

D. 19 e

D

*éveloppements
récents en droit
administratif (1990)*

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3344-2004
DÉPOSÉE EN AUDIENCE
par H&D
Date: 9 sept. 2004
Pièces n°: NON

COTÉE

Service de la formation permanente
Barreau du Québec

 LES ÉDITIONS
YVON BLAIS INC.

C.P. 180 Cowansville (Québec) Canada J2K 3H6
Tél.: (514) 263-1086 Fax: (514) 263-9256

La règle « audi alteram partem » : principes et domaine d'application

Pierre Lemieux*

Introduction	3
1. L'essence de la règle « audi alteram partem » : le droit de faire valoir tous ses moyens	4
1.1 Le droit de faire valoir ses moyens et l'exposé écrit	5
1.2 L'exposé oral des moyens	9
1.2.1 L'article 23 de la <i>Charte québécoise des droits et libertés de la personne</i> et ses exigences	10
1.2.2 L'article 7 de la <i>Charte canadienne des droits et libertés</i> et ses exigences	12
2. Certaines particularités de l'application de la règle « audi alteram partem »	14
2.1 La connaissance d'office et la preuve hors instance	14
2.2 La recevabilité et le rejet d'une preuve pertinente	16
2.3 Les réunions plénières et le processus décisionnel	18
2.4 La confidentialité du délibéré	23
2.5 La motivation de la décision : une exigence de l'équité procédurale?	24
Conclusion	26

* Avocat et professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval.

Introduction

L'ampleur des interventions de l'Administration et les heurts que suscitent ces interventions ont fait naître en même temps qu'un droit administratif, une procédure administrative, dominés l'un et l'autre par des règles non écrites. L'objet de cette procédure est d'imposer à l'Administration et aux organismes publics possédant une compétence pour déterminer ou accorder des droits ou des privilèges, les conditions essentielles d'un processus décisionnel équitable. Dès lors que cet objet lui est reconnu, la procédure administrative n'est pas seulement un ensemble de règles de conduite; elle est également la servante des règles de droit. Les tribunaux, en exerçant leur pouvoir de contrôle et de surveillance, ont élaboré des règles de forme ainsi que des règles de fond qui doivent être respectées même en l'absence de texte, sous peine d'annulation de la décision qui les aurait ignorées. Il s'agit de ce qu'on appelle les principes de justice naturelle.

Parfois le législateur a jugé bon d'introduire explicitement ces principes dans des lois et ces règles législatives de procédure apparaissent alors sous la forme de dispositions régissant les conditions d'exercice du pouvoir décisionnel¹. Ces règles écrites sont rares et fragmentaires et n'ont jamais fait l'objet de codification².

Ces règles procédurales écrites et non écrites permettent à l'Administration de former et de manifester une volonté c'est-à-dire d'exercer sa compétence. Tout pouvoir est ainsi soumis au respect d'une procédure par le seul fait de son attribution légale. S'il existe une procédure pour chaque pouvoir, elle sera cependant, selon le cas, plus ou moins complexe, plus ou moins rigide, plus ou moins obligatoire. Tout dépendra du législateur. En effet, une procédure peut être imposée par loi ou découler implicitement de la nature du pouvoir attribué à l'Administration et des effets qu'il produit sur les administrés³.

1. G. PÉPIN et Y. OUELLETTE, *Principes de contentieux administratif*, 2^e éd., Cowansville, Les éd. Y. Blais Inc., 1982, p. 225.

2. Voir à ce sujet, *Rapport du Groupe de travail sur les tribunaux administratifs*, Les publications du Québec, 1987, p. 239 et s.

3. *Howarth c. Commission nationale des libérations conditionnelles*, [1976] 1 R.C.S. 453, 459.

Ces règles procédurales se présentent ainsi comme les éléments intégrés à la compétence. Parmi celles-ci, nous retrouvons la règle *audi alteram partem*.

