

## La nouvelle justice naturelle : l'administrateur « équitable et raisonnable »

L. Neville Brown

Volume 21, numéro 1, 1980

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042368ar>  
DOI : <https://doi.org/10.7202/042368ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)  
1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Brown, L. N. (1980). La nouvelle justice naturelle : l'administrateur « équitable et raisonnable ». *Les Cahiers de droit*, 21(1), 67–85.  
<https://doi.org/10.7202/042368ar>

Résumé de l'article

This paper, based on a public lecture given in October, 1979, at the Faculty of Law of Laval University, gives an account of recent developments in English administrative law concerning the concepts of fairness and reasonableness.

Tracing back the origins of the concept of fairness and its revival in *Ridge v. Baldwin*, the paper illustrates its current use by discussing several recent cases where Lord Denning's thinking appears to have had a strong influence. The contents of the administrator's duty to act fairly is described by the metaphor of a sliding scale allowing for a great diversity of requirements to suit the variety of statutory contexts.

As to the concept of reasonableness, the paper brings out its close affinities with private law, and its progressive introduction as a standard by which courts rule on the legality of administrative decisions. This process has recently culminated in the *Tameside* and *Laker* cases, which are discussed at length.

Both fairness and reasonableness may be shown to have rough equivalents in other European legal systems. The recent case of *R. v. Barnsley Borough Council, ex p. Hook* may point to another ground for cross-influences between English, French and German administrative law, especially in the context of EEC law : a concept of « proportionality » may be emerging in England — a distant outgrowth of the prohibition against « excessive fines » and « cruel and unusual punishment » in the Bill of Rights.

# La nouvelle justice naturelle : l'administrateur « équitable et raisonnable »

---

L. Neville BROWN\*

*This paper, based on a public lecture given in October, 1979, at the Faculty of Law of Laval University, gives an account of recent developments in English administrative law concerning the concepts of fairness and reasonableness.*

*Tracing back the origins of the concept of fairness and its revival in Ridge v. Baldwin, the paper illustrates its current use by discussing several recent cases where Lord Denning's thinking appears to have had a strong influence. The contents of the administrator's duty to act fairly is described by the metaphor of a sliding scale allowing for a great diversity of requirements to suit the variety of statutory contexts.*

*As to the concept of reasonableness, the paper brings out its close affinities with private law, and its progressive introduction as a standard by which courts rule on the legality of administrative decisions. This process has recently culminated in the Tameside and Laker cases, which are discussed at length.*

*Both fairness and reasonableness may be shown to have rough equivalents in other European legal systems. The recent case of R. v. Barnsley Borough Council, ex p. Hook may point to another ground for cross-influences between English, French and German administrative law, especially in the context of EEC law: a concept of « proportionality » may be emerging in England — a distant outgrowth of the prohibition against « excessive fines » and « cruel and unusual punishment » in the Bill of Rights.*

---

	<i>Pages</i>
Introduction .....	68
1. L'obligation d'agir équitablement .....	69
2. L'obligation d'agir de façon raisonnable .....	77
3. Vers une obligation de proportionnalité? .....	83
Conclusion .....	85

---

\* Professeur de droit comparé à la Faculté de droit de l'Université de Birmingham (Angleterre) et professeur invité à la Faculté de droit de l'Université Laval. Ce texte est une conférence donnée par le professeur Brown, à Québec, le 23 octobre 1979, dans le cadre des conférences publiques du Laboratoire de recherche sur la justice administrative.

## Introduction

Au moment où, lors de leur migration annuelle, les grandes oies blanches canadiennes tombent du ciel au cap Tourmente, les professeurs invités d'Angleterre atterrissent à l'aéroport de Sainte-Foy. J'en suis à ma quatrième visite à Québec et celle-ci coïncide comme les précédentes avec la saison automnale. Comment expliquer ce phénomène migratoire? Pourquoi les spécialistes britanniques s'intéressent-ils au droit public québécois et canadien<sup>1</sup>?

Une réponse complète à cette question demanderait une conférence entière; mais, pour moi, l'intérêt principal de mes séjours ici a été d'étudier un système de droit public, d'origine anglaise, transplanté dans un contexte tout à fait différent — fédéral et, bien entendu à Québec, francophone. Au Nouveau Monde, notre *common law* m'a paru trouver une vie nouvelle.

Cependant, je ne voudrais pas être distrait par ces larges perspectives comparatives, car j'ai ce soir une autre tâche: je voudrais vous présenter plusieurs développements récents en droit administratif anglais. En effet, dans cette branche du droit, ce qui se passe en Grande-Bretagne est assez souvent une prédiction quasi certaine de ce qui va arriver dans l'évolution de votre propre droit. J'estime que cet intervalle sera de l'ordre de dix ou quinze ans. Par exemple, l'affaire *Nicholson*<sup>2</sup> a été anticipée, en ce qui concerne ses faits (le congédiement d'un policier sans audition préalable) par l'affaire *Ridge v. Baldwin*<sup>3</sup> de 1964, ou, en ce qui concerne le principe (le devoir d'agir équitablement), par l'affaire *Re H.K.*<sup>4</sup> de 1967. À cet égard, René Dussault a écrit:

Le droit administratif s'est développé au Québec et au Canada plus tard et beaucoup plus lentement qu'au Royaume-Uni, bien que d'une façon très parallèle.<sup>5</sup>

Je n'ai aucune intention de retracer toute l'évolution anglaise dans un secteur aussi riche et dynamique que le droit administratif. Ce dynamisme

- 
1. On trouvera plusieurs témoignages de cet intérêt dans le recueil de P. GARANT (dir.), *Aspects du droit administratif anglo-canadien et québécois* (Travaux du Laboratoire de recherche sur la justice administrative, no 3), Québec, Faculté de droit de l'Université Laval, 1979.
  2. *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Police Commissioners*, [1979] 1 R.C.S. 311.
  3. [1964] A.C. 40.
  4. [1967] 2 Q.B. 617. Voir L.N. BROWN et M. BOUCHARD, « Le contrôle judiciaire en droit britannique: justice naturelle ou *fairness*? », (1977) 18 C. de D. 155.
  5. R. DUSSAULT, *Traité de droit administratif canadien et québécois*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1974, p. 21.

exige d'ailleurs la réédition tous les cinq ans de nos grands traités, comme ceux de Wade, de Garner et de de Smith<sup>6</sup>. Je voudrais plutôt suivre dans la jurisprudence récente l'usage de deux mots clés, qui dominent aujourd'hui le contrôle judiciaire de l'administration : équitable (*fair*) et raisonnable (*reasonable*), ou les substantifs correspondants *fairness* et *reasonableness*.

