des règles spéciales, inspirées des règles générales mais adaptées aux exigences de chaque organisme, devraient plutôt être incluses dans chaque loi constitutive. Quelques remarques s'imposent à ce sujet.

Premièrement, le Groupe de travail parle d'organismes «quasi judiciaires». Or selon nous, cette catégorisation est trop limitative. Tous les organismes administratifs autonomes exerçant un pouvoir décisionnel en vertu d'un texte de loi ont des traits communs et devraient être soumis au même régime. La question des conflits d'intérêts devrait donc être réglée par un mécanisme commun à tous les organismes qui partagent les caractères de ceux qui sont énumérés à l'annexe A. À titre de corollaire, *toute politique adoptée concernant les règles relatives aux conflits d'intérêts pour les organismes administratifs autonomes devrait être intégrée au cadre procédural général établi pour cette catégorie d'organes de l'Administration.*

Deuxièmement, à l'instar du Groupe de travail, la Commission est d'avis qu'en principe, *les règles concernant les organismes administratifs autonomes en matière de conflits d'intérêts devraient exiger le désintéressement. Tout administrateur devrait être requis de renoncer, dès que possible après sa nomination, aux intérêts financiers qu'il a dans toute affaire à l'égard de laquelle il est raisonnable de croire que l'organisme aura à rendre une décision.* La règle devrait interdire l'acquisition volontaire de tels

81. Ces personnes sont généralement visées par la *Loi sur les juges*. Par ailleurs, plusieurs organismes (notamment, l'Office canadien de commercialisation des œufs et la Commission canadienne des droits de la personne) ont établi leurs propres lignes directrices.

intérêts après la nomination, et devrait imposer la renonciation, dès que les circonstances le permettent, aux intérêts acquis par donation ou succession (voir le par. 9(2) de la *Loi nationale sur les transports*).

Troisièmement, nous faisons certaines réserves sur la proposition voulant qu'un administrateur puisse satisfaire aux règles sur les conflits d'intérêts en ayant recours à des arrangements de la nature d'une fiducie. Une fiducie en compte bloqué (*frozen trust*), une fiducie sans droit de regard (*blind trust*) ou une société de portefeuille en fiducie (*retention trust*) ne peuvent masquer suffisamment les biens placés au profit d'un administrateur. Même une fiducie sans droit de regard dissimule uniquement les intérêts incompatibles que l'administrateur a acquis après la création de la fiducie, et non ceux qui existaient auparavant. Nous sommes conscients qu'il y a là un dilemme. Une règle de désintéressement trop stricte pourrait décourager certaines personnes d'accepter une charge au sein d'un organisme. Par contre, nous doutons qu'aucun autre régime permette d'inspirer un degré satisfaisant de confiance dans l'intégrité du système administratif. Nous croyons que le désintéressement pourrait être mieux accepté s'il ne s'appliquait qu'aux intérêts liés au domaine dans lequel l'organisme est appelé à intervenir.

Quatrièmement, l'admissibilité à une charge ne devrait pas être conditionnée par le désintéressement du conjoint ou des proches parents du candidat. Cela dit, ce genre de situation devrait être prévu par les règles relatives au conflit d'intérêts. *L'administrateur qui sait que son conjoint ou un proche parent est intéressé dans une affaire à l'égard de laquelle il est raisonnable de croire que l'organisme aura à rendre une décision, devrait être tenu de divulguer publiquement ce fait.* Il pourrait alors être requis de se récuser à l'égard de tout dossier susceptible d'entraîner un conflit d'intérêts.

Cinquièmement, la contravention aux règles sur les conflits d'intérêts ne devrait pas être considérée comme une affaire intéressant uniquement le Cabinet, en tant que détenteur du pouvoir de nomination, et le titulaire de la charge. *L'application des règles devrait pouvoir être assurée par les tribunaux à la demande d'une personne possédant un intérêt suffisant pour ester en justice.* Toutefois, le manquement aux règles ne devrait pas vicier toutes les décisions rendues par l'organisme durant la période où le membre occupait illégalement sa charge. En effet, bon nombre d'entre elles pourront avoir été rendues sans que les circonstances constituant le conflit d'intérêts aient eu une incidence quelconque. Les décisions ne devraient pouvoir être attaquées qu'individuellement, lorsqu'il pourra être prouvé qu'un conflit d'intérêts a entraîné, du moins en apparence, la partialité de l'administrateur.

Dans son second aspect, la règle de l'impartialité exige qu'un administrateur d'un organisme ne puisse siéger dans une affaire dans laquelle il est ou paraît intéressé, financièrement, personnellement ou autrement. Cette règle de common law est appliquée depuis longtemps à la prise de décisions individuelles par les organismes administratifs (voir Pépin et Ouellette, 1982, p. 252-256; de Smith, 1980, ch. 5; Garant, 1985, ch. 16). Malgré les difficultés que pose l'application de cette règle, en raison des rapports suivis qui s'établissent souvent entre un organisme et sa clientèle, la Cour suprême du Canada a toutefois insisté sur l'obligation qu'avaient les organismes administratifs autonomes de se conformer aux normes d'impartialité les plus strictes dans l'exécution de

leurs fonctions (voir l'affaire *Committee for Justice and Liberty*, [1978] 1 R.C.S. 369). La violation de cette règle atteint la compétence du décideur et permet d'attaquer la décision.

Cette règle devrait être maintenue. Elle constitue une norme appropriée pour régir l'exercice d'un pouvoir décisionnel en vertu d'un texte de loi par les organismes administratifs. Elle impose aux administrateurs de divulguer pleinement toute circonstance susceptible de soulever une crainte raisonnable de partialité par rapport à une affaire donnée. De plus, l'administrateur doit obligatoirement se retirer du dossier à moins que les parties ne renoncent à leur droit de le récuser, et que sa présence ne contrevienne pas autrement aux règles relatives aux conflits d'intérêts⁸². Il y aurait lieu de prévoir le remplacement de l'administrateur récusé et la nomination de membres suppléants pour les cas où une récusation empêcherait de réunir le quorum nécessaire à l'examen de l'affaire⁸³. En effet, la règle de l'impartialité ne devrait pas servir à des fins dilatoires.

G. L'obligation de motiver les décisions

Le fait d'exiger d'un organisme qu'il motive toutes ses décisions présente certains avantages. En effet, cela invite à une analyse soignée des faits, des questions en litige et des effets éventuels de la décision. Cela permet en outre de vérifier que la décision repose bien sur les éléments du dossier et non sur des considérations étrangères. En ce sens, cela revient à rehausser le caractère juste et équitable du processus. L'obligation de motiver les décisions peut aussi aider à l'élaboration des politiques de l'organisme, à assurer la cohérence et l'uniformité, et à mettre au jour les difficultés qui se posent par rapport à la loi ou sur le plan des politiques. Elle peut faciliter l'exercice des recours en révision ou en appel dont disposent les parties (voir les affaires *Wrights'*, [1947] A.C. 109, p. 123 et *Taabea*, [1980] 2 C.F. 316), et contribuer à assurer le respect de l'obligation de rendre compte au Parlement (voir Slatter, 1982, p. 140). Dans l'ensemble, la façon dont l'organisme accomplit son mandat peut y gagner en transparence.

Malgré ces avantages, il serait probablement irréaliste d'exiger que toutes les décisions soient motivées⁸⁴. Ainsi, la conduite des affaires de l'organisme risquerait d'être ralentie. La Commission a déjà formulé cette préoccupation dans son rapport 14 (voir

82. Les alinéas 4-202(b) et (c) du *Model State Administrative Procedure Act* (É.-U.) prévoient que la personne qui préside une affaire peut être récusee par toute partie pour cause de partialité (voir aussi, notamment, l'article 8 de la *Loi nationale sur les transports*). Au sujet de la possibilité pour les parties de renoncer à leur droit de récuser un administrateur partial, voir Evans, 1980, p. 275-276.

83. Voir l'article 8 de la *Loi nationale sur les transports*. Cela est conforme à l'alinéa 21(2)c) de la *Loi d'interprétation*, et à la doctrine de la nécessité (voir par exemple l'affaire *Caccamo*, [1978] 1 C.F. 366 (C.A.)).

84. Voir Davis, 1976, p. 395-397. Voir aussi l'affaire *Macdonald*, [1977] 2 R.C.S. 665, p. 672, où la Cour suprême a déclaré qu'en raison du nombre des affaires criminelles, il était pratiquement impossible d'exiger que les décisions soient motivées dans tous les cas.

À strictement parler, le common law n'exige pas que les décisions soient motivées (voir les affaires *Macdonald*, [1977] 2 R.C.S. 665; *Arsenaux Canadiens*, [1979] 2 C.F. 393 (C.A.), p. 399-400; *Gaming Board*, [1970] 2 Q.B. 417, p. 431). Pour une brève analyse de l'efficacité des formulaires, voir Issalys et Watkins, 1977, p. 264-266. Signalons que dans les motifs de sa dissidence dans l'affaire *Proulx* ([1978] 2 C.F. 133 (C.A.), p. 142-146), le juge Le Dain avait fait remarquer que l'on ne pouvait se contenter de donner des motifs trop sommaires.

C.R.D.C., 1980a, rec. 4.3) : elle y recommandait que le défaut de rendre une décision ou un retard injustifiable à cet égard puisse donner lieu à l'intervention des tribunaux judiciaires.

Bien que nous encourageons tous les décideurs à verser leurs motifs au dossier chaque fois que cela est possible, nous croyons que la loi devrait avoir, sur ce point, une portée plus modeste. À notre avis, *une décision devrait être motivée dans les cas où elle constitue un rejet total ou partiel d'une demande⁸⁵, ou va autrement à l'encontre des intérêts d'un participant⁸⁶.*

Nous ne pouvons souscrire à la proposition voulant qu'un organisme administratif ne soit tenu de motiver cette décision que sur demande (voir le *Tribunals and Inquiries Act* (R.-U.), par. 12(1), le *Administrative Decisions (Judicial Review) Act* (Australie), par. 13(1), et la *Loi sur l'exercice des compétences légales* (Ont.), art. 17). Nous croyons que de façon générale, si les motifs sont formulés au cours du processus de prise de la décision, la qualité de celle-ci n'en sera que meilleure (voir *Committee on Administrative Tribunals ...*, 1957, par. 98). Permettre que les décisions ne soient motivées que sur requête, ce serait encourager les raisonnements a posteriori plutôt que l'examen, en temps voulu, des questions en litige. Cela peut aussi nuire au déroulement ordonné du processus de révision ultérieur, comme nous l'avons expliqué dans le rapport 18 (C.R.D.C., 1982). Dans ce rapport, nous nous étions penchés sur le cas de la Commission d'appel de l'immigration, que la loi oblige à fournir, sur demande, les motifs de ses décisions. Or, nous avons constaté que ceux-ci n'étaient habituellement produits qu'après l'expiration du délai d'appel. Même si nous avons recommandé, dans ce contexte précis, que le délai d'appel ne commence à courir qu'à compter de la production des motifs, nous avons signalé la nécessité d'examiner cette question plus globalement, de même que notre intention d'y revenir dans le présent rapport. Dans une optique élargie, nous sommes en faveur d'un principe exigeant que dans les cas où un organisme a l'obligation de motiver une décision, les motifs soient produits en même temps que celle-ci, et non à la suite d'une requête à cette fin.

De nos jours, nombreux sont ceux qui préconisent l'adoption d'un critère de «suffisance» relativement aux motifs des décisions. Même si elle ne peut qu'applaudir au désir de voir les organismes donner des motifs plus convaincants, plus réfléchis et mieux formulés, qui répondent adéquatement aux principales questions en litige, la Commission hésite à introduire dans la loi l'incertitude et la confusion qu'entraînerait la mise en œuvre d'un critère de suffisance. D'autre part, la suffisance des motifs entre

85. Voir par exemple l'al. 555(e) du *Administrative Procedure Act* américain : en cas de rejet total ou partiel d'une demande, un avis accompagné d'un bref énoncé des motifs doit être donné dans les meilleurs délais sauf lorsqu'on ne fait que confirmer un refus antérieur ou que le refus s'explique de lui-même.

86. Voir l'art. 8 du *Administrative Procedures Act* de l'Alberta, aux termes duquel des motifs doivent être donnés par écrit à chacune des parties lorsque l'exercice d'un pouvoir prévu par la loi porte atteinte aux droits d'une partie.

présentement en jeu lorsqu'il s'agit de statuer sur un appel ou une demande de révision⁸⁷. Or, de tels recours devraient porter avant tout sur le fond des questions soumises à l'organisme et sur le bien-fondé de sa *décision*, plutôt que sur la question de savoir si les *motifs* eux-mêmes satisfont à un critère de suffisance préétabli. De l'avis de la Commission, la suffisance des motifs pourrait sans doute être assurée par l'institution d'un principe faisant aux organismes l'obligation de motiver leurs décisions.

H. Le réexamen et la révision

Même si l'autorité des décisions, dont nous avons fait une valeur qu'il importe de promouvoir, suppose que ces décisions ont un caractère relativement définitif, nous tenons à rappeler que le rôle des organismes administratifs ne se limite pas à trancher des litiges. En raison du caractère hybride de leurs attributions, les organismes doivent, au nom de l'efficacité, de l'économie et du rendement, jouir d'une plus grande latitude que les tribunaux judiciaires pour rouvrir des dossiers à l'occasion d'une demande de réexamen ou pour établir des voies d'appel internes leur permettant de reconsidérer certaines questions tout en restant saisis de l'affaire⁸⁸. Il devient particulièrement important [TRADUCTION] «de donner à l'organisme la possibilité de rectifier ses propres erreurs» (voir Weiler, 1980, p. 115) lorsque son pouvoir décisionnel est décentralisé, c'est-à-dire lorsqu'un ou plusieurs administrateurs rendent des décisions au nom de l'organisme (voir Janisch, 1978, p. 105-106; Johnston, 1981, p. 88; Issalys, 1979, p. 298-299; Kelleher, 1980, p. 67). Le problème se complique davantage lorsque l'organisme est saisi d'un nombre important de dossiers. Dans ce cas, le pouvoir de réexaminer et de réviser les décisions peut être indispensable pour que l'organisme parvienne à une certaine uniformité.

Cependant, la révision interne n'est pas sans poser de difficultés. On ne saurait arguer de l'existence d'un processus d'appel ou de révision pour bâcler les décisions. [TRADUCTION] «Un plaideur débouté ne sera pas toujours disposé à contester un verdict officiel ... si irréfutables que soient ses prétentions. Au demeurant, il importe que la première impression créée par l'organisme soit favorable» (voir Weiler, 1980, p. 95).

87. Voir les affaires *Springbank*, (1977) 15 O.R. (2d) 545 (C. div.), p. 546-547; *Taabea*, [1980] 2 C.F. 316, p. 325; *Proulx*, [1978] 2 C.F. 133 (C.A.), p. 138-139; *Matheodakis*, [1981] 2 C.F. 813 (C.A.). Ces décisions confirment que même lorsqu'ils sont succincts, les motifs doivent être clairs puisqu'ils servent à établir le fondement de la décision ainsi que son caractère rationnel.

88. Voir Wade, 1982, p. 225-226; Pépin et Ouellette, 1982, p. 222-223; *Ombudsman of Ontario and Minister of Housing for Ontario*, (1980) 26 O.R. (2d) 434 (H.C.), p. 456 (notion de fonction continue). Voir aussi Johnston (1981, p. 87-88), d'après qui la révision reste préférable à un processus complexe de modification des décisions. Les tribunaux tendent toutefois à considérer comme irrévocables les décisions quasi judiciaires, afin de ne pas porter préjudice aux droits des parties. Le décideur est alors dessaisi de l'affaire, sauf s'il est expressément habilité à révoquer un acte ou à rouvrir un dossier, ou s'il s'agit de corriger un vice de procédure entachant la décision, comme la violation des principes de justice naturelle (voir Pépin et Ouellette, 1982, p. 219-224; Dussault et Borgeat, 1984, p. 377-383; Wade, 1982, p. 225-228). En matière réglementaire, voir également l'art. 35 de la *Loi d'interprétation*.

Les délais et les coûts doivent aussi être pris en considération, non seulement pour l'organisme mais aussi pour les participants. Une demande de révision ou de réexamen peut mettre en péril certaines attentes légitimes⁸⁹. Par conséquent, l'équité pourrait exiger que l'exercice de ce pouvoir soit assujéti à des règles rigoureuses. Ainsi, les motifs de révision devraient être prévus, et il conviendrait d'assurer le respect des délais et de définir les droits de participation (voir les *Règles générales de la Commission canadienne des transports*, art. 84-96). D'un autre côté, il faut également considérer les implications d'un processus de révision interne par rapport aux recours externes. Celui-ci vise davantage l'équité sur le plan du fond que le souci d'efficacité qui soutient, dans une certaine mesure, la procédure du réexamen. La Commission a entrepris une étude des appels administratifs qui portera notamment sur ces questions. Pour l'instant, nous croyons que *les organismes administratifs devraient donner aux participants l'occasion raisonnable de demander un réexamen ou une révision de leur décision.*

I. Les pouvoirs connexes

Pour être en mesure d'offrir aux intéressés l'occasion de participer efficacement au processus, un organisme doit nécessairement jouir de certains pouvoirs connexes. Par exemple, l'organisme doit avoir suffisamment de latitude pour pouvoir organiser et diriger le déroulement des affaires. *Il doit avoir le pouvoir d'obtenir les renseignements dont il a besoin pour rendre sa décision, y compris le pouvoir d'assigner des témoins et d'exiger la production de documents* (voir la *Loi sur l'exercice des compétences légales* (Ont.), art. 12; *Administrative Procedure Act* (É.-U.), art. 555). *L'organisme devrait aussi être habilité à maintenir l'ordre dans le déroulement de ses affaires, et à expulser les fauteurs de troubles.* Nous ajouterions le pouvoir d'émettre les ordonnances et les instructions nécessaires à l'intégrité d'une procédure (voir le *Administrative Procedure Act* (É.-U.), art. 556(c)(5)).

