

Société de l'assurance automobile du Québec *Appellant*

v.

Yvan Cyr and 9052-0479 Québec Inc. (Centre de vérification mécanique de Montréal) *Respondents*

INDEXED AS: SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC v. CYR

Neutral citation: 2008 SCC 13.

File No.: 31657.

2007: October 18; 2008: March 28.

Present: McLachlin C.J. and Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron and Rothstein JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Administrative law — Procedural fairness — Distinction between private and public actions of public administration — SAAQ entering into contract with mechanical inspection centre to carry out, on its behalf, inspection of road vehicles and to issue certificates of mechanical inspection — Contract appendix designating centre employee as accredited mechanic for purposes of execution of contract — Appendix signed by SAAQ, centre and employee — Employee's accreditation subsequently revoked by SAAQ — Act respecting administrative justice requiring Quebec government bodies to comply with procedural fairness in their discretionary decision-making processes — Whether centre employee entitled to procedural fairness with respect to SAAQ's decision to revoke his accreditation — Whether relationship established by appendix between centre employee and SAAQ precluded application of principles of public law — Act respecting administrative justice, R.S.Q., c. J-3, s. 5 — Highway Safety Code, R.S.Q., c. C-24.2, s. 520.

Pursuant to s. 520 of the *Highway Safety Code* (“HSC”), the Société de l'assurance automobile du Québec (“SAAQ”) entered into a contract with CVMM to carry out, on its behalf, the mechanical inspection of road vehicles. Appendix A-1 of the contract designated

Société de l'assurance automobile du Québec *Appelante*

c.

Yvan Cyr et 9052-0479 Québec Inc. (Centre de vérification mécanique de Montréal) *Intimés*

RÉPERTORIÉ : SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC c. CYR

Référence neutre : 2008 CSC 13.

N° du greffe : 31657.

2007 : 18 octobre; 2008 : 28 mars.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron et Rothstein.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit administratif — Équité procédurale — Distinction entre les actions privées et publiques d'une autorité publique — Contrat conclu par la SAAQ avec un centre de vérification mécanique pour qu'il effectue, pour son compte, la vérification des véhicules routiers et délivre des certificats de vérification mécanique — Employé du centre désigné comme mécanicien accrédité pour l'exécution du contrat dans une annexe du contrat — Annexe signée par la SAAQ, le centre et l'employé — Accréditation de l'employé révoquée ultérieurement par la SAAQ — Loi sur la justice administrative obligeant les ministères et organismes gouvernementaux québécois à agir conformément aux règles de l'équité procédurale dans les processus décisionnels qui relèvent de leur pouvoir discrétionnaire — L'employé du centre a-t-il droit au respect des règles d'équité procédurale dans le contexte de la décision de la SAAQ de révoquer son accréditation? — Le lien créé par l'annexe entre l'employé du centre et la SAAQ empêche-t-il l'application des principes de droit public? — Loi sur la justice administrative, L.R.Q., ch. J-3, art. 5 — Code de la sécurité routière, L.R.Q., ch. C-24.2, art. 520.

La Société de l'assurance automobile du Québec (« SAAQ ») a conclu un contrat avec le CVMM en application de l'art. 520 du *Code de la sécurité routière* (« CSR »), pour qu'il effectue, pour son compte, la vérification mécanique de véhicules routiers. L'annexe A-1

C, an employee of CVMM, as an “accredited mechanic” for the purpose of the SAAQ’s vehicle inspection program and holds C to certain regulatory standards. C did not sign the contract but his signature and that of the SAAQ and CVMM appear on the appendix. Following notices of breach for failure to apply the appropriate standards during certain inspections, C’s accreditation was revoked. As a result, he was unable to continue his employment with CVMM. C and CVMM filed a motion for judicial review, along with a motion for a suspension of the decision to revoke the accreditation. They argued that the revocation of C’s accreditation was illegal because the decision had not been rendered in a manner consistent with the *Act respecting administrative justice* (“AAJ”). The Superior Court concluded that the actions of the SAAQ in sending the notices of breach and subsequent revocation of accreditation were an exercise of contractual rights and dismissed the application. The majority of the Court of Appeal set aside the decision, holding that C had the right to procedural fairness with respect to the SAAQ’s decision to revoke his accreditation. The majority also held that the existence of a contract could not be used by the SAAQ to avoid the obligations codified by s. 5 of the AAJ, which applied to any unilateral decision taken pursuant to the administrative authority conferred by the HSC.

Held (Deschamps, Abella and Charron JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per McLachlin C.J. and Bastarache, Binnie, LeBel, Fish and Rothstein JJ.: C is entitled to procedural fairness under s. 5 of the AAJ. C cannot be considered a party to the contract. C signed the appendix to acknowledge his acceptance of the regulatory standards applicable to his designation as an “accredited mechanic”. While C, the SAAQ and CVMM have signed the appendix which defines C’s obligations, under the contract, CVMM is the mandatory of the SAAQ, not C. C is an employee of CVMM. The relationship between C and the SAAQ is described in the contract as a “formal agreement” by which C is simply authorized to carry out CVMM’s mandate. The agreement is clearly not a contract for services adopted pursuant to art. 2098 of the *Civil Code of Québec*. It is a mechanism under which C is appointed by the SAAQ subject to a number of conditions, including an employment contract with CVMM. This agreement is governed by public law in that C’s designation as an accredited mechanic for the purposes of the SAAQ’s mechanical inspection program constitutes an administrative authorization. Section 5 of the

du contrat désigne C, un employé du CVMM, comme « mécanicien accrédité » pour la mise en œuvre du programme de vérification de véhicules de la SAAQ et lui impose certaines normes réglementaires. C n’a pas signé le contrat, mais il a apposé sa signature sur l’annexe tout comme la SAAQ et le CVMM. Après que C a reçu des avis de manquement précisant qu’il n’avait pas appliqué les normes appropriées durant certaines vérifications, son accréditation a été révoquée. Dépossédé de son accréditation, C ne pouvait plus travailler pour le CVMM. C et le CVMM ont déposé une requête en révision judiciaire assortie d’une demande de sursis visant la décision de révoquer l’accréditation. Ils ont soutenu que la décision de la SAAQ de révoquer l’accréditation de C était illégale parce qu’elle n’avait pas été prise en conformité avec la *Loi sur la justice administrative* (« LJA »). La Cour supérieure a conclu que les mesures prises par la SAAQ, soit l’envoi d’avis de manquement et la révocation subséquente de l’accréditation, procédaient de l’exercice de droits contractuels et a rejeté la demande. Les juges majoritaires de la Cour d’appel ont annulé cette décision, statuant que C avait droit au respect des règles de l’équité procédurale quant à la décision de la SAAQ de révoquer son accréditation. Ils ont aussi jugé que la SAAQ ne pouvait invoquer l’existence d’un lien contractuel pour s’affranchir des obligations, codifiées à l’art. 5 de la LJA, qui s’appliquent à toute décision unilatérale prise en sa qualité d’autorité administrative dans l’exercice d’un pouvoir que lui confère le CSR.

Arrêt (les juges Deschamps, Abella et Charron sont dissidentes) : Le pourvoi est rejeté.

La juge en chef McLachlin et les juges Bastarache, Binnie, LeBel, Fish et Rothstein : C a droit au respect des règles d’équité procédurale prévues à l’art. 5 de la LJA. C ne peut être considéré comme une partie au contrat. C a signé l’annexe pour attester de son acceptation des normes réglementaires applicables à sa désignation comme « mécanicien accrédité ». Même si C, la SAAQ et le CVMM ont signé l’annexe qui définit les obligations de C, selon le contrat, c’est le CVMM et non C qui est mandataire de la SAAQ. C est un employé du CVMM. La relation entre C et la SAAQ est décrite, au contrat, comme « une entente formelle » l’habilitant uniquement à exécuter le mandat du CVMM. Il est clair que l’entente ne constitue pas un contrat de service au sens de l’art. 2098 du *Code civil du Québec* et qu’il s’agit plutôt d’un mécanisme employé par la SAAQ pour nommer C sous réserve de nombreuses conditions, dont celle de l’existence d’un contrat d’emploi avec le CVMM. Cette entente est régie par le droit public puisque la désignation de C comme mécanicien accrédité pour l’exécution du programme de vérification mécanique de la SAAQ

AAJ and its procedural requirements are applicable to the present matter because (1) the revocation of C's designation is a "decision concerning a permit or licence or other authorization of like nature", and (2) C is a "citizen" as contemplated by the *AAJ*. Delegations of government power are authorizations. In delegating to C the power to conduct vehicle inspections, the SAAQ was granting him the authorization to act on its behalf, as an employee of CVMM, in a manner that would otherwise contravene the law. That accreditation thus derives from the "police" powers of the state. The authorization in the present case is specifically provided for in s. 520 of the *HSC*. The legislative origin of the authorization further confirms its administrative nature. Not all acts of the SAAQ are subject to public law, but the act of authorization has specifically been deemed worthy of procedural fairness protection by the legislature. [26-29] [33-36] [42-43] [52]

Per Deschamps, Abella and Charron JJ. (dissenting): The *AAJ* does not apply to decisions of the SAAQ that affect C. The parties are bound by contract and the remedies available to them are governed by the rules of private law. A mechanic appointed under s. 520 of the *HSC* is authorized to conduct the mechanical inspection of road vehicles on the SAAQ's behalf. In every situation where a person acts as a mandatary of the SAAQ or is designated to act on its behalf, the *HSC* provides for no rules of procedural fairness. It can be seen from an analysis of the mechanisms established by the *HSC* that the legal rules applicable to mandataries of the SAAQ are those of private law, whereas the rules applicable to users are those of public law. [54] [56] [61] [64] [69] [91-92]

In the instant case, the documents signed by the parties govern the SAAQ's relationship with its mandataries. That relationship is a contractual one. The contract signed by the SAAQ and CVMM authorizes CVMM to act as a mandatary of the SAAQ. According to that contract, the appendixes, including Appendix A-1 concerning the appointment of the mechanic, form part of the contract, and it is clear that all those who signed that appendix, the SAAQ, CVMM and C, were aware that the appointment of the mechanic was not made independently of any contractual relationships. Appendix A-1 meets all the conditions for formation of a contract subject to the *Civil Code of Québec* and is an accessory contract to the contract between the SAAQ and CVMM. The mandate given to CVMM must be carried out by a natural person, and according to Appendix A-1, the accredited mechanic who conducts the mechanical inspection of road vehicles carries

constitue une autorisation administrative. L'article 5 de la *LJA* et ses exigences procédurales s'appliquent à la présente affaire puisque (1) la révocation de la désignation de C constitue une décision « portant sur un permis ou une autre autorisation de même nature », et (2) C est un « administré » au sens de la *LJA*. La délégation de pouvoirs gouvernementaux constitue une autorisation. En déléguant à C le pouvoir d'effectuer des vérifications mécaniques, la SAAQ l'habilitait à agir en son nom — en tant qu'employé du CVMM — d'une façon qui, autrement, contreviendrait à la loi. Son accréditation procédait donc des pouvoirs de « police » de l'État. En l'espèce, l'autorisation est expressément prévue à l'art. 520 du *CSR*. L'origine législative de l'autorisation en confirme encore davantage la nature administrative. Tous les actes de la SAAQ ne relèvent pas du droit public, mais le législateur a jugé que le processus d'autorisation méritait spécifiquement d'être protégé par les règles d'équité procédurale. [26-29] [33-36] [42-43] [52]

Les juges Deschamps, Abella et Charron (dissidentes) : La *LJA* ne s'applique pas aux décisions de la SAAQ touchant C. Les parties sont liées par contrat et les recours qui leurs sont ouverts sont régis par le droit privé. Un mécanicien nommé en vertu de l'art. 520 du *CSR* est autorisé à effectuer pour le compte de la SAAQ la vérification mécanique des véhicules routiers. Dans tous les cas où une personne agit comme mandataire de la SAAQ ou est désignée pour agir en son nom, aucune règle d'équité procédurale n'est prévue par le *CSR*. L'analyse des mécanismes mis en place par le *CSR* indique que le régime juridique applicable aux mandataires de la SAAQ est le droit privé alors que celui applicable aux usagers est le droit public. [54] [56] [61] [64] [69] [91-92]

En l'espèce, les documents signés par les parties régissent la relation de la SAAQ avec ses mandataires. Cette relation est de nature contractuelle. Le contrat signé par la SAAQ et le CVMM confère à cette dernière l'autorisation d'agir comme mandataire de la SAAQ. Selon ce contrat, les annexes, y compris l'annexe A-1 relative à la désignation du mécanicien, font partie du contrat, et il est clair que les parties signataires de cette annexe, soit la SAAQ, le CVMM et C, étaient conscientes que la désignation du mécanicien ne constituait pas une nomination indépendante de tout rapport contractuel. Cette annexe remplit toutes les conditions de formation d'un contrat régi par le *Code civil du Québec* et constitue un contrat accessoire à celui conclu entre la SAAQ et le CVMM. Le mandat confié à CVMM doit être réalisé par une personne physique et, selon les termes de l'annexe A-1, le mécanicien accrédité qui effectue la vérification mécanique réalise un « mandat ». Le mécanicien

out a “mandate”. The rules applicable to the mechanic appointed in Appendix A-1 are therefore not different from those applicable to CVMM. [56] [70-71] [73] [75]

Since the SAAQ chose to use a contract to appoint the persons authorized to conduct the mechanical inspection of road vehicles on its behalf, the rights and obligations of the parties are governed by the contract. There is no provision of the *HSC* that justifies resorting to the rules of public law in addition to the rules of contract law, nor is there any principle of administrative law that justifies requiring that the rules of public law be applied in addition to those of contract law. The contract between the SAAQ and CVMM sets out the conditions for resiliating or suspending the mandate, and Appendix A-1 provides that the conditions for interrupting the contract apply to the appointment. The SAAQ gave C several warnings concerning breaches that appear to have been serious. If the SAAQ has not complied with the rules for interrupting the contract, all the remedies provided for in the *Civil Code of Québec* and the *Code of Civil Procedure* are available to C. There is no deficiency that would justify imposing rules of procedural fairness where C is protected by a contract and by the rules of the law of contract. [56] [70] [91]

Cases Cited

By Bastarache J.

Referred to: *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653; *Imperial Oil Ltd. v. Quebec (Minister of the Environment)*, [2003] 2 S.C.R. 624, 2003 SCC 58; *Desrochers v. Canada (Industry)*, [2007] 3 F.C.R. 3, 2006 FCA 374; *Wells v. Newfoundland*, [1999] 3 S.C.R. 199; *Reilly v. The King*, [1934] A.C. 176.

