

**Commentaire d'arrêt : *Greater Vancouver
Transportation Authority c. Fédération
canadienne des étudiantes et étudiants* —
*Section Colombie-Britannique***

France HOULE*

INTRODUCTION	451
I. LES CRITÈRES DE CLASSIFICATION DES POLITIQUES EN DROIT ADMINISTRATIF CANADIEN.....	455
A. L'AUTORISATION LÉGISLATIVE	456
B. LA NORME GÉNÉRALE ET OBLIGATOIRE	460
C. LA NORME ACCESSIBLE ET PRÉCISE.....	462
II. LA CLASSIFICATION DES 'POLITIQUES' EN DROIT FRANÇAIS.....	464
A. LES DIRECTIVES	464
i. LA DÉFINITION	465
ii. LES CONDITIONS DE VALIDITÉ.....	466
iii. LE RÉGIME JURIDIQUE	467
B. LES CIRCULAIRES	467
i. LA DÉFINITION	468
ii. LES CONDITIONS DE VALIDITÉ.....	469
iii. LE RÉGIME JURIDIQUE DE LA CIRCULAIRE INTERPRÉTATIVE IMPÉRATIVE	470
CONCLUSION.....	470

* Professeure titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Montréal, Montréal, Québec.

INTRODUCTION

Dans le cadre de cet atelier, il m'a été demandé de répondre à la question suivante : Les tribunaux administratifs peuvent-ils se fonder sur des politiques en vue d'exercer leur discrétion en matière de recours et de mesures de redressement ? Je préciserai le sens du mot 'politique' dans la deuxième partie de ce texte en m'appuyant sur le droit administratif français, mais jusqu'à ce que ces précisions soient apportées, j'utiliserai le terme 'politique' pour désigner différents textes émanant de l'Administration publique, tels que des directives, lignes directrices, guides, manuels, etc.

La réponse courte à la question posée est la suivante : un nombre important d'entités administratives, y compris les tribunaux administratifs (ici entendu au sens de tout organisme décentralisé exerçant notamment une fonction décisionnelle ou juridictionnelle), se fondent depuis longtemps sur des politiques pour prendre des décisions individuelles affectant les droits et les intérêts des administrés.¹ Donc, puisque les politiques comportant des indicateurs en matière de redressement et de recours ne sont pas, du moins à première vue, différentes des autres politiques, il n'y aurait pas de raison évidente militant à l'encontre d'un tel usage des politiques par les tribunaux administratifs. D'ailleurs, à la

¹ Un bon exemple est celui de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (« CISR ») qui, depuis sa création, a fait appel à plusieurs politiques : en ligne : irb-cisr.gc.ca <www.irb-cisr.gc.ca/en/references/policy/rules/index_e.htm>. Sur la validité de l'une de ces politiques de la CISR, voir *Thamotharem v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2008] 1 R.C.F. 385 (« *Thamotharem* »). Sur cette décision, on peut lire : France Houle, « *Thamotharem and Guideline 7 of the IRB : Rethinking the Scope of the Fettering of Discretion Doctrine* » (2009) 27 *Refuge* [à paraître en 2010]. Il y a également plusieurs décisions qui ont été rendues par les cours de justice depuis une trentaine d'années sur l'usage de politiques par d'autres organismes administratifs que les tribunaux administratifs. Émanant de la Cour suprême du Canada, on peut notamment lire : *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3 (« *Friends of the Oldman River Society* »); *Jacobs et autres c. Office de stabilisation des produits agricoles*, [1982] 1 R.C.S. 125; *Maple Lodge Farms c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 3; *Martineau c. Comité de discipline de l'institution de Matsqui*, [1978] 1 R.C.S. 118.

suite d'un bref survol de quelques sites web d'organismes administratifs québécois, j'ai pu constater l'existence de plusieurs politiques relatives aux recours et redressements et émanant de différents types d'organismes administratifs, qu'ils soient centraux ou décentralisés.²

Aussi, la question fondamentale à ce stade n'est pas de savoir si les tribunaux administratifs peuvent énoncer de telles politiques, mais quelle est la portée et les limites du pouvoir d'émettre de telles politiques. En d'autres termes, la question est de savoir quelles sont les conditions de validité applicables à ces textes. Pour répondre de façon méthodique à cette question, il faut procéder à une classification des politiques. Sur ce point, la Cour suprême du Canada a rendu un important jugement le 10 juillet 2009. Il s'agit de *Greater Vancouver Transportation Authority c. Fédération canadienne des étudiantes et étudiants — Section Colombie-Britannique*.³

Tout d'abord, les faits. Deux commissions de transport, soit la Greater Vancouver Transportation Authority et le British Columbia

² Voici des exemples. La Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec, *Recueil des politiques en matière de réadaptation-indemnisation*, en ligne : Csst.qc.ca <www.csst.qc.ca/publications/dc/pol_readap_indem6.htm>; Commission des normes du travail du Québec, *Interprétation et jurisprudence : Loi sur les normes du travail, ses règlements et Loi sur la fête nationale*, en ligne : Cnt.gouv.qc.ca <www.cnt.gouv.qc.ca/guide-interpretation-et-jurisprudence> et dans lesquelles un chapitre porte sur les recours. Voir également Commission d'accès à l'information du Québec, *Cadre d'exercice de la médiation*, en ligne : Cai.gouv.qc.ca <www.cai.gouv.qc.ca/02_pour_le_citoyen/01_pdf/Cadre%20dexercice%20mediation.pdf>; Régie du logement du Québec, *Critères de fixation de loyer : Pourcentages applicables aux critères de fixation en 2009*, en ligne : Rdl.gouv.qc.ca <http://www.rdl.gouv.qc.ca/fr/pdf/Pourc_fix2009.pdf>; Commission des lésions professionnelles du Québec, *Le cadre d'exercice de la conciliation*, en ligne : Clp.gouv.qc.ca <www.clp.gouv.qc.ca/documentation/autres_documents/le_cadre_dexercice_de_la_conciliation.html>; Commission de la fonction publique du Québec, *Guide de la Commission de la Fonction publique, Expliquant les recours, comment les exercer et la médiation*, en-ligne : Cfp.gouv.qc.ca <www.cfp.gouv.qc.ca/content/view/37/84/>.