Toutefois, la Commission hésite à conférer aux organismes administratifs le pouvoir de condamner pour outrage au tribunal. Nous ne croyons pas non plus qu'il soit avisé de reprendre les recommandations du rapport 17, *L'outrage au tribunal* (C.R.D.C., 1982), et d'édicter des sanctions pénales pour punir la conduite irrévérencieuse devant un organisme administratif. Le recours civil reste la meilleure façon de régler une telle situation (voir la *Loi sur l'exercice des compétences légales* (Ont.), art. 13). Nous croyons qu'*un organisme devrait pouvoir intenter une procédure en outrage devant la Cour fédérale du Canada. Il devrait être statué sur celle-ci comme s'il s'agissait d'un outrage au tribunal en matière civile.*

Enfin, *un organisme doit disposer de certains pouvoirs afin que la participation des divers intérêts en cause soit équilibrée, soit le pouvoir d'ordonner la tenue de conférences préparatoires, d'ajourner l'examen d'une affaire, d'établir des ordonnances*

89. Il s'agit là du fondement même de la doctrine du dessaisissement (*functus officio*) (voir les affaires *MacDonald Tobacco*, [1981] 1 R.C.S. 401, p. 408-409; *Munger*, [1964] R.C.S. 45, conf. [1962] B.R. 381; *Grillas*, [1972] R.C.S. 577, p. 592-593; voir également l'arrêt *Violi*, [1965] R.C.S. 232, quant à la portée limitée du pouvoir exprès de révision).

ou des règles provisoires, d'ordonner la prise de mesures provisionnelles, de transformer en processus d'établissement de règles l'examen d'une affaire individuelle, de faire intervenir un plus grand nombre de participants et de réunir des affaires. Ces pouvoirs devraient être reconnus formellement comme associés à la prise de décisions en vertu d'un texte de loi par les organismes administratifs autonomes. Dans une étude plus approfondie sur la procédure, la Commission examinera davantage ces questions, de même que les garanties procédurales dont devraient bénéficier les administrés par rapport à l'exercice de ces pouvoirs.

II. Les règles de procédure

L'enchâssement dans la loi des principes directeurs que nous venons de décrire ne suffirait pas, en soi, à assurer la cohérence du cadre procédural que nous cherchons à établir. Il faut pour cela que les règles de procédure des organismes soient conçues à l'image de ces principes. Dans les lignes qui suivent, nous recommandons l'institution d'un processus permettant la mise en application de ces principes dans l'élaboration de règles par les organismes, ainsi que la participation du public dans la formulation de règles adaptées à un vaste éventail de situations. À cet égard, la façon dont les tribunaux judiciaires rendent leurs décisions n'est pas nécessairement la seule ni la meilleure (voir C.R.D.C., 1980, ch. 6). Un processus à caractère judiciaire pourrait bien convenir à la Commission d'appel de l'immigration mais n'avoir aucun intérêt pour l'octroi de permis par la Commission canadienne des transports. Dans certains cas, les décisions reposant sur des négociations ou sur le consentement des parties peuvent être plus appropriées que les décisions unilatérales (voir Popper, 1983; Harter, 1982 et 1983). Souvent, une procédure écrite sera préférable à une procédure orale⁹⁰. Par ailleurs, les progrès réalisés dans le domaine des télécommunications ont considérablement augmenté le nombre des moyens permettant la transmission de renseignements. Un organisme devrait pouvoir utiliser les outils les plus efficaces à condition que le respect des autres valeurs en jeu n'en souffre pas. Il devrait également avoir la possibilité, avec le consentement des participants, de modifier ses règles de procédure même s'il faut pour cela que, dans une affaire donnée, une partie renonce à l'application d'un principe que la loi édicte pour sa protection.

Compte tenu de la nature évolutive de l'action administrative, *le Parlement devrait, dans la mesure du possible, éviter d'inclure des exigences précises sur le plan de la procédure dans la législation applicable aux organismes* (voir Royal Commission Inquiry ..., 1968, p. 209-210). Le Parlement devrait s'employer à définir des principes généraux, et non à régler l'application concrète des règles. Suivant notre recommandation, *les principes directeurs édictés par le Parlement serviraient de base à l'élaboration de règles de procédure par les organismes*. Ils guideraient les organismes dans l'exercice du pouvoir réglementaire que nous avons proposé au chapitre deux. *Les organismes*

90. Voir les affaires *Ingersoll-Rand*, [1968] R.C.S. 695; *Komo*, [1968] R.C.S. 172; *Hoffman-La Roche*, [1965] R.C.S. 575; *Civic Parking*, [1965] B.R. 657; *Labrinakos*, [1979] C.S. 979.

seraient encouragés à établir des règles de procédure et à les revoir périodiquement, et seraient tenus de les soumettre à l'étude d'un comité parlementaire, qu'il s'agisse du Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires ou d'un autre comité établi à cette fin. Selon nos propositions, les règles de procédure pourraient être désavouées par le Parlement, au même titre que tout autre règlement ou énoncé de politique obligatoire.

Cela dit, on ne peut s'attendre à ce que le Parlement surveille au jour le jour l'élaboration de règles par les organismes. Pour que cette activité soit contrôlée *efficacement*, le processus devrait comporter des mécanismes de contrôle préliminaires permettant de vérifier la conformité des règles par rapport à l'intention du législateur. Les projets de règles devraient être soumis à un processus de consultation avec préavis. Par ailleurs, un autre organisme devrait assumer une fonction de consultation et de vérification. Pour l'instant, nous suggérons qu'à tout le moins, *un organe consultatif soit créé pour conseiller les organismes administratifs dans l'élaboration de leurs règles de procédure. Cet organe devrait être composé de représentants des institutions des secteurs public et privé directement intéressées par le processus administratif. Il serait chargé de faire rapport au comité parlementaire, par l'entremise d'un organe politiquement responsable comme le procureur général, sur son appréciation de chaque ensemble de règles qui lui est soumis par un organisme. Cet organe n'aurait pas le pouvoir de désavouer les projets de règles de procédure d'un organisme. Toutefois, nous osons espérer qu'à long terme, l'opinion de cet organe deviendra un facteur important en vue de l'approbation finale des règles de l'organisme.*

Les principes dont nous recommandons l'enchâssement dans la loi serviraient avant tout à orienter les organismes dans l'élaboration de leurs règles de procédure. Par conséquent, le caractère dérogatoire des règles par rapport à ces principes ne pourrait donner lieu à l'intervention des tribunaux en vertu de la théorie de l'*ultra vires*. Le processus que nous proposons laisserait néanmoins aux tribunaux des pouvoirs importants. En effet, il leur appartiendrait toujours de décider si les règles de l'organisme violent un autre texte de loi ou des droits protégés par la Constitution, si l'organisme a effectivement suivi, dans une affaire donnée, les règles de procédure qu'il a établies, ou s'il a contrevenu aux principes directeurs au cours d'une affaire *non visée* par des règles de procédure, dans le cas où l'organisme aurait choisi de ne pas établir de règles de procédure par exemple⁹¹. Dans ce dernier cas, nous croyons que les principes directeurs devraient s'appliquer directement au processus décisionnel de l'organisme. Du reste, cela pourrait bien inciter l'organisme à donner à sa procédure un caractère officiel, afin de se mettre davantage à l'abri d'une intervention éventuelle des tribunaux.

L'on s'interrogera sans doute sur notre réticence à appliquer directement les principes directeurs à la prise de décisions par un organisme lorsque celui-ci a établi des règles de procédure conformément au processus que nous avons décrit. On peut en

91. Nous espérons qu'une fois mis en œuvre, le nouveau régime l'emportera sur les principes de common law applicables à la procédure des organismes. La combinaison des principes directeurs et des règles devrait suffire pleinement à régler cette question. Il serait regrettable que le common law empêche le développement harmonieux du régime prévu par la loi.

effet soutenir que les tribunaux sont les mieux placés pour assurer le respect des garanties procédurales. En tant qu'institution, le système judiciaire se caractérise par la continuité, ce qui lui permet de bien connaître l'attitude traditionnelle de la société à l'égard de la politique en cause, et de s'employer à rendre justice suivant les principes conventionnels dans les cas individuels. À notre avis, cependant, les tribunaux ne sont pas les mieux placés pour exercer ce que nous concevons comme un contrôle systémique. Selon nous, la solution que nous recommandons constitue un compromis acceptable dans la mesure où elle devrait amener l'élaboration de règles de procédure reflétant un dosage satisfaisant des valeurs fondamentales qui devraient sous-tendre la procédure administrative. Du même coup, elle devrait aider à empêcher la «sur-judiciarisation» de la procédure administrative, phénomène qui, selon certains, pourrait découler de l'enchâssement des principes directeurs dans la loi⁹².

Le processus d'élaboration de règles que nous avons ébauché assurerait non seulement l'observation, par les organismes, des principes directeurs inscrits dans la loi, mais aussi une meilleure intégration des règles de procédure des organismes dans un cadre procédural plus général. Comme nous l'avons dit plus tôt, *l'inclusion de principes directeurs dans la loi ne suffira pas, en soi, à garantir le degré d'uniformité que devraient présenter, selon nous, les règles de procédure des organismes administratifs*. Afin d'éliminer les disparités inutiles, l'on devrait veiller à ce que *les règles de procédure des organismes ne varient que lorsque les fonctions ou les objectifs particuliers d'un organisme exigent une procédure spéciale* (voir C.R.D.C., 1980, rec. 3.1; Beetz, 1965, p. 253; Longtin et Bouchard, 1981, p. 196-203). Au début du présent chapitre, nous avons souligné que malgré les différences qui les caractérisent à plusieurs égards, les organismes administratifs autonomes partagent certains attributs à l'intérieur du système administratif. Et nous avons déjà montré comment les différences inutiles et l'absence de structure rationnelle et visible au sein du processus administratif fédéral actuel tendent à éroder les valeurs qui devraient sous-tendre la prise de décisions administratives. Cette conclusion nous force à remettre en question la valeur du processus administratif aussi bien au niveau systémique qu'au niveau des organismes individuels. L'élimination des disparités inutiles sur le plan de la procédure se traduirait manifestement par des économies pour l'Administration. Il en irait de même pour les administrés qui, en raison de leurs activités, ont affaire à plusieurs organismes. Les arguments qui militent en faveur d'une réduction des coûts imposés aux activités commerciales par la réglementation appellent également un régime procédural plus cohérent.

À ces arguments s'ajoutent des considérations d'ordre égalitariste qu'est venu vivifier l'esprit de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. On pourra en effet arguer des disparités de la procédure qui ne peuvent se justifier rationnellement, pour soutenir que tous les Canadiens ne jouissent pas de l'égalité devant le droit fédéral. Certes, en l'absence d'une norme établie permettant d'apprécier la régularité d'une règle,

92. Voici ce qu'en disent Pépín et Ouellette :

Les juristes ont parfois trop tendance à vouloir [étendre] au fonctionnement de l'Administration des règles de procédure qu'ils connaissent, celles du Code de procédure civile. Or, ces règles, déjà trop compliquées, n'ont pas été édictées pour répondre aux besoins propres de l'action administrative, et cela, même en matière d'exercice de pouvoirs quasi judiciaires. (1982, p. 228)

leurs points de vue soient mis au jour et examinés ouvertement. Peut-être serait-il difficile pour un organisme ou un ministère d'arrêter une *position* «officielle» pouvant être présentée au cours d'un processus d'élaboration de règles. Par contre, le fait de permettre à des représentants de formuler «à titre officieux» les *préoccupations* de leur organisme ou de leur ministère contribuerait sans doute à augmenter la transparence que nous cherchons à promouvoir⁷⁹.

De nos jours, il est généralement admis que l'Administration n'est pas une structure monolithique s'exprimant à l'unisson. Il serait donc malsain de nier cette réalité et le fait que les difficultés posées par la coordination des politiques administratives tiennent en partie à la diversité des intérêts à concilier.

Nous persistons à croire que l'adoption d'un principe général visant à promouvoir une plus grande transparence aurait des effets bénéfiques sur l'attitude des agents publics. Ce principe mettrait en lumière la nécessité d'améliorer la collaboration entre les ministères et les organismes intéressés, et stimulerait la recherche de nouveaux modes de participation. Il est important que les organismes se rendent compte de l'influence importante qu'exercent les contacts informels sur les politiques qu'ils appliquent lorsqu'ils prennent des décisions. Ils devraient s'efforcer de donner un caractère plus officiel aux communications qui agissent directement sur l'exercice de leurs fonctions décisionnelles.

F. L'impartialité des administrateurs

Les administrateurs doivent être impartiaux dans l'exercice de leurs fonctions. Ils doivent être perçus, aussi bien par les participants que par le public, comme étant équitables et impartiaux à l'égard de ceux dont les aspirations, les droits et les intérêts sont mis en jeu par la prise d'une décision. Ce n'est que lorsque la poursuite d'un objectif particulier d'un organisme exige la reconnaissance d'une relation ou d'un point de vue partisans que le Parlement devrait envisager de déroger à cette règle et encore, le cas échéant, seulement dans la mesure absolument nécessaire. À ce propos, nous reconnaissons que les buts poursuivis par une législation peuvent exiger de ceux qui sont chargés de la mettre en œuvre une orientation explicite sur le plan des politiques⁸⁰.

79. À titre d'exemple, citons la participation en 1981, époque à laquelle la CCT a tenu des audiences afin d'élaborer ses règles générales, du président et de deux représentants de la Commission de réforme du droit, de la Commission de contrôle de l'énergie atomique, de Transports Canada et du directeur des enquêtes nommé en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Signalons qu'aux termes de l'article 27.1 de celle-ci, le directeur est habilité à intervenir dans les procédures de certains organismes (voir aussi C.R.D.C., 1980, p. 123-125).

80. Voir les affaires *Administration de pilotage du Pacifique*, [1980] 2 C.F. 54 (C.A.); *Burnbrae Farms*, [1976] 2 C.F. 217 (C.A.); *Gray*, [1977] 1 C.F. 620 (C.A.).

La norme d'impartialité devrait être la même pour l'élaboration de règles et pour la prise de décisions. L'apparence de partialité de la part de l'organisme dans la prise de règlements et la formulation des politiques devant orienter la prise de décisions en vertu de la loi mincrait l'intégrité de ces décisions.

L'impartialité comporte deux aspects. Le premier concerne les conditions d'exercice d'une charge et s'exprime dans les règles relatives aux conflits d'intérêts. *Les administrateurs ne devraient pas être intéressés dans les activités de leurs clients éventuels.* Dans une certaine mesure, cette règle est déjà reconnue par le droit actuel. Les lois constitutives de certains organismes contiennent des dispositions portant précisément sur les conflits d'intérêts (voir le par. 3(5) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et l'art. 9 de la *Loi nationale sur les transports*). De même, les titulaires de certains postes sont visés par des directives du gouverneur en conseil dans ce domaine (voir les Lignes directrices au sujet des conflits d'intérêts touchant les fonctionnaires). D'autres, cependant, sont exclus de l'application de ces directives qui ne s'appliquent pas aux organismes dits «quasi judiciaires»⁸¹.

Les règles sur les conflits d'intérêts dans le secteur public ont été revues récemment par le Groupe de travail sur les conflits d'intérêts créé par l'ancien premier ministre Trudeau. Dans son rapport (voir Groupe de travail sur les conflits d'intérêts, 1984), le Groupe de travail a recommandé que les organismes «quasi judiciaires» continuent d'être exemptés de l'application des règles proposées pour l'ensemble du secteur public fédéral. Des règles spéciales, inspirées des règles générales mais adaptées aux exigences de chaque organisme, devraient plutôt être incluses dans chaque loi constitutive. Quelques remarques s'imposent à ce sujet.

