

Date : 20080109

Dossier : A-221-07

Référence : 2008 CAF 1

**CORAM : LE JUGE DÉCARY
LE JUGE LÉTOURNEAU
LE JUGE NOËL**

ENTRE :

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

appellant

et

JEAN PELLETIER

intimé

Audience tenue à Montréal (Québec), le 11 décembre 2007.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 9 janvier 2008.

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE DÉCARY

Y ONT SOUSCRIT :

**LE JUGE LÉTOURNEAU
LE JUGE NOËL**

Date : 20080109

Dossier : A-221-07

Référence : 2008 CAF 1

**CORAM : LE JUGE DÉCARY
LE JUGE LÉTOURNEAU
LE JUGE NOËL**

ENTRE :

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

appelant

et

JEAN PELLETIER

intimé

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE DÉCARY

[1] Sitôt rendu le jugement du juge Simon Noël qui annulait le décret de destitution de M. Pelletier, ci-devant président du conseil d'administration de VIA Rail Canada Inc. (VIA Rail), le gouvernement en place prenait les mesures menant à un deuxième décret. Cet appel traite de la validité de ce deuxième décret.

[2] M. Pelletier a soutenu dans sa demande de contrôle judiciaire que le second décret était invalide pour cause d'illégalité – le ministre de tutelle aurait dû consulter le conseil d'administration

de VIA Rail avant de prendre sa décision – et pour cause de crainte raisonnable de partialité découlant de propos tenus en Chambre des communes par le ministre de tutelle. Le juge Lemieux, de la Cour fédérale, a annulé le deuxième décret pour les motifs avancés par M. Pelletier (2007 CF 342).

Les faits

[3] Les faits pertinents, réduits à leur plus simple expression, sont les suivants.

[4] Le 31 juillet 2001, M. Pelletier est nommé, par décret, à titre amovible, au poste de président du conseil d'administration de VIA Rail, pour un mandat de cinq ans. Cette nomination est faite, ainsi que l'exige le paragraphe 105(6) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R. 1985, ch. F-11 (la LGFP), après consultation du conseil d'administration. Les conditions de rémunération de M. Pelletier sont établies dans une annexe au décret qui n'a pas été mise en preuve (D.A. vol. 1, p. 681).

[5] Le 1^{er} mars 2004, M. Pelletier est destitué. Il dépose une demande de contrôle judiciaire aux fins d'annuler ce qu'il convient d'appeler le premier décret de destitution.

[6] Le 18 novembre 2005, le juge Simon Noël, de la Cour fédérale, annule ce premier décret de destitution et retourne le dossier à la Gouverneure générale en conseil (2005 CF 1545). Il se dit d'avis que l'équité procédurale exigeait que le cabinet informe l'intéressé des motifs de la

destitution et lui permette de faire valoir son point de vue, devoir qui, en l'espèce, n'avait pas été rempli.

[7] Le 21 novembre 2005, le ministre de tutelle (soit le ministre des Transports, l'honorable Jean Lapierre) informait M. Pelletier, par lettre, que la nature et le caractère de déclarations faites par M. Pelletier le 26 février 2004 à l'égard de madame Myriam Bédard le « portent à croire qu'il y a matière pour moi (le ministre) à faire une recommandation au gouverneur en conseil afin de mettre fin à votre nomination pour perte de confiance à votre égard... ». Le ministre invite M. Pelletier à faire valoir par écrit les raisons pour lesquelles un décret de destitution ne devrait pas être pris.

[8] Plus tard ce même jour (soit le 21 novembre 2005), le ministre, au cours de la période de questions, tient les propos suivants en Chambre des communes :

M. James Moore (Port Moody – Westwood – Port Coquitlam, PCC) : Monsieur le Président, même lorsque les raisons sont évidentes, le premier ministre est incapable de congédier correctement les principaux acteurs du scandale des commandites que le juge Gomery a clairement montrés du doigt dans son rapport. Le premier ministre avait pourtant promis de faire le ménage, mais on voit, dans le cas de M. Pelletier, que le premier ministre n'est même pas capable de le congédier tout simplement.

Le premier ministre forcera-t-il Jean Pelletier à quitter ses fonctions à la tête de VIA Rail, oui ou non ?

L'hon. Jean Lapierre (ministre des Transports, Lib.) : Monsieur le Président, les motifs qui existaient en mars 2004 pour destituer M. Pelletier sont toujours valables. C'est pourquoi, ce matin, j'ai entamé un processus pour permettre à M. Pelletier d'être entendu quant aux raisons pour lesquelles il ne devrait pas être destitué pour ces motifs.

