

# LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS AU CANADA

## Procédure et preuve

Yves Ouellette  
Avocat et professeur  
à la Faculté de droit  
de l'Université de Montréal

Régie de l'énergie  
DOSSIER: R-3620-2006  
DÉPOSÉE EN AUDIENCE  
Date: 6/12/2006  
Pièces n°: 34

34



Les Éditions Thémis

## Données de catalogage avant publication (Canada)

Ouellette, Yves, 1938-

Les tribunaux administratifs : procédure et preuve

Comprend des réf. bibliogr. et un index.

ISBN 2-89400-101-0

1. Tribunaux administratifs — Canada. 2. Procédure administrative — Canada.  
3. Preuve (Droit) — Canada. 4. Actes administratifs — Canada. 5. Droit administratif —  
Canada. 6 Tribunaux administratifs — Québec (Province). I. Titre.

KE5029.O932 1997

342.71'0664

C97-941399-0

Graphisme : Claude Lafrance

Composition : France Lamarre

On peut se procurer le présent ouvrage aux

### Éditions Thémis

Faculté de droit

Université de Montréal

C.P. 6128, Succursale Centre-ville

Montréal (Québec)

H3C 3J7

Téléphone : (514) 739-9945

Télécopieur : (514) 739-2910

Tous droits réservés

© 1997 — Les Éditions Thémis Inc.

Dépôt légal : 4<sup>e</sup> trimestre 1997

Bibliothèque nationale du Canada

Bibliothèque nationale du Québec

ISBN 2-89400-101-0

## Remerciements

L'auteur tient à remercier les collègues et amis qui l'ont conseillé et encouragé dans la rédaction de cet ouvrage. Il tient aussi à exprimer sa reconnaissance au personnel des Éditions Thémis et notamment à Mesdames Jacqueline El-Haddad, Ginette Gauthier, Sylvie Latour, Valérie-Claude Leblanc Dominguez, Isabelle Martin, Josée Martin, Stéphanie Moreau, Emmanuelle Naufal, Marie-Pierre Robert, Marie-Ève Sylvestre et Véronique Théorêt et à Messieurs Jean-Maurice Brisson et Frédéric Murphy pour leur travail de révision. L'auteur remercie également Madame France Lamarre pour sa collaboration empressée à la dactylographie et à la mise en pages de l'ouvrage.

3 4848 00096 6707

Ce jeu des forces contraires, l'une voulant exporter dans la procédure quasi judiciaire un formalisme savant, l'autre favorisant l'affranchissement des méthodes judiciaires traditionnelles, a obligé les juges à façonner à la pièce un ensemble impressionnant de règles de procédure, souvent mal connu parce que saupoudré dans les recueils d'arrêts, et qui reconnaît le droit des organismes à l'autonomie et à l'originalité et, celui des administrés, à des garanties procédurales qu'exige chaque contexte, posant le problème de la finalité de la procédure et de la multiplicité de ses sources.

## Section 1.

### La finalité des règles de procédure quasi judiciaire

Si personne ne peut mettre en doute l'utilité de règles de procédure pour encadrer la genèse des jugements et des décisions quasi judiciaires, on a assez peu écrit au Canada sur les objectifs de la procédure. C'est sans doute que le droit de la procédure, judiciaire ou quasi judiciaire, est essentiellement l'oeuvre des juges qui agissent empiriquement, à la pièce, et se désintéressent des constructions théoriques.

C'est pourtant par sa finalité notamment que la procédure des tribunaux administratifs devrait se distinguer de celle des cours de justice. Dans notre système de common law, la procédure judiciaire se fonde sur la contradiction, considérée comme la meilleure technique pour assurer à la fois l'équité et la manifestation de la vérité à des adversaires réputés juridiquement et économiquement égaux. Mais la procédure judiciaire apparaît pour certains conçue comme pour une justice de riches, multipliant les étapes préparatoires à l'audience.