Premièrement, le Groupe de travail parle d'organismes «quasi judiciaires». Or selon nous, cette catégorisation est trop limitative. Tous les organismes administratifs autonomes exerçant un pouvoir décisionnel en vertu d'un texte de loi ont des traits communs et devraient être soumis au même régime. La question des conflits d'intérêts devrait donc être réglée par un mécanisme commun à tous les organismes qui partagent les caractères de ceux qui sont énumérés à l'annexe A. À titre de corollaire, *toute politique adoptée concernant les règles relatives aux conflits d'intérêts pour les organismes administratifs autonomes devrait être intégrée au cadre procédural général établi pour cette catégorie d'organes de l'Administration.*

Deuxièmement, à l'instar du Groupe de travail, la Commission est d'avis qu'en principe, *les règles concernant les organismes administratifs autonomes en matière de conflits d'intérêts devraient exiger le désintéressement. Tout administrateur devrait être requis de renoncer, dès que possible après sa nomination, aux intérêts financiers qu'il a dans toute affaire à l'égard de laquelle il est raisonnable de croire que l'organisme aura à rendre une décision.* La règle devrait interdire l'acquisition volontaire de tels

81. Ces personnes sont généralement visées par la *Loi sur les juges*. Par ailleurs, plusieurs organismes (notamment, l'Office canadien de commercialisation des œufs et la Commission canadienne des droits de la personne) ont établi leurs propres lignes directrices.

intérêts après la nomination, et devrait imposer la renonciation, dès que les circonstances le permettent, aux intérêts acquis par donation ou succession (voir le par. 9(2) de la *Loi nationale sur les transports*).

Troisièmement, nous faisons certaines réserves sur la proposition voulant qu'un administrateur puisse satisfaire aux règles sur les conflits d'intérêts en ayant recours à des arrangements de la nature d'une fiducie. Une fiducie en compte bloqué (*frozen trust*), une fiducie sans droit de regard (*blind trust*) ou une société de portefeuille en fiducie (*retention trust*) ne peuvent masquer suffisamment les biens placés au profit d'un administrateur. Même une fiducie sans droit de regard dissimule uniquement les intérêts incompatibles que l'administrateur a acquis après la création de la fiducie, et non ceux qui existaient auparavant. Nous sommes conscients qu'il y a là un dilemme. Une règle de désintéressement trop stricte pourrait décourager certaines personnes d'accepter une charge au sein d'un organisme. Par contre, nous doutons qu'aucun autre régime permette d'inspirer un degré satisfaisant de confiance dans l'intégrité du système administratif. Nous croyons que le désintéressement pourrait être mieux accepté s'il ne s'appliquait qu'aux intérêts liés au domaine dans lequel l'organisme est appelé à intervenir.

Quatrièmement, l'admissibilité à une charge ne devrait pas être conditionnée par le désintéressement du conjoint ou des proches parents du candidat. Cela dit, ce genre de situation devrait être prévu par les règles relatives au conflit d'intérêts. *L'administrateur qui sait que son conjoint ou un proche parent est intéressé dans une affaire à l'égard de laquelle il est raisonnable de croire que l'organisme aura à rendre une décision, devrait être tenu de divulguer publiquement ce fait.* Il pourrait alors être requis de se récuser à l'égard de tout dossier susceptible d'entraîner un conflit d'intérêts.

Cinquièmement, la contravention aux règles sur les conflits d'intérêts ne devrait pas être considérée comme une affaire intéressant uniquement le Cabinet, en tant que détenteur du pouvoir de nomination, et le titulaire de la charge. *L'application des règles devrait pouvoir être assurée par les tribunaux à la demande d'une personne possédant un intérêt suffisant pour ester en justice.* Toutefois, le manquement aux règles ne devrait pas vicier toutes les décisions rendues par l'organisme durant la période où le membre occupait illégalement sa charge. En effet, bon nombre d'entre elles pourront avoir été rendues sans que les circonstances constituant le conflit d'intérêts aient eu une incidence quelconque. Les décisions ne devraient pouvoir être attaquées qu'individuellement, lorsqu'il pourra être prouvé qu'un conflit d'intérêts a entraîné, du moins en apparence, la partialité de l'administrateur.

Dans son second aspect, la règle de l'impartialité exige qu'un administrateur d'un organisme ne puisse siéger dans une affaire dans laquelle il est ou paraît intéressé, financièrement, personnellement ou autrement. Cette règle de common law est appliquée depuis longtemps à la prise de décisions individuelles par les organismes administratifs (voir Pépin et Ouellette, 1982, p. 252-256; de Smith, 1980, ch. 5; Garant, 1985, ch. 16). Malgré les difficultés que pose l'application de cette règle, en raison des rapports suivis qui s'établissent souvent entre un organisme et sa clientèle, la Cour suprême du Canada a toutefois insisté sur l'obligation qu'avaient les organismes administratifs autonomes de se conformer aux normes d'impartialité les plus strictes dans l'exécution de

leurs fonctions (voir l'affaire *Committee for Justice and Liberty*, [1978] 1 R.C.S. 369). La violation de cette règle atteint la compétence du décideur et permet d'attaquer la décision.

Cette règle devrait être maintenue. Elle constitue une norme appropriée pour régir l'exercice d'un pouvoir décisionnel en vertu d'un texte de loi par les organismes administratifs. Elle impose aux administrateurs de divulguer pleinement toute circonstance susceptible de soulever une crainte raisonnable de partialité par rapport à une affaire donnée. De plus, l'administrateur doit obligatoirement se retirer du dossier à moins que les parties ne renoncent à leur droit de le récuser, et que sa présence ne contrevienne pas autrement aux règles relatives aux conflits d'intérêts⁸². Il y aurait lieu de prévoir le remplacement de l'administrateur récusé et la nomination de membres suppléants pour les cas où une récusation empêcherait de réunir le quorum nécessaire à l'examen de l'affaire⁸³. En effet, la règle de l'impartialité ne devrait pas servir à des fins dilatoires.

G. L'obligation de motiver les décisions

Le fait d'exiger d'un organisme qu'il motive toutes ses décisions présente certains avantages. En effet, cela invite à une analyse soignée des faits, des questions en litige et des effets éventuels de la décision. Cela permet en outre de vérifier que la décision repose bien sur les éléments du dossier et non sur des considérations étrangères. En ce sens, cela revient à rehausser le caractère juste et équitable du processus. L'obligation de motiver les décisions peut aussi aider à l'élaboration des politiques de l'organisme, à assurer la cohérence et l'uniformité, et à mettre au jour les difficultés qui se posent par rapport à la loi ou sur le plan des politiques. Elle peut faciliter l'exercice des recours en révision ou en appel dont disposent les parties (voir les affaires *Wrights'*, [1947] A.C. 109, p. 123 et *Taabea*, [1980] 2 C.F. 316), et contribuer à assurer le respect de l'obligation de rendre compte au Parlement (voir Slatter, 1982, p. 140). Dans l'ensemble, la façon dont l'organisme accomplit son mandat peut y gagner en transparence.

Malgré ces avantages, il serait probablement irréaliste d'exiger que toutes les décisions soient motivées⁸⁴. Ainsi, la conduite des affaires de l'organisme risquerait d'être ralentie. La Commission a déjà formulé cette préoccupation dans son rapport 14 (voir

82. Les alinéas 4-202(b) et (c) du *Model State Administrative Procedure Act* (É.-U.) prévoient que la personne qui préside une affaire peut être récusée par toute partie pour cause de partialité (voir aussi, notamment, l'article 8 de la *Loi nationale sur les transports*). Au sujet de la possibilité pour les parties de renoncer à leur droit de récuser un administrateur partial, voir Evans, 1980, p. 275-276.

83. Voir l'article 8 de la *Loi nationale sur les transports*. Cela est conforme à l'alinéa 21(2)c) de la *Loi d'interprétation*, et à la doctrine de la nécessité (voir par exemple l'affaire *Caccamo*, [1978] 1 C.F. 366 (C.A.)).

84. Voir Davis, 1976, p. 395-397. Voir aussi l'affaire *Macdonald*, [1977] 2 R.C.S. 665, p. 672, où la Cour suprême a déclaré qu'en raison du nombre des affaires criminelles, il était pratiquement impossible d'exiger que les décisions soient motivées dans tous les cas.

À strictement parler, le common law n'exige pas que les décisions soient motivées (voir les affaires *Macdonald*, [1977] 2 R.C.S. 665; *Arsenaux Canadiens*, [1979] 2 C.F. 393 (C.A.), p. 399-400; *Gaming Board*, [1970] 2 Q.B. 417, p. 431). Pour une brève analyse de l'efficacité des formulaires, voir Issalys et Watkins, 1977, p. 264-266. Signalons que dans les motifs de sa dissidence dans l'affaire *Proulx* ([1978] 2 C.F. 133 (C.A.), p. 142-146), le juge Le Dain avait fait remarquer que l'on ne pouvait se contenter de donner des motifs trop sommaires.

C.R.D.C., 1980a, rec. 4.3) : elle y recommandait que le défaut de rendre une décision ou un retard injustifiable à cet égard puisse donner lieu à l'intervention des tribunaux judiciaires.

Bien que nous encourageons tous les décideurs à verser leurs motifs au dossier chaque fois que cela est possible, nous croyons que la loi devrait avoir, sur ce point, une portée plus modeste. À notre avis, *une décision devrait être motivée dans les cas où elle constitue un rejet total ou partiel d'une demande*⁸⁵, *ou va autrement à l'encontre des intérêts d'un participant*⁸⁶.

Nous ne pouvons souscrire à la proposition voulant qu'un organisme administratif ne soit tenu de motiver cette décision que sur demande (voir le *Tribunals and Inquiries Act* (R.-U.), par. 12(1), le *Administrative Decisions (Judicial Review) Act* (Australie), par. 13(1), et la *Loi sur l'exercice des compétences légales* (Ont.), art. 17). Nous croyons que de façon générale, si les motifs sont formulés au cours du processus de prise de la décision, la qualité de celle-ci n'en sera que meilleure (voir *Committee on Administrative Tribunals ...*, 1957, par. 98). Permettre que les décisions ne soient motivées que sur requête, ce serait encourager les raisonnements a posteriori plutôt que l'examen, en temps voulu, des questions en litige. Cela peut aussi nuire au déroulement ordonné du processus de révision ultérieur, comme nous l'avons expliqué dans le rapport 18 (C.R.D.C., 1982). Dans ce rapport, nous nous étions penchés sur le cas de la Commission d'appel de l'immigration, que la loi oblige à fournir, sur demande, les motifs de ses décisions. Or, nous avons constaté que ceux-ci n'étaient habituellement produits qu'après l'expiration du délai d'appel. Même si nous avons recommandé, dans ce contexte précis, que le délai d'appel ne commence à courir qu'à compter de la production des motifs, nous avons signalé la nécessité d'examiner cette question plus globalement, de même que notre intention d'y revenir dans le présent rapport. Dans une optique élargie, nous sommes en faveur d'un principe exigeant que dans les cas où un organisme a l'obligation de motiver une décision, les motifs soient produits en même temps que celle-ci, et non à la suite d'une requête à cette fin.

De nos jours, nombreux sont ceux qui préconisent l'adoption d'un critère de «suffisance» relativement aux motifs des décisions. Même si elle ne peut qu'applaudir au désir de voir les organismes donner des motifs plus convaincants, plus réfléchis et mieux formulés, qui répondent adéquatement aux principales questions en litige, la Commission hésite à introduire dans la loi l'incertitude et la confusion qu'entraînerait la mise en œuvre d'un critère de suffisance. D'autre part, la suffisance des motifs entre

85. Voir par exemple l'al. 555(e) du *Administrative Procedure Act* américain : en cas de rejet total ou partiel d'une demande, un avis accompagné d'un bref énoncé des motifs doit être donné dans les meilleurs délais sauf lorsqu'on ne fait que confirmer un refus antérieur ou que le refus s'explique de lui-même.

86. Voir l'art. 8 du *Administrative Procedures Act* de l'Alberta, aux termes duquel des motifs doivent être donnés par écrit à chacune des parties lorsque l'exercice d'un pouvoir prévu par la loi porte atteinte aux droits d'une partie.

présentement en jeu lorsqu'il s'agit de statuer sur un appel ou une demande de révision⁸⁷. Or, de tels recours devraient porter avant tout sur le fond des questions soumises à l'organisme et sur le bien-fondé de sa *décision*, plutôt que sur la question de savoir si les *motifs* eux-mêmes satisfont à un critère de suffisance préétabli. De l'avis de la Commission, la suffisance des motifs pourrait sans doute être assurée par l'institution d'un principe faisant aux organismes l'obligation de motiver leurs décisions.

H. Le réexamen et la révision

Même si l'autorité des décisions, dont nous avons fait une valeur qu'il importe de promouvoir, suppose que ces décisions ont un caractère relativement définitif, nous tenons à rappeler que le rôle des organismes administratifs ne se limite pas à trancher des litiges. En raison du caractère hybride de leurs attributions, les organismes doivent, au nom de l'efficacité, de l'économie et du rendement, jouir d'une plus grande latitude que les tribunaux judiciaires pour rouvrir des dossiers à l'occasion d'une demande de réexamen ou pour établir des voies d'appel internes leur permettant de reconsidérer certaines questions tout en restant saisis de l'affaire⁸⁸. Il devient particulièrement important [TRADUCTION] «de donner à l'organisme la possibilité de rectifier ses propres erreurs» (voir Weiler, 1980, p. 115) lorsque son pouvoir décisionnel est décentralisé, c'est-à-dire lorsqu'un ou plusieurs administrateurs rendent des décisions au nom de l'organisme (voir Janisch, 1978, p. 105-106; Johnston, 1981, p. 88; Issalys, 1979, p. 298-299; Kelleher, 1980, p. 67). Le problème se complique davantage lorsque l'organisme est saisi d'un nombre important de dossiers. Dans ce cas, le pouvoir de réexaminer et de réviser les décisions peut être indispensable pour que l'organisme parvienne à une certaine uniformité.

Cependant, la révision interne n'est pas sans poser de difficultés. On ne saurait arguer de l'existence d'un processus d'appel ou de révision pour bâcler les décisions. [TRADUCTION] «Un plaideur débouté ne sera pas toujours disposé à contester un verdict officiel ... si irréfutables que soient ses prétentions. Au demeurant, il importe que la première impression créée par l'organisme soit favorable» (voir Weiler, 1980, p. 95).

87. Voir les affaires *Springbank*, (1977) 15 O.R. (2d) 545 (C. div.), p. 546-547; *Taabea*, [1980] 2 C.F. 316, p. 325; *Proulx*, [1978] 2 C.F. 133 (C.A.), p. 138-139; *Matheodakis*, [1981] 2 C.F. 813 (C.A.). Ces décisions confirment que même lorsqu'ils sont succincts, les motifs doivent être clairs puisqu'ils servent à établir le fondement de la décision ainsi que son caractère rationnel.

88. Voir Wade, 1982, p. 225-226; Pépin et Ouellette, 1982, p. 222-223; *Ombudsman of Ontario and Minister of Housing for Ontario*, (1980) 26 O.R. (2d) 434 (H.C.), p. 456 (notion de fonction continue). Voir aussi Johnston (1981, p. 87-88), d'après qui la révision reste préférable à un processus complexe de modification des décisions. Les tribunaux tendent toutefois à considérer comme irrévocables les décisions quasi judiciaires, afin de ne pas porter préjudice aux droits des parties. Le décideur est alors dessaisi de l'affaire, sauf s'il est expressément habilité à révoquer un acte ou à rouvrir un dossier, ou s'il s'agit de corriger un vice de procédure entachant la décision, comme la violation des principes de justice naturelle (voir Pépin et Ouellette, 1982, p. 219-224; Dussault et Borgeat, 1984, p. 377-383; Wade, 1982, p. 225-228). En matière réglementaire, voir également l'art. 35 de la *Loi d'interprétation*.

Les délais et les coûts doivent aussi être pris en considération, non seulement pour l'organisme mais aussi pour les participants. Une demande de révision ou de réexamen peut mettre en péril certaines attentes légitimes⁸⁹. Par conséquent, l'équité pourrait exiger que l'exercice de ce pouvoir soit assujéti à des règles rigoureuses. Ainsi, les motifs de révision devraient être prévus, et il conviendrait d'assurer le respect des délais et de définir les droits de participation (voir les *Règles générales de la Commission canadienne des transports*, art. 84-96). D'un autre côté, il faut également considérer les implications d'un processus de révision interne par rapport aux recours externes. Celui-ci vise davantage l'équité sur le plan du fond que le souci d'efficacité qui soutient, dans une certaine mesure, la procédure du réexamen. La Commission a entrepris une étude des appels administratifs qui portera notamment sur ces questions. Pour l'instant, nous croyons que *les organismes administratifs devraient donner aux participants l'occasion raisonnable de demander un réexamen ou une révision de leur décision.*

I. Les pouvoirs connexes

Pour être en mesure d'offrir aux intéressés l'occasion de participer efficacement au processus, un organisme doit nécessairement jouir de certains pouvoirs connexes. Par exemple, l'organisme doit avoir suffisamment de latitude pour pouvoir organiser et diriger le déroulement des affaires. *Il doit avoir le pouvoir d'obtenir les renseignements dont il a besoin pour rendre sa décision, y compris le pouvoir d'assigner des témoins et d'exiger la production de documents* (voir la *Loi sur l'exercice des compétences légales* (Ont.), art. 12; *Administrative Procedure Act* (É.-U.), art. 555). *L'organisme devrait aussi être habilité à maintenir l'ordre dans le déroulement de ses affaires, et à expulser les fauteurs de troubles.* Nous ajouterions le pouvoir d'émettre les ordonnances et les instructions nécessaires à l'intégrité d'une procédure (voir le *Administrative Procedure Act* (É.-U.), art. 556(c)(5)).