By Deschamps J. (dissenting)

Attorney General of Quebec v. Labrecque, [1980] 2 S.C.R. 1057; *Wells v. Newfoundland*, [1999] 3 S.C.R. 199; *Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190, 2008 SCC 9; *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting administrative justice, R.S.Q., c. J-3, ss. 2, 4, 5.
Civil Code of Québec, S.Q. 1991, c. 64, arts. 1385, 2098, 2130.
Code of Civil Procedure, R.S.Q., c. C-25, art. 846.
Highway Safety Code, R.S.Q., c. C-24.2, ss. 1, 9, 69.1, 81-82, 162, 520, 520.2, 521, 538, 538.0.1, 543.13, 543.2, 543.3.1, 543.3.2, 546, 546.1, 547-555, 557, 560, 624, 628.1, 629.

désigné en vertu de l'annexe A-1 n'est donc pas régi par des règles différentes de celles applicables à CVMM. [56] [70-71] [73] [75]

La SAAQ ayant choisi la voie contractuelle pour nommer les personnes autorisées à effectuer pour son compte la vérification mécanique des véhicules routiers, les droits et obligations des parties sont donc régis par le contrat. Aucune disposition du *CSR* ne justifie de recourir aux règles du droit public en sus des règles du droit des contrats et aucune règle de droit administratif ne justifie d'imposer l'application des règles du droit public en sus de celles du droit des contrats. Le contrat liant la SAAQ et le CVMM prévoit les conditions de résiliation et de suspension du mandat et l'annexe A-1 rend applicables à la désignation les conditions d'interruption du contrat. En l'espèce, la SAAQ a donné de nombreux avis à C concernant des manquements qui paraissent graves. Si la SAAQ n'a pas respecté les règles applicables à l'interruption du contrat, C dispose en effet de tous les recours prévus par le *Code civil du Québec* et le *Code de procédure civile*. Il n'y a aucune lacune qui justifierait d'imposer des règles d'équité procédurale alors que C est protégé par un contrat et par les règles du droit des contrats. [56] [70] [91]

Jurisprudence

Citée par le juge Bastarache

Arrêts mentionnés : *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653; *Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, [2003] 2 R.C.S. 624, 2003 CSC 58; *Desrochers c. Canada (Industrie)*, [2007] 3 R.C.F. 3, 2006 CAF 374; *Wells c. Terre-Neuve*, [1999] 3 R.C.S. 199; *Reilly c. The King*, [1934] A.C. 176.

Citée par la juge Deschamps (dissidente)

Procureur général du Québec c. Labrecque, [1980] 2 R.C.S. 1057; *Wells c. Terre-Neuve*, [1999] 3 R.C.S. 199; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, 2008 CSC 9; *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653.

Lois et règlements cités

Code civil du Québec, L.Q. 1991, ch. 64, art. 1385, 2098, 2130.
Code de la sécurité routière, L.R.Q., ch. C-24.2, art. 1, 9, 69.1, 81-82, 162, 520, 520.2, 521, 538, 538.0.1, 543.13, 543.2, 543.3.1, 543.3.2, 546, 546.1, 547-555, 557, 560, 624, 628.1, 629.
Code de procédure civile, L.R.Q., ch. C-25, art. 846.
Loi sur la justice administrative, L.R.Q., ch. J-3, art. 2, 4, 5.

Authors Cited

- Garant, Patrice. *Droit administratif*, 5^e éd. rev. et corr. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2004.
- Issalys, Pierre, et Denis Lemieux. *L'action gouvernementale: Précis de droit des institutions administratives*, 2^e éd. rev. et augm. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2002.
- Lemieux, Denis. *Justice administrative — Loi annotée*, éd. rév. Brossard, Qué.: Publications CCH, 2001.
- Longtin, Marie José. "La réforme de la justice administrative: genèse, fondements et réalités". Dans *Actes de la XIII^e Conférence des juristes de l'État*. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1998.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Baudouin, Doyon and Giroux JJ.A.), [2006] R.J.Q. 1743, [2006] Q.J. No. 6840 (QL), 2006 QCCA 932, reversing a decision of Chabot J., [2005] R.J.Q. 463, 29 Admin. L.R. (4th) 74, [2004] Q.J. No. 11871 (QL). Appeal dismissed, Deschamps, Abella and Charron JJ. dissenting.

Julie Baril and Josée Goupil, for the appellant.

Guy Régimbald, for the respondents.

The judgment of McLachlin C.J. and Bastarache, Binnie, LeBel, Fish and Rothstein JJ. was delivered by

BASTARACHE J. —

1. Introduction

[1] This appeal raises the issue of distinguishing between the private and public actions of a public authority, the Société de l'assurance automobile du Québec ("SAAQ"), with a view to determining whether that public authority is subject to ss. 2, 4 and 5 of the *Act respecting administrative justice*, R.S.Q., c. J-3 ("AAJ"), in its dealings with the respondent Yvan Cyr, who was designated as an "accredited mechanic" under s. 520 of the *Highway Safety Code*, R.S.Q., c. C-24.2 ("HSC"). More generally, the Court has to decide whether the SAAQ has insulated itself from the requirements of administrative law by implementing a contract-based scheme to meet its statutory duties.

Doctrine citée

- Garant, Patrice. *Droit administratif*, 5^e éd. rev. et corr. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 2004.
- Issalys, Pierre, et Denis Lemieux. *L'action gouvernementale : Précis de droit des institutions administratives*, 2^e éd. rev. et augm. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 2002.
- Lemieux, Denis. *Justice administrative — Loi annotée*, éd. rév. Brossard, Qué. : Publications CCH, 2001.
- Longtin, Marie José. « La réforme de la justice administrative : genèse, fondements et réalités ». Dans *Actes de la XIII^e Conférence des juristes de l'État*. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 1998.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (les juges Baudouin, Doyon et Giroux), [2006] R.J.Q. 1743, [2006] J.Q. n^o 6840 (QL), 2006 QCCA 932, qui a infirmé une décision du juge Chabot, [2005] R.J.Q. 463, 29 Admin. L.R. (4th) 74, [2004] J.Q. n^o 11871 (QL). Pourvoi rejeté, les juges Deschamps, Abella et Charron sont dissidentes.

Julie Baril et Josée Goupil, pour l'appelante.

Guy Régimbald, pour les intimés.

Version française du jugement de la juge en chef McLachlin et les juges Bastarache, Binnie, LeBel, Fish et Rothstein rendu par

LE JUGE BASTARACHE —

1. Introduction

[1] Dans le présent pourvoi, il s'agit de faire la distinction entre les actions privées et publiques d'une autorité publique, en l'occurrence la Société de l'assurance automobile du Québec (« SAAQ »), afin de déterminer si les art. 2, 4 et 5 de la *Loi sur la justice administrative*, L.R.Q., ch. J-3 (« LJA »), régissait les rapports de la SAAQ avec l'intimé Yvan Cyr, qui avait été nommé « mécanicien accrédité » en vertu de l'art. 520 du *Code de la sécurité routière*, L.R.Q., ch. C-24.2 (« CSR »). De façon plus générale, la Cour doit établir si la SAAQ s'est soustraite aux exigences du droit administratif en mettant en place un régime contractuel pour s'acquitter de ses obligations légales.

2. Facts

[2] This appeal arises from a motion to dismiss by the appellant, the SAAQ, in response to a motion for a suspension of proceedings and a motion for judicial review filed by the respondents Yvan Cyr and 9052-0479 Québec Inc. (Centre de vérification mécanique de Montréal) (“CVMM” or “mandatary corporation”).

[3] Pursuant to s. 520 of the *HSC*, the SAAQ has an exclusive jurisdiction in Quebec to ensure the mechanical safety of certain road vehicles — including vehicles of public utility, such as buses and minibuses, taxis, and driving school vehicles (s. 521 of the *HSC*) — through mechanical inspections and the issuance of compliance certificates. Section 520 provides:

520. The Société shall have exclusive jurisdiction to carry out the mechanical inspection of road vehicles and to issue certificates of mechanical inspection and inspection stickers. For that purpose, the Société may, on the conditions it determines, appoint persons authorized to carry out, on its behalf, the inspection of the road vehicles it determines and authorize those persons to issue certificates of mechanical inspection and inspection stickers in respect of those vehicles.

As can be seen, s. 520 grants the SAAQ a wide discretion as to how to meet its statutory duty. The SAAQ chose to fulfill this duty by entrusting the inspections to private parties through a system of contracts of appointments coupled with professional accreditations.

2.1 *The Contract*

[4] Pursuant to s. 520, the SAAQ entered into a contract with the respondent CVMM. By necessity, this contract requires actual natural persons capable of carrying out the inspections. Appendix A-1 of the contract (“Appendix”), signed by CVMM, the SAAQ, and Mr. Cyr, an employee of CVMM, designates Mr. Cyr as an “accredited mechanic” for the purpose of vehicle inspections and holds Mr. Cyr to certain regulatory standards.

2. Les faits

[2] Le pourvoi fait suite à une requête en irrecevabilité déposée par l’appelante, la SAAQ, en réponse à une demande de sursis et à une requête en révision judiciaire des intimés, Yvan Cyr et 9052-0479 Québec Inc. (Centre de vérification mécanique de Montréal) (« CVMM » ou « société mandataire »).

[3] L’article 520 du *CSR* attribue à la SAAQ la compétence exclusive de veiller, au Québec, à la sécurité de certains véhicules routiers — y compris des véhicules d’utilité publique comme les autobus, minibus, taxis et véhicules d’écoles de conduite (art. 521 du *CSR*) — en effectuant des vérifications mécaniques et en délivrant des certificats de conformité. L’article 520 prévoit :

520. La Société a compétence exclusive pour effectuer la vérification mécanique des véhicules routiers et pour délivrer des certificats de vérification mécanique et des vignettes de conformité. À cette fin, elle peut, aux conditions qu’elle établit, nommer des personnes autorisées à effectuer, pour son compte, la vérification des véhicules routiers qu’elle détermine et autoriser ces personnes à délivrer à l’égard de ces véhicules des certificats de vérification mécanique et des vignettes de conformité.

Cet article confère donc à la SAAQ un vaste pouvoir discrétionnaire quant à la façon dont elle satisfait à son obligation légale. En l’occurrence, elle a décidé de s’en acquitter en confiant les vérifications à l’entreprise privée selon un régime contractuel de nominations assorties d’accréditations professionnelles.

2.1 *Le contrat*

[4] La SAAQ a conclu un contrat avec l’intimé, le CVMM, en application de l’art. 520. L’exécution de ce contrat suppose nécessairement le recours à des personnes physiques capables d’effectuer les vérifications. L’annexe A-1 du contrat, signée par le CVMM, la SAAQ et M. Cyr, un employé du CVMM, désigne M. Cyr comme « mécanicien accrédité » pour la vérification des véhicules et lui impose certaines normes réglementaires.

[5] The body of the contract, signed only by the SAAQ and CVMM, primarily addresses the relationship between those two parties, but also addresses the relationship with mechanics themselves through discussion of the mandatory corporation's responsibilities with regard to them.

[6] Clause 10.1 of the contract specifies that the mandatory corporation is responsible for the hiring of competent personnel to perform the contract. Clause 10.3 of the contract requires that the mandatory corporation obtain the SAAQ's consent when replacing mechanics accredited for the purposes of the mechanical inspection program. The contract also specifies that mechanics must pass an exam offered by the SAAQ. The mechanics must further receive training from the SAAQ and sign the written engagement found in the Appendix.

[7] Article 11 of the contract is titled [TRANSLATION] "Obligations of accredited mechanics". Clause 11.1 requires that only those mechanics accredited by the SAAQ be assigned to the mechanical inspection program. Clause 11.2 further stipulates that accredited mechanics must conduct vehicle inspections pursuant to the policies and procedures defined in the "Guide du mandataire" (Mandatory's Guide) as periodically modified by the SAAQ. The mechanic must also conform to all other directives and norms created by the SAAQ which were transmitted to him or her, as well as all other obligations established in the *HSC*, the Mechanical Inspection Guide, the "Guide du mandataire" and the contract itself.

[8] Articles 6, 7 and 8 of the contract address the suspension and resiliation. While the contract acknowledges that a breach of contract may arise due to an action of a mechanic, the steps provided for in the event of such an occurrence apply strictly to the mandatory corporation.

[9] As noted above, the Appendix designates Cyr as an accredited mechanic for the purposes of the execution of the contract established with CVMM. The duration of designation is stipulated as being the same as that of the contract, subject

[5] Le corps du contrat, signé uniquement par la SAAQ et le CVMM, porte principalement sur la relation entre ces deux parties, mais il traite également des relations avec les mécaniciens dans des clauses relatives aux responsabilités de la société mandataire à leur égard.

[6] La clause 10.1 du contrat stipule que la société mandataire doit engager du personnel compétent pour exécuter le contrat. La clause 10.3 l'oblige à obtenir le consentement de la SAAQ pour remplacer les mécaniciens accrédités pour l'exécution du programme de vérification mécanique. Le contrat exige aussi que les mécaniciens réussissent l'examen administré par la SAAQ, suivent la formation donnée par la SAAQ et signent l'engagement écrit figurant dans l'annexe A-1.

[7] L'article 11 du contrat est intitulé « Obligations des mécaniciens accrédités ». La clause 11.1 dispose que seuls les mécaniciens accrédités par la SAAQ peuvent être affectés au programme de vérification mécanique. La clause 11.2 précise, en outre, que la vérification doit être effectuée conformément aux politiques et procédures établies dans le *Guide du mandataire*, lesquelles sont modifiées périodiquement par la SAAQ. Les mécaniciens doivent également observer les autres directives et normes de la SAAQ qui leur sont transmises et respecter toute autre obligation inscrite dans le *CSR*, le *Guide de vérification mécanique*, le *Guide du mandataire* ou le contrat lui-même.

[8] Les articles 6, 7 et 8 concernent la suspension et la résiliation du contrat. Bien que le contrat reconnaisse qu'un manquement peut résulter d'un acte d'un mécanicien, les mesures prévues en pareil cas ne touchent que la société mandataire.

[9] Comme nous l'avons vu précédemment, l'annexe A-1 désigne M. Cyr comme mécanicien accrédité pour l'exécution du contrat conclu avec le CVMM. Cette désignation vaut pour la durée du contrat et est assujettie aux mêmes conditions de

to the same conditions of renewal and suspension, so long as the mechanic remains an employee of CVMM. The Appendix further re-stipulates the obligations of accredited mechanics found at art. 11 of the main contract.

2.2 *Alleged Breach by Cyr*

[10] In November 2003, the SAAQ forwarded a notice of breach to Cyr, relating to an inspection that he had conducted. The notice informed Cyr that he had failed to apply the standards delineated in the Mechanical Inspection Guide. The notice further stipulated that in the event of subsequent breaches of the same nature, Cyr's accreditation could be revoked. In 2004, three other notices of breach were given to Cyr.

[11] On July 21, 2004, the SAAQ advised Cyr that his accreditation had been revoked. In its letter, the SAAQ did not refer to the contract or state that it had been terminated. Instead, the SAAQ informed Cyr that his accreditation as mechanic for the vehicle inspection program of the SAAQ had been revoked.

[12] As a result of the loss of his accreditation, Cyr was unable to continue his employment with CVMM.

[13] Counsel for the respondents Cyr and CVMM requested in writing that the decision to revoke Cyr's accreditation be reconsidered. The letter went unanswered. On August 2, 2004, the respondents brought a motion for judicial review before the Administrative Tribunal of Québec, which they subsequently withdrew following a motion for dismissal filed by the SAAQ. On August 19, 2004, the respondents filed a motion for judicial review in the Superior Court, along with a motion for a suspension of the decision to revoke Cyr's accreditation.

[14] It is worth noting that the SAAQ also terminated its contract with CVMM. This resiliation is being addressed in a separate case.

renouvellement et de suspension que le contrat, tant que le mécanicien demeure un employé du CVMM. Enfin, l'annexe A-1 réitère les « Obligations des mécaniciens accrédités » énumérées à l'art. 11 du contrat principal.

2.2 *Allégation de manquement de la part de M. Cyr*

[10] Au mois de novembre 2003, la SAAQ a transmis un avis de manquement à M. Cyr à l'égard d'une vérification qu'il avait effectuée. L'avis l'informait qu'il n'avait pas appliqué les normes prévues au *Guide de vérification mécanique* et que toute récidive risquait d'entraîner la révocation de son accréditation. En 2004, M. Cyr a reçu trois autres avis de manquement.