Une des principales raisons qui amène un législateur à attribuer des pouvoirs décisionnels à un tribunal administratif plutôt qu'aux cours de justice, c'est qu'il recherche une culture décisionnelle différente, moins formaliste et solennelle que le processus judiciaire. Les règles de procédure des tribunaux administratifs devraient, compte tenu de leur diversité, refléter ce choix politique en faveur de la différence. Mais est-ce toujours le cas? À quoi bon constituer un tribunal administratif si on l'incite à suivre le formalisme savant et les règles de procédure et de preuve conçus pour les cours de justice?

On peut attribuer plusieurs objectifs à la procédure quasi judiciaire : 1° procurer évidemment des garanties d'équité aux participants au pro-

cessus décisionnel, 2° assurer la manifestation de la vérité et favoriser la qualité des décisions, 3° assurer l'efficacité et l'économie du processus et son acceptabilité dans la communauté.

Le dosage de ces différents objectifs constitue une opération délicate qu'il vaut mieux effectuer organisme par organisme. Comme l'a fait remarquer Davis<sup>2</sup>, des gouvernements aux idéologies différentes accorderont des priorités différentes à chacun de ces objectifs. Les législateurs plus autoritaires ou influencés par les pressions technocratiques feront primer l'efficacité sur l'équité. Ceux qui sont plus sensibles aux valeurs démocratiques et juridiques mettront l'accent sur l'équité et le formalisme de la procédure<sup>3</sup>.

Bien que l'on ne doive pas s'attendre à ce que la procédure administrative soit aussi détaillée, rigide et savante que la procédure judiciaire, son caractère distinct est tempéré ou équilibré par l'obligation de respecter les principes d'équité et de justice naturelle à toutes les étapes du processus décisionnel, avant, pendant et après l'audience. Elle vise elle aussi à offrir des garanties de *fair play*. L'audience équitable et impartiale, selon les chartes et le droit administratif, est un droit pour les participants à la procédure quasi judiciaire.

Il ne faut pas en conclure que la procédure non judiciaire doit toujours prendre un caractère contradictoire, ni suggérer qu'à défaut d'être modulée sur celle des cours, la procédure d'un organisme administratif sera nécessairement injuste. Bien au contraire, la diversité procédurale constitue une des valeurs du droit administratif moderne et la jurisprudence voit à moduler et à établir le contenu précis des garanties procédurales de façon empirique et cas par cas, en équilibrant les intérêts publics et privés.

La procédure devrait aussi assurer le caractère informel, rapide et efficace de ces services quasi judiciaires afin de respecter la volonté du législateur. Mais c'est encore de nos jours un idéal élevé. La résistance au changement de mentalité et l'attachement au formalisme ont la vie

<sup>2</sup> Kenneth Culp DAVIS, *Administrative Law Treatise*, 2<sup>e</sup> éd., vol. 2, San Diego, K.C. Davis Pub. Co., 1978, aux pp. 317 et 318.

<sup>3</sup> *Joint Anti-Fascist Refugee Committee c. McGrath*, 341 U.S. 123 (1951) (J. Frankfurter).

de plus en plus cependant, des textes récents reflètent bien cet objectif de simplicité et d'efficacité. Ainsi, l'article 35 de la *Loi sur le tribunal canadien du commerce extérieur*<sup>5</sup> dispose :

**35.** *Les séances du tribunal sont conduites de la façon qui apparaît la plus efficace, la plus équitable et la plus expéditive dans les circonstances.*

On ne doit pas sous-estimer l'importance des messages de ce genre, ni des règles de procédure soigneusement conçues comme moyen de prévenir les technicalités excessives faisant dévier les débats sur des questions de fonds.

Enfin, la procédure quasi judiciaire devrait avoir comme troisième objectif de placer les tribunaux administratifs dans des conditions optimales pour rendre les meilleures décisions au meilleur coût. Il s'agit, par des règles bien adaptées à chaque contexte, non seulement de prévenir les irrégularités et les bavures et, du même coup, les contestations judiciaires, mais aussi d'améliorer les relations entre les tribunaux administratifs et leur clientèle et de garantir que les décisions rendues seront mûrement réfléchies et fondées sur une information la plus complète.