Toutefois, la Commission hésite à conférer aux organismes administratifs le pouvoir de condamner pour outrage au tribunal. Nous ne croyons pas non plus qu'il soit avisé de reprendre les recommandations du rapport 17, *L'outrage au tribunal* (C.R.D.C., 1982), et d'édicter des sanctions pénales pour punir la conduite irrévérencieuse devant un organisme administratif. Le recours civil reste la meilleure façon de régler une telle situation (voir la *Loi sur l'exercice des compétences légales* (Ont.), art. 13). Nous croyons qu'*un organisme devrait pouvoir intenter une procédure en outrage devant la Cour fédérale du Canada. Il devrait être statué sur celle-ci comme s'il s'agissait d'un outrage au tribunal en matière civile.*

Enfin, *un organisme doit disposer de certains pouvoirs afin que la participation des divers intérêts en cause soit équilibrée, soit le pouvoir d'ordonner la tenue de conférences préparatoires, d'ajourner l'examen d'une affaire, d'établir des ordonnances*

89. Il s'agit là du fondement même de la doctrine du dessaisissement (*functus officio*) (voir les affaires *MacDonald Tobacco*, [1981] 1 R.C.S. 401, p. 408-409; *Munger*, [1964] R.C.S. 45, conf. [1962] B.R. 381; *Grillas*, [1972] R.C.S. 577, p. 592-593; voir également l'arrêt *Violi*, [1965] R.C.S. 232, quant à la portée limitée du pouvoir exprès de révision).

ou des règles provisoires, d'ordonner la prise de mesures provisionnelles, de transformer en processus d'établissement de règles l'examen d'une affaire individuelle, de faire intervenir un plus grand nombre de participants et de réunir des affaires. Ces pouvoirs devraient être reconnus formellement comme associés à la prise de décisions en vertu d'un texte de loi par les organismes administratifs autonomes. Dans une étude plus approfondie sur la procédure, la Commission examinera davantage ces questions, de même que les garanties procédurales dont devraient bénéficier les administrés par rapport à l'exercice de ces pouvoirs.

II. Les règles de procédure

L'enchâssement dans la loi des principes directeurs que nous venons de décrire ne suffirait pas, en soi, à assurer la cohérence du cadre procédural que nous cherchons à établir. Il faut pour cela que les règles de procédure des organismes soient conçues à l'image de ces principes. Dans les lignes qui suivent, nous recommandons l'institution d'un processus permettant la mise en application de ces principes dans l'élaboration de règles par les organismes, ainsi que la participation du public dans la formulation de règles adaptées à un vaste éventail de situations. À cet égard, la façon dont les tribunaux judiciaires rendent leurs décisions n'est pas nécessairement la seule ni la meilleure (voir C.R.D.C., 1980, ch. 6). Un processus à caractère judiciaire pourrait bien convenir à la Commission d'appel de l'immigration mais n'avoir aucun intérêt pour l'octroi de permis par la Commission canadienne des transports. Dans certains cas, les décisions reposant sur des négociations ou sur le consentement des parties peuvent être plus appropriées que les décisions unilatérales (voir Popper, 1983; Harter, 1982 et 1983). Souvent, une procédure écrite sera préférable à une procédure orale⁹⁰. Par ailleurs, les progrès réalisés dans le domaine des télécommunications ont considérablement augmenté le nombre des moyens permettant la transmission de renseignements. Un organisme devrait pouvoir utiliser les outils les plus efficaces à condition que le respect des autres valeurs en jeu n'en souffre pas. Il devrait également avoir la possibilité, avec le consentement des participants, de modifier ses règles de procédure même s'il faut pour cela que, dans une affaire donnée, une partie renonce à l'application d'un principe que la loi édicte pour sa protection.

Compte tenu de la nature évolutive de l'action administrative, *le Parlement devrait, dans la mesure du possible, éviter d'inclure des exigences précises sur le plan de la procédure dans la législation applicable aux organismes* (voir Royal Commission Inquiry ..., 1968, p. 209-210). Le Parlement devrait s'employer à définir des principes généraux, et non à régler l'application concrète des règles. Suivant notre recommandation, *les principes directeurs édictés par le Parlement serviraient de base à l'élaboration de règles de procédure par les organismes*. Ils guideraient les organismes dans l'exercice du pouvoir réglementaire que nous avons proposé au chapitre deux. *Les organismes*

90. Voir les affaires *Ingersoll-Rand*, [1968] R.C.S. 695; *Komo*, [1968] R.C.S. 172; *Hoffman-La Roche*, [1965] R.C.S. 575; *Civic Parking*, [1965] B.R. 657; *Labrinakos*, [1979] C.S. 979.

seraient encouragés à établir des règles de procédure et à les revoir périodiquement, et seraient tenus de les soumettre à l'étude d'un comité parlementaire, qu'il s'agisse du Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires ou d'un autre comité établi à cette fin. Selon nos propositions, les règles de procédure pourraient être désavouées par le Parlement, au même titre que tout autre règlement ou énoncé de politique obligatoire.

Cela dit, on ne peut s'attendre à ce que le Parlement surveille au jour le jour l'élaboration de règles par les organismes. Pour que cette activité soit contrôlée *efficacement*, le processus devrait comporter des mécanismes de contrôle préliminaires permettant de vérifier la conformité des règles par rapport à l'intention du législateur. Les projets de règles devraient être soumis à un processus de consultation avec préavis. Par ailleurs, un autre organisme devrait assumer une fonction de consultation et de vérification. Pour l'instant, nous suggérons qu'à tout le moins, *un organe consultatif soit créé pour conseiller les organismes administratifs dans l'élaboration de leurs règles de procédure. Cet organe devrait être composé de représentants des institutions des secteurs public et privé directement intéressées par le processus administratif. Il serait chargé de faire rapport au comité parlementaire, par l'entremise d'un organe politiquement responsable comme le procureur général, sur son appréciation de chaque ensemble de règles qui lui est soumis par un organisme. Cet organe n'aurait pas le pouvoir de désavouer les projets de règles de procédure d'un organisme. Toutefois, nous osons espérer qu'à long terme, l'opinion de cet organe deviendra un facteur important en vue de l'approbation finale des règles de l'organisme.*

Les principes dont nous recommandons l'enchâssement dans la loi serviraient avant tout à orienter les organismes dans l'élaboration de leurs règles de procédure. Par conséquent, le caractère dérogatoire des règles par rapport à ces principes ne pourrait donner lieu à l'intervention des tribunaux en vertu de la théorie de l'*ultra vires*. Le processus que nous proposons laisserait néanmoins aux tribunaux des pouvoirs importants. En effet, il leur appartiendrait toujours de décider si les règles de l'organisme violent un autre texte de loi ou des droits protégés par la Constitution, si l'organisme a effectivement suivi, dans une affaire donnée, les règles de procédure qu'il a établies, ou s'il a contrevenu aux principes directeurs au cours d'une affaire *non visée* par des règles de procédure, dans le cas où l'organisme aurait choisi de ne pas établir de règles de procédure par exemple⁹¹. Dans ce dernier cas, nous croyons que les principes directeurs devraient s'appliquer directement au processus décisionnel de l'organisme. Du reste, cela pourrait bien inciter l'organisme à donner à sa procédure un caractère officiel, afin de se mettre davantage à l'abri d'une intervention éventuelle des tribunaux.

L'on s'interrogera sans doute sur notre réticence à appliquer directement les principes directeurs à la prise de décisions par un organisme lorsque celui-ci a établi des règles de procédure conformément au processus que nous avons décrit. On peut en

91. Nous espérons qu'une fois mis en œuvre, le nouveau régime l'emportera sur les principes de common law applicables à la procédure des organismes. La combinaison des principes directeurs et des règles devrait suffire pleinement à régler cette question. Il serait regrettable que le common law empêche le développement harmonieux du régime prévu par la loi.

effet soutenir que les tribunaux sont les mieux placés pour assurer le respect des garanties procédurales. En tant qu'institution, le système judiciaire se caractérise par la continuité, ce qui lui permet de bien connaître l'attitude traditionnelle de la société à l'égard de la politique en cause, et de s'employer à rendre justice suivant les principes conventionnels dans les cas individuels. À notre avis, cependant, les tribunaux ne sont pas les mieux placés pour exercer ce que nous concevons comme un contrôle systémique. Selon nous, la solution que nous recommandons constitue un compromis acceptable dans la mesure où elle devrait amener l'élaboration de règles de procédure reflétant un dosage satisfaisant des valeurs fondamentales qui devraient sous-tendre la procédure administrative. Du même coup, elle devrait aider à empêcher la «sur-judiciarisation» de la procédure administrative, phénomène qui, selon certains, pourrait découler de l'enchâssement des principes directeurs dans la loi⁹².

Le processus d'élaboration de règles que nous avons ébauché assurerait non seulement l'observation, par les organismes, des principes directeurs inscrits dans la loi, mais aussi une meilleure intégration des règles de procédure des organismes dans un cadre procédural plus général. Comme nous l'avons dit plus tôt, *l'inclusion de principes directeurs dans la loi ne suffira pas, en soi, à garantir le degré d'uniformité que devraient présenter, selon nous, les règles de procédure des organismes administratifs*. Afin d'éliminer les disparités inutiles, l'on devrait veiller à ce que *les règles de procédure des organismes ne varient que lorsque les fonctions ou les objectifs particuliers d'un organisme exigent une procédure spéciale* (voir C.R.D.C., 1980, rec. 3.1; Beetz, 1965, p. 253; Longtin et Bouchard, 1981, p. 196-203). Au début du présent chapitre, nous avons souligné que malgré les différences qui les caractérisent à plusieurs égards, les organismes administratifs autonomes partagent certains attributs à l'intérieur du système administratif. Et nous avons déjà montré comment les différences inutiles et l'absence de structure rationnelle et visible au sein du processus administratif fédéral actuel tendent à éroder les valeurs qui devraient sous-tendre la prise de décisions administratives. Cette conclusion nous force à remettre en question la valeur du processus administratif aussi bien au niveau systémique qu'au niveau des organismes individuels. L'élimination des disparités inutiles sur le plan de la procédure se traduirait manifestement par des économies pour l'Administration. Il en irait de même pour les administrés qui, en raison de leurs activités, ont affaire à plusieurs organismes. Les arguments qui militent en faveur d'une réduction des coûts imposés aux activités commerciales par la réglementation appellent également un régime procédural plus cohérent.

À ces arguments s'ajoutent des considérations d'ordre égalitariste qu'est venu vivifier l'esprit de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. On pourra en effet arguer des disparités de la procédure qui ne peuvent se justifier rationnellement, pour soutenir que tous les Canadiens ne jouissent pas de l'égalité devant le droit fédéral. Certes, en l'absence d'une norme établie permettant d'apprécier la régularité d'une règle,

92. Voici ce qu'en disent Pépín et Ouellette :

Les juristes ont parfois trop tendance à vouloir [étendre] au fonctionnement de l'Administration des règles de procédure qu'ils connaissent, celles du Code de procédure civile. Or, ces règles, déjà trop compliquées, n'ont pas été édictées pour répondre aux besoins propres de l'action administrative, et cela, même en matière d'exercice de pouvoirs quasi judiciaires. (1982, p. 228)

il n'est pas sûr que les tribunaux puissent donner suite à de telles plaintes. Quoi qu'il en soit, les dispositions de la Charte nous incitent fortement à promouvoir une réforme procédurale visant à accroître l'homogénéité des règles.

On pourrait contribuer à l'élimination des disparités inutiles de la procédure en élaborant des règles modèles qui adapteraient les principes directeurs et pouvoirs prévus par la loi aux exigences d'un éventail de cas d'exercice des pouvoirs décisionnels : procédure contentieuse entre deux parties, procédure mettant en présence de nombreux intervenants, procédure menant à l'élaboration de règles, procédure inquisitoire et prise d'une décision sur la foi d'un dossier⁹³. Dans l'élaboration de ces règles modèles, il y a lieu de reprendre les meilleurs éléments des règles actuellement en usage au sein des organismes, quitte à les modifier pour leur donner un caractère plus général. Ces règles seraient élaborées, puis révisées de façon continue, en collaboration étroite avec les organismes, des représentants des clients, des administrés et des groupes d'intérêts publics et privés, ainsi que des organismes consultatifs comme la Commission de réforme du droit. Elles pourraient porter sur l'ensemble d'un processus décisionnel, ou seulement sur une partie de celui-ci (par exemple, des règles types sur la divulgation, le contre-interrogatoire ou la preuve). Les enseignements tirés de l'application de lois types au Canada et aux États-Unis pourront fournir certaines indications quant à la voie à adopter. Par ailleurs, ces règles modèles ne seraient pas obligatoires et n'auraient, sur le plan juridique, aucun effet sur les procédures des organismes à moins que ceux-ci ne les aient adoptées formellement. Les organismes seraient invités à s'inspirer largement de ces règles modèles pour établir leurs propres règles de procédure, à charge pour eux de justifier, sur le plan politique, toute dérogation à ces modèles. La généralisation de ces règles modèles ne peut être qu'un objectif à long terme, surtout en ce qui concerne les organismes existants qui pourraient éprouver des réticences à modifier leurs procédures actuelles. Toutefois, elles fourniraient à tout le moins un point de départ convenable dans le cas des organismes nouvellement créés.

Enfin, une plus grande uniformité du régime procédural applicable aux organismes administratifs fédéraux pourrait être favorisée s'il existait un organisme qui catalyserait l'échange de l'information, l'éducation et la consultation, et un organisme qui s'occuperait du filtrage et de la coordination. Dans le document de travail 25 (C.R.D.C., 1980, p. 201-202), nous avons envisagé de confier cette tâche à un conseil sur l'Administration. On trouve dans d'autres pays, notamment au Royaume-Uni, en Australie et aux États-Unis, des organismes de ce type sous différentes formes et investis de différentes attributions (voir Leadbeater, 1980). Un tel conseil administratif jouerait un rôle important dans l'évolution du cadre procédural que nous préconisons. Ainsi, il pourrait assumer les fonctions-clés de consultation et de filtrage qui, selon nous, devraient faire partie du processus d'élaboration de règles de procédure. Nous comptons développer ces idées dans un document à venir.

93. En tant que processus menant à la prise d'une décision, la procédure consistant exclusivement dans l'examen d'un dossier «nécessite la réunion et l'échange d'exposés écrits» (voir C.R.D.C., 1980, p. 142).

III. Résumé et recommandations

Plus que d'autres tentatives de systématisation d'un cadre procédural dans un texte de loi, tel que l'*Administrative Procedure Act* américain et la *Loi sur l'exercice des compétences légales* de l'Ontario, notre démarche vise à mettre en évidence l'importance que revêt l'élaboration de règles de procédure⁹⁴. Nous entendons faire participer au processus de réforme les organismes et, par leur entremise, d'autres groupes d'intérêts privés et publics susceptibles d'apporter une contribution à la formulation concrète des règles de procédure des organismes. En ce sens, il s'agit d'une manifestation particulière du rôle de premier plan que devraient jouer les organismes dans la définition des politiques administratives, comme nous l'avons proposé au chapitre deux. Les principes directeurs recommandés, qui mettent en évidence l'importance que nous attachons à l'élaboration de règles par les organismes et auxquels nous souhaitons voir donner la sanction législative, se veulent davantage un catalyseur qu'une solution en soi.

Nous sommes conscients du rôle important que joueront les tribunaux pour faire en sorte que les règles de procédure suivies par les organismes soient conformes aux exigences de la Charte. Toutefois, la Commission est d'avis que cette responsabilité n'incombe pas uniquement aux tribunaux. Le Parlement et les organismes doivent agir de façon complémentaire, surtout en ce qui concerne l'application concrète de concepts tels que la justice fondamentale, de manière à répondre aux exigences diverses de l'action administrative. Les règles et les principes directeurs élaborés par le processus que nous recommandons donneraient corps à ces concepts et, du même coup, fixeraient les paramètres permettant aux tribunaux judiciaires de régler ponctuellement et de manière efficace les questions d'ordre constitutionnel.

C'est à dessein que nous nous sommes limités à tracer les grandes lignes du cadre procédural que nous proposons. Nous avons voulu indiquer la voie à suivre, et non établir un mécanisme détaillé. Cela ne réduit en rien sa portée. Sa réussite dépend autant de la coopération des intéressés que de l'intervention législative. Dans ce domaine, le droit peut mettre en garde, orienter ou encourager, mais il ne peut rien imposer. Aucune législation, si impérative soit-elle, ne pourra réaliser les changements que nous envisageons si les intéressés ne les prennent pas à leur compte.