Nous verrons comment les juges britanniques ont réussi à l'aide de ces mots clés à renforcer et raffermir d'une façon notable leur contrôle sur les actes administratifs de n'importe quel type. « De n'importe quel type », il faut y insister, parce que nous nous sommes heureusement échappés, en droit anglais, de ce cul-de-sac conceptuel qui consiste à classer les actes de l'administration comme judiciaires, quasi judiciaires ou administratifs<sup>7</sup>.

C'est le grand juge écossais, lord Reid, qui a donné le coup de grâce à cette technique dépassée, dans l'affaire *Ridge v. Baldwin*<sup>8</sup>, plaidée devant la Chambre des lords en 1964.

En revanche, c'est à un juge anglais, lord Denning, que tout le monde reconnaît une influence prépondérante, depuis 25 ans, sur notre droit administratif. Il est devenu une légende chez ses contemporains. Il n'existe aucune autre personnalité juridique qui soit si bien connue de l'homme de la rue. De sa base stratégique comme président de la Cour d'appel<sup>9</sup>, il a exercé et exerce toujours un rôle semblable à celui du Protecteur du Citoyen dans la protection des droits individuels en face d'une administration de plus en plus puissante. Pour mes concitoyens britanniques, il est un personnage beaucoup mieux connu et réputé que notre ombudsman. Au cours de la présente année, il a publié ses mémoires judiciaires, sous le titre *The Discipline of Law*<sup>10</sup>. Dans leur publicité, ses éditeurs annoncèrent qu'il signerait personnellement chaque copie que l'on achèterait à leur librairie pendant l'après-midi du jour de la parution du livre : des centaines de personnes ont fait la queue dans Chancery Lane jusqu'à 9 heures du soir — succès comparable, dans un autre genre de mémoires, à celui de Margaret Trudeau !

## 1. L'obligation d'agir équitablement

L'origine de la notion de *fairness* (il est intéressant de noter que la langue française n'offre pas d'équivalent exact comme substantif ; le diction-

6. H.W.R. WADE, *Administrative Law*, Oxford, Clarendon Press, 4<sup>e</sup> éd., 1977 ; J.F. GARNER, *Administrative Law*, Londres, Butterworths, 5<sup>e</sup> éd., 1979 ; S.A. de SMITH, *Judicial Review of Administrative Action*, Londres, Stevens, 3<sup>e</sup> éd., 1973.

7. Voir L.N. BROWN et M. BOUCHARD, *supra*, note 4.

8. *Supra*, note 3.

9. La charge de *Master of the Rolls*, dont est investi lord Denning depuis 1962, comporte depuis le *Judicature Act, 1881*, la présidence de la Cour d'appel.

10. Londres, Butterworths, 1979.

naire ne donne que « justice », « impartialité ») est liée à la notion de justice naturelle.

La *common law* a posé très tôt le principe résumé par la maxime latine *audi alteram partem* comme base fondamentale de la justice. Le professeur Wade, dans son traité, traduit cette maxime comme *the right to a fair hearing*<sup>11</sup>. Cette notion de *fair hearing* est tellement large qu'elle peut englober toute question de régularité de la procédure (*due process*), ainsi que la nécessité pour le juge ou l'arbitre de rester neutre et sans préjugé : *nemo iudex in causa sua*.

Dans le domaine de l'administration publique, les juges ont dû adapter ce principe aux nécessités techniques de l'activité administrative. Il n'est pas question d'imposer à l'administration toute la panoplie du processus judiciaire qu'on trouve au Palais : la justice naturelle est, par nature, une idée simple, étrangère au raffinement et à la complexité de la procédure judiciaire. Mais le minimum irréductible de la notion suppose le droit de connaître les prétentions de votre adversaire, le droit de les contester et d'apporter des preuves en défense.

Le *due process* à l'américaine, le « principe de légalité » du Conseil d'État français ou la *rule of law* de notre Dicey, toutes ces notions découlent du même objectif : elles cherchent essentiellement à assurer

1. avant tout, la protection de l'administré contre l'arbitraire,
2. mais aussi la protection de l'administrateur contre une mauvaise décision, un administrateur mieux informé étant susceptible de rendre une décision de meilleure qualité.

Les droits de la défense (pour adopter un terme de droit administratif français) remontent à une époque assez lointaine. Dans nos traités, l'affaire *Cooper v. Wandsworth Board of Works*<sup>12</sup> est souvent citée comme le point de départ de la jurisprudence moderne. Cooper était un entrepreneur qui était en train de construire une maison à Wandsworth, sans en avoir donné préavis à la commission municipale des travaux publics : une loi lui imposait ce devoir de l'avertir, mais il ne l'avait pas respectée. La maison était élevée jusqu'au deuxième étage, quand la commission, un beau soir, l'a fait démolir. La Cour du banc de la reine affirma dans un jugement succinct l'obligation que la justice naturelle imposait à la commission de respecter les droits de la défense, même en l'absence de tout texte, car, selon le juge Byles :

la justice de la *common law* supplée à cette omission du législateur.<sup>13</sup>

11. H.W.R. WADE, *supra*, note 6, p. 421.

12. (1863) 14 C.B. N.S. 180; 143 E.R. 414.

13. *Id.*, p. 194; p. 420.

On trouve la même attitude à la Chambre des lords, un demi-siècle plus tard : dans l'affaire *Board of Education v. Rice*<sup>14</sup>, lord Loreburn déclare que la commission aurait dû, avant de rendre une décision qu'il admettait être administrative, « agir de bonne foi et entendre équitablement les deux parties, car c'est là un devoir qui s'impose à quiconque a la compétence pour rendre des décisions » (en fait, sa formule était plus lapidaire encore : *upon everyone who decides anything*, « à quiconque décide quoi que ce soit »)<sup>15</sup>.

Après la dernière guerre mondiale, la justice naturelle semblait être en danger de subir une éclipse, tant nos juges étaient devenus réticents et timides en face des interventions impérieuses de l'État-Providence. Ainsi, le professeur Wade pouvait se demander, dans un article qu'il publia en 1951, si nous n'assistions pas au « crépuscule de la justice naturelle » en Angleterre<sup>16</sup>. Heureusement, cent ans tout juste après l'affaire *Cooper*, c'est-à-dire en 1963, l'affaire *Ridge v. Baldwin*, devant la Chambre des lords, amorçait le renouveau de la justice naturelle.