Or, il est évident que M. Pelletier n'a plus notre confiance pour
présider le conseil de Via Rail . [je souligne]

[9] Le 30 novembre 2005, M. Pelletier fait parvenir ses représentations au ministre et sollicite une rencontre avec ce dernier.

[10] Le 1^{er} décembre 2005, une rencontre a lieu entre le ministre et M. Pelletier. L'honorable Lucienne Robillard, ministre des Affaires intergouvernementales et président du Conseil privé de la Reine, participe à la rencontre. Au terme de la rencontre, le ministre informe M. Pelletier qu'il prendra sa décision dans un délai raisonnable, après avoir réfléchi à tête reposée.

[11] Ce même 1^{er} décembre 2005, le Parlement est dissous par proclamation royale à la suite d'un vote de défiance.

[12] Le 19 décembre 2005, un avis d'appel de la décision du juge Simon Noël est déposé par le Procureur général du Canada.

[13] Le 22 décembre 2005, le second décret de destitution est adopté par la Gouverneure générale en conseil sur recommandation du ministre Lapierre, sans que le conseil d'administration de VIA Rail n'ait été consulté.

[14] Le 11 janvier 2007, notre Cour confirme la décision du juge Simon Noël relativement au premier décret de destitution (2007 CAF 6) (Pelletier no. 1).

[15] Le 16 janvier 2006, M. Pelletier dépose une demande de contrôle judiciaire aux fins d'obtenir l'annulation du second décret de destitution.

[16] Le 30 mars 2007, le juge Lemieux annule le second décret de destitution.

[17] D'où le présent appel entrepris par le Procureur général du Canada.

L'analyse

L'existence d'une convention constitutionnelle

[18] Je traiterai dès le départ d'un argument tardivement avancé par l'intimé, à savoir qu'il existerait une convention constitutionnelle de transition en vertu de laquelle un gouvernement dissous ne peut procéder à la nomination et à la destitution de présidents de sociétés d'État. Cet argument est avancé, nous dit l'intimé, non pas pour que cette Cour annule le décret en raison de la violation de la convention constitutionnelle, mais parce que cette violation constitue un élément de plus tendant à démontrer la partialité du gouvernement.

[19] Cet argument n'est pas sérieux. Règle générale les tribunaux – c'est bien connu – se gardent bien de se prononcer sur l'existence de conventions constitutionnelles, lesquelles de toute manière ne constituent pas des règles de droit susceptibles de sanction judiciaire (voir *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753, pages 880, 882; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, par. 26, 98, 99).

[20] Qui plus est, la preuve ne démontre ni l'existence ni la portée de la convention alléguée : il aurait fallu non seulement faire la preuve de précédents, mais aussi démontrer que les acteurs politiques eux-mêmes croient qu'ils sont liés par une règle obligatoire (*Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, précité, p. 888; *Renvoi : Opposition à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2 R.C.S. 793, aux pages 814, 816, 817 et 818).

[21] Enfin, et de toute manière, puisque la convention de transition que plaide l'intimé aurait un effet sur la validité du deuxième décret de destitution, il eût fallu, en vertu de l'article 57 de la *Loi sur les Cours fédérales*, que l'intimé déposât un avis de question constitutionnelle et le signifiât à tous les procureurs généraux, ce qu'il n'a pas fait.

L'obligation de consulter le conseil d'administration

[22] VIA Rail est une société d'État mère au sens du paragraphe 83(1) de la LGFP, en ce qu'elle appartient « directement à cent pour cent à la Majesté ». Elle fait partie des sociétés rémunérées dans la partie 1 de l'annexe III. Elle a été constituée par décret le 1^{er} avril 1978 (C.P. 1978-954)

[23] Le paragraphe 105(5) de la LGFP prévoit que

Nomination des administrateurs-dirigeants	Appointment of officer-directors
105. (5) Les administrateurs-dirigeants d'une société d'État mère sont nommés à titre amovible par le gouverneur en conseil pour le mandat que celui-ci estime indiqué.	105. (5) Each officer-director of a parent Crown corporation shall be appointed by the Governor in Council to hold office during pleasure for such term as the Governor in Council considers appropriate.

[24] Le paragraphe 105(6) de la LGFP exige du ministre de tutelle qu'il consulte le conseil d'administration d'une société d'État mère avant d'en nommer les administrateurs-dirigeants :

105(6) Le ministre de tutelle consulte le conseil d'administration d'une société d'État mère avant que ses administrateurs-dirigeants ne soient nommés.

105(6) Before an officer-director of a parent Crown corporation is appointed, the appropriate Minister shall consult the board of directors of the corporation with respect to the appointment.
Crown corporation.