C'est ce cadre qui sert de toile de fond à des recherches plus approfondies que nous menons actuellement sur certaines questions de procédure administrative. Ces recherches ont pour but de préciser le cadre élaboré dans le présent rapport, en vue de

94. Voir aussi le *Administrative Procedures Act* de l'Alberta et le *Model State Administrative Procedure Act* des États-Unis. En ce qui concerne ce dernier texte, après qu'il eut été rédigé et approuvé, la *National Conference of Commissioners on Uniform State Laws* a recommandé son adoption dans tous les États (Nouvelle-Orléans (Louisiane), août 1981).

formuler un projet de législation définitif. Entre-temps, nous jetons les bases d'un cadre procédural appelé à évoluer, pour la prise de décisions par les organismes administratifs. En conséquence, nous recommandons ce qui suit :

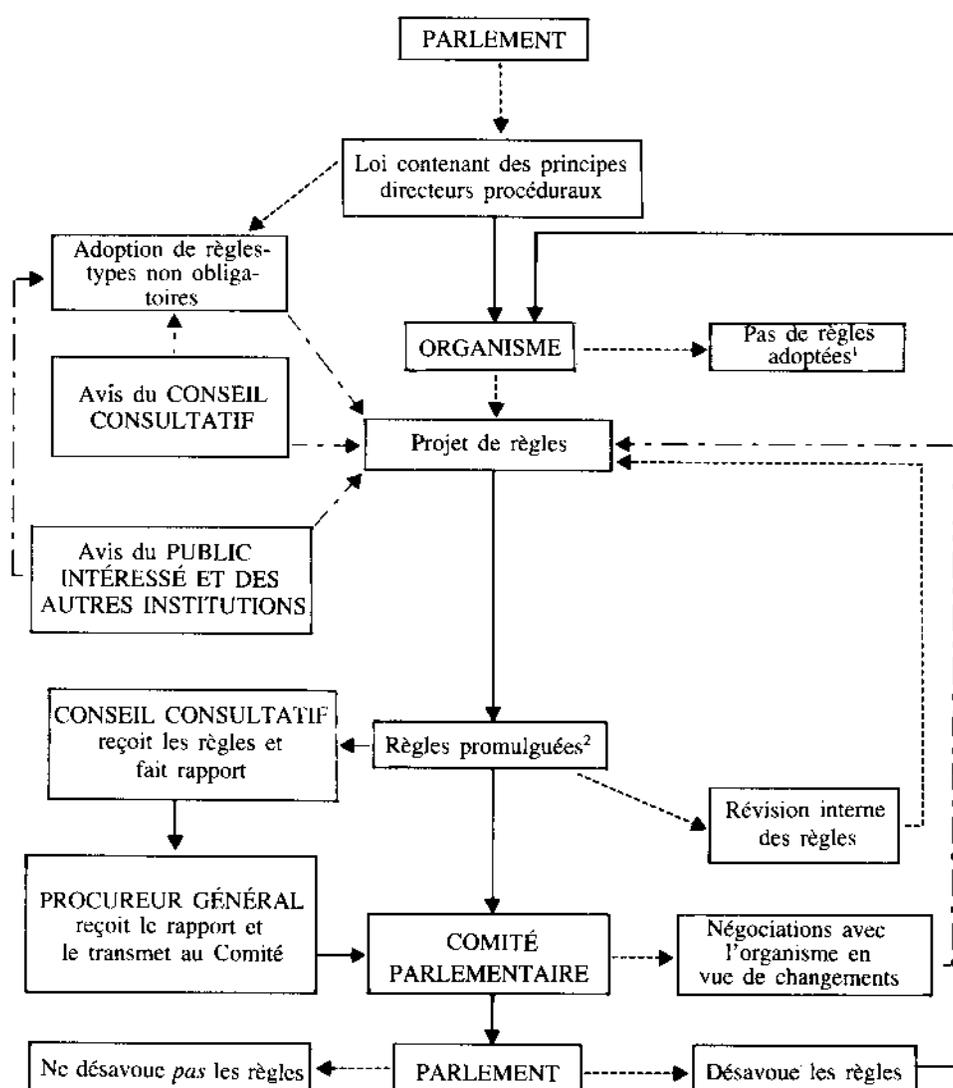
- 18. Le Parlement devrait légiférer pour énoncer les principes directeurs devant orienter l'élaboration de règles de procédure par les organismes administratifs autonomes; voici l'essentiel de ces principes :**
 - a) L'organisme devrait s'assurer que les intéressés (c'est-à-dire toute personne dont les intérêts peuvent être touchés, ou susceptible de fournir un apport significatif) reçoivent un préavis raisonnable et suffisant de l'examen de toute affaire.
 - b) L'organisme devrait permettre à ceux qui ont un intérêt suffisant pour être en droit d'être avisés de l'examen d'une affaire, de participer au processus en leur donnant l'occasion raisonnable de faire connaître à l'organisme leur point de vue et les renseignements qu'ils détiennent, y compris des observations sur les prétentions d'autres participants.
 - c) L'organisme devrait fournir aux intéressés l'occasion raisonnable d'avoir accès aux renseignements concernant la procédure de l'organisme, et leur fournir une aide raisonnable pour leur permettre de s'y conformer, comme la façon de remplir les formulaires, par exemple.
 - d) L'organisme devrait permettre à un participant d'être représenté par une personne dont les connaissances spécialisées peuvent l'aider à participer plus efficacement au processus.
 - e) L'organisme devrait s'assurer que sont divulgués aux participants tous les renseignements pouvant être pris en considération par l'organisme dans la prise d'une décision, sous réserve de limites raisonnables concernant la confidentialité.
 - f) L'organisme devrait accomplir de manière impartiale sa fonction de décideur. Tout administrateur devrait être tenu, pendant la durée de son mandat, de renoncer à tout intérêt financier incompatible, de divulguer ceux de son conjoint ou de ses proches parents, et de se récuser lorsque, dans une affaire, il y a raisonnablement lieu de croire, pour un motif quelconque, qu'il fera preuve de partialité.
 - g) L'organisme devrait motiver sa décision chaque fois que celle-ci constitue un rejet total ou partiel d'une demande, ou qu'elle va autrement à l'encontre des intérêts d'un participant.
 - h) L'organisme devrait prévoir un mécanisme de réexamen ou de révision de ses propres décisions.

19. Le Parlement devrait donner aux organismes les pouvoirs nécessaires pour leur permettre de donner plein effet aux principes directeurs édictés par la loi, notamment :
- a) le pouvoir de recueillir les renseignements nécessaires à l'examen d'une affaire, y compris le pouvoir d'assigner des témoins et d'exiger la production de documents, dans toute affaire où une décision doit être prise;
 - b) le pouvoir de maintenir l'ordre dans le déroulement d'une affaire et d'expulser les auteurs de troubles;
 - c) le pouvoir de poursuivre pour outrage devant la Cour fédérale du Canada;
 - d) le pouvoir d'ordonner la tenue de conférences préparatoires;
 - e) le pouvoir d'ajourner l'examen d'une affaire;
 - f) le pouvoir de rendre des décisions provisoires et de prendre des mesures provisionnelles;
 - g) le pouvoir de transformer l'examen d'une affaire en processus d'établissement de règles;
 - h) le pouvoir de faire intervenir un plus grand nombre de participants;
 - i) le pouvoir de réunir des affaires.
20. Sauf lorsque le Parlement le prévoit expressément dans un texte de loi, un organisme ne devrait pas être tenu d'observer les règles de preuve applicables devant les tribunaux judiciaires, à l'exception des règles concernant le droit au secret. Les règles de preuve devraient être élaborées par les organismes à titre d'accessoires de la procédure administrative.
21. Les organismes devraient être encouragés à élaborer des règles de procédure et à les revoir périodiquement, en s'inspirant des principes directeurs édictés par la loi. D'autre part, le Parlement devrait éviter, dans la mesure du possible, d'inclure des exigences précises sur le plan de la procédure dans la législation relative à un organisme.
22. Les règles de procédure adoptées par un organisme devraient être soumises à l'examen d'un comité parlementaire et être assujetties au pouvoir de désaveu du Parlement, mais ne devraient pas pouvoir être attaquées en justice en raison de leur non-conformité aux principes directeurs.
23. Un organe consultatif, composé de représentants d'institutions des secteurs public et privé intéressées par le processus administratif fédéral, devrait être tenu de fournir au comité parlementaire chargé d'examiner les règles d'un organisme un rapport contenant son appréciation des règles en cause. Ce rapport pourrait être produit par l'entremise d'un organe politiquement responsable comme le procureur général.
24. Des efforts devraient être déployés en vue d'élaborer, en matière de procédure, un ensemble de règles modèles qui pourraient être adaptées à différents processus décisionnels et à différentes activités. Ces règles

modèles serviraient de point de départ à l'élaboration de règles de procédure par les organismes nouvellement créés, ainsi qu'à la révision périodique des règles dans le cas des organismes existants.

- 25. Afin que puissent être éliminées les disparités inutiles dans la procédure administrative fédérale, les organismes administratifs devraient être tenus, lorsqu'ils adoptent des règles de procédure, de justifier sur le plan politique toute dérogation aux règles modèles.**
- 26. D'autres travaux devraient être entrepris en vue d'améliorer l'échange de l'information, la formation, la consultation, le filtrage et la coordination nécessaires à l'établissement d'un cadre procédural cohérent pour la prise de décisions par les organismes fédéraux. À cet égard, la possibilité de mettre sur pied un conseil sur l'Administration permanent devrait être explorée davantage.**

Adoption de règles de procédure



Légende : -.-.-.- Optionnel
 -.-.-.- Avis ou consultation
 ——— Obligatoire

¹ Là où il n'existe pas de règles, les principes directeurs s'appliquent aux procédures de l'organisme, qui est soumis au contrôle judiciaire s'il ne s'y conforme pas.

² Là où des règles existent, les principes directeurs ne s'appliquent pas comme tels aux procédures de l'organisme. Il n'est pas soumis au contrôle judiciaire fondé sur une dérogation aux principes directeurs.

CHAPITRE QUATRE

Une perspective globale

Dans le présent rapport, nous avons adopté une approche principalement juridique pour examiner le phénomène des organismes administratifs autonomes. Pourtant, cette perspective ne permet pas de saisir ou d'expliquer toute l'activité de ces organismes. Elle ne peut pas non plus être le seul critère pour apprécier le fonctionnement de l'Administration. Des considérations d'ordre politique, économique, sociologique et administratif éclairent aussi l'activité d'un organisme, au même titre que le cadre juridique dans lequel il évolue (voir Baldwin et Hawkins, 1984, p. 580). Et à cet égard, les juristes ne peuvent prétendre à aucune compétence particulière. Du reste, nombreux sont ceux qui trouvent curieux d'exiger des administrateurs qu'ils répondent de leurs actes dans le domaine de l'Administration devant des juristes et au regard de principes juridiques seulement. Nous nous sommes efforcés de tenir compte de tous ces facteurs dans notre analyse et dans nos recommandations.

Nous avons avant tout mis l'accent sur le pouvoir qu'ont les organismes de rendre des «décisions», au sens juridique du terme, encore que d'autres fonctions, notamment l'élaboration de politiques et la consultation, puissent être liées de près, comme nous l'avons vu, à l'exercice d'un pouvoir décisionnel. Nous avons souligné l'importance particulière que prennent certaines valeurs comme l'intégrité et l'autorité des décisions lorsque le Parlement choisit de confier la responsabilité de prendre des décisions à un organe situé en dehors de la structure ministérielle, et nous avons insisté sur la nécessité d'encourager les organismes à faire preuve de plus d'initiative dans la formulation de politiques lorsque les objectifs fixés par le Parlement demandent à être précisés.

Pour certains, le fait de rendre les organismes administratifs directement responsables devant le Parlement ferait violence aux traditions de notre système de gouvernement responsable. Par le passé, le Parlement s'est largement déchargé sur l'exécutif de la responsabilité d'assurer et de contrôler la mise à exécution des objectifs qu'il avait fixés. Il devra donc s'adapter au rôle qui lui revient aux termes de nos propositions et, notamment, se montrer plus actif dans l'appréciation de la mise en œuvre des objectifs fixés par la loi. L'accomplissement de cette fonction suppose des ressources supplémentaires et une nouvelle répartition des responsabilités.

Au demeurant, nous ne croyons pas que cette proposition de réforme soit fondamentalement contraire à nos traditions et à nos principes constitutionnels. En définitive, lorsque le Parlement attribue des fonctions administratives, il peut à son choix imposer

à l'exécutif la responsabilité directe de prendre des décisions, comme cela est habituellement le cas au Royaume-Uni et en Australie. Il peut aussi s'inspirer du système de la séparation des pouvoirs et confier cette fonction à un organe autonome et extérieur à la structure ministérielle. Dans ce dernier cas, nous croyons que des mesures doivent être prises afin de garantir l'intégrité de ces organismes dans l'exercice des fonctions décisionnelles qu'ils doivent assumer. Le fait d'être directement responsable devant le Parlement renforce l'autonomie de l'organisme en créant un tampon entre lui et l'exécutif. Bien qu'elle reconnaisse le pouvoir ultime du Cabinet sur les questions de politiques administratives, la Commission préférerait que sauf dans certains cas exceptionnels, ce pouvoir soit filtré par un mécanisme parlementaire.

Nous avons également insisté sur la nécessité de rationaliser le cadre procédural entourant la prise de décisions par les organismes. Nous avons recommandé que certains principes directeurs fondamentaux soient sanctionnés par la loi et mis en œuvre par les organismes à travers un processus d'élaboration de règles de procédure. Nous avons souligné la valeur éducative qu'aurait un tel cadre. En effet, non seulement il indiquerait aux administrés les règles fondamentales de la prise de décisions et rendrait plus accessibles à ceux-ci les règles de procédure particulières d'un organisme, mais aussi il stimulerait, au sein des organismes, l'échange des idées et des méthodes. Nous avons également fait ressortir l'importance qu'aurait un cadre procédural rationnel pour l'obligation de rendre compte que les organismes doivent assumer en contrepartie de l'autonomie dont ils jouissent.

Nous avons expliqué que l'établissement d'un cadre pour l'élaboration des règles de procédure serait d'une grande utilité pour assurer un dosage approprié entre, d'une part, l'équité et la responsabilité, et d'autre part, l'efficacité, l'économie et le rendement. La *Charte canadienne des droits et libertés* est venue modifier le contexte politique et juridique de notre pays. Les tribunaux judiciaires ne devraient pas être les seuls à assumer la lourde responsabilité de déterminer la portée des valeurs sanctionnées par la Charte. D'autres institutions publiques, notamment le Parlement et les organismes administratifs, doivent s'employer à promouvoir ces valeurs et à faire en sorte qu'elles aient la place qui leur revient au sein de l'ensemble des principes qui devraient régir la prise de décisions administratives.

Enfin, nous avons insisté sur les coûts qu'entraîne le maintien de disparités inutiles au sein du système. Nous avons indiqué la voie vers une plus grande uniformité de la procédure administrative fédérale, vers l'élaboration de règles modèles en matière de procédure et vers une coordination plus efficace, en vue d'éviter la multiplication de méthodes bancales ou inutilement particularisées.

Notre conception de la réforme du droit administratif emporte donc une certaine mise en ordre des compétences. Notre but est d'établir un cadre juridique qui permette aux organismes d'être efficaces, dans le respect des traditions de notre système politique. Nous cherchons à compenser les contraintes qui s'exercent sur les organismes (judiciarisation du processus décisionnel, contrôle judiciaire et intervention de l'exécutif) en encourageant chez eux un sentiment d'autonomie et en leur permettant de se donner

les moyens d'atteindre leurs objectifs. Notre façon d'aborder la réforme vise autant le rendement que le contrôle de l'action administrative, compte tenu du fait que pour certains, le défaut majeur du système administratif actuel n'est pas l'excès de zèle, mais la médiocrité du rendement surtout dans le domaine de la régulation économique (voir Conseil économique du Canada, 1981, p. 169-170).

La rationalisation du cadre juridique entourant la prise de décisions en vertu d'un texte de loi ne suffira pas, en soi, à rendre satisfaisant le rendement des organismes. D'autres considérations entrent en jeu lorsqu'il s'agit pour un organisme de mettre à exécution les objectifs du gouvernement. Dans un régime démocratique, le manque d'assises politiques est un facteur d'affaiblissement. Or, les organismes administratifs sont trop éloignés du pouvoir politique pour jouir de l'influence qui leur permettrait d'atteindre bon nombre des buts que certains observateurs voudraient leur assigner. La régulation économique, par exemple, a toujours été accueillie avec assez peu d'enthousiasme, tant chez les politiciens que chez les administrés, surtout lorsque l'autorité qui en a la responsabilité fait preuve d'un tant soit peu d'ardeur. Aussi les efforts déployés pour assurer le respect des politiques des organismes ont-ils souvent été infructueux. Dans un tel contexte politique, il n'est pas surprenant que les organismes administratifs aient été perçus, aussi bien par eux-mêmes que par les administrés, comme ne pouvant compter que sur leurs propres convictions. En matière de questions politiques délicates, l'autonomie n'est pas toujours un gage de réussite.

