

# LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS AU CANADA

## **Procédure et preuve**

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



Les Éditions Thémis

## Sous-section 2.

**L'autonomie du droit de la preuve, sous réserve des règles de la justice naturelle**

La raison d'être, la composition et la culture des tribunaux administratifs s'accommodent mal des règles complexes d'exclusion de la preuve issues du système de procès par jury<sup>24</sup>. Certains de ces organismes ont été créés pour agir comme comité de sages<sup>25</sup>, offrant au public un forum impartial et accessible pouvant répondre à ses attentes impatientes de façon informelle. D'autres sont des organismes spécialisés mandatés pour aider à mettre en oeuvre des politiques législatives et rendre après enquête des décisions d'opportunité politique en l'absence de tout *lis*. Même au Québec où des lois récentes ont tenté de purifier la notion de tribunal administratif et d'en imposer une conception étroite, une transposition des règles techniques de la preuve en contexte quasi judiciaire apparaît contre-indiquée. Cette autonomie résulte d'une lente évolution des idées juridiques, mais se heurte encore à des îlots de résistance dans son application.

## Paragraphe 1.

**L'évolution vers l'autonomie**

Le droit américain a exercé une influence heureuse et significative sur l'évolution du droit anglais et canadien en matière de preuve quasi judiciaire, en contribuant à l'affranchissement des règles de preuve des cours de justice (« les règles techniques de preuve »). Il faut reconnaître cependant que, dès 1911, dans l'important arrêt *Board of Education c. Rice*<sup>26</sup>, la Chambre des Lords avait bien tracé la voie dans cette direction, en classifiant comme « arbitrale » et non pas judiciaire la compétence de

<sup>24</sup> James L.H. SPRAGUE, « Evidence Before Administrative Agencies: Let's All Forget the "Rules" and Just Concentrate on What We're Doing », (1995) 8 C.J.A.L.P. 263.

<sup>25</sup> *Alberta (Director of Income Security) c. Alberta Citizen's Appeal Panel, Social Development Act*, (1993) 22 Admin. L.R. 162 (Alta. Q.B.).

<sup>26</sup> *Board of Education c. Rice*, [1911] A.C. 179, 182 (Lord Loreburn) : « They can obtain information in any way they think best, always giving a fair opportunity to those who are parties in the controversy for correcting or contradicting any relevant statement prejudicial to their view. »

l'organisme administratif sous étude et en lui reconnaissant une large mesure de liberté dans la cueillette de l'information, mais à condition d'agir équitablement. Toutefois les affinités qui, en pratique, ont paru existé entre les cours inférieures de justice et certains tribunaux administratifs, la préférence de la profession juridique pour un régime de preuve formaliste qu'elle connaît déjà bien<sup>27</sup> et un vieux réflexe qui fait croire qu'« à moins que le *modus operandi* des tribunaux administratifs soit modelé sur celui des cours, il sera nécessairement injuste », ont fait pression pour importer assez servilement au sein des tribunaux administratifs des règles techniques d'exclusion de la preuve.

Dès le début du siècle cependant, la loi de l'État de New York sur les accidents du travail portait que la Commission des accidents de travail de l'État n'était pas liée, lors de ses audiences, par les règles techniques d'exclusion de la preuve. La disposition fut interprétée comme permettant à cette commission d'admettre en preuve le *oui-dire*<sup>28</sup>. En 1946, l'*Administrative Procedure Act*, qui régit les agences fédérales, leur permet d'accepter toute preuve utile et pertinente, mais elles doivent aussi fonder leur décision sur une preuve « substantielle, fiable et probante »<sup>29</sup>.

Ce principe d'autonomie de la preuve a été reçu par le droit commun anglais, qui l'a adapté à sa tradition et à sa terminologie. Dans un arrêt de principe de 1965<sup>30</sup>, la Cour d'appel du Royaume-Uni a énoncé que les règles techniques de la preuve ne trouvaient pas application devant l'autorité administrative en cause, la seule limite à sa discrétion étant d'agir dans le respect des principes de justice naturelle.

Au Canada, à moins qu'une disposition expresse de la loi n'impose le respect des règles techniques de la preuve<sup>31</sup>, la règle de l'autonomie

<sup>27</sup> Voir Paul ROBITAILLE, « Les tribunaux administratifs », (1969) 29 R. du B. 84.

<sup>28</sup> *Carroll c. Knickerbocker Ice Co.*, 113 N.E. 507 (1916); voir aussi *Richardson c. Perales*, 402 U.S. 389, 91 S.Ct. 1420 (1971); *School Board of Broward County Florida c. Department of Health Education and Welfare*, 525 F. (2d) 900 (1976).

<sup>29</sup> *Administrative Procedure Act*, 60 Stat. 237 (1946), art. 556d.

<sup>30</sup> *R. c. Deputy Industrial Injuries Commissioner, ex parte Moore*, précité, note 1.