[11] La SAAQ a informé M. Cyr de la révocation de son accréditation dans une lettre datée du 21 juillet 2004. Cette lettre était muette quant au contrat et n'indiquait pas qu'il avait été résilié. La SAAQ informait plutôt M. Cyr que son accréditation comme mécanicien pour le programme de vérification mécanique de la SAAQ avait été révoquée.

[12] Dépossédé de son accréditation, M. Cyr ne pouvait plus travailler pour le CVMM.

[13] Les avocats de M. Cyr et du CVMM ont demandé par écrit la révision de la révocation. Leur lettre est restée sans réponse. Le 2 août 2004, les intimés ont intenté un recours en révision judiciaire devant le Tribunal administratif du Québec, mais s'en sont désistés à la suite d'une requête en irrecevabilité déposée par la SAAQ. Le 19 août 2004, les intimés ont déposé devant la Cour supérieure du Québec une requête en révision judiciaire assortie d'une demande de sursis visant la décision de révoquer l'accréditation de M. Cyr.

[14] Il convient de signaler que la SAAQ a également résilié le contrat qui la liait au CVMM. Cette résiliation fait l'objet d'une instance distincte.

3. Judicial History

3.1 *Superior Court of Quebec*, [2005] R.J.Q. 463

[15] The respondents argued that the decision of the SAAQ to revoke Cyr's accreditation was illegal because the decision had not been rendered in a manner consistent with the *AAJ*. The case was heard by Chabot J.

[16] Chabot J. first noted that nothing in the *AAJ* defined or limited the appointment power accorded to the SAAQ by s. 520. He therefore held that the SAAQ had complete discretion to establish conditions of appointment. The contract was the means through which this power was exercised.

[17] Pursuant to this finding, Chabot J. held that any remedy available to the respondent Cyr was to be found in the private law of contract, not in administrative law. He held that the actions of the SAAQ in sending the notices of breach and subsequent revocation of accreditation were an exercise of contractual rights, as opposed to any administrative power. Despite the status of the SAAQ as a public entity, its contract with Cyr originates not from its public nature, but from its role as contracting party. Consequently, Chabot J. held that the SAAQ was not subject to a duty of fairness. Any obligations owed by the SAAQ were defined in the contract.

[18] Chabot J. further rejected the application of this Court's decision in *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653, holding that the present relationship is purely contractual, as opposed to the contractual relationship incorporating certain aspects of public law in *Knight*.

3.2 *Quebec Court of Appeal*, [2006] R.J.Q. 1743, 2006 QCCA 932

[19] The majority at the Quebec Court of Appeal allowed the appeal, holding that the regime to which Cyr was subject incorporated aspects of public law and could not be considered to be purely

3. Historique des procédures judiciaires

3.1 *Cour supérieure du Québec*, [2005] R.J.Q. 463

[15] Devant le juge Chabot, les intimés ont soutenu que la décision de la SAAQ de révoquer l'accréditation de M. Cyr était illégale parce qu'elle n'avait pas été prise en conformité avec la *LJA*.

[16] Le juge a d'abord signalé qu'aucune disposition de la *LJA* ne précise ou ne restreint le pouvoir de nomination que l'art. 520 confère à la SAAQ. Il a donc conclu que la SAAQ avait entière discrétion pour assortir la nomination de conditions et qu'elle avait utilisé le contrat à cette fin.

[17] Cette conclusion a amené le juge Chabot à statuer que les recours dont pouvait se prévaloir M. Cyr relevaient du droit privé des contrats et non du droit administratif. Selon lui, l'envoi des avis de manquement par la SAAQ et sa décision subséquente de révoquer l'accréditation procédaient de l'exercice de droits contractuels, et non d'un pouvoir administratif. Bien que la SAAQ ait statut d'organisme public, l'exécution de son contrat avec M. Cyr ne découlait pas de cette qualité, mais de son rôle de partie contractante. Le juge a donc conclu que la SAAQ n'était pas soumise à l'obligation d'agir équitablement. Elle n'était tenue de respecter que les obligations prévues au contrat.

[18] En outre, pour le juge Chabot, l'arrêt *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, de notre Cour, ne s'appliquait pas parce que la relation en cause était purement contractuelle, par opposition à une relation contractuelle qui comporterait certains aspects de nature publique comme dans l'affaire *Knight*.

3.2 *Cour d'appel du Québec*, [2006] R.J.Q. 1743, 2006 QCCA 932

[19] Les juges majoritaires de la Cour d'appel du Québec ont accueilli le pourvoi, statuant que le régime auquel M. Cyr était soumis comportait des aspects de droit public et qu'il ne pouvait être

contractual. Giroux J.A. (Doyon J.A. concurring) noted that s. 520 gave the SAAQ exclusive jurisdiction to carry out mechanical inspections. The task of conducting vehicle inspections is consistent with the “police” mission of the state. Section 520 establishes powers of appointment and authorization so that others may carry out the task that is otherwise exclusively within the competence of the SAAQ.

[20] Giroux J.A. noted that it was difficult to characterize the contractual relationship that, according to the SAAQ, existed between it and Cyr. He further observed that it would be difficult to view the Appendix as a contract of service between Cyr and the SAAQ pursuant to art. 2098 of the *Civil Code of Québec*, S.Q. 1991, c. 64, in light of the absence of autonomy of Cyr, who must, on top of respecting the requirements of his employer, CVMM, conform to the policies and procedures of the SAAQ. Furthermore, according to clause 9.9 of the contract, the respondent mandatary must assume all responsibility for the exercise of the activities described in the contract and is responsible for its directors, staff and representatives.

[21] The majority noted that not only is Cyr performing a function clearly defined in the *HSC*, but that his responsibilities under the scheme relate directly to the protection of the public. As such, the majority held that when Cyr conducted vehicle inspections, he held a public office of sorts. Consequently, the majority held that the relationship established between Cyr and the SAAQ by the Appendix did not preclude the application of the principles of public law, most notably that of procedural fairness.

[22] With respect to procedural fairness, the majority first applied this Court’s test in *Knight* and found that Cyr did have a right to procedural fairness with respect to the SAAQ’s decision to revoke his accreditation. The majority also held that the existence of a contract could not be used by the SAAQ to avoid the obligations codified

considéré comme de nature purement contractuelle. Le juge Giroux (avec l’accord du juge Doyon), signalant que l’art. 520 confère à la SAAQ la compétence exclusive d’effectuer des vérifications mécaniques, a indiqué que ces vérifications se rattachent à la mission de « police » de l’État. L’article 520 confère aussi des pouvoirs de nomination et d’autorisation afin que des tiers puissent accomplir ce qui, autrement, relèverait exclusivement de la compétence de la SAAQ.

[20] Le juge Giroux a signalé qu’il était difficile de qualifier l’entente contractuelle qui, selon la SAAQ, existait entre elle et M. Cyr. Il a également noté qu’il serait difficile de considérer l’annexe A-1 comme un contrat de service — au sens de l’art. 2098 du *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, ch. 64 — liant la SAAQ et M. Cyr, vu l’absence d’autonomie du mécanicien qui devait, en plus de respecter les exigences du CVMM, son employeur, se conformer aux politiques et procédures de la SAAQ. En outre, suivant la clause 9.9 du contrat, la société mandataire devait assumer l’entière responsabilité découlant de l’exercice des activités prévues au contrat et répondait de ses administrateurs, employés et représentants.

[21] Selon les juges majoritaires, non seulement M. Cyr exerçait des fonctions clairement définies par le *CSR*, mais les responsabilités qu’il assumait en application de ce régime se rattachaient directement à la protection du public. Ils ont donc conclu que, lorsqu’il procédait à une vérification mécanique, M. Cyr exerçait en quelque sorte une charge publique. Par conséquent, les juges ont statué que la relation établie entre M. Cyr et la SAAQ par l’annexe A-1 n’empêchait pas l’application des règles de droit public, notamment celles relatives à l’équité procédurale.

[22] À cet égard, les juges majoritaires ont d’abord appliqué le test élaboré dans l’arrêt *Knight* pour conclure que M. Cyr avait droit à ce que la décision de la SAAQ de révoquer son accréditation soit prise dans le respect des principes d’équité procédurale. Puis, ils ont jugé que la SAAQ ne pouvait invoquer l’existence d’un lien contractuel pour s’affranchir

by s. 5 of the *AAJ* which applied to any unilateral decision taken pursuant to the administrative authority conferred by the *HSC*. It would be up to the trial judge to decide whether or not the SAAQ had observed these requirements.

[23] Finally, on a question of procedure, the majority noted that art. 846 of the *Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25, invoked by the respondents, was not the proper recourse in this case. Instead, the matter should proceed as a direct action in nullity.

[24] Baudouin J.A., dissenting, acknowledged that the SAAQ is a public entity and, in certain capacities, is clearly subject to the *AAJ*. However, in this case, he agreed with the trial judge that the performance of the contract derived from the SAAQ's capacity as a contracting party as opposed to as an administrative body. In revoking Cyr's accreditation, the SAAQ was merely exercising a right to resiliation which was permitted by the contract.

4. Analysis

[25] In an era of increased privatization of public services and the rise of public-private partnerships, this case provides an opportunity to consider whether a government body will avoid public law duties when delegating its functions by way of contract or other form of agreement.

4.1 *The Relationship Between Cyr and the SAAQ*

[26] Both Cyr and the SAAQ, as well as CVMM, have signed the Appendix which defines the obligations of Cyr in art. A-3. It must be noted, however, that the CVMM is the mandatary of the SAAQ, and not Cyr. The relationship between Cyr and the SAAQ is described in clause 4.1(h) of the main contract as [TRANSLATION] "a formal agreement" by which Cyr is authorized to carry

des obligations, codifiées à l'art. 5 de la *LJA*, qui s'appliquent à toute décision unilatérale prise en sa qualité d'autorité administrative dans l'exercice d'un pouvoir que lui confère le *CSR*. Ils ont conclu qu'il appartenait au juge de première instance de décider si la SAAQ s'était effectivement conformée à ces exigences.

[23] Enfin, les juges majoritaires se sont prononcés sur une question procédurale, en indiquant que le recours des intimés fondé sur l'art. 846 du *Code de procédure civile*, L.R.Q., ch. C-25, n'était pas le recours approprié et qu'ils devaient plutôt procéder par voie de « recours direct en nullité ».

[24] Le juge Baudouin, dissident, a reconnu que la SAAQ est un organisme public et que, dans l'exercice de certaines de ses fonctions, elle est clairement soumise à la *LJA*. Il souscrivait cependant à l'opinion du juge de première instance selon laquelle, en l'espèce, l'exécution du contrat relevait de sa qualité de partie contractante et non de son statut d'organe administratif. Selon lui, lorsqu'elle a révoqué l'accréditation de M. Cyr, la SAAQ ne faisait donc qu'exercer un droit de résiliation prévu au contrat.

4. Analyse

[25] À une époque où l'on privatise de plus en plus les services publics et où se multiplient les partenariats publics-privés, la présente affaire nous fournit l'occasion de déterminer si un organisme gouvernemental peut échapper à ses obligations de droit public lorsqu'il délègue ses fonctions au moyen d'un contrat ou d'une autre forme d'entente.

4.1 *La relation entre M. Cyr et la SAAQ*

[26] L'annexe A-1, dont l'art. A-3 énonce les obligations de M. Cyr, a été signée par lui et par la SAAQ, de même que par le CVMM. Il convient toutefois de signaler que c'est le CVMM et non M. Cyr qui est mandataire de la SAAQ. La relation entre M. Cyr et la SAAQ est décrite, à la clause 4.1h) du contrat principal, comme « une entente formelle » habilitant M. Cyr à exécuter le mandat du CVMM.

out CVMM's mandate. The employment relationship is between Cyr and CVMM (see art. 10 of the main contract). Cyr cannot be considered a party to the main contract. The Appendix incorporates portions of that contract by reference, but does not render Cyr a party to it.

[27] The agreement is clearly not a contract for services adopted pursuant to art. 2098 of the *Civil Code of Québec*. It is a mechanism under which Cyr is appointed by the SAAQ subject to a number of conditions including an employment contract with CVMM. I view the Appendix as a unilateral exercise of the power of appointment of the SAAQ, Cyr's signature simply being required because of the acknowledgment referred to in clause A-3.5.

4.2 *Application of Public Law and Section 5 of the AAJ*

[28] Given the relationship between Cyr and the SAAQ, defined in the "formal agreement", the question remains as to whether this instrument defines all aspects of the relationship between the two parties. In my opinion, it does not.

[29] The agreement is governed by public law because it constitutes an administrative authorization. This authorization and its subsequent revocation are subject to the *AAJ* and its procedural requirements.

[30] The *AAJ* was conceived as a codification of the principles of administrative law, in part derived from the case law of this Court. In his annotated version of the Act, M^e Denis Lemieux describes the relationship between the Act and the common law as follows (*Justice administrative — Loi annotée* (2001), at p. 71):

[TRANSLATION] The *Act respecting administrative justice* recognizes certain legal principles, such as the duty of fairness and respect for basic procedural safeguards.

Insofar as these principles were established and developed by the courts, the case law will continue to be used to determine the meaning and scope of the

C'est entre le CVMM et M. Cyr qu'il existe un lien d'emploi (voir l'art. 10 du contrat principal). M. Cyr ne peut être considéré comme une partie au contrat principal. L'annexe A-1, même si elle incorpore par renvoi des clauses de ce contrat, n'a pas pour effet de constituer M. Cyr partie au contrat.

[27] Il est clair que l'entente ne constitue pas un contrat de service au sens de l'art. 2098 du *Code civil du Québec* et qu'il s'agit plutôt d'un mécanisme employé par la SAAQ pour nommer M. Cyr sous réserve de nombreuses conditions, dont celle de l'existence d'un contrat d'emploi avec le CVMM. À mon avis, l'annexe A-1 est le fruit de l'exercice unilatéral d'un pouvoir de nomination de la SAAQ, la signature de M. Cyr ne devant y figurer qu'en raison de la prise de connaissance mentionnée à la clause A-3.5.

4.2 *Application du droit public et de l'art. 5 de la LJA*

[28] Compte tenu de la relation entre M. Cyr et la SAAQ décrite dans l'« entente formelle », il reste à déterminer si cet instrument décrit l'intégralité de la relation entre les deux parties. À mon avis, ce n'est pas le cas.

[29] Du fait qu'elle constitue une autorisation administrative, l'entente est régie par le droit public. Cette autorisation, et sa révocation subséquente, sont assujetties à la *LJA* et aux exigences procédurales qui y sont prévues.

[30] La *LJA* se veut une codification des principes du droit administratif, découlant en partie de la jurisprudence de notre Cour. Dans sa version annotée de la loi, M^e Denis Lemieux décrit comme suit le rapport entre la loi et la common law (*Justice administrative — Loi annotée* (2001), p. 71) :

La *Loi sur la justice administrative* reconnaît certains principes du droit, tels que le devoir d'agir équitablement et le respect de garanties procédurales fondamentales.

Dans la mesure où ces principes ont été établis et développés par la jurisprudence, on continuera d'utiliser celle-ci pour déterminer le sens et la portée des

provisions of the *Act respecting administrative justice* that came, in a way, to codify them.

In some cases, the Act provides guarantees that go beyond those required by the existing case law. This is true, for example, of the requirements that reasons be given for decisions and that a case be decided in a reasonable time. It would therefore be to the advantage of interested parties to rely on the wording of these provisions and to give them a liberal interpretation consistent with the general context of the Act and, more particularly, of its initial provision.

Where the *Act respecting administrative justice* and the related regulations and rules of procedure offer no solution on a given point, the general principles of administrative law can be applied to complement the legislature's work.