Le mode de nomination des administrateurs contribue également à la médiocrité du rendement. En effet, il ne reflète pas suffisamment l'importance des fonctions des organismes. Même les mécanismes de consultation limitée et informelle qui caractérisent la sélection des juges, mécanismes qui eux-mêmes prêtent aux abus et à la critique de façon continue, brillent par leur absence dans le contexte des organismes administratifs (voir C.R.D.C., 1980, p. 174). Traditionnellement, la nomination des administrateurs a été associée à la prérogative politique et soumise de façon considérable au jeu de la «partisanerie». Les organismes administratifs tendent à être principalement composés de personnes ayant des antécédents politiques ou provenant de la fonction publique, et d'une poignée de représentants du secteur privé, ce qui accentue le caractère de chasse gardée que l'on semble attribuer à ces postes. Il est très rare que les candidatures soient appelées publiquement, que les critères de qualification soient fixés et diffusés, ou que la clientèle de l'organisme soit consultée de façon satisfaisante. Il arrive même trop souvent que la direction de l'organisme ne soit pas consultée. La nomination prend fréquemment l'allure d'un «sacre», ce qui n'a rien pour rehausser l'image qu'a un organisme de lui-même, et encore moins celle qu'il projette vers l'extérieur, qu'il s'agisse du Parlement, de l'Administration centrale ou du public. C'est en dépit du système, et non grâce à lui, qu'un bon nombre d'administrateurs compétents exercent présentement leurs fonctions. Le contexte actuel ne favorise ni le rendement ni la régénération.

Récemment, le problème de la nomination des administrateurs et la nécessité de prendre des mesures afin d'améliorer les mécanismes actuels ont donné lieu à beaucoup de palabres politiques. Nous n'avons pas étudié la question en profondeur, mais notre expérience et notre intuition nous permettent d'affirmer avec assurance qu'il importe de remédier à la situation. Le processus doit perdre son caractère occulte, les autorités

qui nomment les membres des organismes doivent répondre de leur choix, et le gouvernement doit être rendu moins vulnérable aux accusations de favoritisme. Sinon, il ne sera pas possible de rétablir le prestige des organismes et la confiance du public dans ceux-ci (voir C.R.D.C., 1980, ch. 8). En particulier, nous croyons que chaque ministre chargé de faire une recommandation au Cabinet en vue de combler une vacance au sein d'un organisme devrait solliciter des candidatures à cet effet. À tout le moins, il y aurait lieu de consulter la direction de l'organisme. Par ailleurs, il conviendrait de consulter de façon plus systématique le secteur privé de même que les gouvernements provinciaux lorsque les fonctions du poste touchent les relations fédérales-provinciales ou des intérêts régionaux. Le processus y gagnerait en crédibilité si chaque ministre constituait un comité consultatif pour l'aider à sélectionner les dirigeants des organismes dont il doit répondre. Les méthodes d'appréciation et d'entrevue actuellement en usage pour le recrutement dans la fonction publique pourraient être utilisées par un tel comité pour établir une liste des meilleurs candidats. Bien sûr, il ne s'agit là que de suggestions; des expériences devront être tentées. Cela dit, il importe de prendre des mesures afin de renforcer l'engagement politique du gouvernement et du Parlement, au regard de l'importance du rôle assigné aux organismes administratifs autonomes.

Un autre problème connexe se pose, à savoir celui du caractère vulnérable des dirigeants d'organismes. Bien que la plupart des administrateurs à plein temps soient protégés contre les congédiements arbitraires, de façon générale, les mandats sont relativement courts, ce qui expose leurs titulaires au caractère aléatoire d'un renouvellement ou d'une nouvelle affectation. Non seulement cet état de choses soulève des doutes quant à l'indépendance des administrateurs, mais de plus, il a pour effet de réduire le nombre des candidats éventuellement intéressés. En effet, pour accepter une charge au sein d'un organisme, un candidat peut se voir forcé d'interrompre d'autres activités, elles-mêmes mieux rémunérées ou plus intéressantes à d'autres points de vue. À moins que le candidat ne soit assuré de pouvoir revenir à ses anciennes fonctions, une telle nomination risque de présenter peu d'attrait. De nombreux candidats qualifiés hésiteront à accepter un poste au sein d'un organisme étant donné qu'il est impossible de planifier une carrière d'administrateur. Des exigences très rigoureuses quant au désintéressement peuvent rendre la situation encore plus difficile. Ces raisons ont amené certains observateurs à promouvoir la création de meilleures perspectives de carrière au sein des organismes fédéraux, insistant sur l'importance de former un ensemble d'administrateurs professionnels susceptibles de passer d'un organisme à l'autre. Il va sans dire qu'une initiative dans ce sens contribuerait à renforcer la cohérence du processus administratif fédéral, ainsi que nous l'avons recommandé.

Nous ne sommes pas en mesure de déterminer l'effet qu'auraient de meilleures perspectives de carrière sur le rendement des organismes administratifs. Il est certain qu'un système de composition trop stable comporterait certains inconvénients. Nous croyons cependant que la question mérite d'être étudiée soigneusement par des personnes plus compétentes que nous dans ce domaine. Il est toutefois essentiel, pour le succès des réformes proposées dans le présent rapport, de rendre ces postes attrayants pour des administrateurs hautement qualifiés et dévoués. Dans la mesure où la réalisation de cet objectif suppose une recherche plus rationnelle et plus active de candidats, et

demande que l'on soit en mesure d'offrir de meilleurs avantages personnels et des perspectives de carrière plus stables, il y a lieu de faire preuve de diligence dans la poursuite de ces buts secondaires.

D'autres facteurs connexes tels que les budgets, l'organisation et les méthodes de gestion agissent sur le rendement d'un organisme. L'on connaît très mal leur influence sur les modalités du processus établi par un organisme pour l'élaboration de politiques et la prise de décisions. Comme dans bien d'autres domaines, la Commission a le sentiment que leur méconnaissance entraîne des coûts fabuleux et que, partant, une meilleure compréhension de leur incidence aurait des avantages importants. Il est nécessaire de rassembler des données statistiques complètes concernant l'organisation et le fonctionnement des organismes. À ce propos, on ne peut que regretter que le projet-pilote récemment mis sur pied par le Centre canadien pour les statistiques judiciaires, et destiné à recueillir des données sur les organismes administratifs fédéraux et provinciaux, n'ait pas débouché sur un programme permanent et plus complet. Un tel programme aurait fourni aux organismes au moins une partie de l'information nécessaire à une harmonisation satisfaisante de leur organisation et de leurs processus de décision et d'élaboration de politiques.

Dans un autre ordre d'idées, il y aurait sans doute lieu de rationaliser le système administratif fédéral en regroupant certaines compétences. Ainsi, certaines d'entre elles pourraient être retirées aux organismes pour être confiées à des ministères. Il ne fait aucun doute que le gouvernement devra envisager ces possibilités à l'approche du vingt et unième siècle, puisque l'aptitude des organismes administratifs autonomes à remplir les besoins des programmes établis est constamment remise en question d'un point de vue critique.

Entre-temps, la Commission compte s'employer à des réformes plus précises à l'intérieur du cadre général que nous avons esquissé. Par exemple, le meilleur système administratif qui soit aura toujours des «clients mécontents». Aussi faudra-t-il élaborer des mécanismes d'appel afin de répondre convenablement à leurs plaintes. Nous avons déjà indiqué certaines réformes qui s'imposent en ce qui a trait aux «appels politiques» et à la révision interne. Toutefois, il convient de songer à rationaliser l'ensemble bigarré des mécanismes d'appel externes actuels devant des organismes indépendants du décideur initial. Cette question, entre autres, fait l'objet d'une étude que la Commission a entreprise sur les appels administratifs.

Il est aussi à prévoir que les organismes administratifs autonomes se verront dans l'obligation d'assumer une charge de travail plus lourde avec des ressources réduites. Des facteurs extérieurs à l'appareil administratif, tels que l'application de la Charte, risquent d'entraîner pour certains organismes une surcharge de travail considérable, sans que celle-ci soit compensée par une augmentation correspondante des ressources (voir les affaires *Ford, C.F.*, 23 novembre 1984 (non publiée) et *O'Brien, C.F.*, 23 novembre 1984 (non publiée), en ce qui concerne la Commission des libérations conditionnelles). Il se peut que certaines mesures de déréglementation aient pour effet de réduire l'activité des organismes dans certains secteurs économiques. Toutefois, étant donné la complexité croissante des rapports politiques, sociaux et économiques, ainsi que les défis posés

par les progrès technologiques, il est douteux que le volume des demandes adressées à l'Administration, de même qu'aux organismes, s'en trouve réduit au cours des années à venir.

Dans les mois qui suivront, la Commission envisagera des mesures précises et de portée limitée, destinées à augmenter l'efficacité de l'Administration décentralisée, sans pour autant hypothéquer de façon injustifiée l'équité essentielle à l'intégrité du processus décisionnel des organismes. Nous espérons ainsi montrer que le cadre esquissé dans le présent rapport peut être accommodé au caractère individuel de chaque organisme, dans une perspective systémique. Nous procéderons à des vastes consultations afin de nous assurer de la praticabilité de ces mesures. Nous estimons que bon nombre d'entre elles pourront être mises en œuvre directement par les organismes sans que l'intervention du législateur soit nécessaire.

Dans le présent rapport, nous nous sommes abstenus d'affirmer que la technique du recours à un organisme administratif autonome était la seule qui soit convenable pour l'application des programmes actuellement confiés à ce genre d'organisme. Bien au contraire, nous avons soutenu qu'a priori, l'appareil gouvernemental doit être organisé de façon à intégrer les organes administratifs à la structure centrale, à moins qu'il n'existe de bonnes raisons pour les isoler et en faire un organisme autonome. Toutefois, cette position suppose la reconnaissance de l'organisme administratif autonome à titre de technique de gouvernement. De nouveaux organismes continuent d'être créés pour répondre à de nouveaux besoins. Et malgré la tendance à la déréglementation qui prévaut actuellement en matière économique, l'activité des organismes administratifs autonomes continuera sans doute de constituer une partie importante de l'Administration moderne. Par conséquent, il nous apparaît utile de poursuivre nos efforts en vue de perfectionner cette technique, de façon qu'elle puisse, lorsqu'elle est choisie, permettre la prise de décisions administratives qui reflètent l'efficacité, l'équité, l'intégrité, la responsabilité et les autres valeurs sur lesquelles nous avons fondé notre analyse et nos propositions de réforme.

Annexe A

Liste sommaire d'organismes administratifs autonomes exerçant des pouvoirs décisionnels en vertu d'un texte de loi

On trouvera ci-après la liste de certains organismes qui, eu égard aux critères évoqués dans le présent rapport, semblent suffisamment autonomes et semblent investis de pouvoirs décisionnels suffisants pour être considérés comme des «organismes administratifs autonomes exerçant des pouvoirs décisionnels en vertu d'un texte de loi». Cette liste n'est pas exhaustive et l'omission d'un organisme particulier n'implique pas nécessairement que les recommandations contenues dans ce rapport ne devraient pas s'y appliquer. Par exemple, si nous n'avons pas inclus les activités liées à l'octroi de subventions ou à la mise en marché, c'est avant tout parce que nous sentons le besoin de recueillir plus d'information et de pousser davantage l'analyse de ces activités, et non parce que nous avons décidé de les exclure définitivement.

Par ailleurs, d'aucuns pourront contester l'inclusion de certains organismes dans notre liste, parce qu'ils les jugeront trop peu autonomes ou qu'à leur avis, ces organismes n'exercent pas de «pouvoirs décisionnels» comme tels. Pour cette raison, nous avons divisé notre liste en deux catégories. La première énumère les organismes dont l'inclusion nous paraît à peu près indiscutable. La seconde comprend les organismes dont l'indépendance ou le pouvoir de décider est moins apparent ou est raisonnablement contestable; c'est pourquoi elle comporte de brefs commentaires qui expliquent notre position à leur égard.

Les recommandations contenues dans ce rapport ne s'appliqueraient pas nécessairement à toutes les activités des organismes énumérés. Seul l'exercice de pouvoirs décisionnels en vertu d'un texte de loi, au sens où nous l'entendons dans ce rapport, serait visé directement.

Le texte de loi qui éventuellement mettra en œuvre nos recommandations devra censément comporter une annexe plus détaillée que la nôtre. Celle-ci devrait énoncer non seulement les organismes visés, mais aussi les pouvoirs précis à l'égard desquels les dispositions de la loi s'appliqueraient. Notre annexe n'est qu'un premier pas dans cette direction. Elle fournit une base convenable à des discussions ultérieures sur la portée de la loi qui pourrait être adoptée.

Première catégorie

Comité d'appel de la Commission de la Fonction publique
Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels
Commission canadienne des pensions
Commission canadienne des transports
Commission d'appel de l'immigration
Commission d'appel des pensions
Commission d'indemnisation des marins marchands
Commission de contrôle de l'énergie atomique
Commission des allocations aux anciens combattants Canada
Commission des relations de travail dans la Fonction publique
Commission du tarif
Commission nationale des libérations conditionnelles
Conseil canadien des relations du travail
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
Conseil de révision des pensions Canada
Directeur général des élections
Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest
Office des eaux du Territoire du Yukon
Office national de l'énergie
Tribunal canadien des importations (ancien Tribunal antidumping)
Tribunaux des droits de la personne et tribunaux d'appel des droits de la personne

Seconde catégorie

Agence d'examen de l'investissement étranger : Les recommandations que l'agence formule sont suivies dans presque tous les cas, de sorte que leur effet est davantage celui de décisions que celui de simples recommandations.

Bureau canadien de la sécurité aérienne : À strictement parler, le Bureau est chargé de faire rapport au ministre responsable. Toutefois, ce dernier doit motiver toute dérogation à un rapport du Bureau.

Commissaire à l'information du Canada : La décision de ne pas donner suite à une plainte est une décision intéressant les droits des administrés.

Commissaire à la protection de la vie privée : La décision de ne pas donner suite à une plainte est une décision intéressant les droits des administrés.

Commissaire aux élections fédérales : Bien que placé sous la surveillance du directeur général des élections, le Commissaire n'est soumis à aucun contrôle ministériel.

Commission canadienne des droits de la personne : La décision de ne pas donner suite à une plainte est une décision intéressant les droits des administrés.

- Commission canadienne des grains : La Commission émet des permis d'exploitation d'élevateurs, et a le pouvoir de prononcer des sanctions, de révoquer des permis et d'imposer le paiement d'indemnités. Elle décide aussi des contributions à payer et de l'admissibilité à un régime de stabilisation.
- Commission canadienne du blé : La Commission peut exempter un élevateur de l'application de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*.
- Commission d'examineurs des arpenteurs fédéraux : Bien qu'assujettie aux directives du ministre responsable et du gouverneur en conseil, la Commission est un organisme décisionnel décentralisé.
- Commission du Fonds de bienfaisance de l'armée : La Commission peut octroyer une aide financière et a le pouvoir de recouvrer les prestations obtenues par fraude ou fausse déclaration.
- Commission sur les pratiques restrictives du commerce du Canada : La Commission fait des recommandations au Ministre. Toutefois, les intéressés accordent généralement beaucoup de poids à celles-ci et le processus suivi s'apparente davantage à la prise de décisions qu'à la formulation de recommandations.
- Conseil national de commercialisation des produits agricoles : Le Conseil entend les appels des décisions des offices de commercialisation. Il a le pouvoir d'examiner et d'annuler les plans de commercialisation et les ordonnances de contingentement.
- Inspecteur général des banques : Quoique responsable devant le Ministre, l'inspecteur général est inamovible. Bien qu'en théorie, son rôle se limite à présenter des rapports au Ministre, ceux-ci ont souvent un effet déterminant.
- Office canadien du poisson salé : L'Office octroie des licences de commercialisation.
- Surintendant des faillites : Le Surintendant octroie des licences de syndic, détient certains pouvoirs pour la conservation des biens et a le pouvoir de saisir des biens avant la nomination d'un syndic.

Annexe B

Liste des commentateurs du document de travail 25 et du présent rapport

Voici la liste des personnes qui ont gracieusement donné de leur temps pour commenter le document de travail 25 ou les versions préliminaires du présent rapport :

Jack N. Agrios, c.r.	Terrance H. Hall
Harry W. Arthurs	Grant Hammond
Paul J. Barker	Douglas Hartle
Jean-Louis Baudouin, c.r.	Gustave Hébert
François-R. Bernier	Terence G. Ison
M. le juge D. Gordon Blair	Pierre Issalys
R.F. Brooks	Joseph Jabbra
André Bureau	Hudson N. Janisch
Dan W. Burtnick, c.r.	J.H.F. Jennekens
Nancy Burt	C.C. Johnston
A.E.H. Campbell	David H. Jones, c.r.
Innis M. Christie	Russell Juriansz
George T.H. Cooper, c.r.	T. Gregory Kane
Pierre-André Côté	Donna S. Kaufman
Bernard A. Courtois	Kenneth Kernaghan
Richard G. Dearden	Mark R. Krasnick
Audrey D. Doerr	Thomas S. Kuttner
René Dussault	M. le juge Gérard V. La Forest
Howard R. Eddy	Virginia Lajeunesse
C. Geoffrey Edge	F.H. Lamar, c.r.
D. Paul Emond	M. Lapointe, c.r.
M. le juge W.Z. Estey	John Lawrence, c.r.
John M. Evans	Alan Leadbeater
R.G.L. Fairweather, c.r.	M. le juge Gérald E. Le Dain
M. Falardeau-Ramsay, c.r.	Denis Lemieux
Jacob Finkelman, c.r.	Marie-Josée Longtin
Pierre Foucher	Paul Lordon
Robert T. Franson	Alastair A. Lucas
David J. Fraser	Gaétan Lussier
Patrice Garant	J. Noel Lyon
D.M.M. Goldie, c.r.	A. Wayne MacKay
John Gray, c.r.	Charles A. Marvin

Sandra K. McCallum
Mary K. McFadyen
Hilton A. McIntosh, c.r.
Mme le juge Alice McKeown
Wade McLaughlin
Eric A. Milligan
Stephen J. Mills
Johann W. Mohr
Henry L. Molot
M. le juge F.C. Muldoon
David J. Mullan
Ross Nugent, c.r.
William R. Outerbridge
Miles H. Pepper, c.r.
Michael L. Phelan
Margot Priest
A. Paul Pross
T. Murray Rankin
Edward Ratushny
M. le juge Robert F. Reid

John D. Richard, c.r.
Phil Rogers
Andrew J. Roman
N. Schultz
Maureen Shea-Desrosiers
James L. Shields
David W. Slater
W.T. Stanbury
O.G. Stoner
John C. Tait, c.r.
Andrew R. Thompson
Claude Thomson, c.r.
David A. Townsend
L.L. Trudel
Greg VanKoughnett
C. Gaylord Watkins
H.I. Wetston
Bruce H. Wildsmith
Bryan William, c.r.

