

## [EYB2020REP3100](#)

Repères, Juin, 2020

Antoine AYLWIN\* et Guillaume PELEGRIN\*

Commentaire sur la décision *Retraite Québec c. Tribunal administratif du Québec* – Les tribunaux administratif et la règle du *stare decisis* : quand le Tribunal administratif du Québec rend des motifs raisonnablement déraisonnables

### Indexation

**SOCIAL** ; RETRAITE QUÉBEC (RQ) ; **ADMINISTRATIF** ; CONTRÔLE JUDICIAIRE ; TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC (TAQ) ; NORME DE CONTRÔLE ; JUSTICE NATURELLE ; DROIT D'ÊTRE ENTENDU ; ERREURS DE FAIT ET DE DROIT ; **INTERPRÉTATION DES LOIS** ; **DROIT TRANSITOIRE**

## TABLE DES MATIÈRES

### [INTRODUCTION](#)

#### [I– UN RAPPEL DES PRINCIPES](#)

#### [II– LES FAITS](#)

#### [III– LA DÉCISION](#)

[A. Un tribunal administratif peut-il s'écarter de sa jurisprudence antérieure ?](#)

[B. Un tribunal administratif peut-il s'écarter d'un précédent d'un tribunal judiciaire ?](#)

#### [IV– LE COMMENTAIRE DES AUTEURS ET LA CONCLUSION](#)

### Résumé

*Les auteurs commentent cette décision rendue en mai 2020 dans laquelle la Cour supérieure applique de façon pratique les enseignements de la Cour suprême dans l'arrêt Vavilov. La Cour supérieure rappelle que si un tribunal administratif peut s'écarter de l'un de ses précédents sur simple justification, un écart à un précédent d'un tribunal judiciaire demeure tout à fait exceptionnel et encadré par la règle de common law du stare decisis. En l'espèce, le TAQ a raisonnablement justifié un écart à l'un de ses précédents, mais s'est par le fait même écarté déraisonnablement d'un précédent contraignant de la Cour supérieure.*

### INTRODUCTION

Rares sont les affaires qui permettent à la fois de s'intéresser à la règle intemporelle du *stare decisis* et au principe plus moderne de cohérence dans les décisions administratives. Les deux mènent-ils au même résultat ? Quoi faire en cas de contradiction ? La décision *Retraite Québec c. Tribunal administratif du Québec*<sup>1</sup> offre justement cette occasion d'analyser ces questions à la lumière des enseignements de la Cour suprême dans la décision *Canada c. Vavilov*<sup>2</sup>.

#### I– UN RAPPEL DES PRINCIPES

En décembre 2019, la Cour suprême a rendu une décision phare en matière de droit administratif, la décision *Vavilov*, par laquelle elle a actualisé diverses questions d'importance en lien avec le contrôle judiciaire des décisions de l'administration et des tribunaux administratifs. La Cour suprême a également révisé la répartition des questions devant être étudiées sous l'angle de la « décision correcte » et de la « décision raisonnable ». Désormais, il est admis qu'il y a une présomption voulant que la norme de la décision raisonnable soit la norme applicable chaque fois qu'une cour contrôle une décision administrative<sup>3</sup>. Seules deux catégories de situations permettront désormais une analyse selon la norme de la décision correcte, soit lorsque le législateur prévoit expressément cette norme de contrôle (tel un appel) ou lorsque la « primauté du droit commande l'application de la norme de la décision correcte », ces derniers cas étant limités aux questions constitutionnelles, les questions de droit générales d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et les questions liées aux délimitations des compétences respectives d'organismes administratifs.

Reconnaissant qu'il n'était parfois pas simple d'identifier ce qui pouvait constituer une décision « déraisonnable », la Cour suprême a offert de nouvelles explications et donné des exemples de cas d'application qui constituaient des décisions déraisonnables. Un cas qui intéresse la présente analyse est celui du traitement par un décideur administratif des précédents émanant des tribunaux judiciaires. Sur ce point, la Cour suprême énonce que l'existence d'un précédent d'un tribunal judiciaire doit systématiquement être étudiée par le décideur administratif puisque cette seule existence aura un impact sur les issues possibles : « tout précédent sur la question soumise au décideur administratif ou sur une question semblable aura pour effet de circonscrire l'éventail des issues raisonnables ». La Cour ajoute qu'il « peut y avoir des circonstances dans lesquelles il est tout simplement déraisonnable que le décideur administratif n'applique ou n'interprète pas une disposition législative en conformité avec un précédent contraignant<sup>4</sup> ».