In the event of conflicts between the Act and a general legal principle, the Act will prevail.

[31] Lemieux does emphasize (at p. 72) that the *AAJ* remains subject to both the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the *Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12.

[32] The *AAJ* requires Quebec government departments and bodies to comply with procedural fairness in their discretionary decision-making processes. Section 5 describes the obligations with which an administrative authority must comply before making an unfavourable decision in respect of a citizen (*Imperial Oil Ltd. v. Quebec (Minister of the Environment)*, [2003] 2 S.C.R. 624, 2003 SCC 58, at para. 26). The provision restates the requirement that the interested parties be given prior notice; it also sets out the right to present observations and produce documents concerning the proposed decision and reiterates that reasons must be given in support of the decision.

[33] Section 5 of the *AAJ* provides:

An administrative authority may not issue an order to do or not do something or make an unfavourable decision concerning a permit or licence or other authorization of like nature without first having

(1) informed the citizen of its intention and the reasons therefor;

(2) informed the citizen of the substance of any complaints or objections that concern him;

dispositions de la *Loi sur la justice administrative* qui sont venues en quelque sorte les codifier.

Dans certains cas, la loi offre des garanties qui vont au-delà de la jurisprudence actuelle. C'est le cas notamment pour l'exigence de la motivation des décisions et du délai raisonnable pour décider d'une affaire soumise. Les parties intéressées auraient alors avantage à se fonder sur le texte de ces dispositions, en leur donnant une interprétation libérale que permet le contexte général de la loi et plus particulièrement de sa disposition préliminaire.

Lorsque la *Loi sur la justice administrative* ainsi que les règlements et règles de pratique afférentes n'offriront pas de solution sur un point précis, on pourra avoir recours aux principes généraux du droit administratif pour compléter l'œuvre du législateur.

En cas de conflit entre la loi et un principe général du droit, c'est la loi qui aura préséance.

[31] M^e Lemieux insiste, à la p. 72, sur le fait que la *LJA* reste assujettie tant à la *Charte canadienne des droits et libertés* qu'à la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12.

[32] La *LJA* exige des ministères et organismes gouvernementaux québécois qu'ils agissent conformément aux règles de l'équité procédurale dans le contexte des processus décisionnels qui relèvent de leur pouvoir discrétionnaire. L'article 5 décrit les obligations auxquelles doit se conformer une autorité administrative avant de prendre une décision défavorable à un administré (*Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, [2003] 2 R.C.S. 624, 2003 CSC 58, par. 26). Cette disposition réitère l'exigence de l'avis préalable à l'administré. Elle rappelle aussi le droit de ce dernier de présenter des observations et des documents au sujet de la décision projetée et exige que cette dernière soit motivée.

[33] L'article 5 de la *LJA* est ainsi rédigé :

L'autorité administrative ne peut prendre une ordonnance de faire ou de ne pas faire ou une décision défavorable portant sur un permis ou une autre autorisation de même nature, sans au préalable :

1° avoir informé l'administré de son intention ainsi que des motifs sur lesquels celle-ci est fondée;

2° avoir informé celui-ci, le cas échéant, de la teneur des plaintes et oppositions qui le concernent;

(3) given the citizen the opportunity to present observations and, where necessary, to produce documents to complete his file.

An exception shall be made to such prior obligations if the order or the decision is issued or made in urgent circumstances or to prevent irreparable harm to persons, their property or the environment and the authority is authorized by law to reexamine the situation or review the decision.

[34] The applicability of this provision to the present matter has been argued to depend primarily on (a) whether the revocation of Cyr's designation constitutes an "unfavourable decision concerning a permit or licence or other authorization of like nature", and (b) whether Cyr is a "citizen" as contemplated by the Act.

4.2.1 Was the Revocation of Cyr's Accreditation a "Decision Concerning a Permit or Licence or Other Authorization of Like Nature"?

[35] As earlier mentioned, Cyr's designation as an accredited mechanic for the purposes of the SAAQ's mechanical inspection program constitutes an administrative authorization.

[36] In delegating to him the power to conduct vehicle inspections, the SAAQ was granting him the authorization to act on its behalf, as an employee of its mandatary, CVMM, in a manner that would otherwise contravene the law. That accreditation thus derives from the "police" powers of the state.

[TRANSLATION] Authorization relates to the government's policing activities. It consists in a permission, often subject to conditions, granted by the government to a natural or legal person, to perform an act or engage in an activity that would otherwise be unlawful. Requiring authorization of this act or activity by an administrative authority implies that the legislature considered it necessary, in the public interest, to limit the freedom of citizens in this regard.

(P. Issalys et D. Lemieux, *L'action gouvernementale: Précis de droit des institutions administratives* (2nd ed. 2002), at pp. 815-16 (emphasis deleted))

3° lui avoir donné l'occasion de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier.

Il est fait exception à ces obligations préalables lorsque l'ordonnance ou la décision est prise dans un contexte d'urgence ou en vue d'éviter qu'un préjudice irréparable ne soit causé aux personnes, à leurs biens ou à l'environnement et que, de plus, la loi autorise l'autorité à réexaminer la situation ou à réviser la décision.

[34] On a fait valoir que l'applicabilité de cette disposition, en l'espèce, dépend essentiellement des questions de savoir a) si la révocation de la nomination de M. Cyr constitue une « décision défavorable portant sur un permis ou une autre autorisation de même nature », et b) si M. Cyr est un « administré » au sens de la Loi.

4.2.1 La révocation de l'accréditation de M. Cyr était-elle une décision « portant sur un permis ou une autre autorisation de même nature »?

[35] J'ai déjà mentionné que la désignation de M. Cyr comme mécanicien accrédité pour l'exécution du programme de vérification mécanique de la SAAQ constitue une autorisation administrative.

[36] En lui déléguant le pouvoir d'effectuer des vérifications mécaniques, la SAAQ l'habilitait à agir en son nom — en tant qu'employé du CVMM, mandataire de la SAAQ — d'une façon qui, autrement, contreviendrait à la loi. Son accréditation procédait donc des pouvoirs de « police » de l'État.

L'autorisation relève des activités de police de l'administration. Elle consiste en effet en une permission, souvent assortie de conditions, donnée par l'administration à une personne physique ou morale, d'accomplir un acte ou d'exercer une activité qui serait sans cela illécite. L'assujettissement de cet acte ou de cette activité à l'autorisation d'une autorité administrative suppose que le législateur ait jugé nécessaire dans l'intérêt public de restreindre à cet égard la liberté des administrés.

(P. Issalys et D. Lemieux, *L'action gouvernementale: Précis de droit des institutions administratives* (2^e éd. 2002), p. 815-816 (caractères gras omis))

[37] In this case, the activity which Cyr is authorized to engage in, inspecting vehicles, is otherwise illicit. This is evidenced by s. 538 of the *HSC* which provides that “[n]o person may issue a certificate of mechanical inspection or affix an inspection sticker to a road vehicle unless he is authorized for such purpose by the Société in accordance with section 520”. Section 546 further provides that persons who contravene that section are guilty of an offence and liable to a fine of \$300 to \$600.

[38] Furthermore, as seen above, administrative authorizations are typically accompanied by conditions which much be observed. If the recipient of the authorization fails to observe these conditions, a common remedy is revocation:

[TRANSLATION] The punitive effect of such a decision resides in the loss, either temporary or definitive, of the possibility of carrying out the authorized activity and, consequently, of reaping the material benefits of doing so. However, punishing the offender is not the main goal here: the purpose of compelling the offender . . . to cease carrying out the activity is above all to safeguard the public interest that was in issue when the authorization scheme was implemented

(Issalys and Lemieux, at pp. 870-71)

This passage describes well what happened in this case.

[39] The reference to permits and licences in the legislation along with authorizations is apposite in this instance. In the context of a licence, the licensee will often have to agree to abide by the applicable terms and conditions before being granted the licence. Where the granting body is governmental, the awarding and revocation of licences is nevertheless subject to the principles of administrative law.

[40] The authorization given in this case is of a similar character.

[41] The Federal Court of Appeal recently affirmed that delegations of government power are authorizations in *Desrochers v. Canada (Industry)*, [2007] 3 F.C.R. 3, 2006 FCA 374, at para. 50:

[37] En l’espèce, l’acte que M. Cyr est autorisé à accomplir, soit de procéder à la vérification mécanique de véhicules, serait illégal sans l’autorisation. En fait foi l’art. 538 du *CSR*, aux termes duquel « [n]ul ne peut délivrer un certificat de vérification mécanique ou apposer une vignette de conformité sur un véhicule routier à moins d’être autorisé à cette fin par la Société conformément à l’article 520 ». De plus, l’art. 546 prévoit que quiconque contrevient à cette disposition commet une infraction et est passible d’une amende de 300 \$ à 600 \$.

[38] En outre, comme il en a été fait mention précédemment, les autorisations administratives sont habituellement assorties de conditions qui doivent être observées, généralement sous peine de révocation :

L’effet punitif réside alors dans la perte, temporaire ou définitive, de la possibilité de se livrer à l’activité autorisée et par conséquent d’en tirer des avantages matériels. La punition du contrevenant n’est cependant pas le principal but visé : en forçant [. . .] le contrevenant à interrompre son activité, il s’agit avant tout de préserver l’intérêt public qui a présidé à la mise en place du dispositif d’autorisation

(Issalys et Lemieux, p. 870-871)

Cet extrait décrit bien ce qui s’est passé ici.

[39] En l’espèce, il est pertinent que la loi traite ensemble des permis et des autorisations. Dans le cas d’un permis, celui qui en fait la demande devra souvent s’engager à respecter les conditions applicables. S’il s’agit d’un permis qui émane d’un organisme gouvernemental, sa délivrance et sa révocation sont néanmoins régies par les principes du droit administratif.

[40] L’autorisation accordée en l’espèce est de nature similaire.

[41] La Cour d’appel fédérale a récemment statué que la délégation de pouvoirs gouvernementaux constitue une autorisation (*Desrochers c. Canada (Industrie)*, [2007] 3 R.C.F. 3, 2006 CAF 374, par. 50) :

[D]elegation . . . and ratification are both modes of authorization. The *Nouveau Petit Robert* defines “*ratification*” as a confirmation or approval (*homologation*) and “*delegation*” as a mandate or power of attorney (*procuration*). Synonyms of “*authorization*”, or having the same meaning as the verb “to authorize”, are accreditation, confirmation, agreement, approval, consent, acceptance and permission. This applies as well to a partnership, which evokes the notion of agreement and hence of reciprocal authorization.

[42] The authorization in the present case is specifically provided for in s. 520 of the *HSC*, which provides the SAAQ with the ability to both appoint and authorize mandataries to act on its behalf. The legislative origin of the *AAJ* further confirms its administrative nature. It is also useful to look at the revocation letter sent by the SAAQ. The letter makes no reference to Cyr’s obligations under the contract or the Appendix; instead, the SAAQ points out that Cyr’s negligence would endanger public road safety. This should be contrasted with the letter in which the SAAQ terminates its contract with CVMM, and refers to its contractual right of termination.

[43] None of this is to suggest that all acts by the SAAQ are subject to public law. However, the act of authorization has specifically been deemed worthy of procedural fairness protection by the legislature and was thus made subject to s. 5 of the *AAJ*.

[44] I also note at this point that the characterization of Cyr’s designation as an authorization in no way implies that he is a “public office holder”, as argued by the respondents. While the mechanical inspection does involve some degree of delegated discretion, it is not the kind of responsibility discussed in this Court’s decision in *Knight*. That decision is of no moment in this case, there being no “public office” and no contract of employment between the SAAQ and Cyr.

[45] In *Wells v. Newfoundland*, [1999] 3 S.C.R. 199, Major J. explains, at para. 26:

Traditionally, the Crown’s relationship with its servants was not characterized as contractual: *Lucas v. Lucas*, [1943] p. 68; *Washer v. British Columbia Toll*

[L]a délégation [. . .] ainsi que la ratification sont deux modes d’autorisation. Le *Nouveau Petit Robert* définit la « ratification » comme une confirmation ou une homologation et la « délégation » comme un mandat ou une procuration. Sont synonymes d’« autorisation » ou du sens du verbe « autoriser » l’accréditation, la confirmation, l’accord, l’approbation, le consentement, l’acceptation et la permission. Il en va de même du partenariat qui évoque la notion d’accord et donc d’autorisation réciproque.

[42] En l’espèce, l’autorisation est expressément prévue à l’art. 520 du *CSR*, qui habilite la SAAQ à nommer des mandataires et à les autoriser à agir pour son compte. L’origine législative de cette mesure en confirme encore davantage la nature administrative. La lettre de révocation envoyée par la SAAQ est également éclairante. Elle ne fait pas allusion aux obligations que le contrat ou l’annexe A-1 imposent à M. Cyr, mais plutôt au risque que sa négligence représenterait pour les usagers de la route. Cette lettre doit être distinguée de la lettre de résiliation envoyée par la SAAQ au CVMM pour mettre fin au contrat, dans laquelle la SAAQ invoque son droit contractuel de résiliation.

[43] Tous les actes de la SAAQ ne relèvent pas du droit public pour autant. Cependant, le législateur a jugé que le processus d’autorisation méritait spécifiquement d’être protégé par les règles d’équité procédurale. Il l’a donc assujéti à l’art. 5 de la *LJA*.

[44] À ce stade, il convient également de signaler que, contrairement à ce que prétendent les intimés, le fait de qualifier la nomination de M. Cyr d’autorisation ne fait pas de lui un « titulaire de charge publique ». Bien que la vérification mécanique implique l’exercice d’un certain pouvoir discrétionnaire délégué, il ne s’agit pas du genre de responsabilité dont il était question dans l’arrêt *Knight* de notre Cour. Cet arrêt n’a aucune incidence en l’espèce, puisqu’il n’existe en l’occurrence ni « charge publique » ni contrat d’emploi entre la SAAQ et M. Cyr.

[45] Dans *Wells c. Terre-Neuve*, [1999] 3 R.C.S. 199, le juge Major explique, au par. 26 :

Traditionnellement, la relation entre la Couronne et ses fonctionnaires n’a pas été qualifiée de contractuelle : *Lucas c. Lucas*, [1943] p. 68; *Washer c. British*

Highways and Bridges Authority (1965), 53 D.L.R. (2d) 620 (B.C.C.A.); L. Blair, “The Civil Servant — A Status Relationship” (1958), 21 *Mod. L. Rev.* 265. The Crown appointed individuals to positions which they fulfilled until the Crown directed that they be dismissed. As a result, appointments were unilateral and subject to arbitrary dismissal: cf. *Reilly, supra*; J. Chitty, *A Treatise on the Law of the Prerogatives of the Crown* (1820).

This approach was rejected in *Reilly v. The King*, [1934] A.C. 176, where the Privy Council resolved that whether there was a contractual relationship or not, the Crown could be relieved of its obligation by abolishing the statute which provided for the creation of the office.

[46] Citing *Knight*, the Supreme Court held in *Wells* that the Crown was still required to act fairly in dismissing a civil servant in the absence of contractual rights (para. 24).

[47] What is at issue in these cases, is the state’s role and obligations in dealing with its employees (*Wells*, at para. 29), and not its responsibilities regarding holders of licences and permits.

4.2.2 Is Cyr a “Citizen” or “Administré” Pursuant to Section 5 of the AAJ?

[48] The French term “*administré*” and its English equivalent “citizen” are not defined within the legislation, or in the case law. One author has provided a definition of “*administré*”:

Administré: [TRANSLATION] This expression designates any legal or natural person to whom the law applies. It is a term borrowed from French administrative law, although it has been dropped in favour of the word “citoyen” in recent French legislation. [Emphasis added.]