1. L'essence de la règle « *audi alteram partem* » : le droit de faire valoir tous ses moyens

Cette règle fondée sur les principes essentiels de la justice naturelle, plus vieille que toutes les constitutions écrites, stipule qu'un administré ne saurait être privé de sa liberté, de sa vie, de sa propriété ou de ses droits sans avoir eu l'occasion d'être entendu. C'est certainement une des premières règles juridiques qui ait existé. Même Dieu n'a pas rendu jugement à l'égard d'Adam avant de l'avoir appelé pour lui permettre de présenter une défense. S'adressant à Adam, Dieu dit : « Qu'as-tu fait ? N'as-tu pas mangé le fruit de l'arbre que tu ne devais pas manger ? »⁴ Cet exemple du jardin d'Eden où Adam et Eve ont pu plaider des circonstances atténuantes fut d'ailleurs invoqué en 1723 dans l'arrêt *R. c. The Chancellor and C. of Cambridge*⁵ par un médecin, du nom de Bentley, qui enseignait à Oxford et qui s'était vu retirer ses titres universitaires sans notification préalable, ni possibilité d'être entendu. La Cour fit droit à la requête du Docteur Bentley et depuis cette époque, de nombreux arrêts ont traité de cette question en affirmant que « la justice de *common law* doit pallier les insuffisances du législateur »⁶.

La règle « *audi alteram partem* », a pris une importance considérable face à un gouvernement qui intervient de plus en plus dans la vie économique et sociale. À une certaine époque, les principes reliés au droit d'être entendu n'étaient pas jugés applicables dans le contexte des décisions de nature administrative. Cette époque est maintenant révolue⁷ et l'extension du domaine d'application de ce droit a constamment progressé. Le développement rapide et soudain de cette règle procédurale a sans doute contribué à ce que sa raison d'être soit perdue de vue. En effet, trop souvent, on l'invoque et on l'applique avant même de rechercher ses fondements et son essence.

1.1 Le droit de faire valoir ses moyens et l'exposé écrit

L'Administration est libre d'agir suivant les méthodes ou la procédure qui lui sont propres et qu'elle juge appropriées⁸. En d'autres termes, l'Administration est maîtresse de sa procédure, comme le soulignait le juge Dickson, dans l'affaire *Kane c. Le conseil d'administration de l'Université de la Colombie Britannique*⁹ :

Il incombe aux cours de justice d'attribuer à un tribunal, tel le conseil d'administration d'une université auquel la loi donne mandat de siéger en appel, une large mesure d'autonomie de décision. Le conseil n'a pas à faire siens les rites d'une cours de justice.

Si les tribunaux reconnaissent sans équivoque ce principe de l'autonomie de la procédure administrative, ils ajoutent cependant que cette autonomie s'exerce dans les limites imposées par les règles de justice naturelle. Ces règles consistent, comme l'écrivait le juge Laskin¹⁰, en « une obligation que l'on a envers les gens de procéder équitablement lorsque l'on intervient légalement dans divers droits qu'ils possèdent (...) ». Ce respect des règles de l'équité procédurale est exigé non plus seulement des organismes administratifs qui exercent une fonction quasi judiciaire, ayant à statuer sur des droits d'une partie, mais également des organismes qui attribuent des avantages ou privilèges¹¹. Il n'est plus en effet indispensable que des droits soient affectés par la décision¹². Il suffit que des prétentions légitimes existent concernant par exemple les conditions de travail ou de vie, ou encore la réputation de l'intéressé.

Le juge Claire L'Heureux-Dubé précise, à propos de la nature de la décision :

Il n'est plus nécessaire, sauf peut-être lorsque la loi l'exige, de faire la distinction entre les décisions judiciaires, quasi judiciaires et administratives. Une telle distinction a pu être nécessaire avant l'arrêt de notre Cour *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1

4. La Genèse, chap. 3, vers. 9 à 14, le jugement.

5. (1723) 1 Stra. 557, 8 Mod. 148.

6. Voir la citation du juge Byles, dans *Glyan c. Keele University*, [1971] 1 W.L.R. 487.

7. Voir : *The Board of Education of the Indian Head School Division no 19 of Saskatchewan c. Knight*, [1990] 1 R.C.S. 653; *Martineau c. Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui (no 2)*, [1980] 1 R.C.S. 602; *Nicholson c.*

8. Y. OUELLETTE, « Aspect de la procédure et de la preuve devant les tribunaux administratifs », (1986) 16 R.D.U.S. 819, 827.