<sup>31</sup> *Loi sur la Régie du logement*, L.R.Q., c. R-8.1, art. 75.

trouve application au sein des agences fédérales et provinciales<sup>32</sup>, y compris dans la province de Québec<sup>33</sup>. Cette règle a même été codifiée dans certains textes modernes de portée générale ou particulière<sup>34</sup>. Maître de sa procédure, le tribunal administratif est en principe maître de sa preuve. Nous avons donc au Canada en matière civile deux régimes distincts de preuve devant refléter deux modes distincts de décision : un pour les tribunaux judiciaires, fondé sur la contradiction, et issu du système de procès par jury, et un pour les tribunaux administratifs, qui tire son inspiration dans les principes de justice naturelle dont le contenu peut varier légèrement selon les textes et les organismes.

#### Paragraphe 2.

#### La portée de la règle de l'autonomie

La règle de l'autonomie de la preuve en contexte quasi judiciaire ne signifie pas que l'organisme est relevé de son devoir de fonder ses con-

<sup>32</sup> *Canada c. Mills*, (1985) 60 N.R. 4 (C.A.F.); voir aussi *C.N.R. c. Bell Telephone Co.*, [1939] R.C.S. 308, 317 (J. Duff); *In re McKendry*, [1973] 1 C.F. 126, 130 (C.A.F.); *Ager c. La Reine*, [1984] 1 C.F. 157, 167; *Re Groves and Council of the College of Dental Surgeons of British Columbia*, (1973) 48 D.L.R. (3d) 264 (B.C.S.C.); *Re Greater Niagara Transit Commission and Amalgamated Transit Union, Local 1582*, (1988) 43 D.L.R. (4th) 71 (Ont. Div. Ct.).

<sup>33</sup> *Air Canada c. Mirabel (Ville de)*, précité, note 5; voir aussi *Germain inc. c. Ministre de la Voirie*, [1974] C.A. 184, 187; *Syndicat national des travailleurs de St-Thomas Didyme c. Donohue St-Félicien Inc.*, [1982] C.A. 98; *Donohue St-Félicien c. Morency*, [1985] C.S. 684.

<sup>34</sup> *Administrative Procedures Act*, R.S.A. 1980, c. A-2, art. 9; *Loi sur l'exercice des compétences légales*, L.R.O. 1990, c. S-22, art. 15; *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), c. H-6, art. 50(2)c); *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), c. I-2, art. 68(3) : « La section du statut n'est pas liée par les règles légales ou techniques de présentation de la preuve. Elle peut recevoir les éléments qu'elle juge crédibles ou dignes de foi en l'occurrence et fonder sur eux sa décision. » *The Planning Act*, R.S.A. 1980, c. P-9, art. 40; *Loi sur la justice administrative*, L.Q. 1996, c. 54, art. 11 : « L'organisme est maître, dans le cadre de la loi, de la conduite de l'audience. Il doit mener les débats avec souplesse et de façon à faire apparaître le droit et à en assurer la sanction. Il décide de la recevabilité des éléments et moyens de preuve et il peut, à cette fin, suivre les règles ordinaires de la preuve en matière civile. »

clusions sur la preuve, mais elle vise à lui permettre de diriger rapidement sa démarche sur le fond ou le mérite de l'affaire, en évitant autant que faire se peut de faire dévier le débat sur des questions techniques de recevabilité de la preuve.

La règle signifie d'abord que l'organisme dispose d'une discrétion pour déterminer dans quel ordre il recevra les témoignages et permettra les contre-interrogatoires et les juges n'ont pas à intervenir dans l'exercice de cette discrétion, à moins d'atteinte aux principes de justice naturelle<sup>35</sup>. La règle signifie aussi que l'organisme n'est pas tenu de suivre en matière de procédure et de preuve le formalisme savant des tribunaux judiciaires, dont les pratiques ne constituent pas le modèle unique d'équité procédurale<sup>36</sup>. À cet égard, le libellé de l'article 11 de la *Loi sur la justice administrative*<sup>37</sup> du Québec étonne. Énoncer dans une loi qui prétend avoir pour finalité d'affirmer la spécificité de la « justice administrative » que le tribunal administratif peut « suivre les règles ordinaires de la preuve en matière civile » est superflu, mais surtout improductif comme constituant une approbation d'une longue tradition de formalisme exagéré que cette loi aurait plutôt dû décourager.