(Lemieux, at p. 89)

[49] This definition is extremely broad. The choice of the legislature to use the term “*administré*” in French as opposed to “*citoyen*” arguably suggests a desire to encompass a greater number of subjects. That said, the English version of the Act uses the term “citizen”. In any event, Cyr is an individual citizen and, in my opinion, fits within the scope of either term.

Columbia Toll Highways and Bridges Authority (1965), 53 D.L.R. (2d) 620 (C.A.C.-B.); L. Blair, « The Civil Servant — A Status Relationship » (1958), 21 *Mod. L. Rev.* 265. La Couronne nommait des personnes à des postes qu’elles occupaient tant qu’elle n’ordonnait pas leur congédiement. En conséquence, les nominations étaient unilatérales et sujettes à un congédiement arbitraire : voir *Reilly*, précité; J. Chitty, *A Treatise on the Law of the Prerogatives of the Crown* (1820).

Ce point de vue n’a pas été retenu dans *Reilly v. The King*, [1934] A.C. 176, où le Conseil privé a conclu que, peu importe qu’il existe un lien contractuel ou non, la Couronne pouvait être relevée de ses obligations par l’abrogation de la loi créant l’organisme.

[46] Citant *Knight*, la Cour a statué dans *Wells* que la Couronne, même en l’absence de droits contractuels, était toujours tenue d’agir équitablement en procédant à un congédiement (par. 24).

[47] Dans ces cas, le litige portait sur le rôle et les obligations de l’État dans ses rapports avec ses employés (*Wells*, par. 29), et non sur ses responsabilités à l’égard des titulaires de permis.

4.2.2 M. Cyr est-il un « administré » ou un « citizen » au sens de l’art. 5 de la LJA?

[48] Le mot « administré », et l’équivalent « citizen » employé dans la version anglaise, ne sont définis ni dans la loi ni dans la jurisprudence. Un auteur en donne la définition suivante :

Administré : Cette expression désigne toute personne morale ou physique sujette de droit. Il s’agit d’un terme emprunté au droit administratif français, alors que la législation française récente l’a abandonné au profit de l’expression « citoyen ». [Je souligne.]

(Lemieux, p. 89)

[49] Il s’agit d’une définition extrêmement large. On peut prétendre que l’emploi par le législateur du terme « administré » plutôt que du terme « citoyen » témoigne de sa volonté d’être plus inclusif. Toutefois, c’est le terme « citizen » qui est utilisé dans la version anglaise de la LJA. Quoi qu’il en soit, M. Cyr est un citoyen et, à mon avis, il est visé par l’un et l’autre terme.

[50] The appellant relies on comments in the literature on the nature of what is an administrative function to argue that Cyr is not an “*administré*”.

[TRANSLATION] Decisions that are considered to have been made in performing an administrative function include front-line decisions made by various government officials in applying standards and implementing social programs in the context of the regulation or supervision of economic activities. Such decisions are primarily individual in nature and concern, first and foremost, the citizen

For the most part, these organizations perform functions of the executive that the legislature has, for reasons relating to volume, to the specificity of programs, to a need to distance them from political involvement, removed from the executive. These are functions of management, regulation, supervision and monitoring of an area of activity, investigation, study and research involving, among other things, the granting, management and monitoring of authorizations, privileges, permits, benefits or other advantages.

(M. J. Longtin, “La réforme de la justice administrative: genèse, fondements et réalités”, in *Actes de la XIII^e Conférence des juristes de l’État* (1998), at pp. 80-81)

[51] These paragraphs do not persuade me that there is cause to reject the application of the *AAJ* to Cyr. The scheme established by the *HSC* fits well within the scope of the second paragraph above. As noted, the accreditation granted to Cyr can be considered an administrative authorization.

5. Conclusion

[52] In light of the foregoing analysis, I conclude that the respondent Cyr is entitled to procedural fairness under s. 5 of the *AAJ*.

[53] I would therefore dismiss the appeal with costs.

English version of the reasons of Deschamps, Abella and Charron JJ. delivered by

[54] DESCHAMPS J. (dissenting) — I have read the reasons of the majority and am unable to agree with them. In my opinion, the parties are bound

[50] S’appuyant sur une analyse doctrinale de la nature de la fonction administrative, l’appelante prétend que M. Cyr n’est pas un « administré ».

Sont considérées prises dans l’exercice d’une fonction administrative, les décisions de première ligne prises par divers agents de l’Administration dans l’application de normes et de programmes sociaux, dans le cadre d’une régulation ou de la surveillance d’activités économiques. Ce sont aussi des décisions qui, principalement, ont un caractère individuel et concernent au premier chef le citoyen

Pour l’essentiel, ces organismes exercent des fonctions qui sont celles du pouvoir exécutif et que le législateur, pour des questions de volume, de spécificité des programmes, de distanciation du politique, a détachées de celles de l’exécutif. Il s’agit de fonctions de gestion, de régulation, de surveillance et de contrôle d’un secteur d’activités, d’enquête, d’étude et de recherche visant, entre autres, l’octroi, la gestion et le contrôle d’autorisations, de privilèges, de permis, de prestations ou d’autres avantages.

(M. J. Longtin, « La réforme de la justice administrative : genèse, fondements et réalités », dans *Actes de la XIII^e Conférence des juristes de l’État* (1998), p. 80-81)

[51] Ces paragraphes ne me convainquent pas que la *LJA* ne doit pas s’appliquer à M. Cyr. Le régime établi par le *CSR* correspond bien à la description faite au deuxième paragraphe de la citation qui précède. Comme je l’ai indiqué, l’accréditation de M. Cyr peut être considérée comme une autorisation administrative.

5. Conclusion

[52] L’analyse qui précède m’amène à conclure que l’intimé Cyr a droit au respect des règles d’équité procédurale prévues à l’art. 5 de la *LJA*.

[53] Je suis donc d’avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Les motifs des juges Deschamps, Abella et Charron ont été rendus par

[54] LA JUGE DESCHAMPS (dissidente) — J’ai pris connaissance des motifs de la majorité. Je ne puis y souscrire. À mon avis, les parties sont liées

by contract and the remedies available to them are governed by the rules of private law. As a result, I would have allowed the appeal and, like the dissenting judge of the Court of Appeal, would have restored the judgment of the Superior Court.

[55] The sole issues in this appeal relate to the forum where the respondents must present their case and the rules that apply to their relationship with the appellant, the Société de l'assurance automobile du Québec ("Société"). The Court has not been asked to rule on the merits of the case.

[56] The purpose of the *Highway Safety Code*, R.S.Q., c. C-24.2 ("Code"), is to establish "the rules relating to highway safety, to the registration of road vehicles, to licences and permits which are under the administration of the Société de l'assurance automobile du Québec, and to the control of highway transportation of persons and goods" (s. 1). The Code forms a consistent body of rules. To understand its workings, the Société's role and the rules applicable to users (i.e., users of road vehicles), it will be necessary to consider all the Code's provisions. Only by doing so will it be possible to fully understand the various mechanisms adopted by the legislature to achieve this statute's objectives. It will be seen from this review that the legal rules applicable to mandataries of the Société are those of private law, whereas the rules applicable to users are those of public law. The documents signed by the parties in the instant case govern the Société's relationship with its mandataries. That relationship is a contractual one. It falls within the realm of private law, which has its own remedies. There is no provision of the Code that justifies resorting to the rules of public law in addition to the rules of contract law. Nor is there any principle of administrative law that justifies requiring that the rules of public law be applied in addition to those of contract law.

1. Internal Consistency of the Code

[57] The Code is divided into several titles. I will be referring to provisions from virtually every one

par contrat et les recours qui leurs sont ouverts sont régis par le droit privé. Pour ce motif, j'aurais accueilli l'appel et, tout comme le juge dissident à la Cour d'appel, j'aurais rétabli le jugement de la Cour supérieure.

[55] Le présent pourvoi porte uniquement sur l'identité du tribunal devant lequel les intimés doivent faire valoir leurs prétentions ainsi que sur les règles qui s'appliquent à leur relation avec l'appelante, la Société de l'assurance automobile du Québec (« Société »). La Cour n'est pas appelée à se prononcer sur le fond du litige.

[56] Le *Code de la sécurité routière*, L.R.Q., ch. C-24.2 (« Code »), a pour objet d'établir « les règles relatives à la sécurité routière, à l'immatriculation des véhicules routiers et aux permis et licences dont l'administration relève de la Société de l'assurance automobile du Québec ainsi qu'au contrôle du transport routier des personnes et des marchandises » (art. 1). Le Code constitue un ensemble cohérent de règles. Pour bien comprendre son fonctionnement, de même que le rôle de la Société et les règles applicables aux usagers (c'est-à-dire aux utilisateurs de véhicules routiers), il est nécessaire de prendre connaissance de l'ensemble de ses dispositions. Seul un tel examen permet de bien saisir les différents mécanismes mis en place par le législateur pour réaliser les objets de cette loi. Cet examen révèle que le régime juridique applicable aux mandataries de la Société est le droit privé alors que celui applicable aux usagers est le droit public. Les documents signés par les parties en l'espèce régissent la relation de la Société avec ses mandataries. Cette relation est de nature contractuelle. Elle appartient au droit privé, lequel comporte ses propres recours. Aucune disposition du Code ne justifie de recourir aux règles du droit public en sus des règles du droit des contrats. De plus, aucune règle de droit administratif ne justifie d'imposer l'application des règles du droit public en sus de celles du droit des contrats.

1. La cohérence interne du Code

[57] Le Code est divisé en plusieurs titres. Je compte me référer à des dispositions de presque

of the Code's titles. The provisions are set out as follows: scope and definitions (ss. 1 to 5.2); registration of road vehicles (ss. 6 to 60); licences to drive road vehicles (ss. 60.1 to 146.1); special obligations of dealers and recyclers (ss. 151 to 166); obligations in case of accident (ss. 166.1 to 179); cancellation and suspension (ss. 180 to 209.26); rules respecting vehicles and their equipment (ss. 210 to 287.2); road and traffic signs and signals (ss. 288 to 318); rules of the road (ss. 319 to 519); special rules respecting owners and operators of heavy vehicles (ss. 519.1 to 519.78); mechanical and photometric inspection of vehicles and preventive maintenance program (ss. 520 to 546.0.4); rebuilding of damaged vehicles (ss. 546.1 to 546.8); procedure and proof (ss. 547 to 602); transmission of information (ss. 603 to 611.2); regulatory provisions (ss. 618 to 628.1); and miscellaneous and transitional provisions (ss. 629 to 675).

[58] The Société's responsibilities are set out throughout the Code. The Société performs both regulatory and administrative functions. In some cases it may delegate its powers on conditions it sets and enter into contracts, while in others it must act on its own. It is governed sometimes by the rules of public law and sometimes by those of private law. These roles and rules are not interchangeable or superimposable. They are laid down in the Code.

[59] The Société's power to make regulations is expressly provided for in s. 624. Numerous rules applicable to its relations with users are set out in ss. 547 to 554. Strict rules of procedural fairness are then imposed on it (ss. 550 and 552). The Société may reconsider its decisions (ss. 550 and 557). Certain of its decisions may also be appealed to the Administrative Tribunal of Québec ("ATQ") (s. 560). The scope of the provisions to which such public law rules as procedural fairness and the right of appeal to the ATQ are applicable is vast.

[60] It should be noted that all the decisions to which the rules of procedural fairness expressly

chacun des titres du Code. Voici ces dispositions : champ d'application et définitions (art. 1 à 5.2); immatriculation des véhicules (art. 6 à 60); permis relatifs à la conduite des véhicules routiers (art. 60.1 à 146.1); obligations particulières des commerçants et des recycleurs (art. 151 à 166); obligations en cas d'accident (art. 166.1 à 179); révocation et suspension (art. 180 à 209.26); règles concernant les véhicules et leur équipement (art. 210 à 287.2); signalisation routière (art. 288 à 318); règles de circulation routière (art. 319 à 519); règles particulières concernant les propriétaires et les exploitants de véhicules lourds (art. 519.1 à 519.78); vérification mécanique et photométrique des véhicules et programme d'entretien préventif (art. 520 à 546.0.4); reconstruction des véhicules accidentés (art. 546.1 à 546.8); procédure et preuve (art. 547 à 602); communication de renseignements (art. 603 à 611.2); dispositions réglementaires (art. 618 à 628.1); dispositions diverses et transitoires (art. 629 à 675).

[58] Les diverses responsabilités de la Société sont énumérées tout au long du Code. Elle exerce des fonctions de réglementation et d'administration. Dans certains cas, elle possède la faculté de déléguer ses pouvoirs aux conditions qu'elle détermine et de conclure des contrats, alors que dans d'autres elle est tenue d'agir elle-même. Elle est régie tantôt par les règles du droit public, tantôt par celles du droit privé. Ces rôles et ces règles ne sont pas interchangeables ou superposables, ils sont fixés par le Code.

[59] Le pouvoir de réglementation de la Société est explicitement prévu à l'art. 624. De nombreuses règles applicables à ses relations avec les usagers sont établies aux art. 547 à 554. Des règles d'équité procédurale strictes lui sont alors imposées (art. 550 et 552). La Société peut reconsidérer ses décisions (art. 550 et 557). Un appel peut également être formé contre certaines de ses décisions devant le Tribunal administratif du Québec (« TAQ ») (art. 560). Les dispositions auxquelles s'appliquent les règles du droit public telles que l'équité procédurale et le droit d'appel au TAQ ont une vaste portée.

[60] Il est important de signaler que toutes les décisions pour lesquelles l'application des règles

apply have a common denominator. All of them affect the rights of persons as road vehicle *users*. Here are a few examples that show clearly that status as a user is the common denominator in the application of public law rules: refusal to issue a driver's licence (s. 81), refusal to change a condition for a driver's licence (s. 82), refusal of a dealer's or recycler's licence (s. 162), and the exemption pertaining to a preventive maintenance program (s. 543.3.2). Rules of public law therefore apply where the relationship between the Société and the person in question is one of regulatory authority and user.

[61] The legislature decided that a different scheme should apply to decisions that do not affect persons as users. Thus, wherever a person acts as a mandatary of the Société or is designated to act on its behalf, the Code provides for no rules of procedural fairness or right of appeal. Should the Court infer from this that judicial review is available despite the privative clause in s. 555? I do not think so. Different schemes are provided for in the Code. For example, whereas the Minister of Transport enters into certain agreements with municipalities (s. 628.1), it is the Société that enters into other agreements with other bodies (s. 629). I will limit my discussion to the provisions that elucidate the scheme established in s. 520 for the appointment of persons authorized to sign certificates of mechanical inspection on behalf of the Société, which is the one in issue in the case at bar.

[62] Section 1 of the Code provides that the Société is responsible for the rules relating to highway safety, for administration of the registration of road vehicles and of licences and permits, and for controlling highway transportation. As a result, it must provide a service of issuing driver's licences, registration certificates and certificates of mechanical inspection. When performing this service delivery role, the Société is sometimes required by the Code to provide the service itself. In other cases, when issuing documents for example, it

d'équité procédurale est expressément prévue possèdent un dénominateur commun. En effet, il s'agit dans tous les cas de décisions qui touchent les droits des personnes à titre d'*usagers* de véhicules routiers. Voici quelques exemples montrant bien que le statut d'utilisateur est le dénominateur commun de l'application des règles du droit public : refus de délivrance du permis de conduire (art. 81), refus de changement d'une condition d'un permis de conduire (art. 82), refus d'une licence de commerçant ou de recycleur (art. 162), l'exemption concernant le programme d'entretien préventif (art. 543.3.2). Le droit public s'applique donc dans les cas où la Société a, avec l'intéressé, des rapports d'organisme de réglementation à usager.