9. [1980] 1 R.C.S. 1105, 1112.

10. *Walters c. Essex county Board of Education*, [1974] R.C.S. 481, 486.

11. *Howarth c. Commission National des libérations conditionnelles*, *supra*, note 3; *R. c. Barnsley MBC, ex p. Hook*, [1976] 1 W.L.R., 1092.

12. *Nicholson c. Haldimand Norfolk Regional Board of Commissioners of Police; Martineau et Butters c. Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui (2)*, *supra*, note 7; *P.G. du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735.

R.C.S. 311. En effet, antérieurement à cet arrêt, « l'obligation d'agir de manière judiciaire » était considérée comme incombant uniquement aux tribunaux qui rendaient des décisions de nature judiciaire ou quasi judiciaire, et non à ceux qui rendaient des décisions de nature administrative. À la suite de l'arrêt *Nicholson*, cette distinction est devenue moins importante et a été jugée peu utile étant donné que l'obligation d'agir équitablement et celle d'agir de manière judiciaire tirent toutes les deux leur origine des mêmes principes généraux de justice naturelle (voir *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879, 895-896).¹³

Même si la qualification de la décision n'est plus une obligation pour que les principes de justice naturelle s'appliquent, elle s'avère cependant nécessaire pour établir le degré d'exigence des règles procédurales. Ce qui nous incite à affirmer qu'il doit y avoir adéquation entre la nature de la décision et l'ampleur des exigences procédurales¹⁴. De plus, le législateur impose parfois l'obligation de la qualification de l'acte administratif¹⁵ comme il l'a fait avec les articles 23 et 56 par. 3 de la *Charte québécoise des droits et libertés*.

Seuls les actes à portée individuelle sont soumis aux principes de justice naturelle. Les actes de l'Administration qui sont à portée générale, ne le sont que si une disposition législative expresse le prévoit¹⁶. Il se pose donc un problème de classification des actes pour distinguer entre les actes à portée générale d'une part et les actes à portée individuelle, d'autre part¹⁷. Il faut cependant tenir compte du fait qu'un acte peut être législatif par nature mais avoir une portée individuelle et non générale. Le principe du devoir d'agir équitablement s'appliquera alors¹⁸.

Dans ce nouveau contexte juridique où l'exigence des principes de justice naturelle s'est étendue aux décisions de nature judiciaire et administrative, que signifie la règle *audi alteram partem* ?

13. *The Board of Education of the Indian Head School Division no 19 of Saskatchewan c. Knight*, *supra*, note 7, à la page 669.

14. *Ernewein c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1980] 1 R.C.S. 639, 659; *Supermarchés Jean Labrecque Inc. c. Flamand*, [1987] 2 R.C.S. 219.

15. Voir *infra*, section 1.2.1, « La Charte québécoise des droits et libertés, et ses exigences ».

16. *P.G. du Canada c. Inuit Tapirisat*, *supra*, note 12.

17. *Id.*, à la page 738; voir aussi *The Board of Education of the Indian Head School Division no 19 of Saskatchewan c. Knight*, *supra*, note 7, à la page 669.

18. *Homex Realty and Development Co. Lt. c. Corporation of the village of Wyoming*, [1980] 2 R.C.S. 1011; *Wiswell c. Winnipeg (Metropolitan Corporation of Greater)*, (1965) R.C.S. 512.

La jurisprudence et la doctrine ont répété à plusieurs reprises que la règle *audi alteram partem* revêt deux aspects: d'une part, préalablement à toute procédure administrative, l'administré, dont les intérêts sont en question, doit être averti; d'autre part, il doit avoir la possibilité de présenter des observations orales ou écrites. Des centaines d'arrêts ont traité de cette règle démontrant les difficultés que soulève son application, notamment en ce qui concerne la preuve, le principe de l'« audition », la connaissance d'office, la cohérence du processus décisionnel, le droit d'être jugé par celui qui a entendu et bien d'autres corollaires de la règle.