Comme je l'ai déjà indiqué, cette affaire concerne un policier, tout comme l'affaire *Nicholson*. Mais contrairement à Arthur Nicholson, agent de police de deuxième classe et stagiaire, Charles Ridge était arrivé au sommet de sa carrière professionnelle : il était chef de police (*Chief Constable*) de la grande ville de Brighton (ville bien connue des lecteurs de Graham Greene). Comme Nicholson, cependant, il avait été congédié par l'autorité municipale sans audition préalable.

À la Chambre des lords, quatre juges sur cinq lui accordèrent un jugement déclaratoire selon lequel son congédiement était illégal et nul pour violation de la justice naturelle.

Mais lord Reid saisit l'occasion d'écarter plusieurs précédents qu'il jugeait erronés. Il a montré que la classification traditionnelle des actes de l'administration entre actes « judiciaires », « quasi judiciaires » ou « purement administratifs » avait perdu presque toute son importance dès que les juges avaient imposé à l'administrateur le respect de la justice naturelle, à quelque catégorie qu'appartienne la décision.

Cinq ans plus tard, lord Denning a expliqué d'une façon très claire les conséquences de l'arrêt *Ridge v. Baldwin*, dans l'affaire *Schmidt*<sup>17</sup>. Constatant que la distinction entre un acte « administratif » et un acte « judiciaire » n'avait plus aucune validité, il précisa :

14. [1911] A.C. 179.

15. *Id.*, p. 182.

16. H.W.R. WADE, « The Twilight of Natural Justice? », (1951) 67 *L.Q.R.* 103.

17. *Schmidt v. Secretary of State for the Home Department*, [1969] 2 Ch. 149.

The speeches in *Ridge v. Baldwin* show that an administrative body may, in a proper case, be bound to give a person who is affected by their decision an opportunity of making representations. It all depends on whether he has some right or interest or, I would add, some legitimate expectation of which it would not be fair to deprive him without hearing what he has to say.<sup>18</sup>

L'arrêt *Ridge v. Baldwin* réaffirma donc l'application presque universelle de la justice naturelle aux autorités publiques. Le professeur Wade peut donc déclarer aujourd'hui que l'avocat qui plaide qu'un ministre est investi d'un pouvoir discrétionnaire absolu, commet un blasphème constitutionnel<sup>19</sup>.

Si l'application du principe est bien établie, le contenu de la justice naturelle reste encore flou et incertain. Dans les années qui ont suivi *Ridge v. Baldwin*, notre jurisprudence, surtout sous l'impulsion de lord Denning, a cherché à redéfinir la justice naturelle, ou tout au moins, à raffiner son essence, dans le sens d'une obligation d'agir équitablement. Le point de départ de cette évolution est l'arrêt *Re H.K.*<sup>20</sup>, une affaire d'*habeas corpus*.

H.K., un jeune Pakistanais, s'était présenté aux bureaux de l'immigration à l'aéroport de Londres et avait demandé à être admis en Angleterre en vertu d'une disposition qui permet à l'enfant de moins de 16 ans d'une personne déjà domiciliée en Angleterre de l'y rejoindre. Il présenta à l'agent d'immigration un passeport indiquant qu'il était né le 29 février 1951. L'année 1951 n'ayant évidemment pas été une année bissextile, ceci eut pour effet d'attirer sur lui les soupçons.

L'agent procéda à un examen physique qui l'amena à croire que l'adolescent avait au moins 16 ans. Il refusa d'admettre l'enfant et ordonna son incarcération en attendant qu'il soit expulsé. C'est à la suite de ces tribulations que H.K. présenta à la *Queen's Bench Division* une requête pour l'émission d'un bref d'*habeas corpus*.

Le juge en chef Parker, qui présidait la Cour, a reconnu dans son jugement qu'en vertu de la loi, l'agent d'immigration exerce un pouvoir discrétionnaire et n'est donc pas obligé, notamment, de procéder à une enquête, ce qu'il avait cependant fait dans l'instance. Il ajoute que ce pouvoir discrétionnaire ne l'autorise toutefois pas à agir arbitrairement. Voici le passage décisif de son jugement :

Even if an immigration officer is not acting in a judicial or quasi-judicial capacity, he must at any rate give the immigrant an opportunity of satisfying him of the matters in the sub-section [of the statute], and for that purpose let the immigrant know what his immediate impression is so that the immigrant can disabuse him. That is not, as I see it, a question of acting or being required to act judicially, but of

18. *Id.*, p. 170.

19. H.W.R. WADE, *supra*, note 6, p. 39.

20. *Supra*, note 4.

being required to act fairly. Good administration and an honest or bona fide decision must, as it seems to me, require not merely impartiality, nor merely bringing one's mind to bear on the problem, but of acting fairly, and to the limited extent that the circumstances of any particular case allow, and within the legislative framework under which the administrator is working only to that limited extent do the so-called rules of natural justice apply, which in a case such as this is merely a duty to act fairly.<sup>21</sup>

En l'espèce, la Cour rejeta le recours de H.K. : à son avis, l'agent avait agi équitablement.

Lord Denning ne tarda pas à reprendre cette notion de *fairness* dans toute une série d'arrêts : les affaires *Gaming Board ex p. Benaim* en 1970, *Pergamon Press* en 1971, *Liverpool Taxi* en 1972 et *Selvarajan* en 1975<sup>22</sup>.

Par exemple, dans l'affaire des taxis de Liverpool, la Cour d'appel, présidée par lord Denning, avait été saisie d'un recours de la part d'une association de chauffeurs de taxis de Liverpool, qui demandait l'annulation d'une décision de la municipalité. Celle-ci avait décidé d'augmenter considérablement le nombre de taxis autorisés à circuler dans la ville, malgré une promesse de ne pas le faire, faite à l'Association.

Lord Denning rejeta la classification traditionnelle entre les actes judiciaires, quasi judiciaires et administratifs et déclara que la municipalité devait agir équitablement. La Cour accorda donc un bref de prohibition.

Dans le dernier arrêt de la série, *Selvarajan v. Race Relations Board*, lord Denning a analysé les éléments essentiels de la *fairness*. L'affaire concernait une enquête menée par cette commission, chargée de combattre la discrimination raciale. Lord Denning a déclaré, après avoir cité la jurisprudence récente :

In all these cases it has been held that the investigating body is under a duty to act fairly; but that which fairness required depends on the nature of the investigation and the consequences which it may have on persons affected by it. The fundamental rule is that if a person may be subjected to pains or penalties, or be exposed to prosecution or proceedings, or deprived of remedies or redress, or in some way adversely affected by the investigation and report, then he should be told the case made against him and be afforded a fair opportunity of answering it. The investigating body is, however, the master of its own procedure. It need not hold a hearing.