Bibliographie

- Administrative Review Council
1982 *Review of Decisions under the Broadcasting and Television Act, 1942*, rapport n° 16. Canberra, Australian Government Publishing Service, 1982.
- Allen, C.K.
1931 *Bureaucracy Triumphant*, Londres, Oxford University Press, 1931.
- Analysis of Ombudsman Case Files*
1975 [Non publié]
- Andrew, C.
et R. Pelletier
1976 *Rapport sur la composition des organismes administratifs fédéraux*, présenté à la Commission de réforme du droit du Canada, 1976 [non publié].
- Angus, W.H.
1974 «The Individual and the Bureaucracy: Judicial Review — Do We Need It?», (1974) 20 *McGill L.J.* 177.
- Anisman, P.
1975 *Répertoire des pouvoirs discrétionnaires relevés dans les Statuts révisés du Canada 1970*, Ottawa, Information Canada, 1975.
- Arnett, E.S.,
R. Ructer
et E.P. Mendes
1984 «FIRA and the Rule of Law», (1984) 62 *R. du B. Can.* 121.
- Association du
Barreau
canadien
1982 *Rapport du Comité de l'Association du Barreau canadien sur la réforme du Parlement : le Parlement en tant que législateur*, Ottawa, 1982.
- Baldwin R.
et K. Hawkins
1984 «Discretionary Justice: Davis Reconsidered», [1984] *Public Law* 570.
- Beetz, J.
1965 «Uniformité de la procédure administrative», (1965) 25 *R. du B.* 244.
- Blair, S.G.
1981 «Preparation of the Filing» dans *Continuing Education Program on Administrative Tribunal Advocacy*, Law Society of Upper Canada, 1981.
- Campbell, Enid
1982 «Appearances of Courts and Tribunals as Respondents to Applications for Judicial Review», (1982) 56 *Australian Law Journal* 293.
- Canada
Chambre des
communes,
Comité spécial
du règlement et
de la procédure
1982 Troisième rapport, 1982.

- Canada
Chambre des
communes,
Comité spécial
sur la réforme de
la réglementation
1980
- Rapport*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1980.
- Canada
Parlement,
Comité mixte
permanent des
règlements et
autres textes
réglementaires
1976-1977
- Deuxième rapport*, 2^e sess., 30^e législature, 1976-1977.
- Canada
Parlement,
Comité mixte
permanent des
règlements et
autres textes
réglementaires
1984
- «Le troisième rapport aux deux Chambres du Parlement», *Procès-verbaux et témoignages*, 2^e sess., 32^e législature, fasc. n° 4, 1984.
- Carrière, P. et
S. Silverstone
1976
- Le processus de libération conditionnelle : Étude de la Commission nationale des libérations conditionnelles*, effectuée pour la Commission de réforme du droit du Canada, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1976.
- Clifford, J.C.
1983
- Content Regulation in Private FM Radio and Television Broadcasting: A Background Study About C.R.T.C. Sanctions and Compliance Strategy*, 1983 [non publié].
- Commission de
réforme du
droit du Canada
(C.R.D.C.)
1972
- Premier programme de recherches de la Commission de réforme du droit du Canada*, Ottawa, Information Canada, 1972.
- Commission de
réforme du
droit du Canada
(C.R.D.C.)
1973
- Deuxième rapport annuel 1972-73 : Mais elle n'était pas moins tyrannique*, Ottawa, Information Canada, 1973.
- Commission de
réforme du
droit du Canada
(C.R.D.C.)
1980
- Les organismes administratifs autonomes* [Document de travail 25], Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1980.
- Commission de
réforme du
droit du Canada
(C.R.D.C.)
1980a
- Le contrôle judiciaire et la Cour fédérale* [Rapport 14], Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1980.

- Commission de réforme du droit du Canada (C.R.D.C.) 1982 *L'outrage au tribunal* [Rapport 17], Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1982.
- Commission de réforme du droit du Canada (C.R.D.C.) 1982a *L'obtention de motifs avant la formation d'un recours judiciaire — Commission d'appel de l'immigration* [Rapport 18], Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1982.
- Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité 1979 *Rapport final*, Hull (Québec), Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1979.
- Committee on Administrative Tribunals and Enquiries 1957 *Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries*, Londres, HMSO, Cmnd. 218, 1957.
- Conseil économique du Canada 1979 *Rationalisation de la réglementation publique : rapport provisoire du Conseil économique du Canada*, Hull (Québec), Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1979.
- Conseil économique du Canada 1981 *Pour une réforme de la réglementation*, Hull (Québec), Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1981.
- Craig, P. 1983 *Administrative Law*, Londres, Sweet and Maxwell, 1983.
- Davis, K.C. 1969 *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1969.
- Davis, K.C. 1976 *Administrative Law of the Seventies*, Rochester, The Lawyers Cooperative Publishing, 1976.
- Décary, R. 1984 «Des délais uniformes s'imposent», (1984) 11:1 *National* 6.
- de Smith, S.A. 1980 *Judicial Review of Administrative Action*, 4^e éd., par J. Evans, Londres, Stevens, 1980.
- de Smith, S.A. 1981 *Constitutional and Administrative Law*, 4^e éd., par H. Street et R. Brazier, Middlesex (Angleterre), Penguin Books, 1981.
- Doern, G.B. 1976 *La Commission de contrôle de l'énergie atomique : processus de régulation et procédure administrative*, étude effectuée pour la Commission de réforme du droit du Canada, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1976.

- Doern, G.B.
et al.
1974
- Approaches to the Study of Federal Administrative and Regulatory Agencies, Boards, Commissions and Tribunals*, 1974 [non publié, version abrégée publiée sous le titre «The Structure and Behaviour of Canadian Regulatory Boards and Commissions: Multidisciplinary Perspectives», (1975) 18 *Admin. Pub. Can.* 189].
- Doern, G.B.
et R.W. Phidd
1983
- Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process*, Toronto, Methuen, 1983.
- Duplé, N.
1984
- «L'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés et les principes de justice fondamentale», (1984) 25 *C. de D.* 99.
- Dussault, R.
1983
- «Government Directives and Parliamentary Control over Delegated Legislation», dans *Second Commonwealth Conference on Delegated Legislation*, vol. II, 12 avril 1983, p. 171.
- Dussault, R.
et L. Borgeat
1984
- Traité de droit administratif*, tome I, 2^e éd., Québec, Presses de l'Université Laval, 1984.
- Dyke, K.E.
1984
- Administrative Agencies as a Party to Proceedings before a Court*, projet, 1984.
- Edge, C.G.
1982
- Continuity of Regulatory Decisions — Problem or an Opportunity*, document présenté à l'assemblée annuelle de l'Association du Barreau canadien, août 1982 [non publié].
- États-Unis
Administrative
Conference
1983
- Statement on Guidelines for Choosing the Appropriate Level of Agency Policy Articulation*, Washington, 1983.
- Evans, J.M.
et al.
1980
- Administrative Law Cases, Text and Materials*, Toronto, Emond-Montgomery, 1980.
- Fox, D.
1979
- La participation du public au processus administratif*, étude préparée pour la Commission de réforme du droit du Canada, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1979.
- Fox, D.
1981
- Impartiality in the Administrative Process*, 1981 [non publié].
- Franson, R.T.
1979
- L'accès à l'information : organismes administratifs autonomes*, étude effectuée pour la Commission de réforme du droit du Canada, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1979.
- Garant, P.
1981
- «Libertés fondamentales et justice naturelle», dans *Charte canadienne des droits et libertés*, sous la direction de G.-A. Beaudoin et Walter S. Tarnopolsky, Montréal, Wilson et Lafleur/Sorej, 1982.
- Garant, P.
1985
- Droit administratif*, 2^e éd., Montréal, Yvon Blais, 1985.
- Gibson,
M. le juge
1984
- «Legal Procedure: Access to Justice: 1883 to 1983», (1984) 9 *Dalhousie Law Journal* 3.

- Groupe de travail sur les conflits d'intérêts
1984
- L'éthique dans le secteur public : rapport du Groupe de travail sur les conflits d'intérêts*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1984.
- Hall, T.H.
1982
- A Draft Administrative Procedure Code for Federal Adjudicatory Hearings*, 1982 [non publié].
- Halsbury's Laws of England*
1982
- 4^e éd., Londres, Butterworths, 1982.
- Hammond, R.G.
1982
- «Embedding Policy Statements in Statutes: A Comparative Perspective on the Genesis of a New Public Law Jurisprudence», (1982) 5 *Hastings International and Comparative Law Review* 323.
- Harlow, C.
1976
- «Administrative Reaction to Judicial Review», [1976] *Public Law* 116.
- Harter, P.J.
1982
- «Negotiating Regulations: A Cure for Malaise», (1982) 71 *Georgetown Law Journal* 1.
- Harter, P.J.
1983
- «Political Legitimacy and Judicial Review of Consensual Rules», (1983) 32 *American University Law Review* 471.
- Hartle, D.G.
1979
- Public Policy, Decision Making and Regulation*, Toronto, Institute for Research on Public Policy, 1979.
- Hewart, G.
1929
- The New Despotism*, Londres, Ernst Benn, 1929.
- Hogg, P.
1971
- «The Jurisdictional Fact Doctrine in the Supreme Court of Canada: *Bell v. Ontario Human Rights Commission*», (1971) 9 *Osgoode Hall L.J.* 203.
- Holdsworth, W.
1938
- A History of English Law*, vol. 10, Londres, Sweet and Maxwell, 1938, réimpression 1966.
- Hunter, I.A.
et U.F. Kelly
1976
- La Commission d'appel de l'immigration*, étude préparée pour la Commission de réforme du droit du Canada, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1976.
- Hyson, S.
1975
- Federal Administrative Agencies: Origins and Evolution*, étude effectuée pour la Commission de réforme du droit du Canada, 1975 [non publiée].
- Issalys, P.
1979
- La Commission d'appel des pensions : étude de procédure administrative en matière de sécurité sociale*, étude effectuée pour la Commission de réforme du droit du Canada, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1979.
- Issalys, P.
et G. Watkins
1977
- Les prestations d'assurance-chômage : étude de la procédure administrative de la Commission d'assurance-chômage*, étude effectuée pour la Commission de réforme du droit du Canada, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1977.
- Janisch, H.N.
1978
- Le processus de régulation de la Commission canadienne des transports*, étude effectuée pour la Commission de réforme du droit du Canada, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1978.

- Janisch, H.N.
1979 «Policy Making in Regulation: Towards a New Definition of the Status of Independent Regulatory Agencies in Canada», (1979) 17 *Osgoode Hall L.J.* 46.
- Janisch, H.N.
1983 «The New General Rules of the Canadian Transport Commission», (1983) 1 *Administrative Law Reports* 173.
- Johnston, C.C.
1981 *Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes : une étude de la procédure administrative du CRTC*, étude effectuée pour la Commission de réforme du droit du Canada, Ottawa, Ministre des Approvisionnementnements et Services Canada, 1981.
- Kelleher, S.
1980 *Le Conseil canadien des relations du travail*, étude effectuée pour la Commission de réforme du droit du Canada, Ottawa, Ministre des Approvisionnementnements et Services Canada, 1980.
- Kenniff, P.
et al.
1978 *Le contrôle politique des tribunaux administratifs*, Bibliothèque juridique, B-1, Québec, Presses de l'Université Laval, 1978.
- Law Reform
Commission of
British Columbia
1974 *Report on Civil Rights: Part 3 — Procedure before Statutory Agencies*, projet n° 3, LRC 17, Vancouver, 1974.
- Leadbeater, A.
1977 *Appeals from Federal Administrative Authorities to the Federal Court of Canada*, 1977 [non publié].
- Leadbeater, A.
1980 *Le Conseil sur l'administration publique*, étude effectuée pour la Commission de réforme du droit du Canada, Ottawa, Ministre des Approvisionnementnements et Services Canada, 1980.
- Longtin, M.-J.
et M. Bouchard
1981 «Vers une révision du cadre d'élaboration de la décision administrative au Québec», (1981) 22 *C. de D.* 159.
- Lucas, A.R.
et T. Bell
1977 *L'Office national de l'énergie : ses politiques, sa procédure, ses pratiques*, étude effectuée pour la Commission de réforme du droit du Canada, Ottawa, Ministre des Approvisionnementnements et Services Canada, 1977.
- Manning, M.
1983 *Rights, Freedoms and the Courts: A Practical Analysis of the Constitution Act, 1982*, Toronto, Emond-Montgomery, 1983.
- Manson, A.
1984 «Administrative Law Developments in the Prison and Parole Contexts», (1984) 5 *Administrative Law Reports* 150.
- Marvin, C.
1982 *Guidelines on Administrative Procedure*, 1982 [non publié].
- Mullan, D.J.
1978 *La Loi sur la Cour fédérale : compétence en droit administratif*, étude effectuée pour la Commission de réforme du droit du Canada, Ottawa, Ministre des Approvisionnementnements et Services Canada, 1978.
- Mullan, D.J.
1982 «The Uncertain Constitutional Position of Canada's Administrative Appeal Tribunals», (1982) 14 *Ottawa L. Rev.* 239.
- Mullan, D.J.
1983 «Developments in Administrative Law: The 1981-82 Term», (1983) 5 *Supreme Court Law Review* 1.
- Pelletier, G.
1982 «Les conséquences juridiques des informations erronées fournies par les préposés de l'administration publique», (1982) 23 *C. de D.* 325.

- Pépin, G.
et Y. Ouellette
1982 *Principes de contentieux administratif*, 2^e éd., Cowansville, Yvon Blais, 1982.
- Picher, M.C.
1984 «Adjudicator, Administrator or Advocate? The Role of the Labour Board in Judicial Review Proceedings», (1984) 62 *R. du B. Can.* 22.
- Picher, P.
1976 *Courts of Record and Administrative Tribunals*, projet, 1976 [non publié].
- Popper, A.F.
1983 «An Administrative Law Perspective on Consensual Decisionmaking», (1983) 35 *Administrative Law Review* 255.
- Québec
Assemblée
nationale,
Commission
d'étude
sur le contrôle
parlementaire de
la législation
déléguée
1983 *Le contrôle parlementaire de la législation déléguée*, rapport, Québec, 1983.
- Rankin, M.
1985 «The Cabinet and the Agencies: Toward Accountability in British Columbia», (1985) 19 *U.B.C. L.Rev.* 25.
- Richards, P.
1982 *Bargaining and Regulatory Formation: A Case Study of Offshore Oil in British Columbia*, mémoire de maîtrise, University of Victoria, 1982.
- Robardet, P.
1985 *La procédure de l'action administrative*, projet, 1985 [non publié].
- Roman, A.J.
1978 «Regulatory Law and Procedure», dans G.B. Doern (éd.), *The Regulatory Process in Canada*, Toronto, Macmillan, 1978, p. 68.
- Roman, A.J.
1981 «Cabinet Directions to Regulatory Agencies: A Bold Leap Backward», (1981) 2 *Canadian Regulatory Reporter* 5-137.
- Royal
Commission
Inquiry into
Civil Rights
1968 *Inquiry into Civil Rights*, Ontario, 1968.
- Sabourin, P.
1983 «Les autorités administratives indépendantes», (1983) 39 *Actualité juridique : Édition droit administratif* 275.
- Schultz, N.J.
1983 «The Access to Information Act: Perspective from a Quasi-judicial Tribunal», document présenté dans le cadre du Law Society of Upper Canada Continuing Legal Education Program on Access to Information, Ottawa, 16 avril 1983 [non publié].
- Slatter, F.F.
1982 *Le parlement et les organismes administratifs*, document d'étude préparé à l'intention de la Commission de réforme du droit du Canada, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1982.
- Slayton, P.
1980 *Le Tribunal antidumping : une étude de la procédure administrative du Tribunal antidumping*, préparé à l'intention de la Commission de réforme du droit du Canada, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1980.