L'essence même de la règle *audi alteram partem*, réside dans l'obligation de fournir à la partie concernée par la décision l'occasion de faire valoir ses moyens. Le juge Pigeon dans l'arrêt *Komo Construction Inc. c. Conseil des relations de travail du Québec*¹⁹ a cerné le domaine d'application de la règle et précisé la portée de celle-ci. Il affirmait, en effet :

Pour ce qui est de l'application de la règle *audi alteram partem*, il importe de noter qu'elle n'implique pas qu'il doit toujours être accordée une audition. L'obligation est de fournir à la partie l'occasion de faire valoir ses moyens. Dans le cas présent, en face d'une contestation qui soulève uniquement un moyen de droit, la Commission n'abusa pas de sa discrétion en décidant qu'elle n'avait pas besoin d'en entendre davantage avant de rendre sa décision. Comme cette Cour l'a décidé dans *Forest Industrial Relations Ltd. c. International Union of Operating Engineers*, ([1962] R.C.S. 80) une commission n'est pas obligée d'accorder une audition sur toutes les prétentions soulevées dans une affaire dont elle est saisie. Lorsqu'elle a eu un exposé qu'elle juge suffisant, elle a le pouvoir de statuer sans plus tarder. Il ne faut pas oublier que la Commission exerce sa juridiction dans une matière où généralement tout retard est susceptible de causer un préjudice grave et irrémédiable. Tout en maintenant le principe que les règles fondamentales de justice doivent être respectées, il faut se garder d'imposer un code de procédure à un organisme que la loi a voulu rendre maître de sa procédure.²⁰

Comme le laissent voir les propos du juge Pigeon, ce droit que possède la partie intéressée de faire valoir ses moyens peut varier

19. [1968] R.C.S. 172.

20. *Id.*, aux pages 176 et 177.

et comporter plus ou moins d'exigences procédurales. Dans chaque cas, les exigences de la justice naturelle varient selon « les circonstances de l'affaire, la nature de l'enquête, les règles qui régissent le tribunal, la question traitée, etc...²¹ » L'étendue du domaine d'application de ce principe directeur d'équité sera déterminé à l'aide des paramètres établis par le juge Claire L'Heureux-Dubé dans l'arrêt *Knigh*²². Ainsi, l'existence et la portée d'une obligation générale d'agir équitablement dépendra, comme le soulignait le juge, de l'examen de trois facteurs :

- i) la nature de la décision qui doit être rendue par l'organisme administratif en question,
- ii) la relation existant entre cet organisme et le particulier,
- iii) l'effet de cette décision sur les droits du particulier²³.

L'impact de la décision à rendre sur les droits ou privilèges de l'administré est un facteur des plus importants. Par exemple, une décision qui serait qualifiée de quasi judiciaire et déterminerait par conséquent des droits serait soumise à des règles procédurales plus contraignantes. Les autorités décisionnelles pourraient alors être tenues d'entendre toutes les parties en cause, et de donner à chaque intéressé la possibilité de présenter toutes les preuves et les arguments utiles²⁴. En effet, lorsque le droit d'une personne d'exercer sa profession ou de garder son emploi est en jeu, une « justice de haute qualité » est exigée²⁵. De même, lorsqu'un administré encourt

21. *Russel c. Dupe of Norfolk*, [1949] 1 All. E.R.; *Trépanier c. R.*, J.E. 90-1192; *Lapointe c. Comité de discipline du Barreau du Québec*, J.E. 89-1113 (C.S.), *Normand c. R.A.A.Q.*, J.E. 81-1058 (C.S.); *Location Montcalm c. C.T.Q.*, J.E. 88-1042; *T.U.A. c. Tremblay*, D.T.E. 881-722 (La personne à qui on refuse une remise ne peut invoquer la règle *audi alteram partem* si elle ne s'est pas présentée à l'audience par négligence); *Fournier c. Cap-de-la-Madeleine*, [1988] R.J.Q. 2817; *Ahvayi c. Concordia University*, J.E. 87-1001 (Droit d'être représenté par avocat); *Gauthier c. Comité de disc. des C.A. du Q.*, J.E. 87-124 (Droit à l'ajournement); *St-Georges c. Laroque*, [1987] R.J.Q. 644; *Rivard c. C.P.Q.*, [1987] R.J.Q. 2157 (Droit d'être avisé); *S.C.T.P. c. Lapierre*, D.T.E. 861-200 (Droit de faire entendre des témoins); *Fourgans Transit Inc. c. Commissaire général du Travail*, D.T.E. 861-26 (Pour que la règle *audi alteram partem* s'applique, la partie doit avoir un intérêt dans le litige).