[25] Le paragraphe 24(1) de la *Loi d'interprétation* (L.R., 1985, ch. I-21) prescrit que le pouvoir de nommer un fonctionnaire public à titre amovible comporte le pouvoir de le révoquer :

24. (1) Le pouvoir de nomination d'un fonctionnaire public à titre amovible comporte pour l'autorité qui en est investie les autres pouvoirs suivants :

a) celui de mettre fin à ses fonctions, de le révoquer ou de le suspendre;
b) celui de le nommer de nouveau ou de le réintégrer dans ses fonctions;
c) celui de nommer un remplaçant ou une autre personne chargée d'agir à sa place.

24. (1) Words authorizing the appointment of a public officer to hold office during pleasure include, in the discretion of the authority in whom the power of appointment is vested, the power to

(a) terminate the appointment or remove or suspend the public officer;
(b) re-appoint or reinstate the public officer; and
(c) appoint another person in the stead of, or to act in the stead of, the public officer.

[26] Le juge Lemieux s'est dit d'avis que par l'effet combiné du paragraphe 24(1) de la *Loi d'interprétation* et du paragraphe 105(6) de la LGFP, l'obligation de consulter avant de nommer comportait l'obligation de consulter avant de destituer.

[27] L'application de la règle d'interprétation retenue par la Cour suprême du Canada dans *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, paragraphes 10 et 11 – « analyse textuelle, contextuelle et téléologique destinée à dégager un sens qui s'harmonise avec la Loi dans son

ensemble » - m'amène à conclure que le juge a importé, dans les paragraphes 24(1) de la *Loi d'interprétation* et 105(6) de la LGFP, des mots qui font violence au texte et à l'esprit desdites dispositions.

[28] Les textes, à leur face même, sont clairs et ne souffrent d'aucune ambiguïté. Le pouvoir de nomination est défini au paragraphe 105(5) de la LGFP, et c'est à ce pouvoir que renvoie le paragraphe 24(1) de la *Loi d'interprétation*. Le paragraphe 105(6) impose une obligation de consultation dans l'exercice du pouvoir de nomination. Aucune telle obligation n'est imposée relativement au pouvoir de destitution établi à l'alinéa 24(1)a) de la *Loi d'interprétation*.

[29] Le contexte législatif immédiat est significatif. Quand le Parlement a voulu, dans la loi même où se trouve le paragraphe 105(6), qu'il y ait consultation avant de destituer, il l'a dit expressément. Ainsi, le paragraphe 134(1), relatif aux vérificateurs, et le paragraphe 142(2), relatif aux examinateurs spéciaux, se lisent comme suit :

134. (1) Sous réserve du paragraphe (2), le vérificateur d'une société d'État est nommé chaque année par le gouverneur en conseil après consultation par le ministre de tutelle du conseil d'administration de la société; le gouverneur en conseil peut le révoquer en tout temps, après consultation du conseil d'administration par le ministre de tutelle.

142. (2) Le gouverneur en conseil, s'il estime contre-indiqué de voir confier l'examen spécial au vérificateur de la société d'État, peut, après consultation du conseil d'administration de la société par le ministre de tutelle, en charger un autre vérificateur remplissant les conditions

134. (1) Subject to subsection (2), the auditor of a Crown corporation shall be appointed annually by the Governor in Council, after the appropriate Minister has consulted the board of directors of the corporation, and may be removed at any time by the Governor in Council, after the appropriate Minister has consulted the board.

142. (2) Where, in the opinion of the Governor in Council, a person other than the auditor of a Crown corporation should carry out a special examination, the Governor in Council may, after the appropriate Minister has consulted the board of directors of the corporation,

requisites; il peut également révoquer ce dernier en tout temps, après pareille consultation.

(mon soulignement)

appoint an auditor who is qualified for the purpose to carry out the examination in lieu of the auditor of the corporation and may, after the appropriate Minister has consulted the board, remove that qualified auditor at any time.

(my emphasis)

[30] De façon plus générale, quand le Parlement a voulu, dans d'autres lois, qu'il y ait consultation ou recommandation aussi bien au moment de la nomination qu'au moment de la destitution, il l'a dit expressément. Voir, par exemple, le paragraphe 16(2), relatif au commissaire du gouvernement à la cinématographie, de la *Loi sur le cinéma* (L.R., 1985, ch. N-8) et le paragraphe 165.21(2), relatif au juge militaire, de la *Loi sur la défense nationale* (L.R., 1985, ch. N-5).