³ *Greater Vancouver Transportation Authority c. Fédération canadienne des étudiantes et étudiants — Section Colombie-Britannique*, [2009] 2 R.C.S. 295 (« *Greater Vancouver Authority* »). La juge en chef McLachlin et les juges Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron et Rothstein ont pris part au jugement. Le juge Bastarache n'a pas participé au jugement. La juge Deschamps a écrit les motifs. Le juge Fish a rédigé des motifs concordants. Soulignons immédiatement que le juge Fish a rédigé des motifs distincts des huit autres juges sur une question particulière, mais qu'il est d'accord avec tous les motifs et conclusions rédigés par la Juge Deschamps pour la majorité sur les questions que nous abordons dans ce texte. Pour cette raison, nous faisons référence à la « Cour » dans ce commentaire.

Transit, exploitent des réseaux de transport en commun en Colombie-Britannique.⁴ L'une des sources de revenus de ces commissions provient de la location des espaces publicitaires intérieurs et extérieurs de leurs autobus. En 2004, la Fédération canadienne des étudiantes et étudiants—Section Colombie-Britannique et la British Columbia Teachers' Federation veulent louer l'espace publicitaire sur les parois des autobus de ces commissions de transport.⁵ Ces dernières refusent leur demande au motif que la diffusion de ces messages est contraire à leurs politiques publicitaires qui excluent les messages publicitaires de nature politique :

Politique

[. . .]

2. Seule est acceptée la publicité qui communique de l'information sur des biens, des services, des messages d'intérêt public et des événements publics.

[. . .]

Conditions et restrictions

[. . .]

7. Est exclue toute publicité susceptible, au regard des normes sociales reconnues, d'offenser une personne ou un groupe de personnes ou de susciter la controverse.

[. . .]

9. Est exclue toute publicité qui promeut ou conteste une idéologie ou une philosophie politique, un point de vue, une politique ou une mesure, ou qui renseigne sur une assemblée, un rassemblement ou un événement politique, un parti politique ou la candidature d'une personne à une fonction politique ou à une charge publique.⁶

⁴ *Ibid.* aux paras 2–11.

⁵ Voici un exemple d'une publicité : la silhouette d'une foule assistant à un concert était accompagnée du texte suivant : « Inscrivez-vous maintenant. Renseignez-vous sur les enjeux. Votez le 17 mai 2005. ROCK THE VOTE BC.com. » [TRADUCTION]

⁶ *Ibid.* au para. 3. [TRADUCTION]

Dans l'action à l'origine du pourvoi, les fédérations d'étudiants et d'enseignants ont allégué que les articles 2, 7 et 9 des politiques des commissions de transport portaient atteinte à leur liberté d'expression garantie à l'al. 2*b*) de la *Charte*. À titre de réparation, elles ont demandé un jugement déclarant ces politiques inconstitutionnelles et inopérantes en se fondant sur l'art. 52 de la *Charte*.

Sous la plume de la juge Deschamps, la Cour suprême a conclu que le droit à la liberté d'expression des fédérations avait été violé par les politiques publicitaires des commissions de transport. Passant ensuite à l'analyse de l'article premier de la *Charte*, elle a statué, dans un premier temps, que les politiques en cause constituaient des règles de droit au sens de l'article premier (et aussi au sens de l'art. 52).

Cet arrêt est important car, pour la première fois, la Cour reconnaît le caractère de 'règle de droit' —au sens de l'article premier de la *Charte*— à une politique énoncée et appliquée par une entité gouvernementale (en l'espèce, une commission des transports). En conséquence de ce jugement, toute entité gouvernementale peut dorénavant justifier, du moins théoriquement, des limitations aux droits et libertés par le moyen d'une certaine catégorie de politiques. Cette catégorie, dorénavant appelée 'politique réglementaire' et distinguée de la catégorie 'politique administrative,' sera reconnue à titre de 'règle de droit' au sens de l'article premier de la *Charte* lorsqu'elle satisfera les critères de classification fixés par la Cour.

La première partie de ce texte est dédiée à l'examen de ces critères de classification. Dans la deuxième partie, nous transposons cette classification en droit administratif dans le but d'en faire une critique sur la base d'une comparaison avec le droit administratif français. En effet, le droit administratif français a une riche tradition juridique à cet égard qui date de 1954. Ainsi, faire état de ce droit peut fournir des assises aux juristes canadiens pour faciliter un développement plus structuré du phénomène des politiques dans notre droit administratif. En particulier, l'examen du droit français permet de dégager les différents régimes juridiques applicables ainsi que les conditions de validité pertinentes aux diverses catégories de politiques qui y sont reconnues.

I. LES CRITÈRES DE CLASSIFICATION DES POLITIQUES EN DROIT ADMINISTRATIF CANADIEN

Dans *Greater Vancouver Transportation Authority*, la Cour identifie d'abord trois critères de classification servant à identifier une 'règle de droit' au sens de l'article premier de la *Charte*. Il faut que l'adoption du texte soit autorisée par une loi (1^{er} critère), que le texte soit obligatoire et d'application générale (2^e critère) et suffisamment accessible et précis pour ceux qui y sont assujettis (3^e critère). C'est à partir de l'analyse de ces trois critères que la Cour détermine si les politiques des commissions de transport, qui sont en cause dans cette affaire, sont des 'règles de droit' au sens de l'article premier de la *Charte*.

Par la suite, la juge Deschamps pose la question suivante : quelle politique ou règle d'une entité gouvernementale satisfait à l'exigence de la restriction « par une règle de droit » ? Elle constate que les politiques gouvernementales ont des profils très variés. Ce premier constat était fort attendu, car depuis longtemps les politiques ont été classées dans une seule catégorie : celle de 'politique administrative' si on reprend l'expression de la Cour. La résultante de cette classification étant que toutes les politiques étaient intégrées, du moins *a priori*, dans la zone de l'infra-droit, sans que des distinctions de genres ou de catégories ne fussent faites.⁷ Sur ce point, la Cour constate d'abord qu'il existe des politiques valides qui « s'apparentent souvent, sur la forme et le fond, à des lois, des règlements et d'autres mesures législatives subordonnées ».⁸ Après l'étude de la jurisprudence, la Cour conclut qu'il faut dorénavant « distinguer entre une *règle de nature législative* et une *règle de nature administrative* ».⁹ C'est à ce stade que la juge Deschamps pose les prémisses sur lesquelles reposera la distinction entre les 'politiques réglementaires' et les 'politiques administratives.' Les premières satisfont aux trois critères énoncés plus haut, mais non les secondes.