#### II– LES FAITS

Cette affaire s'inscrit dans le contexte du rejet partiel, par *Retraite Québec* (anciennement la Régie des rentes du Québec), d'une demande de rente de conjoint survivant rétroactive présentée par la demanderesse en 2014, suivant le décès de son mari en 1985 dans un accident d'automobile. La difficulté à laquelle faisait face le Tribunal administratif du Québec (le « TAQ ») était l'interprétation de la *Loi sur le régime des rentes du Québec*<sup>5</sup> (la « Loi »), qui avait subi une modification rétroactive en 1993, par l'adoption de la *Loi modifiant le régime des rentes du Québec et d'autres dispositions législatives*<sup>6</sup> (la « Loi de 1993 »). Ces modifications rétroactives, notamment celle retirant une condition que le défunt devait avoir plus de 35 ans au moment du décès, permettaient désormais à la demanderesse de demander le versement de la rente de conjoint survivant.

Ce n'est pas le droit de la demanderesse d'obtenir le versement de la rente de conjoint survivant qui fait l'objet du débat, mais la durée rétroactive des versements. Alors que la demanderesse soutenait pouvoir bénéficier d'un versement rétroactif de six ans, car elle aurait été empêchée de déposer plus tôt sa demande en raison d'informations erronées transmises par *Retraite Québec*, l'organisme soutenait que le versement rétroactif devait se limiter à une seule année, en application des articles 139 et 139.2 de la Loi, lesquels, d'une part, ne portaient pas à interprétation et, d'autre part, avaient déjà fait l'objet d'un traitement jurisprudentiel par la Cour supérieure dans la décision *Dubé c. Tribunal administratif du Québec* rendue le 19 novembre 2003<sup>7</sup> (la « décision *Dubé* »), qui avait écarté un argument fondé sur le caractère discriminatoire des dispositions rétroactives puisqu'elles limitaient les versements rétroactifs à une période de douze mois précédant une demande plutôt qu'à la date du décès du conjoint.

Or, la décision du TAQ dont le contrôle est demandé repose en partie sur sa conclusion que les dispositions adoptées par la Loi de 1993 étaient discriminatoires, contrairement à la conclusion de la Cour supérieure dans la décision *Dubé* et le traitement jurisprudentiel postérieur à celle-ci par le TAQ. C'est notamment le défaut pour le TAQ de suivre à la fois le précédent établi par la Cour supérieure dans la décision *Dubé* que ses propres décisions qui est à l'origine de la demande de pourvoi en contrôle judiciaire présenté par *Retraite Québec*. Ce sont les deux motifs dont nous traiterons ci-après.

#### III– LA DÉCISION

##### A. Un tribunal administratif peut-il s'écarter de sa jurisprudence antérieure ?

La Cour supérieure note que la jurisprudence développée par la Cour suprême traitant de la possibilité pour un tribunal administratif de s'écarter de sa jurisprudence antérieure<sup>8</sup> n'a pas été remise en question dans l'arrêt *Vavilov*. Selon ces enseignements bien ancrés dans la jurisprudence canadienne, les décideurs administratifs ne sont pas liés par leurs décisions antérieures au même titre que les tribunaux judiciaires. Il s'agit, selon la Cour suprême, du « prix à payer pour la liberté et l'indépendance décisionnelle »<sup>9</sup>.

Dans l'arrêt *Vavilov*, la Cour suprême réitère ses enseignements passés tout en insistant sur le fait que les décideurs administratifs doivent se soucier de l'uniformité générale

## La référence

des décisions administratives puisque les administrés sont en droit de s'attendre à ce que des affaires semblables soient généralement tranchées de la même façon<sup>10</sup>. Afin de réconcilier ces deux principes, la Cour suprême énonce que lorsqu'un décideur s'écarte d'une pratique de longue date, il a le fardeau d'expliquer cet écart dans ses motifs sans quoi la décision sera déraisonnable<sup>11</sup>. Ainsi, s'agissant de l'écart à un précédent du même tribunal administratif, un écart marqué à une pratique de longue date pourra tout de même être raisonnable pour autant que la dérogation soit justifiée, ce qui n'empêchera pas pour autant la décision d'être déraisonnable sur d'autres motifs.

En l'espèce, le TAQ a longuement justifié sa décision de s'écarter de ses propres précédents. La justification étant présente, la Cour supérieure ne peut déclarer la décision déraisonnable pour le seul écart aux précédents de ce même tribunal : « en l'espèce, le TAQ explique pourquoi il s'écarte de ses décisions antérieures, même si son explication est déraisonnable »<sup>12</sup>.