[31] L'absence d'une obligation de consultation au moment de la destitution s'explique aisément. Au moment de la nomination, la personne choisie a la confiance du gouvernement et le Parlement a voulu s'assurer que le conseil d'administration soit consulté, ne serait-ce que pour éviter une situation de conflit majeur qui pourrait perdurer tant que le président serait en poste. Au moment de la destitution, la personne en place n'a plus la confiance du gouvernement, et cela quoiqu'en pense le conseil d'administration, qu'il est dès lors inutile de consulter. Il serait d'ailleurs curieux qu'en l'absence de texte à ce contraire, le président, qui est membre du conseil d'administration, soit consulté relativement à sa propre destitution.

[32] Il n'est pas sans intérêt de noter que le Parlement n'a pas voulu que tous les administrateurs-dirigeants des sociétés d'État mère puissent être destitués au bon gré du gouvernement. Ainsi, par

exemple, le président de la Société Radio-Canada (*Loi sur la radiodiffusion*, S.C. 1991, ch. 11, par. 36(3)), le gouverneur de la Banque du Canada (*Loi sur la Banque du Canada*, L.R. 1985, ch. B-2, par. 6(3)) et le président de la Banque de développement du Canada, (*Loi sur la Banque de développement du Canada*, S.C. 1995, ch. 28, par. 6(2)), sont nommés à titre inamovible (voir *Vennat c. Canada*, 2006 CF 1008). Si le Parlement avait voulu minimiser les risques inhérents à une nomination à titre amovible, le président du conseil d'administration de VIA Rail se serait vu reconnaître le même statut inamovible que celui, par exemple, reconnu au président de la Banque de développement du Canada.

[33] En fin de compte, imposer en l'absence de texte une obligation de consultation, fut-elle symbolique, au moment de la destitution d'une personne nommée à titre amovible, reviendrait à « bonifier », si je puis dire, le statut de la personne nommée à ce titre et compromettre le caractère intrinsèquement précaire de ce statut.

[34] Le juge Lemieux s'est inspiré d'un très court passage de l'ouvrage de Louis-Philippe Pigeon, *Rédaction et interprétation des lois*, 3^e édition, Publications du Québec, 1986, aux paragraphes 27 et 28, passage entériné par la Cour supérieure du Québec dans *Gill c. Québec (ministre de la Justice)*, [1995] R.J.Q. no 2690 (C.S.), et *Commission scolaire de Montréal c. Québec (Procureur général)*, [1999] R.J.Q. no 5341 (C.S.) :

« Par conséquent, lorsque l'on ne veut pas que la destitution soit assujettie à une règle différente de celle de la nomination, il n'est pas nécessaire d'en parler »

[35] Je ne suis pas certain que M. Pigeon ait voulu dire autre chose qu'à moins d'un texte contraire, l'autorité qui nomme est aussi celle qui destitue. Quoi qu'il en soit, il traitait de l'article 55 de la *Loi d'interprétation* du Québec, une disposition beaucoup plus générale que celle qui se trouve au paragraphe 24(1) de la loi fédérale, laquelle traite spécifiquement de la nomination d'un fonctionnaire public à titre amovible.

[36] Quant aux deux décisions sur lesquelles s'appuie le juge, ni l'une ni l'autre ne concerne une personne nommée à titre amovible, *Gill* se fonde essentiellement sur des considérations reliées à l'indépendance judiciaire et *Commission scolaire* se fonde essentiellement sur une interprétation de la *Loi sur l'instruction publique* du Québec.

[37] J'en viens ainsi à la conclusion que le ministre de tutelle n'avait pas l'obligation de consulter le conseil d'administration de VIA Rail avant de destituer M. Pelletier.

L'équité procédurale

[38] Le juge Lemieux, au paragraphe 33 de ses motifs, écrit que notre Cour, dans Pelletier no. 1,

« ... a confirmé qu'étant donné que la nomination de M. Pelletier avait été révoquée pour cause d'inconduite, la norme la plus élevée d'équité procédurale s'appliquait »
(mon soulignement)

[39] Il est revenu à la charge au paragraphe 51 de ses motifs, lorsqu'il écrit :

« ... la destitution dont a fait l'objet M. Pelletier n'est pas une destitution sans cause, mais bien une destitution justifiée par l'inconduite de ce dernier, ce qui justifie l'application de la norme la plus élevée d'équité procédurale, comme l'a énoncé la Cour d'appel fédérale. »
(mon soulignement)

[40] C'est là, avec égard, faire une mauvaise lecture de la décision de notre Cour dans Pelletier no. 1. Le Procureur général avait concédé qu'un certain degré d'équité procédurale s'imposait et que ce degré était « plus élevé » lorsque le motif de révocation était l'inconduite (voir le paragraphe 29 des motifs du juge Pelletier). Le Procureur général, cependant, plaidait que ce degré même plus élevé d'équité procédurale n'exigeait pas qu'un avis explicite des motifs d'insatisfaction du gouvernement soit donné, dès lors que M. Pelletier savait ou aurait dû savoir que sa nomination était en péril (voir le paragraphe 30 des motifs du juge Pelletier).