⁷ France Houle, « La zone fictive de l'infra-droit : l'intégration des règles administratives dans la catégories des textes réglementaires » (2001) 47 R.D. McGill 161.

⁸ *Greater Vancouver Authority*, *supra* note 3 au para. 58.

⁹ *Ibid.*

A. L'AUTORISATION LÉGISLATIVE

Sur le premier critère, la Cour souligne que les restrictions examinées à un droit protégé par la *Charte* ne sont pas uniquement celles qui proviennent de lois, au sens strict du terme (lois, règlements et autres mesures législatives subordonnées). Elles comprennent aussi les restrictions qui *découlent* du libellé de la loi *ou* de ses conditions d'application. La Cour précise également qu'il n'est pas nécessaire, « pour l'application de l'article premier de la *Charte* », que ces « règles revêtent la forme de textes réglementaires ». Ces précisions sont importantes puisque la Cour prend notamment ses distances avec les arrêts *Friends of the Oldman River Society*¹⁰ et *Bell Canada*.¹¹

De *Friends of the Oldman River*, on se rappellera que la validité de lignes directrices en matière environnementale était en cause. Le principal motif invoqué pour appuyer la prétention d'invalidité était que l'emploi du terme 'directives' à l'article 6 de la *Loi sur le ministère de l'environnement* ne permettait pas l'adoption de textes réglementaires impératifs par le ministère. La Cour écrivait alors qu'il n'y avait pas de doute que le pouvoir d'adopter des textes réglementaires impératifs devait être prévu dans la loi habilitante. En l'espèce, elle jugea que les lignes directrices étaient valides parce qu'il ne s'agissait pas de textes qui étaient *simplement* autorisés par une loi, mais de textes qui devaient être officiellement adoptés par 'arrêté' et promulgués en vertu de l'art. 6 sur approbation du gouverneur en conseil. Bien que la Cour n'ait qu'indirectement fait référence au processus réglementaire, l'impression qui se dégage des motifs dans cet arrêt est que le processus formel qui a été suivi pour émettre les lignes directrices, notamment le fait qu'elles aient été approuvées par le gouverneur en conseil, a été jugé compatible avec le processus établi par la *Loi sur les textes réglementaires*.¹²

Dans l'arrêt *Bell Canada*, il s'agissait de directives émises par un organisme administratif, la Commission canadienne des droits de la personne, et s'imposant impérativement à un autre type d'organisme décentralisé exerçant une fonction purement juridictionnelle, soit le Tribunal canadien des droits de la personne. Encore ici, le législateur avait expressément permis la prise de directives par la Commission – il

¹⁰ *Friends of the Oldman River Society*, *supra* note 1.

¹¹ *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*, [2003] 1 R.C.S. 884.

¹² *Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. 1985, c. S-22.

autorisait la création de directives impératives tant pour cette dernière que le Tribunal. Finalement, les directives devaient être établies en conformité avec le processus réglementaire établi par la *Loi sur les textes réglementaires*.

Dans *Greater Vancouver Authority*, la juge Deschamps a conclu que les politiques contestées étaient autorisées par la loi.

Ce qui est particulièrement intéressant dans l'analyse de la juge est l'interprétation très large qu'elle donne aux pouvoirs légaux attribués aux commissions de transport. En effet, elle s'appuie sur l'alinéa 3(1)c) de la *British Columbia Transit Act* qui autorise le conseil d'administration de BC Transit :

« . . . à saisir des occasions d'affaires et à participer à des entreprises commerciales à l'égard de ces réseaux, ainsi que des biens et des ressources de la commission », sous réserve de l'approbation du ministre.

Et sur l'alinéa 4(4)e) de la Loi qui dispose que le conseil d'administration :

« surveille l'administration de la commission [de transport] et peut . . . par voie de résolution . . . établir des règles relatives à l'exercice de ses activités ». ¹³ [TRADUCTION]

Quant au conseil d'administration de TransLink, la juge constate qu'il est investi d'un pouvoir semblable à celui de BC Transit puisque le par. 2(4) de la *Greater Vancouver Transportation Authority Act* édicte que :

La commission peut exploiter une entreprise et, notamment, conclure des contrats ou d'autres arrangements, prendre des règlements, adopter des résolutions, établir d'autres documents ou ester en justice sous un nom prescrit par règlement du lieutenant-gouverneur en conseil, auquel cas la mesure est valable et lie la commission comme si elle l'avait prise sous son propre nom. ¹⁴ [TRADUCTION]

Du texte de ces dispositions législatives, la juge Deschamps conclut que les lois habilitantes des deux commissions de transport attribuent à leur conseil d'administration « un pouvoir discrétionnaire

¹³ *Greater Vancouver Authority*, *supra* note 3 au para. 68.

¹⁴ *Ibid.* au para. 69.

étendu d'adopter des règles régissant l'exercice de ses activités ». ¹⁵ Enfin, la Cour poursuit son raisonnement en précisant que la preuve versée au dossier montre que les politiques ont été « adoptées après examen » par le conseil d'administration de chacune des deux entités, de sorte qu'elles « semblent » (verbe utilisé par la juge) avoir été adoptées de manière formelle. ¹⁶

Cette opinion de la Cour appelle trois commentaires.

Le premier commentaire est qu'il faut noter que nulle part dans les textes législatifs il n'est fait mention de politiques ou de tout autre texte semblable (directives, guides, manuels, etc.). Ceci contraste avec les dispositions en cause dans les arrêts *Friends of the Oldman River* et *Bell Canada*.