It can do everything in writing. It need not allow lawyers. It need not put every detail of the case against a man. Suffice it if the broad grounds are given. It need not name the informants. It can give the substance only. Moreover it need not do

21. *Id.*, p. 630.

22. *R. v. Gaming Board of Great Britain, ex p. Benaim*, [1970] 2 All E.R. 528; *Re Pergamon Press Ltd.*, [1971] Ch. 388; *Re Liverpool Taxi Owners' Association*, [1972] 2 Q.B. 299; *Selvarajan v. Race Relations Board*, [1976] 1 All E.R. 12.

everything itself. It can employ secretaries and assistants to do all the preliminary work and leave much to them. But, in the end, the investigating body itself must come to its own decision and make its own report.<sup>23</sup>

Les premières phrases de ce passage évoquent ce qu'a dit le juge Pennell, de la *High Court* d'Ontario, dans l'affaire *Ex parte Beauchamp*<sup>24</sup>, en 1970 :

[...] the revocation of parole is akin to a punitive measure which carries with it a duty to act fairly.<sup>25</sup>

Et dans les observations de lord Denning concernant les sanctions ou les peines (*pains or penalties*), ne peut-on entendre un écho inattendu de ce qu'a dit en 1944 le commissaire du gouvernement Chenot dans ses conclusions sur l'affaire *Trompier-Gravier* devant le Conseil d'État français, qui les a retenues dans sa décision :

Par leur nature et par leur objet, certaines décisions doivent être précédées d'un débat ou tout au moins, elles ne peuvent intervenir avant que les intéressés aient été en mesure d'en discuter les motifs. Il en est ainsi de toutes les décisions juridictionnelles et de toutes les mesures disciplinaires.

Et il a ajouté :

Lorsqu'une décision administrative prend le caractère d'une sanction et qu'elle porte une atteinte assez grave à une situation individuelle [votre] jurisprudence exige que l'intéressé ait été mis en mesure de discuter les motifs de la mesure qui le frappe.<sup>26</sup>

L'analyse faite par lord Denning, dans l'affaire du *Race Relations Board*, indique assez clairement les éléments qui composent la notion de *fairness*. Mais on trouve ailleurs, soit dans la jurisprudence, soit dans la doctrine, quelques synonymes ou périphrases qui, dans leur ensemble, aident à en préciser l'image. Par exemple, lord Morris a estimé que le devoir d'agir équitablement n'est que « le *fair play* en action »<sup>27</sup> ; on peut rapprocher cette allusion aux règles du sport de la métaphore utilisée par lord Russell, qui observait dans l'affaire *Fairmount Investments* : « Fairmount had not had a *fair crack of the whip* »<sup>28</sup>. Dans la doctrine, le professeur David Mullan de l'Université Queen's analyse la *fairness* comme « le respect d'un minimum de

23. *Id.*, p. 19.

24. [1970] 3 O.R. 607 ; il s'agit là d'un précurseur ontarien de l'arrêt *Nicholson*.

25. *Id.*, p. 612.

26. C.E. 5 mai 1944, *Dame Veuve Trompier-Gravier*, D. 1945 J. 110 ; R.D.P. 1944. 256.

27. *Furnell v. Whangarei High Schools Board*, [1973] AC 660, p. 679.

28. *Fairmount Investments Ltd. v. Secretary of State for the Environment*, [1976] 1 W.L.R. 1255, pp. 1265-1266. On pourrait traduire ce jeu de mots à saveur hippique, fondé sur le nom de la société demanderesse, par : « On n'a pas donné à Bellemonture le bénéfice d'un claquement de fouet ».

décence procédurale », ou même simplement comme « une prise en considération de bonne foi, sans formalisme procédural »<sup>29</sup>. Et le professeur Garner, empruntant lui aussi à la mode féminine cette idée d'un minimum irréductible de décence, parle de la *fairness* comme d'une sorte de « mini-justice naturelle »<sup>30</sup>.

Pour ma part, je préfère l'image d'une échelle mobile. À une extrémité se situent les cas où le principe de *fairness* n'oblige qu'à un minimum de comportement correct de la part de l'administrateur — à ce que David Mullan caractérise comme « une prise en considération de bonne foi, sans formalisme procédural ».

À l'autre extrémité, on trouve les cas où les intérêts en cause revêtent une telle importance à cause de l'objet de la décision, de sa complexité ou de son impact sur l'individu (et surtout sur ses *legitimate expectations*), que la justice naturelle demande la garantie d'un processus presque judiciaire ou même nettement judiciaire. Entre ces deux extrêmes se situe évidemment une grande diversité de cas où le seul guide constant doit être le bon sens, d'abord le bon sens de l'administrateur lui-même et ensuite celui du juge appelé à statuer sur un recours pour excès de pouvoir.

Bien entendu, dans chaque cas, l'administrateur ou, le cas échéant, le juge doit avoir égard aux termes de la loi dont l'administrateur tient ses pouvoirs; car, comme le rappellent tous les auteurs, l'application de la justice naturelle (ou de la notion de *fairness*) aux actes de l'administration découle en dernier ressort de ce qu'elle était envisagée d'une façon implicite ou même explicite par le législateur.

En fait, on ne trouve dans la législation britannique qu'une seule mention expresse de la justice naturelle; il s'agit du *Foreign Compensation Act 1969*, dont l'article 3 prévoit qu'un recours peut être exercé devant la Cour d'appel contre une décision de la commission en cause portant sur une question de droit, « notamment au motif que la décision ne se conforme pas aux principes de la justice naturelle ». Cette loi était la réaction gouvernementale au jugement de la Chambre des lords dans l'affaire *Anisimic*<sup>31</sup>, où les lords ont réussi à passer outre une clause privative en invoquant l'« erreur juridictionnelle ».