[41] C'est sur le contenu de ce devoir « plus élevé d'équité procédurale » que le débat s'est engagé. La Cour, au paragraphe 39, a jugé que « l'équité procédurale requiert, non pas une connaissance par déduction, mais une connaissance actuelle de la menace qui pèse et des raisons qui la sous-tendent ». Elle a conclu, confirmant ainsi la décision du juge Simon Noël, qu'en l'espèce la preuve avait établi que M. Pelletier n'avait pas la « connaissance actuelle » de la menace qui pesait sur lui.

[42] Cette conclusion à laquelle la Cour en arrive est résumée comme suit au paragraphe 49 des motifs du juge Pelletier :

« J'en arrive ainsi à la conclusion que lorsque le gouvernement, dans l'exercice de son pouvoir statutaire de destituer une personne nommée à titre amovible, envisage la possibilité de la destituer pour cause d'inconduite, le devoir d'équité procédurale exige, lorsque cette personne ne sait pas que son poste est en jeu en raison de cette inconduite, qu'elle soit informée de la possibilité d'une destitution et des motifs d'inconduite qui lui sont reprochés et qu'elle se voit offrir l'opportunité de se faire entendre. J'évite à dessin les mots « mesures disciplinaires », car je ne crois pas qu'il soit opportun, dans le contexte de la destitution par la branche exécutive du gouvernement d'une personne nommée à titre amovible, d'importer des concepts généralement associés à un congédiement injuste en droit du travail. »

(mon soulignement)

[43] Bref, dans les circonstances, le décret a été annulé parce que M. Pelletier n'avait pas été informé de la possibilité d'une destitution et des motifs de l'inconduite qui lui étaient reprochés et ne s'était pas vu offrir l'opportunité de se faire entendre. Il n'était pas question, contrairement à la conclusion que tire le juge Lemieux, d'appliquer « la norme la plus élevée d'équité procédurale ». Parce qu'il était destitué pour cause d'inconduite, M. Pelletier avait le droit de savoir, et le droit de se faire entendre, pas plus, pas moins.

[44] Il me paraît opportun, dans ce contexte, de rappeler que lorsqu'il s'agit de la révocation pour quelque motif que ce soit de la nomination d'une personne nommée à titre amovible, le gouvernement ne saurait être assujéti « à l'obligation d'établir un motif valable » (*Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, à la page 674, cité par le juge Pelletier au paragraphe 34 de ses motifs). Ainsi que le note le juge Pelletier,

« Le devoir d'équité procédurale, quel qu'en soit le contenu, s'applique strictement au processus par lequel le gouvernement exerce son pouvoir de destitution; il n'est d'aucune pertinence en ce qui a trait à la substance de la décision elle-même. Le droit d'être informé et le droit d'être entendu n'emportent pas, par déduction ou autrement, le droit d'être destitué seulement pour des motifs qui rencontrent une norme de rationalité. »

[45] Or, c'est précisément ce devoir d'informer et d'entendre qu'a rencontré le ministre en l'espèce : il a informé M. Pelletier, et il lui a donné l'opportunité de se faire entendre. Le ministre s'étant conformé aux exigences d'équité procédurale que lui imposait le juge Simon Noël – exigences plus tard confirmées par notre Cour - , le deuxième décret de destitution devrait en principe être déclaré valide.

[46] Toutefois, de prétendre M. Pelletier, le droit d'être entendu suppose que celui qui entend ne soit pas partial, et la décision rendue sera nulle si preuve est faite d'une crainte raisonnable de partialité du décideur.

[47] Ce à quoi le Procureur général répond, que c'est la norme moins contraignante de l'esprit fermé qui s'applique en l'espèce, plutôt que la norme plus contraignante de la crainte raisonnable de partialité.

[48] La destitution d'une personne nommée à titre amovible par le cabinet est une décision essentiellement administrative, de caractère politique et discrétionnaire. Le fait qu'elle soit assujettie à une certaine norme d'équité procédurale et que cette norme soit plus élevée puisque le motif allégué est l'inconduite ne lui enlève d'aucune manière ce caractère. Elle ne revêt ni dans sa forme ni dans son bien-fondé aucune des caractéristiques associées aux décisions judiciaires et aux décisions traditionnellement décrites comme étant quasi-judiciaires.