Dans *Greater Vancouver Authority*, le législateur autorise la prise de règles et de résolutions, textes dont le caractère réglementaire est clairement reconnu en droit canadien, ce qui n'est pas le cas des politiques, du moins *a priori*. Pourtant, la Cour déduira de ces dispositions législatives que la prise de textes, telles des politiques (de portée générale et obligatoires), est formellement valide. En somme, la 'simple autorisation législative' générale de prendre des règles suffit pour émettre des politiques 'réglementaires.' Par conséquent, il semble bien que la Cour soit prête à aller loin dans l'interprétation des dispositions législatives autorisant les organismes de l'Administration publique à énoncer de la 'législation subordonnée,' plus loin même que ne l'autorise la *Loi sur les textes réglementaires* qui exige que le législateur fédéral autorise explicitement la prise d'un texte spécifique (règlements, règles, résolutions, politiques, directives, listes, etc.). ¹⁷

Cette nouvelle optique de la Cour est souhaitable, car de nombreuses politiques ont des effets réglementaires (en tout ou en partie)

¹⁵ *Ibid.* au para. 70.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Loi sur les textes réglementaires*, *supra* note 13, art. 2(1)a) : « « texte réglementaire » a) Règlement, décret, ordonnance, proclamation, arrêté, règle, règlement administratif, résolution, instruction ou directive, formulaire, tarif de droits, de frais ou d'honoraires, lettres patentes, commission, mandat ou autre texte pris : (i) soit dans l'exercice d'un pouvoir conféré sous le régime d'une loi fédérale, avec autorisation expresse de prise du texte et non par simple attribution à quiconque — personne ou organisme — de pouvoirs ou fonctions liés à une question qui fait l'objet du texte, (ii) [...] ». [Nous soulignons.]

compatibles avec une mise en œuvre efficace (pour atteindre les objectifs du législateur) et efficiente (pour atteindre ces objectifs dans un rapport raisonnable entre les avantages et les inconvénients, notamment les coûts). Avant *Greater Vancouver Transportation Authority*, la seule issue possible pour un juge placé devant une ‘politique réglementaire’ (dont la prise de texte n’était pas explicitement autorisée par le législateur) était de la déclarer invalide ou de refuser de reconnaître son caractère obligatoire lorsqu’il la jugeait opportune. Il s’agissait alors de la classer dans la catégorie des ‘politiques administratives’ pour ne pas avoir à la contrôler et à l’annuler pour incompétence. Bien sûr, il faudra voir comment la jurisprudence évoluera dans l’avenir sur ce point, mais il reste que la Cour signale un virage théorique important sur les formes légales que peuvent revêtir les actes réglementaires valides. En somme, ce critère ouvre des horizons larges sur le plan de l’interprétation des dispositions attributives de pouvoir d’émettre des ‘politiques réglementaires’ et dont les ramifications, encore très floues, se préciseront au fil du temps.

Le deuxième commentaire est que le ‘pouvoir discrétionnaire’ auquel la Cour fait référence est celui d’émettre différents types de normes pour régir des activités. On parle de formes normatives ici. On ne fait pas référence au pouvoir de prendre des décisions dans l’intérêt public (la normativité matérielle). On verra dans la deuxième partie que cette distinction est fondamentale lorsqu’il s’agit de distinguer différents types de politiques en droit administratif français.

Le troisième commentaire porte sur la procédure. Contrairement à *Friends of the Oldman River* et *Bell Canada*, la Cour opte pour un formalisme procédural minimal et très souple. Elle rappelle néanmoins l’importance de la consultation et des délibérations dans le processus d’élaboration de normes dans un système démocratique. Lorsqu’un titulaire de charge publique, exerçant une charge administrative de direction, veut émettre des politiques qui auront la force et la portée d’un acte réglementaire, il ne pourra pas agir seul en prétextant qu’il possède l’autorité législative pour ce faire.

Enfin, la Cour conclut que —de l’application de ce premier critère— il « paraît logique que le législateur —qui autorise l’adoption de règles par une entité gouvernementale— veuille également, sauf indication contraire, que ces règles soient obligatoires ».¹⁸ Il ne s’agit donc ici que d’une présomption simple.

¹⁸ *Greater Vancouver Authority*, *supra* note 3 au para. 71.

Bien que la Cour devra clarifier quelles sont les ‘indications contraires’ (en souhaitant qu’elle ne s’arrête pas qu’aux considérations linguistiques, telles l’usage de termes impératifs plutôt que permissifs), pertinentes aux fins de l’analyse, ce passage est néanmoins important car un juge pourra dorénavant mettre plus clairement l’accent sur les pouvoirs législatifs conférés à l’entité gouvernementale et moins sur le texte de la politique tel qu’adopté par cette dernière. En somme, la doctrine de l’entrave à la discrétion –du moins dans sa version très formelle et mettant l’accent uniquement sur le langage utilisé dans le texte de la politique– perd sa pertinence analytique dans le cadre d’un litige dans lequel la validité d’une politique réglementaire est attaquée. On verra à l’aide du droit français que cette solution est juridiquement bien fondée compte tenu des catégories de ‘politiques’ reconnues en droit administratif français. En effet, nous verrons que la doctrine de l’entrave à la discrétion n’est pertinente en droit administratif français que lorsque la validité d’une catégorie (et d’une seule) de ‘politique administrative’ est attaquée.

B. LA NORME GÉNÉRALE ET OBLIGATOIRE

Commençons l’examen des motifs relatifs au critère de la portée générale de la politique puisqu’il ne pose pas problème. En effet, la plupart des politiques n’ont pas vocation particulière. Comme la Cour le constate, plusieurs politiques ont en effet cette vocation de fixer des règles de portée générale. En fait, la plupart de ces politiques ont pour vocation de s’appliquer à toute personne.¹⁹ En revanche, les difficultés surgissent avec le second critère : le caractère obligatoire. Les motifs de la Cour sur la notion d’impérativité (‘obligatorité’) ne sont pas des plus limpides et la portée de ce critère devra être clarifiée dans des jugements ultérieurs puisqu’il s’agit du critère essentiel à la classification. En effet, de cette classification découleront les conditions de validité (telle l’autorisation législative) et le régime juridique (notamment les droits procéduraux des administrés).

Pour bien comprendre les difficultés d’application du critère, reprenons quelques passages du jugement. La Cour fait référence aux délégations de pouvoir à une entité gouvernementale « aux fins précisément d’adopter des règles obligatoires d’application générale établissant *les droits et les obligations* des personnes qui y sont

¹⁹ *Ibid.* au para. 72.

assujetties ». ²⁰ Plus loin, elle écrit que les politiques des commissions ne sont pas de nature administrative « puisqu'elles ne sont pas destinées à une application interne comme guide d'interprétation de « règles » établies par le régime législatif ». ²¹ En effet, elle définit la notion de 'politique administrative' comme étant des politiques qui revêtent un caractère informel ou purement interne : « ces politiques constituent essentiellement des lignes directrices ou des guides d'interprétation ». Par conséquent, elles ne constituent pas des règles juridiques. ²²

Ce qu'il faut comprendre c'est que le caractère obligatoire de la politique se déduit de sa nature, de son objet. La règle juridique est celle qui établit des droits ou des obligations : celle qui innove en modifiant l'ordonnement juridique.