En dehors de cette référence expresse dans cette loi de 1969, il existe bien entendu, beaucoup de cas dans nos lois où un texte exige que l'administration procède à une audition préalable. Mais plus souvent, les textes ne

---

29. D. MULLAN, « Fairness : The New Natural Justice », (1975) 25 *Univ. of Tor. L.J.* 281, pp. 291 et 288.

30. J.F. GARNER, *supra*, note 6, p. 141.

31. *Anisimic v. Foreign Compensation Committee*, [1969] 2 A.C. 147.

disent rien sur ce point. Il faut cependant étudier avec soin les textes en cause ; au fond, le problème en est un d'interprétation des lois. Comme le professeur Wade le remarque avec raison :

The application of natural justice, resting as it does upon statutory implication, must always be in conformity with the scheme of the Act and with the subject matter of the case.<sup>32</sup>

Cette conception d'une « échelle mobile » de *fairness* conduit nécessairement à l'incertitude. Mais l'incertitude est inévitable si nous voulons échapper à une rigidité excessive. Je suis tout à fait d'accord avec l'observation faite par le juge Sachs :

In the application of the concept of fair play there must be real flexibility.<sup>33</sup>

L'application du principe de *fairness* est devenue assez étendue. Je ne voudrais pas ce soir en faire un catalogue ; je me contenterai de citer deux arrêts qui sont tout récents.

Dans le premier, l'affaire *Hosenball* de 1977<sup>34</sup>, le principe de *fairness* joue un rôle restreint en cas de conflit avec la sécurité nationale. Dans le deuxième, l'affaire *Hull Prison Visitors* de 1979<sup>35</sup>, on trouve, en revanche, une extension de la justice naturelle dans le domaine pénitentiaire, d'où elle avait été jusque-là exclue par la jurisprudence traditionnelle.

Depuis 1969, la législation qui contrôle, en Grande-Bretagne, l'entrée et l'expulsion des étrangers, a organisé un système d'appels et de tribunaux administratifs. Un étranger peut saisir un de ces tribunaux par son recours, mais une loi de 1971 affirme le pouvoir souverain du *Home Secretary* dans le cas où il certifie que sa décision d'expulser ou de ne pas admettre l'étranger est dans l'intérêt public (*conducive to the public good*). S'il délivre un tel certificat, le secrétaire d'État peut exclure un étranger sans aucun recours contre sa décision. Ainsi, dans l'affaire du journaliste américain *Hosenball*, l'ordre d'expulsion donné par le ministre fut accepté par la Cour d'appel comme *intra vires*, malgré le refus du secrétaire d'État de préciser au demandeur la nature ou la source des charges retenues contre lui. La Cour admit que

The rules of natural justice have to be modified in regard to foreigners here, who prove themselves unwelcome and ought to be deported.<sup>36</sup>

32. H.W.R. WADE, *supra*, note 6, p. 451.

33. *Re Pergamon Press Ltd.*, *supra*, note 22, p. 403.

34. *R. v. Secretary of State for Home Affairs. ex p. Hosenball*, [1977] 1 W.L.R. 766.

35. *R. v. Board of Visitors of Hull Prison, ex p. St. Germain*, [1979] 2 W.L.R. 42.

36. *Supra*, note 34, p. 778.

Il faut bien comprendre cependant que cette réserve ne s'impose que si la sécurité nationale est en cause. En revanche, les nécessités de sauvegarder la sécurité interne de la Grande-Bretagne, ou tout au moins la sécurité interne d'un détenu, n'ont pas persuadé la Cour d'appel de rejeter une demande de bref de *certiorari* intentée par un détenu contre le Comité de discipline de la prison de Hull. La Cour refusa de suivre une jurisprudence constante à cet égard.

## 2. L'obligation d'agir de façon raisonnable

Je veux aborder maintenant le second de mes mots clés, c'est-à-dire la notion de *reasonableness*.

Dans le langage de la jurisprudence anglaise, on constate une tendance, dans plusieurs branches du droit, à adopter des mots jumeaux, des concepts siamois. Ainsi, dans le droit du divorce, les injures graves (à la française) deviennent les injures *grave and weighty*. Dans le droit immobilier, l'usufruitier n'est pas responsable pour le *fair wear and tear*. De la même façon, en responsabilité civile, dans l'affaire *Home Office v. Dorset Yacht* de 1970<sup>37</sup>, lord Morris a fait allusion au *fair and reasonable man*. Je citerai ses propres mots qui ont une certaine signification pour notre sujet :

If the test, whether in some particular situation a duty of care arises, may in some cases have to be whether it is fair and reasonable that it should so arise, the court must not shrink from being the arbiter. As Lord Radcliffe said in his speech in *Davis Contractors Ltd. v. Fareham U.D.C.*, the court is « the spokesman of the fair and reasonable man ».<sup>38</sup>

Lord Morris, bien entendu, s'occupait dans ce passage d'un problème de responsabilité civile, domaine où les autorités publiques se trouvent sur le même plan que les personnes privées. Il énonçait le critère habituel pour établir la négligence, c'est-à-dire celui de l'homme *fair and reasonable* (l'homme honnête et raisonnable). Mais dans le système britannique de l'unité de juridiction, c'est-à-dire en l'absence d'un ordre de juridictions administratives du type français, les mêmes juges supérieurs s'occupent tous les jours de litiges de droit privé et de droit public. Il est donc tout à fait naturel qu'on constate une interaction, une influence réciproque entre droit public et droit privé, une « pollinisation croisée » que le caractère civiliste et codifié du droit civil québécois décourage ou rend plus difficile.

S'il est vrai qu'il n'existe au Québec ni la dualité de juridictions, ni la dualité de régimes de responsabilité délictuelle et quasi délictuelle qui

37. *Home Office v. Dorset Yacht Co.*, [1970] 2 All E.R. 294.

38. *Id.*, p. 308.

caractérisent la situation française, le droit québécois se caractérise en revanche par une autre dualité, plus nuancée, la dualité de familles juridiques : le contentieux de la responsabilité est encadré dans les principes du Code civil, d'inspiration française, c'est-à-dire civiliste, tandis que le contentieux de la légalité des actes administratifs se rattache aux principes de la *common law*, d'inspiration anglo-saxonne. Et dans un tel « mariage de convenance », les époux restent, je suppose, un peu froids l'un envers l'autre.

Par contre, en Angleterre, il est facile de transposer les épithètes jumelles comme *fair and reasonable* du secteur privé au secteur public. Nous arrivons alors par un processus naturel, par une sorte d'osmose, au *fair and reasonable administrator*. Mais que veut dire le mot « raisonnable » dans ce contexte ?