[49] Dans une série d'arrêts dont le dernier en lice est *Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, [2003] 2 R.C.S. 624, la Cour suprême du Canada a clairement établi que le contenu de l'obligation d'impartialité varie selon la nature des fonctions d'un décideur administratif et de la question à résoudre. Le contenu se situe entre celui qui est exigé des tribunaux judiciaires et des tribunaux administratifs exerçant des fonctions voisines de celles des tribunaux judiciaires – c'est la crainte raisonnable de partialité – et celui qui est exigé des gestionnaires

administratifs comme les ministres, appelés à remplir des fonctions discrétionnaires, à contenu politique – c'est l'esprit fermé.

[50] Ces propos du juge LeBel dans *Cie pétrolière Impériale ltée*, au paragraphe 31, résument clairement l'état du droit sur cette question :

Le raisonnement de l'appelante traite ainsi le ministre, à toutes fins utiles, comme un juge de l'ordre judiciaire, que son intérêt personnel dans une affaire rendrait apparemment partial aux yeux d'un tiers objectif et correctement informé. On oublie alors que le contenu de l'obligation d'impartialité, tout comme celui de l'ensemble des règles d'équité procédurale, est susceptible de varier pour s'adapter au contexte de l'activité d'un décideur administratif et à la nature de ses fonctions (*Baker*, précité, par. 21; *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, p. 682, la juge L'Heureux-Dubé; *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282, p. 323-324, le juge Gonthier; *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623, p. 636, le juge Cory). Cette variabilité du contenu effectif des principes de justice naturelle reflète la très grande diversité des situations des décideurs administratifs et des rôles qu'ils sont appelés à jouer, conformément à la volonté des législateurs (*Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 R.C.S. 781, 2001 CSC 52, par. 24, la juge en chef McLachlin). Les catégories d'organismes administratifs visés vont du tribunal administratif qui, dans son travail juridictionnel, est très voisin des tribunaux judiciaires, comme par exemple les arbitres de griefs en droit du travail, aux organismes remplissant des tâches multiples, où la fonction juridictionnelle ne constitue qu'un aspect d'attributions [page647] étendues qui incluent parfois l'exercice de pouvoirs réglementaires. La notion de décideur administratif inclut enfin des gestionnaires administratifs comme des ministres ou des fonctionnaires appelés à remplir des fonctions discrétionnaires, à contenu politique, au sein de l'appareil gouvernemental. L'intensité des obligations que les principes de justice naturelle imposent au décideur administratif dépend alors de la nature des fonctions exercées et de la volonté du législateur. Il faut à chaque fois examiner attentivement l'ensemble des dispositions qui définissent les fonctions d'un décideur administratif et le cadre de son action. Seule cette analyse permet de déterminer le contenu effectif des obligations d'équité procédurale pertinentes.

(mon soulignement)

[51] Quelques années plus tôt, dans *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioner of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623, le juge Cory avait également bien expliqué les raisons qui amènent à imposer des normes d'impartialité différentes selon les circonstances :

28 Le commentaire publié par Janisch sur l'affaire *Nfld. Light & Power Co. v. P.U.C. (Bd.)* (1987), 25 Admin. L.R. 196, se révèle à la fois très pertinent et fort utile. Il y fait remarquer que les membres des commissions de services publics, à la différence des juges, n'ont pas à appliquer des principes juridiques abstraits dans le règlement de litiges (à la p. 196). Par conséquent, il ne servirait à rien de les astreindre à l'observation de la norme de la neutralité judiciaire...

29 En outre, le membre d'une commission qui remplit une fonction d'élaboration des politiques ne devrait pas être exposé à une accusation de partialité du seul fait d'avoir exprimé avant l'audience des opinions bien arrêtées. Cela ne veut pas dire, évidemment, que la conduite des membres d'une commission n'est assujettie à aucune restriction. Il s'agit plutôt de la simple confirmation du principe suivant lequel les tribunaux doivent faire preuve de souplesse face à ce problème, de manière que la norme appliquée varie selon le rôle et la fonction de la commission en cause... (p. 639)

[52] Dans *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S.

1170, le juge Sopinka expliquait comme suit ce que signifie le concept de « préjugé » ou d' « esprit fermé » :

57 À mon avis, le critère qui se concilie avec les fonctions d'un conseiller municipal et qui permet à ce dernier de remplir ses fonctions politiques et législatives est celui qui exige que les tenants de l'un ou l'autre point de vue soient entendus par des conseillers qu'il est possible de convaincre. Le législateur n'a pu vouloir qu'une audition se tienne devant un organisme qui a déjà pris une décision irrévocable. La partie qui allègue la partialité entraînant l'inhabilité doit établir que l'affaire a en fait été préjugée, de sorte qu'il ne servirait à rien de présenter des arguments contredisant le point de vue adopté. Les déclarations de conseillers individuels, bien qu'elles puissent fort bien créer une apparence de partialité, ne satisfont au critère que si la cour conclut qu'elles sont l'expression d'une opinion finale et irrévocable sur la question. (p. 1197) (mon soulignement)

Et le juge Sopinka de conclure, à la page 1198 :

« C'est donc à tort que le juge a appliqué le critère de la crainte raisonnable de partialité. »

[53] On ne nous a cité aucun arrêt de la Cour suprême du Canada qui se rapproche même de loin de la situation qui nous occupe.