En l'espèce, la Cour conclut que les politiques des commissions instituent des règles établissant les droits des personnes qui y sont assujetties. Ce constat est indéniable. La Cour a donc choisi le bon dossier pour introduire la catégorie des 'politiques réglementaires,' car faire accepter l'idée que des politiques issues de l'Administration publique puissent avoir un objet autre que l'interprétation et puissent, de fait, être une source de droit ou d'obligation pour les administrés — sans que les conditions strictes de *Friends of the Oldman River* ou *Bell Canada* ne fussent respectées— était audacieux. À cet égard, il faut saluer la Cour et la juge Deschamps pour avoir osé traverser le Rubicon puisque ce passage est crucial pour le développement du droit administratif contemporain et du contentieux relatif aux politiques. ²³

Mais au-delà de ces considérations de politique judiciaire, qui s'avèrent très importantes lorsqu'il s'agit de modifier des principes généraux de droit sur la reconnaissance et la validité des actes réglementaires, la distinction entre 'interprétation' et 'innovation' n'est pas sans comporter son lot de difficultés, comme le montre le droit administratif français. En effet, le Conseil d'État français a appliqué cette distinction pendant près d'un demi-siècle, ²⁴ mais les critiques de la

²⁰ *Ibid.* au para. 64.

²¹ *Ibid.* au para. 72.

²² *Ibid.* au para. 58.

²³ France Houle, *Les règles administratives et le droit public : aux confins de la régulation juridique*, Cowansville (Qc), Éditions Yvon Blais, 2001.

²⁴ *Institution Notre-Dame de Kreisker* (29 janvier 1954), C.E. n° 07134, en ligne : Conseil-etat.fr www.conseil-etat.fr/cde/fr/base-de-jurisprudence/ (« *Institution Notre-Dame de Kreisker* »).

doctrine française ont eu raison de ce critère de classification, lequel a finalement été abandonné en 2002.²⁵

C. LA NORME ACCESSIBLE ET PRÉCISE

Sur ce point, l'analyse de la Cour est brève. La juge Deschamps constate d'abord que les politiques peuvent être consultées par tout membre du grand public désireux de se servir des autobus des commissions de transport comme support publicitaire.²⁶ Ce critère n'est pas très contraignant en pratique puisque les politiques, tant réglementaires qu'administratives, sont aujourd'hui beaucoup plus accessibles qu'elles ne l'étaient auparavant. Sur ce point, mentionnons qu'au Québec, le législateur s'est prononcé sur l'obligation d'accessibilité avec l'adoption de la *Loi sur la justice administrative*.²⁷ En effet, l'art. 4, 4^e alinéa de la Loi édicte :

4. L'Administration gouvernementale prend les mesures appropriées pour s'assurer:

4° que les directives à l'endroit des agents chargés de prendre la décision sont conformes aux principes et obligations prévus au présent chapitre et qu'elles peuvent être consultées par l'administré.

Ajoutons aussi que l'informatique joue un rôle déterminant dans la dissémination de cette information. En effet, un examen de plusieurs sites web d'organismes centraux et décentralisés permet de constater que l'Administration publique donne un accès nettement plus grand à ses politiques, qu'il y a quinze ou vingt ans.

Sur la question de la précision, la juge Deschamps a également trouvé que les politiques satisfont ce critère puisqu'elles distinguent clairement les genres de publicité qui sont acceptés (les publicités au contenu commercial) des publicités qui sont refusées (les publicités au contenu politique). Encore ici, ce critère n'apparaît pas particulièrement contraignant. Dans un système organisé sur le modèle de la hiérarchie des normes, les normes inférieures ont pour fonction de préciser le sens et la

²⁵ *Mme Duvignères* (18 décembre 2002), C.E., en ligne : Conseil-etat.fr <<http://www.conseil-etat.fr/cde/node.php?articleid=1323>> (« *Mme Duvignères* »).

²⁶ *Greater Vancouver Authority*, *supra* note 3 au para. 73.

²⁷ *Loi sur la justice administrative*, L.R.Q., c. J-3.

portée d'une disposition législative ou encore constitutionnelle (notamment les droits et libertés garantis dans les chartes). Un grand nombre de politiques (tant réglementaires qu'administratives) s'inscrivent dans la hiérarchie des normes et elles renforcent bien souvent le principe de la primauté du droit. En conséquence, elles devraient être reconnues comme faisant partie de l'ordre juridique et, par conséquent, être assujetties au contrôle judiciaire.

Au terme de ses motifs, la juge Deschamps conclut que les politiques publicitaires des commissions de transport sont de nature réglementaire. Par conséquent, le droit des fédérations à la liberté d'expression a donc été restreint « par une règle de droit » au sens de l'article premier de la *Charte*. Cette conclusion lui permet de poursuivre son analyse pour répondre à la question de savoir si ces règles de droit restreignent le droit à la liberté d'expression « dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ». Elle répondra par la négative à cette question. Au final, elle disposera en déclarant les politiques publicitaires inopérantes dans la mesure de leur incompatibilité avec la *Charte* en se fondant sur l'art. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.²⁸

En introduisant la distinction entre 'politique administrative' et 'politique réglementaire' pour les fins de l'application de l'article premier de la *Charte*, la Cour développe non seulement le droit constitutionnel, mais aussi le droit administratif. En effet, il n'est pas souhaitable de fixer des critères distincts pour définir un même concept, celui de 'règle de droit,' selon que l'on se situe dans un domaine ou l'autre du droit. Une telle incohérence serait difficile, sinon impossible à soutenir en théorie du droit et ne favoriserait pas l'unité (de l'une des composantes de base) du droit public canadien. En conséquence, il est permis de déduire que la nouvelle classification 'politiques réglementaires/politiques administratives' sera aussi utilisée dans un litige de droit administratif. Mais est-ce que cette classification est souhaitable ? Pour répondre à cette question, le droit administratif français fournit d'excellentes pistes de réflexion.