Le professeur Wade a justement observé que, dans un système juridique basé sur la *rule of law*, la notion d'un pouvoir discrétionnaire conféré au gouvernement sans aucune limite est une impossibilité. Il s'agit donc de se demander jusqu'à quel point ce pouvoir peut juridiquement s'étendre : son caractère discrétionnaire est-il étroit ou large ? Pour le préciser, nos tribunaux ont élaboré la notion de *reasonableness*.

Si la notion de *fairness* touche ce que les juristes français appellent la « légalité externe » de l'acte en cause, la notion de *reasonableness*, au contraire, dépasse les questions de simples garanties procédurales, pour pénétrer dans la « légalité interne » de l'acte ou de la décision de l'administrateur ; pour adopter la terminologie anglaise du professeur Garner, nous laissons à part la question du *procedural ultra vires* pour arriver à celle du *substantive ultra vires*.

La notion de *reasonableness* était déjà bien établie au 19<sup>e</sup> siècle comme critère du contrôle judiciaire en ce qui concerne les règlements municipaux (les *byelaws*). Ainsi, lord Russell a expliqué dans un arrêt de 1898 ce que voulait dire *reasonableness* ou plutôt *unreasonableness* dans son application aux règlements municipaux :

If, for instance, the byelaws were found to be partial and unequal in their operation as between different classes (of citizens); if they were manifestly unjust; if they disclosed bad faith; if they involved such oppressive or gratuitous interference with the rights of those subject to them and could find no justification in the minds of reasonable men, the Court might well say « Parliament never intended to give authority to make such rules. They are unreasonable and ultra vires ». <sup>39</sup>

Le critère de *reasonableness* a été appliqué non seulement aux règlements municipaux mais aux décisions individuelles des autorités municipales. Ainsi, dans l'affaire *Biddulph v. Vestry of St. George Hanover Square* de

39. *Kruse v. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91, p. 99.

1863<sup>40</sup>, un comité paroissial dans ce quartier élégant de Londres projetait d'installer un urinoir public près de Buckingham Palace. Le juge Turner prononça qu'une telle installation serait manifestement un acte déraisonnable « devant la résidence d'un gentleman ».

Plus proche de notre époque, dans un arrêt de principe, l'affaire classique de 1948 *Associated Provincial Picture Houses v. Wednesbury Corporation*<sup>41</sup>, lord Greene déclara :

It is true the discretion must be exercised reasonably. [...] a person entrusted with a discretion must, so to speak, direct himself properly in law. He must call his own attention to the matter which he is bound to consider. He must exclude from his consideration matters which are irrelevant to what he has to consider.

If he does not obey those rules, he may truly be said [...] to be acting « unreasonably ».

Mais il continua :

[...] provided the local authority act within the four corners of their jurisdiction, this court [...] cannot interfere.<sup>42</sup>

C'est en invoquant ce principe de *reasonableness* que les tribunaux du Royaume-Uni ont produit plusieurs décisions remarquables et audacieuses, surtout ces dernières années<sup>43</sup>. La plus frappante a certainement été l'affaire *Secretary of State for Education v. Metropolitan Borough of Tameside*<sup>44</sup>.

En 1975, l'autorité locale en matière d'enseignement à Tameside, en banlieue de Manchester, autorité à majorité travailliste, décida d'adopter dans toutes les écoles, pour septembre 1976, un enseignement de type polyvalent (*comprehensive*). Dans ce système, la sélection à l'âge de 11 ans ne serait plus nécessaire, car tous les enfants, quelle que soit leur aptitude, seraient instruits dans la même école, toute sélection nécessaire étant effectuée dans le cours normal de l'enseignement. Cette idée a été reprise dans le programme politique du parti travailliste (même si plusieurs chefs du parti et du mouvement syndical préfèrent envoyer leurs propres enfants aux écoles privées...). Malheureusement pour l'autorité de Tameside, aux élections locales de mai 1976, un changement de majorité intervint au profit du parti conservateur, la question de l'enseignement polyvalent ayant été fondamentale dans la campagne électorale. Une fois au pouvoir, les conservateurs décidèrent de révoquer la décision de leurs prédécesseurs, et ainsi de

40. (1863) 33 L.J. Ch. 411, p. 417.

41. [1948] 1 K.B. 223.

42. *Id.*, pp. 229 et 231.

43. Voir par exemple *Padfield v. Minister of Agriculture*, [1968] A.C. 997 et *Congreve v. Home Office*, [1976] Q.B. 629.

44. [1977] A.C. 1014.

conserver à cinq de leurs écoles le caractère de lycées (*grammar schools*) et de maintenir la sélection à l'âge de onze ans pour l'année scolaire 1976-1977.

En Angleterre, les autorités locales, dans le domaine de l'éducation comme dans les autres, sont des corps autonomes, qui ne sont soumis aux directives du gouvernement central que dans la mesure où le Parlement en a ainsi décidé. En vertu d'une disposition de l'*Education Act* de 1944, le secrétaire d'État pouvait donner des directives à une autorité locale en matière d'enseignement en ce qui concerne la politique à suivre, dans tous les cas où il considérait que cette autorité locale agit déraisonnablement.

Le secrétaire d'État du gouvernement travailliste de l'époque était d'avis que l'autorité locale de Tameside agissait déraisonnablement en révoquant la décision de 1975, et lui donna des directives en conséquence. Comme l'autorité refusait de s'incliner, invoquant son mandat électoral, le secrétaire d'État demanda au tribunal de faire respecter cette directive. Il prétendit notamment qu'il restait trop peu de temps entre mai 1976 et le début de la nouvelle année scolaire en septembre 1976 pour effectuer la sélection ; mais à l'examen des faits, cette affirmation se révéla erronée.

Quand l'affaire vint devant la Chambre des lords (très rapidement, vu l'urgence), cette cour décida que le secrétaire d'État devait lui-même exercer son pouvoir discrétionnaire de donner des directives à l'autorité locale de Tameside d'une manière raisonnable, et qu'en l'espèce il n'avait aucun motif, ou du moins aucun motif suffisant, de décider que l'autorité de Tameside avait agi déraisonnablement. Il n'y avait là, selon les lords, qu'une divergence d'opinion entre le gouvernement local et le gouvernement central sur la politique à suivre en matière d'éducation secondaire et c'est le secrétaire d'État qui avait agi déraisonnablement en reprochant à une autorité locale qui avait formulé une opinion différente de la sienne d'agir déraisonnablement.