[54] Dans *Vieux St-Boniface*, il s'agissait de conseillers municipaux. Dans *Knight*, il s'agissait d'un conseil scolaire. Dans *Cie pétrolière Impériale*, il s'agissait du ministre de l'Environnement du Québec agissant en vertu de pouvoirs que lui conférait la *Loi sur la qualité de l'environnement* et « les principes d'équité procédurale pertinents à la situation, codifiés d'ailleurs ... par la *Loi sur la justice administrative*, exigeaient seulement qu'il exécute les obligations procédurales prévues par la loi et qu'il considère avec soin et attention les observations de l'administré » (au par. 39). Dans *Newfoundland Telephone Co.*, il s'agissait d'un membre du Board of Commissioners of Public Utilities chargé de régler la Newfoundland Telephone Company Ltd. Dans *Wells c. Terre-Neuve*, [1999] 3 R.C.S. 199, une autre décision citée par l'intimée, il s'agissait de l'abolition du poste d'un haut fonctionnaire nommé à titre inamovible.

[55] Dans cette affaire-ci, aucune législation ne vient encadrer les pouvoirs du ministre de tutelle. Nous nous trouvons en présence d'une décision du cabinet prise à l'instigation discrétionnaire d'un ministre et visant la destitution d'une personne nommée à titre amovible, donc d'une personne dont le statut est par définition précaire. Il s'agit ici, très certainement, d'une décision administrative « discrétionnaire, à contenu politique », (pour reprendre les mots du juge LeBel dans *Cie pétrolière Impériale Ltée*), qui est astreinte, tout au plus, à la norme de l'esprit fermé. (voir *Cougar Aviation Ltd. c. Canada (ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux)*, [2000] A.C.F. no. 1946, C.A.F., para. 36).

[56] L'intimé fait grand état de la distinction apportée dans *Newfoundland Telephone* entre les propos tenus par un membre de la Commission avant le début de l'enquête ou au stade de l'enquête

– où c’est la norme de l’esprit fermé qui s’applique (voir pages 17 et 20) – et ceux tenus « une fois rendue l’ordonnance exigeant la tenue de l’audience » – où c’est la norme de la crainte raisonnable de partialité qui s’applique (voir pages 19 et 20). Il s’agissait dans cette affaire d’une enquête formelle, suivie d’une audience formelle, et ce dans un cadre législatif précis. Ainsi qu’il ressortira de l’examen du processus suivi en l’espèce, aucune comparaison valable ne saurait être faite entre cette affaire et la nôtre.

[57] Le juge Lemieux a donc erré en droit lorsqu’il a appliqué la norme plus élevée d’équité procédurale – la crainte raisonnable de partialité – plutôt que la norme moins élevée – l’esprit fermé – .

[58] Qui dit erreur de droit dans le choix de la norme applicable, dit obligation pour une cour d’appel de se former sa propre opinion, après avoir elle-même examiné les faits en appliquant la norme appropriée. C’est précisément ce que je m’apprête à faire. (*Dr. Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, para.43).

L’esprit fermé, en l’espèce

[59] Le processus décisionnel, ici, est particulier et sort des modèles établis. Nous sommes au cœur du monde politique et hormis les exigences minimales d’équité procédurale décrites plus haut, il s’agit d’un monde dans lequel les tribunaux évitent de s’immiscer.

[60] Il s'agit d'abord d'une décision du cabinet. Cette décision, par sa nature même, est collective et le processus qui y mène est secret. De l'esprit fermé de qui s'agit-il? Du cabinet? Du ministre de tutelle? Et comment en fait-on la preuve? Je suis prêt à accepter, ici, que l'esprit du ministre de tutelle est des plus significatif, encore qu'il ne soit pas nécessairement déterminant.

[61] Il s'agit ensuite d'une décision qui est déjà prise par le ministre de tutelle au moment où il en informe l'intéressé, bien qu'elle ne soit pas finale et qu'elle doive encore être sanctionnée par le cabinet. En d'autres termes, le ministre de tutelle a déjà formé son opinion au moment où il donne la chance à l'intéressé de se manifester. Un ministre ne s'aventure pas dans un processus de destitution sans s'être d'abord convaincu qu'il y a matière à destitution.