[61] Pour les décisions qui ne touchent pas une personne à titre d'utilisateur, le législateur a décidé qu'un autre régime s'appliquait. Ainsi, dans tous les cas où la personne agit comme mandataire de la Société ou est désignée pour agir en son nom, aucune règle d'équité procédurale et aucun appel ne sont prévus par le Code. Est-ce à dire que la Cour doit inférer qu'il existe un recours en révision judiciaire malgré la clause privative énoncée à l'art. 555? Je ne le crois pas. Différents régimes sont prévus par le Code. Par exemple, certaines ententes sont conclues par le ministre des Transports avec les municipalités (art. 628.1), alors que d'autres sont conclues par la Société avec d'autres organismes (art. 629). Je ne m'attarderai qu'aux dispositions permettant de bien comprendre le régime qui a été mis en place par l'art. 520 dans le cas de la nomination d'une personne autorisée à signer pour la Société les attestations de vérification mécanique et qui fait l'objet du litige.

[62] Selon l'article 1 du Code, les règles relatives à la sécurité routière, l'administration des immatriculations des véhicules routiers, des permis et des licences et le contrôle du transport routier relèvent de la Société. Par conséquent, celle-ci doit fournir un service de délivrance de permis de conduire, de certificats d'immatriculation et de certificats de vérification mécanique. Dans l'exécution de ce rôle de fournisseur de services, la Société est parfois tenue par le Code d'assurer elle-même le service. Dans d'autres cas, par exemple les services

may either provide the service itself using its own employees or appoint persons authorized to represent it; when it opts to appoint representatives, it must establish the conditions applicable to the provision of the service in question to the public.

[63] Section 543.13 is an example of a case in which the Société is not authorized to use a third party to provide a service. The Code requires it to designate a member of its own staff who has the required qualifications to act as a mechanical inspection controller:

543.13. The Société may designate any member of its personnel having the required qualifications to act as a mechanical inspection controller to ensure that sections 519.6, 519.15 and 539, the provisions of this chapter and the regulatory provisions made under paragraphs 32.1 to 32.7 of section 621 are complied with.

[64] By contrast, s. 520 of the Code provides as follows:

The Société shall have exclusive jurisdiction to carry out the mechanical inspection of road vehicles and to issue certificates of mechanical inspection and inspection stickers. For that purpose, the Société may, on the conditions it determines, appoint persons authorized to carry out, on its behalf, the inspection of the road vehicles it determines and authorize those persons to issue certificates of mechanical inspection and inspection stickers in respect of those vehicles.

Section 520 is thus an example of a situation in which the Société has a choice: it may either provide the service itself or appoint a third party subject to conditions it sets. In the case at bar, it opted to appoint a third party. Following a competitive bidding process, it entered into a contract in accordance with the terms of the call for tenders. The contract laid down the conditions to be met by the persons authorized to carry out mechanical inspections and issue inspection stickers. Is this choice questionable? Is it more so than a choice to have employees of the Société do the work rather than a third party? Is it more questionable than a choice to have a public body award a contract to build or repair roads?

de délivrance de documents, la Société peut soit les dispenser elle-même en recourant à ses propres employés soit nommer des personnes autorisées à la représenter, auquel cas elle doit décider des conditions dans lesquelles les services en question seront fournis au public.

[63] L'article 543.13 constitue un exemple de cas où la Société n'est pas autorisée à recourir à un tiers pour fournir un service. Le Code lui impose en effet l'obligation de désigner un membre de son propre personnel ayant la compétence requise pour agir à titre d'inspecteur en vérification mécanique :

543.13. La Société peut désigner tout membre de son personnel ayant la compétence requise pour agir à titre d'inspecteur en vérification mécanique, pour veiller à l'application des articles 519.6, 519.15 et 539, des dispositions du présent chapitre ainsi que des dispositions réglementaires prises en vertu des paragraphes 32.1° à 32.7° de l'article 621.

[64] Par contre, aux termes de l'art. 520 du Code,

[1] la Société a compétence exclusive pour effectuer la vérification mécanique des véhicules routiers et pour délivrer des certificats de vérification mécanique et des vignettes de conformité. À cette fin, elle peut, aux conditions qu'elle établit, nommer des personnes autorisées à effectuer, pour son compte, la vérification des véhicules routiers qu'elle détermine et autoriser ces personnes à délivrer à l'égard de ces véhicules des certificats de vérification mécanique et des vignettes de conformité.

L'article 520 représente donc un exemple de situation où la Société possède le choix des moyens : elle peut fournir le service elle-même ou encore nommer un tiers aux conditions qu'elle établit. En l'espèce, elle a choisi de nommer un tiers. Elle a procédé à un appel d'offres et a fait signer un contrat suivant les conditions de cet appel d'offres. Le contrat régit les conditions que doivent respecter les personnes autorisées à effectuer les vérifications mécaniques et à délivrer les vignettes de conformité. Ce choix est-il discutable? L'est-il plus que lorsque le travail est effectué par les employés de la Société plutôt que par un tiers? Ce choix est-il plus discutable que dans les cas où un corps public octroie un contrat pour la construction ou la réparation de routes?

[65] Several provisions of the Code authorize the Société to appoint a third party to act on its behalf where it must provide a service. For example, ss. 9 and 69.1 of the Code provide that the Société may appoint persons authorized to collect registration and driver's licence fees. The Société is granted the same authority in ss. 520.2 and 546.1 with respect to photometric inspections and technical appraisals of rebuilt vehicles. In a sense, these provisions authorize the Société to contract out services for which it is legally responsible as an administrator and service provider under s. 1. As is the case with the services related to the mechanical inspection of road vehicles in issue in this appeal (s. 520), that is one option that is available to the Société. It could just as well have its own employees perform the services rather than a third party. I note that in every case where the Code authorizes the Société to appoint a mandatary, the measure to which the authorization applies concerns the organization of service delivery and does not — as where a driver's licence is issued or suspended — affect users' rights.

[66] It is also interesting to compare the case of a refusal to issue a certificate of competency in preventive maintenance (s. 543.3.2) with that of revocation of an appointment of a mechanic accredited for the certification of mechanical maintenance (s. 520). As a result of s. 550, the first of these decisions is subject to the rules of public law, whereas the second is subject to the rules of contract. At first glance, it is not clear why the same rules do not apply to both of them. When the statuses of the two mechanics are considered, however, the reason for the distinction becomes apparent.

[67] An owner of a road vehicle who is required to submit to periodic inspections may have his or her preventive maintenance program certified to stand in place of mechanical inspection (s. 543.2). The owner may then, under certain conditions, obtain a certificate of competency for one of *his or her* mechanics assigned to preventive maintenance (s. 543.3.1). A decision to revoke a certificate

[65] Plusieurs dispositions du Code autorisent la Société à nommer un tiers pour agir en son nom lorsqu'elle doit fournir un service. Par exemple, les art. 9 et 69.1 du Code permettent à la Société de nommer des personnes autorisées à percevoir des frais d'immatriculation et des frais liés aux permis de conduire. La même autorisation est conférée à la Société par les art. 520.2 et 546.1 pour la vérification photométrique et pour l'expertise technique des véhicules reconstruits. Par ces dispositions, la Société est, en quelque sorte, habilitée à soustraire les services dont elle a la responsabilité légale en tant qu'administratrice et fournisseur de services aux termes de l'art. 1. Comme pour les services de vérification mécanique des véhicules routiers qui sont en cause dans le présent pourvoi (art. 520), il s'agit d'une faculté dont la Société dispose. Elle pourrait tout aussi bien faire effectuer ces services par ses propres employés au lieu de recourir à un tiers. Je rappelle que, dans tous les cas où le Code autorise la Société à nommer un mandataire, il s'agit de mesures visant à organiser la façon dont un service sera fourni et non de dispositions touchant les droits d'un usager, comme c'est le cas lorsqu'un permis de conduire est délivré ou suspendu.

[66] Il est d'ailleurs intéressant de comparer le cas de refus d'attestation de compétence pour l'entretien préventif (art. 543.3.2) et la révocation de la désignation du mécanicien accrédité pour l'attestation d'entretien mécanique (art. 520). La première décision est, selon l'art. 550, assujettie aux règles du droit public, alors que la seconde est régie par les règles contractuelles. À première vue, on pourrait se demander pourquoi les deux décisions ne relèvent pas des mêmes règles. L'examen du statut des deux mécaniciens permet cependant de bien saisir la raison d'être de la distinction.

[67] Un propriétaire d'un véhicule routier tenu à des vérifications périodiques peut faire reconnaître son programme d'entretien préventif pour que ce dernier tienne lieu de vérification mécanique (art. 543.2). Il peut alors, à certaines conditions, obtenir une attestation de compétence pour un de *ses* mécaniciens affectés à l'entretien préventif (art. 543.3.1). La décision de révoquer l'attestation (art.

(s. 538.0.1) or to refuse an exemption may be appealed to the ATQ. It is clear that the certificate for the mechanic in question is valid only with regard to the vehicles of the owner, who is subject to the Code as a user. Moreover, s. 538.0.1 specifies that the mechanic's certificate of competency will be revoked if he or she uses it to issue a certificate of mechanical inspection. A mechanic assigned to the preventive maintenance of an owner's vehicles does not act as a representative of the Société. The certificate of competency is required only to enable the Société to ensure that mechanics so assigned are competent.

[68] The application of different rules to the two mechanics is justified by differences in their roles. The expressions used are different: issuance of a certificate of competency and appointment of a person authorized to carry out inspections on behalf of the Société. A mechanic appointed under s. 543.2 is an employee of a vehicle owner, and therefore of a user, whereas one appointed under s. 520 acts on behalf of the Société. The former — a representative of the user — is subject to the rules of public law, and more specifically to s. 550 of the Code, whereas the latter — a representative of the Société — is subject to rules established by the Société at the time of his or her appointment, that is, to the rules of contract law, or private law. The fact that s. 550 does not mention decisions of the Société under s. 520 cannot be an oversight on the legislature's part or, as the respondents argue, an anomaly. It is merely a manifestation of the internal consistency of the Code.

[69] Thus, an analysis of the Code reveals that it provides for rules of procedural fairness for users and that none of these rules apply to persons acting on behalf of the Société. There is a very simple reason for the legislature's silence regarding representatives of the Société: the establishment of any conditions for service delivery has been left up to the Société. In the case at bar, the appointment was made in a tripartite contract to which the respondent Cyr was a party. I will now review the contract.

538.0.1) ou de refuser l'exemption est susceptible d'appel devant le TAQ. Il est clair que l'attestation de ce mécanicien ne vaut qu'à l'égard des véhicules du propriétaire qui est régi à titre d'utilisateur. L'article 538.0.1 précise d'ailleurs que, si le mécanicien utilise son attestation de compétence pour délivrer un certificat de vérification, son attestation sera révoquée. Les mécaniciens affectés à l'entretien préventif des véhicules d'un propriétaire n'agissent pas en tant que représentants de la Société. L'attestation n'est requise que comme moyen pour la Société de s'assurer de la compétence des mécaniciens concernés.

[68] Le rôle respectif des deux mécaniciens justifie l'application de règles différentes. Les expressions utilisées sont différentes : délivrance d'une attestation de compétence; nomination d'une personne autorisée à effectuer des vérifications pour le compte de la Société. Le mécanicien nommé en vertu de l'art. 543.2 est un employé d'un propriétaire de véhicules, donc un usager, alors que celui nommé en vertu de l'art. 520 agit au nom de la Société. Le premier — le représentant de l'utilisateur — est régi par les règles du droit public et, plus particulièrement par l'art. 550 du Code, alors que le second — le représentant de la Société — est régi par les règles établies par la Société lors de la désignation, en l'occurrence les règles du droit des contrats, c'est-à-dire le droit privé. Le fait que les décisions prises par la Société en application de l'art. 520 ne soient pas mentionnées à l'art. 550 ne saurait constituer un oubli du législateur, ou encore une anomalie comme le plaident les intimés. Cette situation n'est qu'une manifestation de la cohérence interne du Code.

[69] L'analyse du Code permet de constater que celui-ci prévoit des règles d'équité procédurale en faveur des usagers et qu'aucune de ces règles ne traite des personnes qui agissent au nom de la Société. Une raison bien simple explique le silence du législateur à l'égard des représentants de la Société : il a laissé à cette dernière la possibilité d'établir les conditions d'exécution du service. En l'occurrence, la désignation s'est faite dans le cadre d'un contrat tripartite auquel l'intimé a adhéré. Je vais maintenant examiner ce contrat.

2. Contractual Framework

[70] The Société chose to use a contract to appoint the persons authorized to conduct the mechanical inspection of road vehicles on its behalf. The contract is entitled [TRANSLATION] “Contract for Services for the Mechanical Inspection of Road Vehicles”. In the case at bar, the contract was signed by the Société, represented by its vice-president of highway transport enforcement, on May 27, 2002, and by 9052-0479 Québec Inc., represented by its president, on June 7, 2002. The contract’s first clause authorizes 9052-0479 Québec Inc. to act as a mandatary of the Société. The contract contains several appendixes, including Appendix A-1, entitled [TRANSLATION] “Appointment and Obligations of the Mechanic”. This appendix was signed by 9052-0479 Québec Inc. and by Mr. Cyr, in his capacity as a mechanic, on June 7, 2002, and by the director of the Société’s highway transport enforcement unit on June 13, 2002.

[71] It is common ground that the “contract” signed by the Société and 9052-0479 Québec Inc. is a contract in the civil law sense. Moreover, this agreement clearly meets the conditions of contract formation set out in art. 1385 of the *Civil Code of Québec*, S.Q. 1991, c. 64 (“*C.C.Q.*”). It was formed between persons having capacity to contract who gave their consent, its cause is not prohibited by law and its object is to provide services, which is a juridical operation recognized in civil law. No one has argued that this contract is subject to the rules of public law. The contract has a three-year term (clause 5.1), and it states the terms for early termination (clause 5.3) and rescission (clause 6.1) and sets out the obligations of the mandatary (clause 9.1) and the accredited mechanics (clause 11.1).

[72] However, it is argued that Mr. Cyr is not a party to a contract. The majority see the appendix as merely constituting a unilateral act of appointment. According to them, Mr. Cyr’s signature on the appendix was required only because, in clause A-3.5, he [TRANSLATION] “declare[d] that he ha[d] read” the statutory provisions reproduced in an appendix as well as art. 14 of the contract. In my

2. Le cadre contractuel

[70] La Société a choisi la voie contractuelle pour nommer les personnes autorisées à effectuer pour son compte la vérification mécanique des véhicules routiers. Ce contrat est intitulé « Contrat de service en vérification mécanique de véhicules routiers ». En l’espèce, le contrat a été signé par la Société, représentée par son vice-président au contrôle routier, le 27 mai 2002, et par 9052-0479 Québec Inc., représentée par sa présidente, le 7 juin 2002. La première clause de ce contrat confère à 9052-0479 Québec Inc. l’autorisation d’agir comme mandataire de la Société. Le contrat comporte de nombreuses annexes, dont l’annexe A-1, « Désignation et obligations du mécanicien ». Cette annexe a été signée par 9052-0479 Québec Inc. et par M. Cyr à titre de mécanicien le 7 juin 2002, et par le directeur du service du contrôle routier de la Société le 13 juin 2002.