### B. Un tribunal administratif peut-il s'écarter d'un précédent d'un tribunal judiciaire ?

S'agissant des précédents des tribunaux judiciaires, la Cour supérieure retient des enseignements de la Cour suprême dans l'arrêt *Vavilov* qu'il « peut y avoir des circonstances dans lesquelles il est tout simplement déraisonnable que le décideur administratif n'applique ou n'interprète pas une disposition législative en conformité avec un précédent contraignant ». La Cour supérieure retient après analyse d'autorités additionnelles citées par la Cour suprême qu'il n'y a que quatre exceptions tirées de la règle du *stare decisis* qui permettent à un tribunal administratif de s'écarter de la décision d'un tribunal judiciaire :

[31] Ces extraits du texte de *Biddulph* sont conformes à l'arrêt *Vavilov*. Le Tribunal retient donc que le TAQ est lié par un précédent contraignant d'une cour supérieure et qu'il ne peut s'en écarter que s'il explique en quoi :

- 31.1. Le précédent se distingue de l'affaire dont il est saisi, ou ;
- 31.2. Le précédent a été rendu « *per incuriam* », ou ;
- 31.3. Une nouvelle question est soulevée en conséquence d'un changement législatif, ou ;
- 31.4 Il y a un changement dans les circonstances ou la preuve qui modifient fondamentalement les paramètres du débat.

En l'espèce, aucune de ces exceptions n'est présente au dossier. Dans son jugement, le TAQ refait l'exercice d'interprétation et se déclare en désaccord tant avec la Cour supérieure qu'avec les autres décisions rendues par les juges administratifs. Ainsi, il y a contravention à la règle du *stare decisis* qui justifie à elle seule de déclarer la décision déraisonnable<sup>13</sup>.

## IV- LE COMMENTAIRE DES AUTEURS ET LA CONCLUSION

Cette affaire est intéressante puisqu'elle permet de superposer à la règle contraignante du *stare decisis* la règle moins contraignante des « affaires semblables jugées de semblable manière ». En l'espèce, la décision du TAQ n'était pas déraisonnable du seul fait de l'écart à ses propres précédents, mais l'était du fait de l'écart à une décision de la Cour supérieure qui déclarait le droit, ce qui peut paraître à première vue paradoxal.

Nous sommes d'avis qu'une telle décision, contenant deux analyses contradictoires, n'a été possible qu'en raison d'une contravention du juge administratif à la règle intemporelle du *stare decisis*, ce qui devrait demeurer rarissime dans notre système de droit administratif de common law.

Cette décision devrait servir de guide et de rappel aux décideurs administratif que l'apparente latitude dont ils disposent pour administrer un régime réglementaire en toute indépendance par rapport aux décisions de leurs collègues est toujours limitée par les décisions des tribunaux supérieurs, possiblement même dans des domaines connexes.

\* M<sup>e</sup> Antoine Aylwin, CIPP/C, associé chez Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L., concentre sa pratique en litige successoral, fiduciaire et administratif. M<sup>e</sup> Guillaume Pelegrin, avocat au sein du même cabinet, oeuvre principalement en litige administratif.

1. *Retraite Québec c. Tribunal administratif du Québec*, 2020 QCCS 1592, [EYB 2020-353712](#).

2. 2019 CSC 65, [EYB 2019-335761](#).

3. 2019 CSC 54, [EYB 2019-328167](#), par. 17.

4. 2019 CSC 54, [EYB 2019-328167](#), par. 112.

5. *Loi sur le régime des rentes du Québec*, RLRQ, c. R-9.

6. L.Q. 1993, c. 15.

7. *Dubé c. Tribunal administratif du Québec*, [REJB 2003-50958](#) (C.S.).

8. Voir *Domtar c. Québec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 R.C.S. 756, [EYB 1993-67877](#) et *Wilson c. Énergie atomique du Canada Ltée*, 2016 CSC 29, [EYB 2016-267898](#).

9. [1993] 2 R.C.S. 756, [EYB 1993-67877](#), par. 28.

10. 2019 CSC 54, [EYB 2019-328167](#), par. 129.

11. 2019 CSC 54, [EYB 2019-328167](#), par. 131.

12. 2020 QCCS 1592, [EYB 2020-353712](#), par. 42.

13. 2020 QCCS 1592, [EYB 2020-353712](#), par. 36 à 39.

Date de dépôt : 30 juin 2020