- Slayton, P.
et J.J. Quinn
1982 *La Commission du tarif, étude effectuée pour la Commission de réforme du droit du Canada, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1982.*
- Sproule-Jones, M,
et P.L. Richards
1984 «Toward a Theory of the Regulated Environment», (1984) 10 *Analyse de politiques* 305.
- Tellier, C.
1982 «Un pouvoir parallèle inquiétant», *Le Devoir*, 19 novembre 1982, p. 17.
- Tellier, C.
1983 Discours prononcé à l'occasion du congrès du Barreau du Québec, 7 mai 1983.
- Thomas, P.G.
1983 «Practicable Reforms for Parliament», (1983) 4:1 *Policy Options* 18.
- Thomas, P.G.
1984 «Administrative Law Reform: Legal Versus Political Controls on Administrative Discretion», (1984) 27 *Admin. Pub. Can.* 120.
- Townsend, D.
1984 «Regulation of Newspaper/Broadcasting, Media Cross-Ownership in Canada», (1984) 33 *Revue de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick* 261.
- Vandervort, L.
1980 *Le contrôle politique des organismes administratifs autonomes, document d'étude préparé pour la Commission de réforme du droit du Canada, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1980.*
- Viscusi, W. et
R. Zeckhauser
1979 «Optimal Standards with Incomplete Enforcement», (1979) 27 *Pub. Policy* 437.
- Wade, E.C.S. et
G.G. Phillips
1977 *Constitutional and Administrative Law*, 9^e éd., par A. Bradley, Londres, Longman, 1977.
- Wade, H.W.R.
1982 *Administrative Law*, 5^e éd., Oxford, Clarendon Press, 1982.
- Weiler, P.C.
1980 *Reshaping Workers' Compensation for Ontario*, rapport présenté à M. Robert G. Elgie, ministre du Travail, 1980.
- Wiener, C.
1975 *Vers une codification de la procédure administrative*, Paris, Presses universitaires de France, 1975.
- Willis, J.
1968 «The McRuer Report: Lawyers' Values and Civil Servants' Values», (1968) 18 *U. of T. L.J.* 351.

Table de jurisprudence

- Abel and Advisory Review Board, Re*, (1980) 31 O.R. (2d) 520 (C.A.), conf. (1979) 24 O.R. (2d) 279 (C. div.).
- Administration de pilotage du Pacifique c. Alaska Trainship Corp.*, [1980] 2 C.F. 54 (C.A.).
- Alberta Union of Provincial Employees c. Conseil d'administration de Olds College*, [1982] 1 R.C.S. 923.
- Arsenaux Canadiens Limitée c. Conseil canadien des relations du travail*, [1979] 2 C.F. 393 (C.A.).
- Banque de Nouvelle-Écosse c. Conseil canadien des relations du travail*, [1978] 2 C.F. 807 (C.A.).
- Blais c. Andras*, [1973] C.F. 182 (C.A.).
- Blanchard c. Control Data Canada*, (1984) 55 N.R. 194 (C.S.C.).
- Breen v. Amalgamated Engineering Union*, [1971] 2 Q.B. 175 (C.A.).
- Burnbrae Farms Ltd. c. Office canadien de commercialisation des œufs*, [1976] 2 C.F. 217 (C.A.).
- Caccamo c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1978] 1 C.F. 366 (C.A.).
- Capital Cable Co-operative, In re*, [1976] 2 C.F. 627 (Div. 1^{re} inst.).
- Capital Cities Communications Inc. c. Conseil de la Radio-Télévision canadienne*, [1978] 2 R.C.S. 141.
- Cité de Jonquière v. Munger*, [1964] R.C.S. 45, conf. [1962] B.R. 381.
- Civic Parking* : voir *Commission des relations de travail du Québec ...*, [1965].
- Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada c. MacDonald Tobacco Inc.*, [1981] 1 R.C.S. 401.
- Commission des relations de travail du Québec v. Canadian Ingersoll-Rand Co.*, [1968] R.C.S. 695.
- Commission des relations de travail du Québec v. Civic Parking Centre Ltd.*, [1965] B.R. 657.
- Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369.
- Confederation Broadcasting (Ottawa) Limited c. Canadian Radio-television Commission*, [1971] R.C.S. 906.
- Conseil canadien des relations du travail c. Transair Ltd.*, [1977] 1 R.C.S. 722.
- Conseil de la Radio-Télévision canadienne et London Cable T.V. Ltd., In re*, [1976] 2 C.F. 621 (C.A.).
- Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes c. CTV Television Network Limited*, [1982] 1 R.C.S. 530.
- Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service*, [1984] 3 W.L.R. 1174, H.L.(E.).

Couture c. La Reine, [1972] 2 C.F. 1137 (Div. 1^{re} inst.).

Crevier c. Procureur général du Québec, [1981] 2 R.C.S. 220.

CSP Foods Ltd. c. Commission canadienne des transports, [1979] 1 C.F. 3 (C.A.), et [1983] 1 C.F. 55 (C.A.).

CTV Television Network Ltd. c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, [1981] 2 C.F. 248 (C.A.).

Downing and Graydon, Re, (1979) 92 D.L.R. (3d) 355 (C.A. Ont.).

Ford c. Commission nationale des libérations conditionnelles, C.A.F., 23 novembre 1984 [non publiée].

Frias c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, (1974) 2 C.F. 306 (C.A.).

Gaming Board : voir *R. v. Gaming Board ...*, [1970].

Gateway Packers 1968 Ltd. c. Burlington Northern (Manitoba) Ltd., [1971] C.F. 359 (C.A.).

Gray c. Office canadien de commercialisation des œufs, [1977] 1 C.F. 620 (C.A.).

Grillas c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, [1972] R.C.S. 577.

Harel c. Sous-ministre du Revenu de la province de Québec, [1978] 1 R.C.S. 851.

Hoffman-La Roche v. Delmar Chemical Ltd., [1965] R.C.S. 575.

Houston and Cirmar Holdings Ltd. (No. 1), Re, (1978) 17 O.R. (2d) 254 (C. div.).

Ingersoll-Rand : voir *Commission des relations de travail du Québec ...*, [1968].

Innisfil : voir *Municipalité du canton d'Innisfil ...*, (1981).

Inuit Tapirisat : voir *Procureur général du Canada ...*, [1980].

Jabour c. Law Society of British Columbia, [1982] 2 R.C.S. 307.

Jordon c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, [1980] 1 C.F. 809 (C.A.).

Komo Construction Inc. v. Commission des relations de travail du Québec, [1968] R.C.S. 172.

Labrinakos c. Commission scolaire protestante du Grand Montréal, [1979] C.S. 979.

Laker Airways Ltd. v. Department of Trade, [1977] 1 Q.B. 643.

Landreville c. La Reine, [1977] 2 C.F. 726 (Div. 1^{re} inst.).

London Cable : voir *Conseil de la Radio-Télévision canadienne ...*, [1976].

Macdonald c. La Reine, [1977] 2 R.C.S. 665.

MacDonald Tobacco : voir *Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada ...*, [1981].

Mady and Discipline Committee of the Royal College of Dental Surgeons, Re, (1974) 5 O.R. (2d) 414 (C. div.).

Magnasonic Canada Ltd. c. Tribunal antidumping, [1972] 2 C.F. 1239 (C.A.).

Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada, [1982] 2 R.C.S. 2.

Martineau c. Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui, [1978] 1 R.C.S. 118.

Mason and The Queen, Re, (1983) 7 C.C.C. (3d) 426 (H.C. Ont.).

Massicotte : voir *Syndicat des camionneurs, section locale 938 ...*, [1982].

Matheodakis c. Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, [1981] 2 C.F. 813 (C.A.).

McEvoy v. Procureur général du Nouveau-Brunswick, [1983] 1 R.C.S. 704.

Minister of National Revenue v. Wrights' Canadian Ropes Ltd., [1947] A.C. 109.

Monty c. Bureau de révision de la Commission de la santé et de la sécurité du travail, C.S., 84/08/28, J.E. n° 84-846.

Munger : voir *Cité de Jonquière ...*, [1964].

Municipalité du canton d'Innisfil c. Municipalité du canton de Vespra, [1981] 2 R.C.S. 145, inf. (1978) 23 O.R. (2d) 147 (C.A.).

Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police, [1979] 1 R.C.S. 311.

Nipawin : voir *Union internationale des employés des services ...*, [1975].

Northwestern Utilities Ltd. c. La ville d'Edmonton, [1979] 1 R.C.S. 684.

Nowegijick c. La Reine, [1983] 1 R.C.S. 29.

O'Brien c. Commission nationale des libérations conditionnelles, C.A.F., 23 novembre 1984 [non publiée].

Olds College : voir *Alberta Union ...*, [1982].

Ombudsman of Ontario and Minister of Housing of Ontario, Re, (1980) 26 O.R. (2d) 434 (H.C.).

Ontario Film and Video Appreciation Society and Ontario Board of Censors, Re, (1983) 147 D.L.R. (3d) 58 (C. div.); (1984) 5 D.L.R. (4th) 766 (C.A. Ont.); permission d'en appeler à la Cour suprême du Canada accordée le 4 avril 1984.

Parkins v. The Queen, (1978) 19 O.R. (2d) 473 (C.A.).

Pratu c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, [1972] 2 C.F. 1405 (C.A.).

Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat, [1980] 2 R.C.S. 735; [1979] 1 C.F. 710 (C.A.).

Procureur général du Manitoba c. Office national de l'énergie, [1974] 2 C.F. 502.

Proulx c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique, [1978] 2 C.F. 133 (C.A.).

R. v. Gaming Board for Great Britain, Ex parte Benaim and Khaida, [1970] 2 Q.B. 417.

Radulesco c. Commission canadienne des droits de la personne, [1984] 2 R.C.S. 407; 55 N.R. 384.

Redmond c. La Reine, [1981] 2 C.F. 75 (C.A.).

Salco Footwear Industries Ltd. c. Ministre du Revenu national, [1983] 1 C.F. 664 (Div. 1^{re} inst.).

Sarco Canada Ltd. c. Tribunal antidumping, [1979] 1 C.F. 247 (C.A.).

Saskatchewan Tele-Communications c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, [1980] 1 C.F. 505 (Div. 1^{re} inst.).

Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs, [1969] 2 Ch. 149.

Springbank Development Ltd. and Stavert, Re, (1977) 15 O.R. (2d) 545 (C. div.).

Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick, [1979] 2 R.C.S. 227.

Syndicat des camionneurs, section locale 938 c. Massicotte, [1982] 1 R.C.S. 710.
Syndicat international des marins canadiens c. CN, [1976] 2 C.F. 369 (C.A.).
Taabea c. Comité consultatif sur le statut de réfugié, [1980] 2 C.F. 316 (Div. 1^{re} inst.).
Tichy c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, [1974] 2 C.F. 42 (C.A.).
Toshiba Corporation c. Tribunal antidumping, C.A.F., 30 mars 1984 [non publiée].
Trans Québec and Maritimes Pipeline Inc. c. Office national de l'énergie, (1984) 54 N.R. 303 (C.A.F.).
Transair : voir *Conseil canadien des relations du travail ...*, [1977].
Union internationale des employés des services, local n° 333 c. Nipawin District Staff Nurses Association, [1975] 1 R.C.S. 382.
Violi v. Superintendent of Immigration, [1965] R.C.S. 232.
Wiswell v. Metropolitan Corp. of Greater Winnipeg, [1965] R.C.S. 512.
Wrights' Canadian Ropes : voir *Minister of National Revenue ...*, [1947].

Table des lois

Canada

- Charte canadienne des droits et libertés, Loi constitutionnelle de 1982*, édictée par la *Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.)*, 1982, chap. 11.
- Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, chap. L-1.
- Déclaration canadienne des droits*, S.R.C. 1970, appendice III.
- Loi antidumping*, S.R.C. 1970, c. A-15 (abrogée par S.C. 1984, chap. 25).
- Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, chap. 33.
- Loi constitutionnelle de 1982*, édictée par la *Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.)*, 1982, chap. 11.
- Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, chap. I-23.
- Loi d'urgence de 1979 sur les approvisionnements d'énergie*, S.C. 1978-79, chap. 17.
- Loi de 1977 modifiant le droit pénal*, S.C. 1976-77, chap. 53.
- Loi de 1976 sur l'immigration*, S.C. 1976-77, chap. 52.
- Loi de l'impôt sur le revenu*, S.R.C. 1970, chap. I-5, modifiée.
- Loi modifiant la Loi sur l'administration financière à l'égard des sociétés d'État et modifiant d'autres lois en conséquence*, S.C. 1984, chap. 31.
- Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, chap. N-17.
- Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, chap. C-23.
- Loi sur l'accès à l'information*, édictée par S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, art. 1.
- Loi sur l'administration du pétrole*, S.C. 1974-75-76, chap. 47.
- Loi sur l'aéronautique*, S.R.C. 1970, chap. A-3.
- Loi sur l'indemnisation des marins marchands*, S.R.C. 1970, chap. M-11.
- Loi sur l'Office national de l'énergie*, S.R.C. 1970, chap. N-6.
- Loi sur la Commission canadienne du lait*, S.R.C. 1970, chap. C-7.
- Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, S.R.C. 1970, chap. P-2.
- Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, chap. B-11.
- Loi sur la responsabilité nucléaire*, S.R.C. 1970 (1^{er} Suppl.), chap. 29.
- Loi sur la stabilisation des prix agricoles*, S.R.C. 1970, chap. A-9.
- Loi sur la taxe d'accise*, S.R.C. 1970, chap. E-13.
- Loi sur le Bureau canadien de la sécurité aérienne*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 165.

Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, S.C. 1974-75-76, chap. 49.

Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, S.R.C. 1970, chap. A-19.

Loi sur le pilotage, S.C. 1970-71-72, chap. 52.

Loi sur le pipe-ligne du Nord, S.C. 1977-78, chap. 20.

Loi sur le transport du grain de l'Ouest, S.C. 1980-81-82-83, chap. 168.

Loi sur les banques, édictée par S.C. 1980-81-82-83, chap. 40.

Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2.

Loi sur les enquêtes, S.R.C. 1970, chap. I-13.

Loi sur les juges, S.R.C. 1970, chap. J-1.

Loi sur les douanes, S.R.C. 1970, chap. C-40.

Loi sur les mesures spéciales d'importation, S.C. 1984, chap. 25.

Loi sur les normes des produits agricoles du Canada, S.R.C. 1970, chap. A-8.

Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-35.

Loi sur les remaniements et transferts dans la fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-34.

Loi sur les ressources en eau du Canada, S.R.C. 1970 (1^{er} Suppl.), chap. 5.

Loi sur les textes réglementaires, S.C. 1970-71-72, chap. 38.

Provinces

Administrative Procedures Act, R.S.A. 1980, chap. A-2.

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

Loi sur l'aide sociale, L.R.Q., chap. A-16.

Loi sur l'exercice des compétences légales, L.R.O. 1980, chap. 484.

Loi sur les entreprises de service public, L.R.N.-B. 1973, chap. P-27.

Loi sur les relations industrielles, L.R.N.-B. 1973, chap. I-4.

Loi sur les transports routiers, L.R.N.-B. 1973, chap. M-16.

Projets de loi

Bill C-20. Loi concernant Bell Canada et modifiant la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, la *Loi sur la radiodiffusion*, la *Loi sur la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne* et la *Loi sur la radio*, 2^e session, 32^e législature (1^{re} lecture le 8 février 1984).

Bill C-33. Loi ayant pour objet de définir l'orientation de la politique canadienne des transports et autorisant en conséquence la redistribution des pouvoirs et fonctions relatifs aux transports et modifiant à ces fins la *Loi nationale sur les transports*, la *Loi sur le ministère des Transports* ainsi que les taux de transport de marchandises et autres dispositions prévus par la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi sur les transports*. 2^e session, 30^e législature (1^{re} lecture le 27 janvier 1977).

Règlements et directives

Commission de contrôle de l'énergie atomique, *Politiques et lignes directrices portant sur les interventions*, texte de réglementation R-76, 17 mai 1983.

CRTC — *Avis public 1984-94, Accréditation des émissions canadiennes*, 118 *Gazette du Canada*, Partie I, p. 3493 (n° 17, 84-04-28).

Instructions au CRTC (Inhabileté à détenir des licences de radiodiffusion), C.R.C. 1978, chap. 377.

Instructions au CRTC (Réservation de canaux de distribution par câble), C.R.C. 1978, chap. 378.

Instructions au CRTC (Sociétés canadiennes habiles), C.R.C. 1978, chap. 376.

Instructions au CRTC sur l'attribution et le renouvellement limités des licences de télédiffusion, DORS/82-746.

Lignes directrices au sujet des conflits d'intérêts touchant les fonctionnaires, C.R.C. 1978, chap. 1624.

Règlement sur la sécurité de l'information relative à l'uranium, C.R.C. 1978, chap. 366.

Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications, DORS/79-554.

Règles générales de la Commission canadienne des transports, DORS/83-448.

Australie

Administrative Decisions (Judicial Review) Act, 1977, chap. 59.

États-Unis

Administrative Procedure Act, 5 U.S.C. s. 555.

Model State Administrative Procedure Act, 14 U.L.A. Supp. (1981).

Royaume-Uni

Tribunals and Inquiries Act, 1971, chap. 62.