[71] Personne ne conteste que le « contrat » signé par la Société et par 9052-0479 Québec Inc. constitue bien un contrat au sens du droit civil. D’ailleurs, cette entente respecte clairement les conditions de formation prévues à l’art. 1385 du *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, ch. 64 (« *C.c.Q.* »). Il a été formé entre des personnes capables de contracter ayant donné leur consentement, sa cause n’est pas illicite et son objet est la fourniture de services, opération juridique reconnue en droit civil. On ne prétend pas ici que ce contrat serait assujéti aux règles du droit public. Il est d’une durée de 3 ans (clause 5.1) et comporte des modalités permettant d’y mettre fin prématurément (clause 5.3) ou de le résilier (clause 6.1), une description des obligations du mandataire (clause 9.1) et une description des obligations des mécaniciens accrédités (clause 11.1).

[72] On argue cependant que M. Cyr ne serait pas partie à un contrat. Selon les juges de la majorité, l’annexe ne constituerait qu’un acte unilatéral de nomination. La signature de M. Cyr à l’annexe ne serait requise que parce que ce dernier, suivant les termes de la clause A-3.5, « affirme avoir pris connaissance » des dispositions législatives produites dans une annexe ainsi que de l’art. 14 du

opinion, this is a quite incomplete reading of the contract and the appendix.

[73] First of all, clause 29.1 of the contract stipulates that all the appendixes form part of the contract. Next, although this is obviously a contract of adhesion, I think it is clear from the language used in the appendix's introductory clause, such as "agree to the terms", that all those who signed the appendix — the Société, 9052-0479 Québec Inc. and Mr. Cyr — were aware that the appointment of the mechanic was not made independently of any contractual relationships. Clause A-2.1 of the appendix states that the mechanic's appointment is valid for the same term as that of the contract and that it is also subject to the same conditions for renewal and interruption as the contract. In addition, clause A-3.1 requires the mechanic to comply with and maintain, throughout the term of the contract, the conditions set for his eligibility. Although the word "undertaking" is not expressly used, it would be surprising if this clause could be interpreted independently of the introductory clause, which states that the parties have agreed to the stated terms. Similarly, in clause A-3.2, the mechanic undertakes to carry out his [TRANSLATION] "mechanical inspection mandate" in accordance with various requirements, including those set out in the contract. The appendix entitled [TRANSLATION] "Appointment and Obligations of the Mechanic" meets all the conditions for formation of a contract subject to the *C.C.Q.* It is an accessory contract to the contract with 9052-0479 Québec Inc.

[74] Moreover, all the terms of the appendix could have been incorporated into the contract with 9052-0479 Québec Inc. It can be inferred from the different signing dates of the appendix and the contract, and from the different authority levels of the representatives of the Société mentioned in the contract (vice-president of highway transport enforcement) and the appendix (director of the highway transport enforcement unit), that the Société resorted to an appendix for reasons of efficiency. Using an appendix facilitated the implementation of the contract by ensuring that a new contract would not have to be signed every time a mechanic had to be replaced.

contrat. À mon avis, il s'agit là d'une lecture bien incomplète du contrat et de l'annexe.

[73] D'abord, à la clause 29.1 du contrat, il est stipulé que toutes les annexes font partie du contrat. Ensuite, bien qu'il s'agisse indubitablement d'un contrat d'adhésion, il me paraît clair, à la lumière d'expressions utilisées dans l'intitulé de l'annexe, par exemple « conviennent des conditions », que toutes les parties signataires de l'annexe — la Société, 9052-0479 Québec Inc. et M. Cyr — étaient conscientes que la désignation du mécanicien ne constituait pas une nomination indépendante de tout rapport contractuel. Ainsi, à la clause A-2.1 de l'annexe, il est précisé que la désignation du mécanicien est valable pendant la même durée que le contrat, en plus d'être soumise aux mêmes conditions de renouvellement et d'interruption que celui-ci. De plus, la clause A-3.1 établit que le mécanicien doit respecter et maintenir, pendant toute la durée du contrat, les conditions fixées pour son admissibilité. Le mot « engagement » n'est pas expressément utilisé, mais il serait étonnant que cette clause puisse être interprétée hors du contexte de l'intitulé, qui mentionne que les parties ont convenu des conditions énoncées. De même, par la clause A-3.2, le mécanicien s'engage à réaliser son « mandat de vérification mécanique » conformément à diverses exigences, dont celles prévues au contrat. L'annexe intitulée « Désignation et obligations du mécanicien » remplit toutes les conditions de formation d'un contrat régi par le *C.c.Q.* Elle constitue un contrat accessoire à celui conclu avec 9052-0479 Québec Inc.

[74] Tous les termes de l'annexe auraient d'ailleurs pu être incorporés au contrat conclu avec 9052-0479 Québec Inc. Le fait que l'annexe et le contrat ont été signés à des dates différentes et que le rang hiérarchique du représentant de la Société mentionné au contrat (vice-président au contrôle routier) et celui mentionné à l'annexe (directeur du service du contrôle routier) n'est pas le même, permet d'inférer que c'est pour des raisons d'efficacité que la Société recourt à la technique de l'annexe. Cette technique facilite en effet la mise en œuvre du contrat en évitant aux parties de devoir signer un nouveau contrat chaque fois qu'un mécanicien doit être remplacé.

[75] The mandate given to 9052-0479 Québec Inc. must be carried out by a natural person. The Code provides that this natural person must be a mechanic. According to clause A-3.2, the mechanic carries out a [TRANSLATION] “mandate”. Mandate is a nominate contract under the *C.C.Q.* (art. 2130). The rules of the *C.C.Q.* may supplement the terms provided for in the appendix should those terms prove insufficient. The rules applicable to the mechanic appointed in the appendix are not different from those applicable to 9052-0479 Québec Inc.

[76] Nevertheless, it is argued that the rules of public law apply to the appointment of Mr. Cyr. Where is the logic in this point of view?

3. Applicability of the Rules of Public Law

[77] As presented by the majority, the issue is whether a public body may evade its public law obligations by delegating its functions by contract or another form of agreement. I do not believe that to be the issue raised in this appeal. All that we are being asked to do is to identify the scheme created by the legislature in authorizing the Société to appoint third parties to act on its behalf as mandataries.

[78] Determining which legal rules apply is of definite practical significance. If the rules of private law apply, the court will consider the respective rights of the parties and, in the event that obligations have not been performed, it will grant the appropriate civil law remedy, generally damages. If, on the other hand, the rules of public law apply, the court will evaluate the decision, respecting the appropriate standard of review. But this is not a popularity contest between the two fields of law or a situation in which one party may unilaterally choose the rules that best suit its purposes. If that were the case, the Court would not have held in *Attorney General of Quebec v. Labrecque*, [1980] 2 S.C.R. 1057, *Wells v. Newfoundland*, [1999] 3 S.C.R. 199, and *Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190, 2008 SCC 9, that common law rules apply to

[75] Le mandat confié à 9052-0479 Québec Inc. doit être réalisé par une personne physique. Aux termes du Code, cette personne physique doit être un mécanicien. Selon la clause A-3.2, le mécanicien réalise un « mandat ». Or, un mandat est un des contrats nommés du *C.c.Q.* (art. 2130). Les règles du *C.c.Q.* peuvent suppléer aux conditions de l’annexe si celles-ci s’avèrent insuffisantes. Le mécanicien désigné en vertu de l’annexe n’est pas régi par des règles différentes de celles applicables à 9052-0479 Québec Inc.

[76] On voudrait néanmoins appliquer à la désignation de M. Cyr les règles du droit public. Quelle est la logique d’un tel point de vue?

3. Applicabilité des règles du droit public

[77] Suivant la façon dont mes collègues de la majorité présentent le problème, la question consisterait à déterminer si un organisme public peut échapper à ses obligations de droit public lorsqu’il délègue ses fonctions par contrat ou par toute autre forme d’entente. Je ne crois pas que ce soit là la question soulevée par le présent pourvoi. Nous sommes simplement appelés à identifier le régime mis en place par le législateur lorsqu’il autorise la Société à nommer des tiers chargés d’agir en son nom comme mandataires.

[78] La détermination du régime juridique applicable revêt une importance pratique certaine. S’il s’agit du droit privé, le tribunal évalue alors les droits respectifs des parties et accorde, en cas d’inexécution des obligations, la réparation prévue par le droit civil, en général des dommages-intérêts. En revanche, si c’est le droit public qui s’applique, le tribunal évalue la décision selon la norme de contrôle applicable. Il ne s’agit cependant pas d’un concours de popularité entre les deux régimes ou encore d’une situation où une partie peut à son gré choisir les règles qui lui conviennent. Car, si c’était le cas, la Cour n’aurait pas jugé, dans *Procureur général du Québec c. Labrecque*, [1980] 2 R.C.S. 1057, *Wells c. Terre-Neuve*, [1999] 3 R.C.S. 199, et *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, 2008 CSC 9, que les règles de la common law

the employment contract of a person holding public office.

[79] The Court's interpretation of the Code and of the documents signed by the parties will therefore probably serve in the future as a guide for the development of mechanisms that Parliament and the legislatures wish to implement to deliver services to the public. The majority's conclusion therefore raises the question of the sufficiency and clarity of the statutory provisions and stipulations required for a court to hold that either public law rules or private law rules, or in some cases both, should apply. There have been cases in which courts have held that public law obligations could be superimposed on private law ones. It will therefore be interesting to consider the circumstances in which public law rules have been held to supplement the contractual obligations of a public body.

[80] In the opinion of the majority, Quebec's *Act respecting administrative justice*, R.S.Q., c. J-3 ("AAJ"), applies, because the appointment of Mr. Cyr is part of the state's "policing" mission rather than of its service delivery mission. As is clear from the analysis of the Code set out above, I do not at all regard the appointment of a mechanic under s. 520 as falling within the Société's policing mission. I will explain why.

[81] The Code contains a number of provisions whose purpose is to regulate the use of road vehicles. They require a user to, among other things, have a licence and a registration certificate, obey speed limits, and drive a vehicle that is in good working order. These provisions, which impose obligations on users, fall within the state's policing mission. The obligations in question limit users' freedom to use their road vehicles as they see fit. For that matter, where the examples I have given are concerned, enforcement of the Code's provisions is the responsibility of peace officers.

[82] However, requiring users to have licences and to register their vehicles or have them inspected

s'appliquaient au contrat d'emploi d'une personne qui détient une charge publique.

[79] L'interprétation que la Cour donne aux dispositions du Code et aux documents signés par les parties servira donc probablement de guide dans l'élaboration future des mécanismes que le Parlement et les législatures voudront mettre en place pour la fourniture de services à rendre à la population. La conclusion de la majorité soulève donc la question du caractère suffisant et de la clarté des dispositions législatives et des stipulations requises pour que soit reconnu l'un ou l'autre des régimes, public ou privé, ou parfois les deux à la fois. En effet, les tribunaux ont dans certains cas reconnu que des obligations de droit public pouvaient se superposer aux obligations de droit privé. Il est donc intéressant d'examiner les circonstances dans lesquelles on a reconnu que les règles du droit public s'ajoutaient aux obligations contractuelles d'un organisme public.

[80] Mes collègues de la majorité estiment que la *Loi sur la justice administrative* du Québec, L.R.Q., ch. J-3 (« *LJA* »), s'applique, parce que la désignation de M. Cyr fait partie de la mission dite « de police » de l'État plutôt que de sa mission de services. Comme il ressort de l'analyse du Code faite plus haut, je ne suis pas du tout d'avis que la désignation du mécanicien en vertu de l'art. 520 relève de la mission de police de la Société. Je m'explique.

[81] Le Code contient plusieurs dispositions qui ont pour but de réglementer l'usage des véhicules routiers. Par exemple, le Code oblige les usagers à être munis d'un permis et d'une immatriculation, à respecter les limites de vitesse, à conduire un véhicule en bon état d'entretien. Ces dispositions, qui imposent des obligations aux usagers, relèvent de la mission de police de l'État. Les obligations ainsi imposées limitent la liberté des usagers d'utiliser leurs véhicules routiers comme bon leur semble. Pour les exemples que j'ai donnés, ce sont d'ailleurs des agents de la paix qui voient à faire respecter les prescriptions du Code.

[82] L'obligation faite aux usagers de posséder un permis, d'immatriculer leur véhicule ou de faire

presupposes that the state organizes the issuance of the necessary documents and ensures the provision of mechanical inspection services. When it provides the service of issuing licences and registration certificates or of inspecting vehicles, the state is carrying out its mission as a service provider in the most basic sense of the term. P. Issalys and D. Lemieux describe the state's two missions as follows in *L'action gouvernementale: Précis de droit des institutions administratives* (2nd ed. 2002):

[TRANSLATION] When the modern state's actions in the economic and social spheres are analysed, actions related to its "service" mission are sometimes contrasted with those related to its "policing" mission. The latter term covers all actions by the state that, to varying degrees, restrict private activities and the exercise of individual freedoms. From this standpoint, the regulatory function appears to be a manifestation of the policing powers conferred on the government by the legislature. In contrast, the activities of a government corporation . . . , like an administrative contract . . . or the granting of benefits . . . , are generally viewed as instruments used by the government in performing its service mission. [p. 815]

[83] When it appoints a mechanic, the state is not performing its policing mission. Rather, it is providing users with a service. I see no support in ss. 538 and 546, on which my colleagues rely, for the view that the Société is performing its policing mission when it exercises its powers under s. 520. Section 538 simply states that only a mechanic appointed under s. 520 may issue a certificate of inspection. If a mechanic who has not been appointed to do so improperly issues a certificate, he or she does not act as a mandatary of the Société and, what is more, he or she commits an offence.

[84] My colleagues see this appointment as an administrative authorization. With respect, care must be taken not to adopt this characterization for the sake of convenience, as this could create confusion among the existing tools of administrative law. Issalys and Lemieux define authorization as follows:

vérifier celui-ci présuppose cependant que l'État organise la délivrance des documents requis et pourvoit à la fourniture de services de vérification mécanique. Lorsqu'il fournit des services de délivrance de permis et d'immatriculations ou des services de vérification, l'État remplit sa mission de fournisseur de services au sens le plus élémentaire du terme. Voici d'ailleurs comment les auteurs P. Issalys et D. Lemieux décrivent les deux missions de l'État dans leur ouvrage *L'action gouvernementale : Précis de droit des institutions administratives* (2^e éd. 2002) :

On oppose parfois, dans l'analyse des interventions de l'État moderne dans la vie économique et sociale, celles qui se rattachent à la mission de « service » et celles qui relèvent plutôt de la mission de « police ». Ce dernier terme couvre l'ensemble des interventions plus ou moins contraignantes de l'État dans les activités privées et l'exercice des libertés individuelles. Dans cette perspective, le règlement apparaît comme une manifestation des pouvoirs de police dont le législateur investit l'administration. Au contraire, l'activité d'une entreprise publique [. . .], de même que le contrat administratif [. . .] ou l'attribution de prestations [. . .], s'analysent généralement comme des instruments de l'administration dans sa mission de service. [p. 815]

[83] L'État n'exerce pas sa mission de police lorsqu'il désigne un mécanicien. Il fournit plutôt un service aux usagers. Je ne vois rien dans les art. 538 et 546 qu'invoquent mes collègues qui vienne étayer la thèse que la Société remplirait sa mission de police lorsqu'elle exerce ses pouvoirs conférés à l'art. 520. L'article 538 énonce simplement que seul un mécanicien désigné en vertu de l'art. 520 peut délivrer un certificat de vérification. Si un mécanicien non désigné à cette fin délivre irrégulièrement un certificat, il n'agit alors pas comme mandataire de la Société et il commet, de surcroît, une infraction.