[62] Il s'agit enfin d'une « audience » tout à fait informelle, qui permet tout au plus à l'intéressé d'inciter le ministre à revenir sur sa décision. Le ministre, quand bien même les explications de l'intéressé seraient bien fondées, n'est nullement tenu de modifier sa décision non plus que d'expliquer pourquoi il refuse de la modifier. C'est là pourquoi toute comparaison avec l'affaire *Newfoundland Telephone* où il y avait enquête, avis d'audience et audience formelles est boiteuse.

Que s'est-il passé en l'espèce?

[63] Le ministre de tutelle a pris la décision de recommander au cabinet la destitution de M. Pelletier. Sa décision était dès lors arrêtée, mais il se réservait le loisir de la modifier une fois connues les représentations de l'intéressé. Aussi, lorsqu'il dit en Chambre des communes, le 21 novembre 2005, que « les motifs qui existaient en mars 2004 pour destituer M. Pelletier sont

toujours valables » et qu' « il est évident que M. Pelletier n'a plus notre confiance pour présider le conseil de VIA Rail », il ne fait que décrire la réalité du moment. Le concept d'« esprit fermé » n'est donc pas entré en jeu à ce stade du processus. J'ajouterai que de toute manière je crois qu'il faut se garder d'attribuer un poids démesuré à des réponses impromptues données en Chambre par un ministre dans le feu de la période de questions.

[64] C'est au moment de l'audience que devra s'apprécier la question de savoir si le ministre avait l'esprit fermé. Or, la transcription des propos échangés à l'audience révèle que le ministre s'est excusé de certains propos qu'il avait jadis prononcés, s'est interrogé de vive voix sur l'effet des incidents ayant mené à la destitution passée de M. Pelletier et s'est engagé à réfléchir sur la question à tête reposée. L'extrait suivant est significatif :

M^e SUZANNE COTE :

Moi, j'ai une question pour vous. Dans quel délai peut-on espérer recevoir des nouvelles suite à cette rencontre?

L'HONORABLE JEAN-C. LAPIERRE :

Je ne sais pas, je vais devoir réfléchir à ce que j'ai entendu et tout. J'imagine dans un délai raisonnable.

M^e SUZANNE COTE :

Et pour vous, un délai raisonnable, est-ce que ...pour certaines personnes, ça peut être quelques jours, d'autres personnes c'est quelques semaines.

L'HONORABLE JEAN-C. LAPIERRE :

C'est parce que ... Ecoutez ... Il faut que je fasse ça à tête reposée, que je fasse le tour de la question.

(d.a. vol. 3, p. 363)

[65] Je ne vois pas comment, dans les circonstances, il soit possible d'affirmer que le ministre avait l'esprit fermé. Je note, de surcroît, que c'est l'intimé lui-même qui pressait le ministre de

rendre sa décision dans les plus brefs délais. Je note aussi, ce qui n'est pas sans importance puisqu'il s'agit ultimement d'une décision du cabinet, que participait à l'audience la ministre Lucienne Robillard, à l'égard de laquelle aucune allégation d'esprit fermé n'a été formulée.

Dispositif

[66] Pour les raisons qui précèdent, je serais d'avis d'accueillir l'appel, d'infirmier le jugement de la Cour fédérale et, rendant le jugement que celle-ci aurait dû rendre, de rejeter la demande de contrôle judiciaire présentée par l'intimé et de maintenir la validité du décret de destitution de M. Pelletier pris le 22 décembre 2005.

[67] J'accorderais à l'appelant ses dépens en Cour fédérale et devant cette Cour.

« Robert Décary »

j.c.a.

« Je suis d'accord.

Gilles Létourneau j.c.a. »

« Je suis d'accord.

Marc Noël j.c.a. »

COUR D'APPEL FÉDÉRALE
AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-221-07

INTITULÉ : Le Procureur général du Canada
c. Jean Pelletier

LIEU DE L'AUDIENCE : Montréal (Québec)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 11 décembre 2007

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE DÉCARY

Y ONT SOUSCRIT : LE JUGE LÉTOURNEAU
LE JUGE NOËL

DATE DES MOTIFS : Le 9 janvier 2008

COMPARUTIONS :

M^e Carole Bureau POUR L'APPELANT
M^e Warren Newman

M^e Suzanne Côté POUR L'INTIMÉ
M^e Patrick Girard

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

John H. Sims, c.r. POUR L'APPELANT
Sous-procureur général du Canada
Montréal (Québec)

Stikeman Elliott S.E.N.C.R.L., s.r.l. POUR L'INTIMÉ
Montréal (Québec)