Les tribunaux administratifs ou d'arbitrage ne sont pas des cours de justice, mais leurs membres ne résistent pas toujours à la tentation de « faire jurisprudence », plutôt que de s'efforcer plus modestement de répondre aux attentes impatientes des parties et de fournir une réponse rapide à la question concrète qui leur est posée. C'est précisément ce formalisme démesuré que des juges ont dénoncé vigoureusement<sup>6</sup>, qu'il

<sup>4</sup> *Local Government Board c. Arlidge*, [1915] A.C. 120 (H.L.); *Pearlberg c. Varty*, [1972] 1 W.L.R. 539 (C.P.).

<sup>5</sup> *Loi sur le tribunal canadien du commerce extérieur*, L.R.C., c. C-18.3.

<sup>6</sup> « It is, therefore, surprising to observe the extent to which arbitration awards purport to deal with complex questions of law. Many arbitration board decisions cited to us contain scholarly dissertations on important substantive and procedural rules applicable to judicial proceedings. They exemplify the extreme legal formalism and adherence to technical rules which overhangs the arbitration process. » *Re City of Toronto and*

faut écarter ou prévenir par des règles de procédure soigneusement conçues et adaptées au contexte de chaque organisme.

## Section 2.

### La diversité des sources de droit

La procédure suivie par les tribunaux administratifs diffère selon chaque tribunal mais reflète bien le caractère pragmatique du droit administratif canadien; c'est surtout un droit de juge, qui puise à des sources multiples, ce qui la rend d'accès difficile pour le non-juriste qui voudrait faire valoir ses droits devant le tribunal administratif sans l'aide d'un mandataire. La loi constitutive de chaque tribunal administratif, complétée par des règles particulières, constitue une importante source de droit. Ces textes peuvent codifier ou écarter des règles de common law. Les pratiques d'un tribunal constituent aussi de plus en plus des facteurs importants qui sont pris en compte par les cours de justice.

#### Sous-section 1.

##### La loi constitutive du tribunal

Les sources écrites de la procédure quasi judiciaire sont encore rares, fragmentaires et dispersées. Il existe à vrai dire autant de systèmes de procédure quasi judiciaire que de provinces et territoires en plus du régime juridique fédéral. Trois provinces, l'Ontario, l'Alberta et le Québec, ont fait l'effort d'édicter dans des lois de portée générale des règles de procédure et de preuve dégagées déjà par la jurisprudence<sup>7</sup>. Ces « codifications » posent pour l'interprète des problèmes de prépondérance et de subsidiarité en cas d'incompatibilité avec une loi particulière<sup>8</sup>.

*Canadian Union of Public Employees, local 79*, (1982) 133 D.L.R. (3d) 94, (1982) 35 O.R. (2d) 545, 558 (C.A.).

<sup>7</sup> *Loi sur l'exercice des compétences légales*, L.R.O. 1990, c. S-22; *Administrative Procedures Act*, R.S.A. 1980, c. A-2; *Loi sur la justice administrative*, L.Q. 1996, c. 54 (aussi citée : « Loi 130 »).

<sup>8</sup> *Re Thompson and Lambton County Board of Education*, (1973) 30 D.L.R. (3d) 32 (Ont. H.C.).

décideur initial. En effet, si le législateur a accordé un mécanisme de révision externe avec enquête devant un organisme réputé plus autonome et compétent, c'est qu'il a voulu une enquête *viva voce* plus approfondie, plus complète, par un tribunal administratif disposant de la meilleure information<sup>27</sup>. D'ailleurs, les lois remédiatrices s'interprètent plutôt libéralement<sup>28</sup>.

Dans le même esprit, l'admissibilité en preuve de faits inexistantes lors de la décision initiale mais survenus par la suite dépend aussi du libellé et de la finalité de la loi, du champ de compétence de l'organisme et de l'étendue de ses pouvoirs. L'interprète doit alors se demander si le législateur a considéré la révision externe comme le prolongement ou le complément du processus décisionnel initial. Si la réponse est affirmative et que le remède est accordé autant dans l'intérêt de l'Administration et du public que dans celui de l'administré, des faits pertinents inexistantes lors de la décision initiale pourraient être admissibles<sup>29</sup>.