22. *Supra*, note 7.

23. *Ibid.*

24. Voir, par exemple, la jurisprudence relative au contre-interrogatoire: *Canton d'Innisfil c. Canton de Vespra*, [1981] R.C.S. 145; *Furniture and Bedding Workers Union c. Board of Industrial Relations*, (1969) 69 W.W.R. 226, 231; *Quebec Labour Relations Board c. J.Pascal Hardware Co.*, [1965] B.R. 791, 795; *Hoffman-LaRoche Ltd. c. Deslmar Chemical Ltd.*, [1965] R.C.S. 575; *Toronto Newspaper Guild c. Globe Printing Co.*, [1953] 2 R.C.S. 18; *Desjardins c. Comité d'inspection professionnelle de l'ordre des ingénieurs du Québec*, J.E. 89-1428; *Côté c. C.A.S.*, D.T.E. 881-1009.

25. *Abbott c. Sullivan*, [1952] 1 K.B. 189.

une pénalité, on doit l'informer clairement qu'une action va être intentée contre lui, afin qu'il puisse connaître les griefs formulés contre lui, et qu'il ait l'occasion de présenter ses moyens de défense²⁶.

Pour que soit respectée l'équité procédurale, aucune preuve ne pourra être présentée par l'une des parties en l'absence de l'autre partie²⁷. Le droit de faire valoir ses moyens implique le droit d'être informé de tous les éléments de preuve et, logiquement, il inclut la possibilité de réfuter ces derniers. Cependant, il est important de souligner que le droit de réfuter une preuve n'est pas un droit en soi²⁸ et que le droit qu'il faut réaliser c'est le droit de l'administré d'être traité équitablement.

La règle *audi alteram partem* n'implique pas nécessairement une procédure orale²⁹. Les prétentions des parties peuvent être faites par écrit. C'est là, comme l'écrivait le professeur Yves Ouellette³⁰, « une conséquence concrète du principe de l'autonomie de la procédure administrative et du souci des hautes juridictions de ne pas hyperjudiciariser le fonctionnement des organismes ».

1.2 L'exposé oral des moyens

Parfois les textes³¹ imposent au décideur une procédure orale. Nous sommes alors dans une véritable audience formelle avec tout ce que cela implique. Des précautions devront être prises pour informer les parties du déroulement de la procédure et garantir la loyauté et le caractère contradictoire des débats. Précisons que la procédure orale n'est pas une procédure où l'on n'écrit pas. Il s'agit, d'une certaine manière, d'un déplacement de la charge des écritures. Souvent il s'agira de représentations écrites complétées par une preuve orale. Cette audition « viva voce » peut s'avérer très

26. *R. c. North, ex p. Oakey*, [1927] 1 K.B. 491.

27. *Kane c. Conseil d'administration de l'Université de Colombie-Britannique*, [1980] 1 R.C.S. 1105; *R. c. Deputy Industrial Commissioner, ex p. Moore*, [1965] 1 All. E.R. 81, 94.

28. *Fraternité inter-provinciale des ouvriers en électricité c. Office de la construction du Québec*, [1983] C.A. 7, 15.

29. *Radulesco c. Commission canadienne des droits de la personne*, [1984] 2 R.C.S. 407; *Silverbery c. Hooper*, J.E. 90-437 (C.S.).

30. *Supra*, note 8, p. 831; Dans le rapport McRuer, vol. 1, p. 137, le juge McRuer définissait la règle *audi alteram partem* en ces termes :

- 1- Notice of the intention to make a decision should be given to the party whose rights may be affected.
- 2- The party whose rights may be affected should be sufficiently informed of the allegations against his interest to enable him to make an adequate reply.
- 3- A genuine hearing should be held at which the party affected is made aware of the allegations made against him and is permitted to answer.

31. *Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561.