Lord Denning avait développé cet aspect de l'affaire dans la Cour d'appel :

It is one thing to say to a person : « I think you are wrong. I do not agree with you ». It is quite another thing to say to him : « You are being quite unreasonable about it ». I know it is often done. It is commonplace to say to your adversary : « You are being very unreasonable » when all you mean is : « I think you are wrong ». Such hyperbole is excusable in ordinary mortals but not in those who have to consider and apply Acts of Parliament.

No one can properly be labelled as being unreasonable unless he is not only wrong but unreasonably wrong, so wrong that no reasonable person could sensibly take that view.<sup>45</sup>

---

45. *Id.*, pp. 1025-1026.

Il conclut que, mis à cette preuve, les actes de l'autorité locale n'avaient pas été déraisonnables, et en conséquence que l'intervention du ministre était injustifiable, déraisonnable et *ultra vires*.

Presqu'aussi sensationnelle que l'affaire *Tameside*, l'affaire *Laker Airways v. Department of Trade*<sup>46</sup> a été tranchée en 1977 par la Cour d'appel, le gouvernement ayant décidé, après le rejet de son appel, de ne pas saisir la Chambre des lords.

M. Freddie Laker (aujourd'hui Sir Freddie Laker) avait demandé au ministère l'autorisation d'organiser un service aérien transatlantique à bon marché (le *Skytrain*). Le gouvernement conservateur au pouvoir à l'époque lui accorda un permis en vertu de la législation du Royaume-Uni et encouragea la société du demandeur. En vertu d'un traité conclu avec les États-Unis (l'« Accord des Bermudes »), le ministre demanda pour le projet *Skytrain* l'accord du Président de ce pays ; un temps considérable s'écoula, (le Président Nixon étant occupé à l'époque par l'affaire Watergate...), puis finalement l'accord américain fut donné à titre provisoire. Entre-temps, il y avait eu un changement politique en Grande-Bretagne, et le gouvernement travailliste retira la requête faite aux États-Unis en vertu de l'Accord des Bermudes et révoqua le permis.

La Cour d'appel jugea que, puisqu'un permis avait été délivré et que Laker, comptant sur ce permis, avait consacré des sommes très importantes à l'achat d'avions DC-10 pour assurer le service *Skytrain*, le ministère ne pouvait plus modifier sa politique et révoquer le permis. Le ministre soutenait aussi qu'agissant au nom de la Couronne en vertu du pouvoir de celle-ci de conclure des traités, il pouvait discrétionnairement retirer la requête faite aux États-Unis en application de l'Accord des Bermudes. Jusqu'alors, on estimait que les juges ne pouvaient se mêler de la manière dont la Couronne exerçait ses prérogatives. Lord Denning définit cependant la prérogative comme « un pouvoir discrétionnaire que le pouvoir exécutif peut exercer pour le bien public, dans certaines sphères d'activités gouvernementales pour lesquelles il n'existe aucune disposition législative »<sup>47</sup>. Et la Cour d'appel jugea que les tribunaux pouvaient intervenir si ces pouvoirs étaient exercés par erreur ou abusivement (*mistakenly or improperly*). Ici, en essayant de retirer la requête faite en vertu de l'Accord des Bermudes, le gouvernement faisait un usage abusif de la prérogative. Le permis ne pouvait pas être révoqué, et par conséquent, la requête sollicitant l'accord du gouvernement américain ne pouvait pas être retirée, car le permis accordé par le Royaume-Uni n'aurait aucune valeur commerciale sans une autorisation correspondante des autorités américaines.

46. [1977] Q.B. 643.

47. *Id.*, p. 705.

La compagnie Laker Airways fut donc autorisée à exploiter le *Skytrain*, et grâce à cette décision les vols transatlantiques coûtent moins cher pour tout le monde, et surtout les étudiants! Mais lord Denning reconnut l'importance constitutionnelle de l'affaire. Ainsi, il déclara :

It is a serious matter for the courts to declare that a minister of the Crown has exceeded his powers [...] But there comes a point where it has to be done.

These courts have the authority — and I would add, the duty — in a proper case, when called upon to inquire into the exercise of a discretionary power by a minister or his department. If it is found that the power has been exercised improperly or mistakenly so as to impinge unjustly on the legitimate rights or interests of the subject, then those courts must so declare. They stand, as ever, between the executive and the subject, « alert », as Lord Atkin said in a famous passage, « alert to see that any coercive action is justified in law » [...] To which, I would add, alert to see that a discretionary power is not exceeded or misused.<sup>48</sup>

L'excès ou l'abus du pouvoir s'attachent à la notion de *reasonableness*. La véritable importance de cet arrêt *Laker*, au point de vue juridique, est de nous montrer (comme l'affaire *Tameside*) que les juges anglais interprètent de manière restrictive les larges pouvoirs discrétionnaires attribués au pouvoir exécutif. Un tel pouvoir discrétionnaire ne peut être exercé d'une manière déraisonnable.

Pour ceux qui connaissent le droit administratif français, ces derniers arrêts anglais évoqueront sans doute la jurisprudence du Conseil d'État qui, par une série d'arrêts, surtout depuis la dernière guerre, a réduit d'une façon progressive le domaine d'application de la théorie des « actes de gouvernement » qui échappent à tout contrôle judiciaire.

Le droit anglais actuel semble, à mon avis, très près d'adopter un principe général selon lequel tous les actes administratifs seront exposés à ce contrôle, sauf exception créée par la loi dans les termes les plus clairs (comme par exemple, dans l'affaire de l'expulsion de M. Hosenball). Autrement dit, la jurisprudence a adopté la thèse du professeur Wade qui déclare dans son traité, comme je l'ai rappelé, que l'administrateur qui prétend à un pouvoir absolu commet « un blasphème constitutionnel »<sup>49</sup>.

Les termes *reasonableness* et *reasonable* ne sont pas limités à la jurisprudence; on les trouve aussi dans de nombreuses lois modernes. Par exemple, dans la législation concernant les successions, la loi de 1975 impose au testateur l'obligation d'inscrire dans son testament une *reasonable provision* pour sa famille immédiate, sous peine de nullité *pro tanto* de ses dispositions testamentaires<sup>50</sup>. Dans une mesure très radicale de protection

48. *Id.*, pp. 707-708.

49. *Supra*, note 11.