L'interprète doit aussi se demander si l'impossibilité de présenter un élément de preuve survenu ou obtenu après la décision contestée serait cause de déni de justice. Ce pourrait être le cas lorsqu'il s'agit d'un élément de preuve portant sur la crédibilité d'un témoin important lors d'une procédure disciplinaire<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> *Re Board of Governors of the Scarborough General Hospital and Schiller*, (1974) 47 D.L.R. (3d) 485 (Ont. Div. Ct.); *R. c. Immigration Appeal Tribunal, ex parte Hassanin*, [1987] 1 All E.R. 74 (C.A.); *Industries Super Métal Inc. c. Commission d'appel en matière de lésions professionnelles*, J.E. 96-175 (C.A.); *Canada (Procureur général) c. Dunham*, [1997] 1 C.F. 462 (C.A.F.).

<sup>28</sup> *British Columbia Development Corporation c. Friedmann*, [1984] 2 R.C.S. 447; *Commission municipale du Québec c. Ville de Lévis*, [1979] C.A. 28, 32; *Galea c. Centre hospitalier de Rouyn Noranda*, [1984] C.A. 34.

<sup>29</sup> *Scott c. Canada (Commission nationale des libérations conditionnelles)*, [1988] 1 C.F. 473; voir aussi *Dale Corporation c. Rent Review Commission*, (1985) 9 Admin. L.R. 86, 89 (N.S.C.A.); *G et Z Stern Properties c. C.A.L.P.*, [1989] R.J.Q. 1527 (C.S.); *W. Devis and Sons Ltd. c. Atkins*, précité, note 20.

<sup>30</sup> *Guimont c. Petit*, J.E. 96-310 (C.A.).

## Section 2.

### Les contraintes découlant des principes de justice naturelle ou des chartes des droits et libertés

Les principes de justice naturelle et les chartes sont susceptibles de restreindre la liberté du tribunal administratif en matière d'admissibilité d'éléments de preuve en cas de ouï-dire, de preuve hors instance, de connaissance d'office, de visite des lieux, ainsi qu'en cas de preuves obtenues dans des conditions qui déconsidèrent l'administration de la justice et de témoignages auto-incriminants.

#### Sous-section 1.

##### Le ouï-dire

On peut définir le ouï-dire comme la déclaration faite à un témoin par une personne qui n'est pas elle-même assignée comme témoin<sup>31</sup>. Ce n'est donc pas de la preuve assermentée, ni la meilleure preuve, et l'auteur de la déclaration ne peut faire l'objet d'un contre-interrogatoire. L'exclusion du ouï-dire par les tribunaux judiciaires a trouvé ses racines dans le système de procès par jury, où il est bien difficile pour un juré sans formation juridique ou peu expérimenté d'apprécier le poids qui peut être attribué à la déclaration d'une personne que le juré n'a pas vue ni entendue témoigner et qui ne peut être vérifiée par contre-interrogatoire. Mais cela ne signifie pas que le ouï-dire est nécessairement dépourvu de toute valeur probante aux yeux d'une personne bien informée<sup>32</sup>. Il est donc maintenant bien établi en droit commun que le ouï-dire est admissible devant les tribunaux administratifs, mais à deux conditions : si le moyen de preuve offre des garanties raisonnables de fiabilité et si toutes les parties ont la possibilité de le contredire ou de le corriger<sup>33</sup>. Comme l'a signalé Lord Denning, il n'y a pas de raison

<sup>31</sup> *R. c. O'Brien*, [1978] 1 R.C.S. 591, 593 (J. Dickson).

<sup>32</sup> *R. c. Blastland*, (1985) 61 N.R. 307 (H.L.).

<sup>33</sup> *R. c. Deputy Industrial Injuries Commissioner, ex parte Moore*, [1965] 1 Q.B. 456 (C.A.); *Kavanagh c. Chief Constable of Devon*, [1974] 1 Q.B. 624, 633 (Lord Denning) (C.A.); *Re Commodore Business Machines Ltd. and Minister of Labour*, précité, note 15; *Canada c. Mills*, (1985) 60 N.R. 4 (C.A.F.); *Khan c. College of Physicians and Surgeons of Ontario*, (1992) 94 D.L.R. (4th) 193 (Ont. C.A.). On notera que même devant les tribunaux