La règle de l'autonomie signifie aussi que le tribunal administratif dispose d'une plus grande latitude qu'un tribunal judiciaire en matière de preuve. Un élément de preuve qui serait probablement jugé irrecevable devant une cour, comme le rapport d'une commission d'enquête<sup>38</sup>, le

<sup>35</sup> *Union Gas Ltd. c. TransCanada Pipelines Ltd.*, [1974] 2 C.F. 313; *Re London Gardens Ltd. and Township of Westminster*, (1976) 9 O.R. (2d) 175 (Div. Ct.); *Re Town of Milton and Regional Assessment Commissioner*, (1986) 23 D.L.R. (4th) 157 (Ont. Div. Ct.); *Stelco Inc. c. Ontario (Superintendent of Pensions)*, (1993) 99 D.L.R. (4th) 314 (Ont. Div. Ct.); *Nu-Electrics and Western Electrics Ltd. c. International Brotherhood of Electrical Workers*, précité, note 12. Dans le cas d'une procédure disciplinaire, obliger un intimé à témoigner le premier peut être source d'injustice en certaines circonstances lorsque, par exemple la preuve a été divulguée tardivement. *Solicitor c. Law Society of British Columbia*, (1996) 33 Admin. L.R. 314 (B.C.S.C.).

<sup>36</sup> *Re Attorney-General of Canada and Restrictive Trade Practices Commission*, (1981) 113 D.L.R. (3d) 295, 302 (C.F.).

<sup>37</sup> *Loi sur la justice administrative*, précitée, note 34.

<sup>38</sup> *Re City of Toronto and Canadian Union of Public Employees, Local 79*, (1982) 133 D.L.R. (3d) 94, (1982) 35 O.R. (2d) 545 (C.A.). Sur l'admissibilité devant une cour de justice d'un rapport d'une commission

ouï-dire<sup>39</sup>, le témoignage non assermenté<sup>40</sup>, la preuve secondaire, pourra, selon les circonstances, être admissible. De même, l'organisme pourra souvent recourir plus librement à son expertise et à la doctrine de la connaissance d'office<sup>41</sup>. Bien évidemment, le tribunal administratif ne doit pas se considérer lié par les règles de preuve en matière criminelle ni par les décisions des juridictions pénales sur l'admissibilité d'un moyen de preuve<sup>42</sup>.

Il existe donc des différences fondamentales entre une audience devant un tribunal administratif et un procès devant une cour de justice.

Quant aux commissions d'enquête agissant sous l'autorité de la loi qui ne se prononcent pas sur la culpabilité ou la responsabilité civile des personnes et dont les fonctions sont de nature généralement administrative, elles ne sont assujetties qu'à l'obligation d'agir équitablement et ne sont évidemment pas liées par les règles techniques de la preuve<sup>43</sup>.

Même si en matière de preuve le droit canadien se veut ouvert et accueillant, il demeure fidèle à sa tradition de rigueur et de respect des principes de justice naturelle. Le tribunal administratif doit être performant, mais aussi transparent, et offrir aux parties la possibilité de contredire toute information qui leur est préjudiciable. L'objectif est de simplifier l'administration de la preuve, de faire l'économie des débats et décisions interlocutoires sur les exclusions de preuve, mais non de laisser carte blanche aux organismes pour tout accepter ou se satisfaire de preu-

---

d'enquête : *Pacaud c. La Reine*, (1898-99) 29 R.C.S. 637; *Ménard c. The King*, (1921) 59 D.L.R. 144 (C.A. Québec); *R. c. Hawker Siddeley Canada Ltd.*, [1977] 1 C.F. 463.

<sup>39</sup> *Infra*, p. 303.

<sup>40</sup> *Board of Education c. Rice*, précité, note 26, 182; *Currie c. Chief Constable of Surrey*, [1982] 1 All E.R. 89 (Q.B.); *R. c. War Pensions Entitlement Appeal Tribunal, ex parte Bott*, (1933) 50 C.L.R. 228, 244 (H.C.); *Ager c. The Queen*, précité, note 32.

<sup>41</sup> *C.N.R. c. Bell Telephone Co.*, précité, note 32 et *infra*, p. 311.

<sup>42</sup> *Syndicat national des travailleurs de St-Thomas Didyme c. Donohue St-Félicien Inc.*, précité, note 33; *Donohue St-Félicien c. Morency*, précité, note 33; *Re Greater Niagara Transit Commission and Amalgamated Transit Union, Local 1582*, précité, note 32.

<sup>43</sup> *Ville de Boisbriand c. Procureur général du Québec*, [1993] R.J.Q. 771 (C.S.); *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire de l'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada)*, précité, note 16.

ves de valeur douteuse<sup>44</sup>. Il faut bien distinguer en effet entre la recevabilité d'un élément de preuve et l'appréciation de sa valeur probante<sup>45</sup>. La flexibilité en matière de recevabilité de la preuve ne doit pas servir de prétexte à la facilité, car la sauvegarde des droits individuels continue d'être une valeur fondamentale du droit administratif canadien. Tout comme en matière de procédure quasi judiciaire, il s'agit d'équilibrer liberté et autorité en se méfiant des dogmes universels.

---

<sup>44</sup> *Re Girvin and Consumers' Gas Co.*, (1974) 40 D.L.R. (3d) 509 (Ont. Div. Ct.).

<sup>45</sup> *Tuculano c. Communauté urbaine de Montréal*, [1994] R.J.Q. 2073 (C.Q.).