²⁸ *Greater Vancouver Authority*, supra note 3 au para. 90.

II. LA CLASSIFICATION DES ‘POLITIQUES’ EN DROIT FRANÇAIS

Tout d’abord, il faut préciser pour fins de clarté qu’en droit français, la notion de ‘politique’ n’est pas utilisée pour décrire le phénomène de l’activité normative de l’Administration publique. Ce qui est heureux, car le concept de ‘politique’ recoupe déjà plusieurs sens qui ont peu à voir avec la gestion administrative publique. En droit français, les notions de ‘directives’ et de ‘circulaires’ sont utilisées et font référence à des formes de normativité générale et impersonnelle qui sont distinctes quant à leurs objets. Dans cette section, nous examinons chacune de ces deux catégories, en exposant d’abord quels sont les critères de classification utilisés en droit français, puis en précisant les conditions de validité et le régime juridique qui leur sont applicables.

A. LES DIRECTIVES

Lorsque la Cour suprême fait référence à la notion de ‘politique administrative,’ elle semble bien vouloir regrouper deux types de normes. Les premières comprennent celles qui établissent des directives d’orientation lors de l’exercice du pouvoir discrétionnaire. Le concept de ‘pouvoir discrétionnaire’ réfère ici à un pouvoir relatif à la substance et non à la forme de la normativité. Il s’agit donc ici du pouvoir de décision dans l’intérêt public. Ce pouvoir peut être exprimé de différentes façons dans les législations : ‘prendre les décisions qui à son avis...,’ ‘prendre des décisions pour des motifs humanitaires,’ etc. En droit français, ce type de ‘politique administrative’ est exclusivement nommé ‘directives.’

Le deuxième type de ‘politique administrative’ est celui par lequel l’Administration publique établit des guides d’interprétation des règles de droit. En droit français, ce type de politique administrative est nommé ‘circulaire.’ Nous en discuterons dans la section suivante. Pour le moment, concentrons-nous sur la notion de ‘directives’ en droit français : sa définition, ses conditions de validité et son régime juridique.

i. LA DÉFINITION

C'est en 1970, dans l'arrêt *Crédit foncier de France*,²⁹ que le Conseil d'État reconnaît pour la première fois l'existence de la directive.

La directive permet à une autorité administrative, disposant d'un pouvoir discrétionnaire, de définir à l'avance, sans renoncer à exercer ce pouvoir, les orientations générales suivant lesquelles elle l'exercera. En attribuant un pouvoir discrétionnaire, le législateur a cru nécessaire de laisser à l'autorité une marge d'appréciation afin qu'elle puisse s'adapter de façon constante aux fluctuations de la conjoncture. Les autorités administratives françaises peuvent donc codifier les motifs qu'elles sont susceptibles d'invoquer lorsqu'elles rendent des décisions individuelles affectant les droits et les intérêts des administrés, en définissant à l'avance les conditions auxquelles l'octroi de tel ou tel avantage est subordonné, par exemple. Il s'agit alors d'apprécier au mérite si une demande est faite dans l'intérêt public. La directive porte sur le contenu des décisions à prendre et non sur les interprétations des textes constitutionnels, législatifs ou réglementaires. En droit français, les interprétations sont élaborées dans des circulaires.

Un bon exemple de directive au sens français en droit canadien est celui des guides opérationnels du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration portant sur les orientations décisionnelles susceptibles d'être adoptées par les fonctionnaires qui ont charge de prendre des décisions pour des motifs humanitaires en application de l'art. 25 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.³⁰

Bref, la directive en droit administratif français a pour unique vocation de fixer, à l'avance, une ligne de conduite, une doctrine quant au contenu des décisions à prendre. Elles interviennent lorsque le législateur a attribué à une autorité administrative le pouvoir de choisir quelles sont les 'meilleures' décisions individuelles à prendre dans une situation

²⁹ *Crédit foncier de France* (11 décembre 1970), C.E. n° 78880, en ligne : Conseil-etat.fr <www.conseil-etat.fr/cde/fr/base-de-jurisprudence/>.

³⁰ *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, c. 27, art 25(1) : « Le ministre doit, sur demande d'un étranger se trouvant au Canada qui est interdit de territoire ou qui ne se conforme pas à la présente loi, et peut, de sa propre initiative ou sur demande d'un étranger se trouvant hors du Canada, étudier le cas de cet étranger et peut lui octroyer le statut de résident permanent ou lever tout ou partie des critères et obligations applicables, s'il estime que des circonstances d'ordre humanitaire relatives à l'étranger — compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant directement touché — ou l'intérêt public le justifient ». [Nous soulignons.]

donnée, le mot ‘meilleures’ faisant référence ici aux décisions prises dans l’intérêt public.

ii. LES CONDITIONS DE VALIDITÉ

Trois conditions de validité de la directive dominant en droit administratif français.

- La directive peut être émise sur attribution implicite de pouvoir

L’autorité administrative peut, en l’absence de texte lui donnant une véritable compétence réglementaire, émettre des directives. En droit français, l’attribution implicite de prendre des directives repose sur le pouvoir de gestion interne du titulaire de charge publique placé à la tête de l’organisme et, qui de ce fait s’est vu conférer le pouvoir d’organiser les services publics placés sous ses ordres.

- La directive doit être adaptée au but et à la raison d’être du pouvoir discrétionnaire attribué à l’autorité administrative

La directive ne doit pas ajouter aux lois et règlements en vigueur ni les méconnaître. Enfin, l’autorité administrative doit tenir compte de considérations pertinentes lorsqu’elle rédige sa directive et agir de bonne foi, dans le respect de la lettre et de l’esprit de la loi.