[84] Mes collègues considèrent la désignation comme une autorisation administrative. Avec égard, il faut prendre garde d'adopter cette qualification pour des raisons de commodité, car cela risquerait d'entraîner de la confusion dans les outils couramment utilisés en droit administratif. L'autorisation est définie ainsi par Issalys et Lemieux :

[TRANSLATION] [Authorization] consists in a permission, often subject to conditions, granted by the government to a natural or legal person, to perform an act or engage in an activity that would otherwise be unlawful. Requiring authorization of this act or activity by an administrative authority implies that the legislature considered it necessary, in the public interest, to limit the freedom of citizens in this regard. [Emphasis added; bold in original deleted; pp. 815-16.]

Under the Code, a driver's licence is an authorization to engage in an activity on which the state considered it necessary to place limits. The freedom of drivers is limited in this regard. Under other statutes, authorization is required where a permit must be obtained to, for example, operate a business or engage in an activity on which the state considered it necessary to place limits, such as selling alcohol, operating an establishment or doing construction work. In contrast, issuing certificates of mechanical inspection on behalf of the Société is not an activity that Mr. Cyr would otherwise be free to engage in as he wished but on which statutory limits have been placed. Even if no such limits existed, Mr. Cyr would not be "free" to sign on the Société's behalf. As a result, I am not at all persuaded by my colleagues' argument that Mr. Cyr's relationship with the Société should be subject to the *AAJ*.

[85] Moreover, to consider the appointment in isolation from the rules governing the contract with 9052-0479 Québec Inc. is not in my view consistent with the mechanism provided for in the Code. The appointment cannot be interpreted in the abstract, without considering its context.

[86] There are nevertheless situations in which an agreement between a public body and an individual can be subject to rules of public law in addition to those of private law (Issalys and Lemieux, at p. 998). However, the situations in question are not disparate, nor are they cases in which the rules of public law are imposed because such a duality of systems would be appropriate in particular circumstances. The cases are specific and relate, for example, to the awarding of contracts or to budgetary appropriations. Thus, the public body concerned is

[L'autorisation] consiste en effet en une permission, souvent assortie de conditions, donnée par l'administration à une personne physique ou morale, d'accomplir un acte ou d'exercer une activité qui serait sans cela illicite. L'assujettissement de cet acte ou de cette activité à l'autorisation d'une autorité administrative suppose que le législateur ait jugé nécessaire dans l'intérêt public de restreindre à cet égard la liberté des administrés. [Je souligne; caractères gras dans l'original omis; p. 815-816.]

Suivant le Code, le permis de conduire constitue une autorisation de faire une activité que l'État a jugé nécessaire de restreindre. La liberté des conducteurs est limitée à cet égard. Selon d'autres lois, une autorisation est par exemple requise pour exploiter une entreprise ou exercer une activité que l'État a jugé nécessaire de restreindre, comme vendre de l'alcool, exploiter un établissement ou entreprendre des travaux de construction là où ces activités exigent l'obtention d'un permis. Par contraste, la délivrance de certificats de vérification mécanique au nom de la Société n'est pas une activité que M. Cyr serait par ailleurs libre d'exercer à son gré mais qui serait restreinte par la loi. Même en l'absence de restriction dans la loi, M. Cyr n'aurait pas la « liberté » d'apposer sa signature au nom de la Société. L'argument invoqué par mes collègues pour assujettir à la *LJA* la relation de M. Cyr avec la Société ne me convainc donc nullement.

[85] Par ailleurs, isolée des règles régissant le contrat intervenu avec 9052-0479 Québec Inc., l'analyse de la désignation ne me paraît pas correspondre au mécanisme prévu par le Code. La désignation ne peut être interprétée dans l'abstrait, hors du contexte dans laquelle elle intervient.

[86] Il n'en reste pas moins qu'une entente liant un organisme public et un particulier peut parfois être assujettie à des règles de droit public qui s'ajoutent à celles du droit privé (Issalys et Lemieux, p. 998). Il ne s'agit cependant pas de circonstances disparates ou de cas où les règles du droit public sont imposées parce qu'il serait opportun d'imposer une telle dualité de régime à une situation particulière. Ces cas sont spécifiques et concernent, par exemple, l'octroi des contrats ou des crédits budgétaires. Ainsi, l'organisme public est tenu d'agir équitablement dans

required to act fairly when awarding a contract and contractors must ensure that proper authorization has been given for expenditures. For that matter, it is apparent from the terms of the contract that 9052-0479 Québec Inc. was selected following a call for tenders. The existence of such rules does not mean that the administrative contract falls into a fundamentally distinct legal category, though. The state is subject to the *C.C.Q.*, and the *C.C.Q.* applies to administrative contracts (P. Garant, *Droit administratif* (5th ed. 2004), at p. 385).

[87] If I understand the majority's approach, my colleagues conclude that the rights and obligations arising from the appendix apply concurrently with the rules of procedural fairness provided for in the *AAJ*, while adding that Mr. Cyr is not a public office holder. This last nuance is somewhat surprising. Under the terms of his or her appointment, a mechanic issues certificates on the Société's behalf. If the mechanic acts neither under a conventional mandate nor as a public officer holder under a legal mandate, it might be asked what new hybrid category the Code has created. This approach marks a departure from developments in the case law in this area over almost 30 years.

[88] As long ago as 1980, in *Labrecque*, the Court unanimously rejected an argument similar to the one my colleagues have adopted. In that case, Quebec had argued that the state's relations with a public servant "result from a unilateral act of public authority by which the State appoints the civil servant to his position, in accordance with previously established general conditions, and thereby confers on him a status which is peculiar to him and from which his duties and rights are derived" (p. 1080). It is true that the case in question concerned a public servant. However, I see no conceptual distinction between appointing a mechanic pursuant to the appendix in the case at bar and appointing a public servant pursuant to the legislative authority the Court was considering in *Labrecque*. As I mentioned above, s. 520 gives the Société the option of appointing a third party. It could also have appointed a mechanic from its own staff. In either case, the

attribution d'un contrat et les entrepreneurs doivent s'assurer que la dépense est dûment autorisée. Il ressort d'ailleurs des conditions du contrat que 9052-0479 Québec Inc. a été choisie à la suite d'un appel d'offres. De telles règles ne font cependant pas du contrat administratif une catégorie juridique fondamentalement distincte. L'État est assujéti au *C.c.Q.* et celui-ci régit le contrat administratif (P. Garant, *Droit administratif* (5^e éd. 2004), p. 385).

[87] Si je comprends bien l'approche de mes collègues de la majorité, ceux-ci concluent à l'application conjointe des droits et obligations découlant de l'annexe et des règles d'équité procédurale prévues par la *LJA*, tout en déclarant que M. Cyr n'occupe pas une charge publique. Cette dernière nuance est quelque peu étonnante. En effet, en vertu de sa désignation, un mécanicien délivre les certificats au nom de la Société. S'il n'agit ni comme mandataire contractuel, ni comme titulaire d'une charge publique à titre de mandataire légal, on peut se demander quelle nouvelle catégorie hybride aurait été créée par le Code. Cette approche se démarque de l'évolution de la jurisprudence en la matière depuis près de 30 ans.

[88] Déjà en 1980, dans *Labrecque*, la Cour rejetait à l'unanimité un argument analogue à celui retenu par mes collègues. Dans cette affaire, Québec plaidait que les rapports de l'État avec les fonctionnaires « résultent d'un acte unilatéral de puissance publique par lequel l'État nomme le fonctionnaire à son poste en conformité de conditions générales préétablies et lui confère par là un statut qui lui est propre et d'où découlent ses devoirs et ses droits » (p. 1080). Certes, il était alors question d'un fonctionnaire. Cependant, je ne vois pas de distinction conceptuelle entre la désignation d'un mécanicien en vertu de l'annexe et la désignation du fonctionnaire en application de l'autorisation législative que la Cour étudiait dans *Labrecque*. Comme je l'ai mentionné plus haut, la Société a la faculté, selon l'art. 520, de nommer un tiers. Elle aurait aussi pu nommer un mécanicien faisant partie de son personnel. Dans un cas comme dans l'autre, ces droits

rights and obligations are governed by a contract, be it a contract of employment or a mandate.

[89] The Court pursued its approach favouring application of the rules of contract in *Wells*. In that case, Mr. Wells had been appointed as a member of a public utilities board. His position was abolished, and he sued for damages. Although Mr. Wells had been appointed under a statute, the Court considered the written and verbal manifestations of the agreement under which he was appointed, as well as the applicable statutes and regulations and the common law. It concluded that there was an employment contract to which common law rules were applicable (paras. 33-36). The Court, in an *obiter dictum* in *Wells*, contemplated only one situation in which the rules of public law would apply: where no contractual rights existed (para. 24).

[90] The only decision in which the Court imposed a general duty to comply with the public law rules of procedural fairness in addition to contractual obligations was *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653. However, the import of that decision was recently tempered by the decision in *Dunsmuir*, in which the Court noted that the distinction between public office holders and employees is difficult to maintain both in practice and in theory. The Court pointed out that the distinction has caused uncertainty and led to conflicting decisions. It rejected the distinction for a number of reasons. One of them was that, historically, public office holders could be dismissed without compensation and without reasons being given, which warranted placing obligations on the state where no mechanism protected the individual in question. The deficiencies that justify resorting to the rules of public law are not present where there is an established contractual relationship. Thus, where an individual is protected by a contract of employment, public law remedies are not required. The protection afforded by private law rules is sufficient. *Wells* and *Dunsmuir* are therefore part of a process of modernizing and simplifying the rules applicable to relations between the state and the persons with whom it contracts.

et obligations sont régis par contrat : contrat d'emploi et mandat.

[89] L'approche de la Cour favorisant la reconnaissance des règles contractuelles s'est poursuivie dans *Wells*. Dans cette affaire, M. Wells, qui avait été nommé commissaire d'un organisme de services publics, a vu son poste être aboli et il a réclamé des dommages-intérêts. Malgré le fait que M. Wells ait été nommé en vertu d'une loi, la Cour a examiné les expressions verbales et écrites de l'entente qui avait mené à sa nomination, de même que les dispositions législatives et réglementaires et la common law. La Cour a conclu à l'existence d'un contrat de travail auquel les règles de la common law étaient applicables (par. 33-36). La seule circonstance à l'égard de laquelle la Cour a évoqué dans *Wells*, en obiter, l'application des règles du droit public est le cas d'absence de droits contractuels (par. 24).

[90] La seule décision dans laquelle la Cour a imposé un devoir général de respecter les règles du droit public concernant l'équité procédurale en sus des obligations contractuelles est *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653. La portée de cet arrêt est cependant nuancée par la décision récente de notre Cour dans l'affaire *Dunsmuir*, où la Cour reconnaît que la distinction entre titulaire de charge publique et employé est difficile à soutenir tant en pratique qu'en théorie. La Cour souligne que la distinction a créé de l'incertitude et a mené à des décisions contradictoires. Plusieurs raisons amènent la Cour à rejeter cette distinction. L'une d'elles est que, historiquement, les titulaires de charge publique pouvaient être démis de leurs fonctions sans indemnité et sans motif, ce qui justifiait d'imposer à l'État des obligations lorsqu'aucun mécanisme ne protégeait l'individu concerné. Les lacunes qui justifiaient le recours au droit public ne sont pas présentes dans les cas où il existe un rapport contractuel établi. Ainsi, lorsqu'un individu est protégé par un contrat d'emploi, le recours au droit public n'est pas requis. Le droit privé apporte une protection suffisante. Les arrêts *Wells* et *Dunsmuir* s'inscrivent donc dans une démarche de modernisation et de simplification des règles applicables aux rapports entre l'État et les personnes avec lesquelles il entretient des rapports contractuels.

[91] In the case at bar, if the *AAJ* does not apply to decisions of the Société affecting Mr. Cyr, he is still protected by the rules of the law of contract. His mandate cannot be terminated without just cause before its term has expired. The contract between the Société and 9052-0479 Québec Inc. sets out the conditions for resiliating or suspending the mandate. Clause A-2.1 of the appendix provides that the conditions for interrupting the contract apply to the appointment. The Société gave Mr. Cyr several warnings concerning breaches that appear to have been serious. If Mr. Cyr feels that the Société has violated his rights, he is not without recourse. If the Société has not complied with the rules for interrupting the contract, all the remedies provided for in the *C.C.Q.* and the *Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25, are available to him. I see no deficiency that would justify imposing rules of procedural fairness where Mr. Cyr is protected by a contract and by the rules of the law of contract. I do not think that the Court should create a special hybrid scheme for the appointment of mechanics under s. 520. With respect, that is what the majority is doing.

4. Conclusion

[92] It can be seen from an analysis of the mechanisms established by the Code that there are three main types of relationships: those between the Société and its employees, those between it and persons who act on its behalf and, lastly, those between it and persons on whom it imposes restrictions as road vehicle users. The first two types of relationships are contractual in nature and are governed by the law of contract and the other applicable rules. In the third type, the persons concerned are subject to the Code and the other applicable rules.

[93] The appendix has all the characteristics of a contract. A conclusion that it is not a contract has no basis in either private or public law, and it creates confusion as regards the application of the Code.

[94] For these reasons, I would have allowed the appeal.

[91] En l'espèce, si la *LJA* ne s'applique pas aux décisions de la Société touchant M. Cyr, ce dernier demeure protégé par les règles du droit des contrats. Il ne peut être mis fin sans motif valable à son mandat avant la fin du terme prévu. Le contrat liant la Société et 9052-0479 Québec Inc. prévoit les conditions de résiliation et de suspension du mandat. La clause A-2.1 de l'annexe rend applicables à la désignation les conditions d'interruption du contrat. En l'espèce, la Société a donné de nombreux avis à M. Cyr concernant des manquements qui paraissent graves. Si ce dernier estime que la Société a contrevenu à ses droits, il n'est pas sans recours. Si la Société n'a pas respecté les règles applicables à l'interruption du contrat, M. Cyr dispose en effet de tous les recours prévus par le *C.c.Q.* et le *Code de procédure civile*, L.R.Q., ch. C-25. Je ne vois pas de lacune qui justifierait d'imposer des règles d'équité procédurale alors que M. Cyr est protégé par un contrat et par les règles du droit des contrats. Je ne crois pas que la Cour doive créer un régime hybride particulier pour le cas de la désignation du mécanicien visé par l'art. 520. Avec égards, c'est ce que fait la majorité.

4. Conclusion

[92] L'analyse des mécanismes mis en place par le Code fait ressortir trois principaux types de rapports : ceux que la Société entretient avec son personnel, ceux qu'elle maintient avec les personnes qui agissent en son nom et finalement ceux qu'elle a avec les personnes auxquelles elle impose des contraintes à titre d'usager d'un véhicule routier. Dans les deux premiers cas, les rapports sont de nature contractuelle et sont régis par le droit des contrats et les autres règles applicables. Dans le troisième, les personnes visées sont régies par le Code et les autres règles applicables.

[93] L'annexe possède toutes les caractéristiques d'un contrat. Le fait de ne pas reconnaître cette nature contractuelle n'est justifié ni par le droit privé, ni par le droit public, et crée de la confusion dans l'application du Code.

[94] Pour ces motifs, j'aurais accueilli l'appel.

Appeal dismissed with costs, DESCHAMPS, ABELLA and CHARRON JJ. dissenting.

Solicitors for the appellant: Dussault, Mayrand, Montréal.

Solicitors for the respondents: Gowling Lafleur Henderson, Ottawa.

Pourvoi rejeté avec dépens, les juges DESCHAMPS, ABELLA et CHARRON sont dissidentes.

Procureurs de l'appelante : Dussault, Mayrand, Montréal.

Procureurs des intimés : Gowling Lafleur Henderson, Ottawa.