50. *Inheritance (Provision for Family and Dependents) Act 1975*.

des consommateurs, la loi de 1977 prohibant les clauses abusives dans les contrats a pour cheville ouvrière la notion de *reasonableness*. Ainsi, un commentateur a pu écrire :

An innovative provision which has contributed to the revolutionary character of this piece of statutory law is the provision dealing with the matter of reasonableness. The whole Act is shot through with references to « reasonableness » as the test of the allowability of any exempting term. There is contained in schedule 2, for the purpose of ascertaining what is reasonable, a list of matters collectively described as « guidelines for application of reasonableness test » and that is something unique.<sup>51</sup>

Malheureusement, quand nous revenons du droit civil au droit administratif, nous ne trouvons dans aucun texte une telle liste d'indicateurs permettant d'identifier un administrateur « raisonnable ».<sup>52</sup>

### 3. Vers une obligation de proportionnalité ?

Quelquefois, dans leurs jugements, les tribunaux anglais adoptent une notion qui est très proche de celle de *reasonableness*. C'est celle de proportionnalité. L'origine de ce terme se trouve dans le droit pénal, où nos juges ont accepté que la sanction ne devait pas être hors de proportion avec la nature et la gravité de l'infraction. Cette notion de proportionnalité a été élevée au niveau d'un principe fondamental dans notre vénérable *Bill of Rights* de 1688, où l'on peut lire :

Excessive fines ought not to be imposed nor cruel and unusual punishment inflicted.

Phrase sacrée dont nous trouvons des échos, bien entendu, dans la Constitution américaine et la *Déclaration canadienne des droits*, à son article 2.

Cette notion de proportionnalité a été adoptée hors du contexte pénal ; elle est apparue dans le contrôle judiciaire des peines ou sanctions purement administratives. Par exemple, dans l'affaire *Hook*<sup>53</sup>, la Cour d'appel a adopté expressément le terme. Si vous me permettez, je voudrais laisser son Président, lord Denning, raconter lui-même les faits de cette affaire qui s'est déroulée au marché public de la ville de Barnsley (dans le Yorkshire), où un marchand, M. Hook, tenait un étal. Vous verrez comment lord Denning adopte presque le style d'un grand-père qui raconte une histoire (un peu délicate) à ses petits-enfants :

On Wednesday, 16<sup>th</sup> October 1974 the market closed at 5.30.p.m. So were all the lavatories or « toilets » as they are now called. They were locked up. Three-quarters

51. L. MELVILLE in (1977) *Law Soc. Gaz.* 577.

52. Voir cependant le « *Crossman Catalogue* », dans lequel l'ancien ministre Richard Crossman a tenté d'indiquer les cas les plus importants de « maladministration », justifiant l'intervention de l'ombudsman britannique ; voir J.F. GARNER, *supra*, note 6, p. 110.

53. *R. v. Barnsley Metropolitan Borough Council, ex p. Hook*, [1976] 3 All E.R. 452.

of an hour later, at 6.20.p.m., Mr. Hook had an urgent call of nature. He wanted to relieve himself. He went into a side street near the market and there made water, or « urinated » as it is now said. No one was about except one or two employees of the Council, who were cleaning up. They rebuked him. He said « I can do it here if I like ». They reported him to a security officer who came up. The security officer reprimanded Mr. Hook. We are not told the words used by the security officer. I expect they were in language which street traders understand. Mr. Hook made an appropriate reply. Again we are not told the actual words, but it is not difficult to guess. I expect it was an emphatic version of « You be off ». At any rate, the security officer described them as words of abuse. Touchstone would say the security officer gave the « reproof valiant » and Mr. Hook gave the « countercheck quarrelsome ». <sup>54</sup>

Le lendemain de cet épisode, le surintendant du marché porta plainte contre Hook devant le comité du conseil municipal chargé de la police du marché. Hook fut convoqué pour y répondre de ses actes. Le surintendant faisait partie du comité, qui révoqua le permis détenu par Hook depuis six ans.

La Cour d'appel annula la révocation. Elle constata d'abord que le surintendant était à la fois juge et partie, d'où une atteinte aux règles de la justice naturelle ; elle estima ensuite que la peine imposée était « hors de proportion » avec l'infraction reprochée, d'où une atteinte à la proportionnalité. À cet égard, le juge Pennycuick précisa :

[...] the isolated and trivial incident at the end of a working day is manifestly not a good cause justifying the disproportionately drastic step of depriving Mr. Hook of his licence, and indirectly of his livelihood. <sup>55</sup>

La proportionnalité est une doctrine fort développée dans les droits administratifs français et allemand. Les Allemands parlent de *Verhältnismässigkeit* ; les Français préfèrent la métaphore d'un bilan : « bilan du coût et des avantages ». Par l'intermédiaire des droits continentaux, cette théorie a été reçue en droit communautaire dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes <sup>56</sup>. Au sein du tribunal de Luxembourg, le concept de *reasonableness*, familier à ses membres britanniques, fait face à la théorie de la proportionnalité, bien connue des autres membres. Je suis entièrement d'accord avec le juge écossais de la Cour qui m'a dit : « La proportionnalité n'est pas autre chose que notre *reasonableness*. » Cependant le droit communautaire va probablement contribuer à introduire l'usage du terme continental dans le vocabulaire juridique en Grande-Bretagne. On ne doit pas exagérer l'influence réciproque du droit communautaire et de ceux des États membres, mais il ne faut pas non plus l'ignorer, surtout pour l'avenir.

54. *Id.*, pp. 454-455.

55. *Id.*, p. 461.

56. H. SCHERMERS, *Judicial Protection in the European Communities*, Amsterdam, Kluwer, 1976, p. 49.

## Conclusion

Sur cette note un peu prophétique, je termine ce résumé du développement du droit administratif anglais, axé sur les notions jumelles de *fairness* et *reasonableness*. En adoptant ces notions, les tribunaux britanniques ont cherché à rétablir cet équilibre toujours nécessaire entre les prérogatives de la puissance publique et celles des particuliers.

Le sous-ministre québécois de la Justice, René Dussault, soulève cette question dans son traité quand il demande à ses lecteurs si « l'Administration, au nom de son intérêt, censé représenter celui de la collectivité, [peut] négliger l'intérêt de l'individu jusqu'à traiter le citoyen de façon totalement arbitraire? » À cette question, il répond que

les pays qui ont pour idéal l'établissement d'une vraie démocratie ne peuvent admettre un tel point de vue. Pour eux, la recherche d'un point d'équilibre entre l'intérêt public et l'intérêt individuel, entre l'efficacité administrative et la justice administrative, constitue une tâche essentielle et se trouve au cœur des préoccupations du droit administratif moderne.<sup>57</sup>

---

57. R. DUSSAULT, *supra*, note 5, p. 986.