- La directive ne peut entraver l’exercice de la discrétion

Une autorité chargée d’appliquer un règlement ne peut décider contrairement à celui-ci que si et dans la mesure où le règlement lui en ouvre la possibilité. Cependant, lorsque l’autorité possède un pouvoir discrétionnaire et qu’elle le structure par le moyen d’une directive, elle ne peut que fixer une orientation générale à suivre. Elle ne peut pas priver l’autorité chargée d’appliquer la loi de son pouvoir d’apprécier chaque cas au mérite. Elle a l’obligation d’individualiser la solution retenue. Si la directive prive l’autorité de son pouvoir d’appréciation, elle entrave l’exercice de son pouvoir discrétionnaire. En conséquence, elle agit illégalement. Il s’ensuit que contrairement au règlement, l’autorité administrative peut déroger à l’orientation fixée dans la directive.

iii. LE RÉGIME JURIDIQUE

Puisque la directive n'édicte pas de dispositions impératives privant les autorités administratives de leur liberté d'appréciation, elle ne modifie pas en soi la situation juridique des administrés. La directive n'a donc pas d'effet direct sur les droits et les intérêts des administrés. Aussi, pour le juriste français, la directive 'ne fait pas grief' et, par conséquent, elle n'est pas susceptible d'un recours en excès de pouvoir (dans la mesure, bien sûr, où elle remplit les conditions de validité). La situation juridique des administrés ne sera modifiée qu'après l'édiction d'une décision les concernant (prise sur la base de la directive). C'est alors que les directives ont des effets indirects sur les administrés.

Le premier effet indirect survient du fait que la directive est *opposable* aux administrés. En effet, bien que le principe de l'égalité de traitement domine la réflexion entourant le régime juridique de la directive en droit français, deux considérations permettent à l'autorité administrative d'établir des différences dans le traitement des cas : (1) lorsqu'elle peut invoquer des motifs tirés des particularités de l'affaire; (2) lorsqu'elle peut invoquer des motifs d'intérêt général. Si aucune de ces deux considérations n'est présente dans un dossier donné, l'autorité administrative *doit* décider conformément à l'orientation définie par la directive et lorsqu'elle le fait, le juge estimera qu'il *n'y a pas d'erreur de droit*.

Le deuxième effet indirect existe du fait que la directive est *invocable* par les administrés. En effet, ces derniers peuvent invoquer la directive devant une cour de justice pour contester les décisions prises à leur égard. Ils doivent démontrer que les décisions individuelles qui ont été rendues par l'Administration ne sont pas justifiées au regard de la directive dont elles procèdent : en somme, que l'autorité administrative a eu tort d'invoquer une différence de traitement.

B. LES CIRCULAIRES

L'autre catégorie de 'politiques administratives' regroupe les politiques interprétatives. En droit français, elles sont nommées circulaires interprétatives. C'est dans le contexte de la théorie sur la circulaire que le Conseil d'État a d'abord proposé la distinction entre 'circulaires réglementaires' et 'circulaires interprétatives' en 1954.

i. LA DÉFINITION

Les circulaires sont des actes de portée générale adressées par des chefs de service à leurs agents pour leur indiquer la manière d'interpréter et d'appliquer les dispositions des lois et des règlements. Puisqu'elles ne sont pas, en principe, créatrices de droits et de devoirs à l'égard des administrés, il ne s'agit pas d'actes faisant grief en droit administratif français.

Cependant, dans *Institution Notre-Dame de Kreisker*,³¹ le Conseil d'État a reconnu que parfois, sous le prétexte d'interpréter une norme de nature législative, le texte d'une circulaire ajoute de nouvelles règles de droit. Le Conseil d'État s'est alors dit d'avis que l'interprétation « active » transforme la circulaire qui devient alors 'réglementaire.' Du fait de ce statut, elle fait alors grief et est soumise au recours pour excès de pouvoir. En conséquence, depuis l'arrêt *Institution Notre-Dame de Kreisker*, le Conseil d'État analyse la validité des circulaires en distinguant entre les 'circulaires interprétatives' et les 'circulaires réglementaires.'

Cette classification a été fortement critiquée puisqu'elle était basée sur le postulat selon lequel l'interprétation ne change pas l'état du droit. En droit contemporain, il est largement admis que les règles de nature législative comportent plusieurs sens possibles. En conséquence, lorsqu'une autorité administrative interprète une loi ou un règlement, elle lui ajoute nécessairement quelque chose. En d'autres termes, l'interprétation pure n'existe pas. Étant, par principe, toujours créatrice de droit, le juge devrait admettre la recevabilité du recours dirigé contre les circulaires interprétatives sans effectuer une classification au préalable. L'objectif qui est visé ici est d'éviter que le juge administratif fasse une classification pour des raisons d'opportunité : s'il ne veut pas annuler la circulaire parce qu'il l'a jugée adéquate, il la qualifiera d'interprétative; dans le cas contraire, il la qualifiera de réglementaire.

La distinction entre 'circulaire interprétative' et 'circulaire réglementaire' s'est appliquée entre 1954, année où le Conseil d'État rendait décision dans l'affaire *Institution Notre-Dame de Kreisker*, et 2002, année où il rendait celle dans l'affaire *Mme Duvignères*.³² Dans ce dernier arrêt, le Conseil d'État substitue à la distinction 'circulaire interprétative/circulaire réglementaire' celle entre la 'circulaire

³¹ *Institution Notre-Dame de Kreisker*, supra note 25.

³² *Mme Duvignères*, supra note 26.

impérative/circulaire non impérative.’ Ainsi, plutôt que fonder la distinction sur l’objet de la circulaire, le Conseil d’État examine dorénavant son effet.

Depuis l’arrêt *Mme Duvignères*, le juge examine si la circulaire est dénuée de caractère impératif : dans ce cas, elle ne fait pas grief et elle ne peut pas être soumise au recours pour excès de pouvoir. Lorsqu’elle contient des dispositions impératives, elle fait grief et peut être déférée devant le juge de l’excès de pouvoir. Pour être identifiée comme circulaire interprétative impérative, la circulaire doit affecter de manière suffisamment ferme et précise l’ordonnancement juridique et donc la situation juridique des administrés. Autrement dit, elle doit comporter des dispositions visant à créer des droits ou obligations *ou* imposer une interprétation du droit applicable lors du processus décisionnel. Ainsi, les circulaires interprétatives seront considérées non impératives lorsque le texte expose ou commente une politique ou une jurisprudence.

ii. LES CONDITIONS DE VALIDITÉ

Selon l’ancienne distinction entre circulaire réglementaire et circulaire interprétative, la circulaire était qualifiée de réglementaire lorsque le juge était d’avis qu’il y avait erreur d’interprétation. En effet, elle devenait réglementaire puisqu’elle prescrivait l’application de règles nouvelles, différentes des normes existantes. Il s’ensuivait que la circulaire n’était interprétative que si elle interprétait correctement le texte appliqué.

Avec la nouvelle distinction proposée par l’arrêt *Mme Duvignères*, les chefs d’illégalité d’une circulaire interprétative impérative sont décomposés en distinguant : (1) la fixation d’une règle nouvelle; (2) la réitération d’une norme illégale ou contraire à des normes supérieures.

Comme pour tout acte administratif, le pouvoir d’une autorité administrative d’émettre une circulaire interprétative dépend de sa compétence législative. Est-ce que l’autorité a compétence pour interpréter le droit que l’organisme public doit mettre en œuvre par des dispositions impératives à caractère général ? En droit administratif français, une autorité détient cette compétence dans deux cas : (1) lorsqu’elle s’adresse aux fonctionnaires du service placés sous son autorité hiérarchique; (2) lorsqu’elle s’adresse aux administrés pour leur indiquer, par avance, l’interprétation qu’elle entend retenir quant à l’application du droit qu’elle doit mettre en œuvre. Quant à la forme ou à

la procédure à suivre pour créer des circulaires interprétatives, il n'y a aucune règle à respecter. Quant à la légalité interne, il y aura violation de la loi quand l'Administration interprétera mal le texte qu'elle prescrit d'appliquer et erreur de droit quand elle prescrira l'application d'un texte illégal. Hormis ces deux cas, la circulaire interprétative impérative sera jugée valide.

iii. LE RÉGIME JURIDIQUE DE LA CIRCULAIRE INTERPRÉTATIVE IMPÉRATIVE

La circulaire interprétative impérative peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. En revanche, elle n'est ni opposable, ni invocable. En effet, si elle interprète inexactement l'état du droit, elle est illégale. Si elle interprète correctement le droit, il est alors inutile pour l'Administration de l'opposer à l'administré, et pour l'administré de l'invoquer devant le juge, puisque le texte de loi qui a été interprété suffit. En effet, la circulaire fait alors simplement état du droit positif.

CONCLUSION

Le jugement de la Cour suprême dans l'affaire *Greater Vancouver Authority* était fort attendu, car la question de savoir si une politique peut être considérée comme une règle de droit au sens de l'article premier « n'a pas été tranchée de manière définitive »³³ dans les arrêts *Comité pour la république du Canada*³⁴ et *Little Sisters*.³⁵ Ce que ces arrêts précédents dénotent cependant est, comme la Cour le souligne, une préoccupation grandissante à l'égard des politiques émanant d'entités gouvernementales.³⁶ C'est pour cette raison que la Cour a voulu éclaircir les principes de droit applicables à la classification des politiques. Il faut s'en réjouir car le phénomène des politiques (expression qui n'est pas très heureuse en droit, compte tenu de ses liens trop étroits avec la science politique) n'est pas uniforme et unifonctionnel, mais plutôt multiforme et

³³ *Greater Vancouver Authority*, *supra* note 3 au para. 61.

³⁴ *Comité pour la République du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139, à la p. 164 (juge Lamer); à la p. 244 (juge McLachlin).

³⁵ *Little Sisters Book and Art Emporium c. Canada (Ministre de la Justice)*, [2000] 2 R.C.S. 1120, au para. 85.

³⁶ *Greater Vancouver Authority*, *supra* note 3 au para. 63.

multifonctionnel.³⁷ En outre, il constitue dans une très forte proportion une manifestation non négligeable du développement de l'Administration publique vers une plus grande maturité juridique : celle qui renforce le principe de la primauté du droit.

Ce jugement est significatif et ses effets se feront sentir au-delà du contentieux constitutionnel pour s'étendre au contentieux administratif. En effet, avant cet arrêt, la 'politique réglementaire' était généralement traitée avec beaucoup de méfiance par les cours de justice qui y voyaient une tentative détournée des entités gouvernementales de prendre des règlements sans y être explicitement et spécifiquement autorisées. La tendance judiciaire était donc de déclarer invalide ces politiques à portée obligatoire au motif qu'elles entravaient l'exercice du pouvoir discrétionnaire attribué par le législateur à l'entité gouvernementale émettrice de la directive contestée.³⁸ Avec l'arrêt *Greater Vancouver Authority*, les juges possèdent maintenant une marge de manœuvre plus élargie pour analyser et comprendre le rôle et la fonction d'une politique dans le système administratif duquel elle émane. Ce faisant, la Cour suprême sonne le glas aux analyses strictement formelles et clairement inadaptées au contexte contemporain dans lequel évolue le droit administratif canadien.

Au-delà de la politique réglementaire, il reste maintenant à développer le droit administratif sur les politiques administratives. Il serait utile de distinguer, comme il est fait dans le droit administratif français, entre les 'directives' (mettant en œuvre des orientations de fond eu égard à l'exercice du pouvoir discrétionnaire) et les circulaires (qui interprètent les règles de droit positif). À cet égard, il existe déjà dans le droit administratif canadien des principes très similaires à ceux appliqués aux directives en droit français. En revanche, il n'existe pas de principes clairs sur les conditions de validité et sur le régime juridique gouvernant les circulaires interprétatives impératives et non impératives en droit canadien. Cependant, il existe des fondements sur lesquels la Cour pourrait s'appuyer. En effet, la jurisprudence relative aux bulletins d'interprétation en matière fiscale constituerait un exemple typique.

³⁷ France Houle et Lorne Sossin, « Tribunals and Guidelines: Exploring the Relationship Between Fairness and Legitimacy in Administrative Decision-Making » (2006) 49:3 *Canadian Public Administration* 282.

³⁸ Voir par exemple : *Dlugosz c. P.G. Québec*, [1987] R.J.Q. 2312 (C.A.Q.); *Ainsley Financial Corp. v. Ontario Securities Commission* (1994), 121 D.L.R. (4th) 79 (C.A. Ont.).

Enfin, lorsqu'un tribunal s'est vu attribuer un pouvoir exprès de prendre des règles, les politiques émises sur le fondement de ce pouvoir pourront être présumées lier les décideurs, à moins qu'il n'y ait quelque indication à l'effet contraire dans le texte de la politique ou de la loi.

³⁹ *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.* [1990] 1 R.C.S. 282; *Thamotharem supra* note 1.