



LE CONTRÔLE JUDICIAIRE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE

Me Denis Lemieux, Docteur en droit

Professeur titulaire à la Faculté de droit
de l'Université Laval

Avocat-conseil au sein de l'étude
Tremblay, Bois, Mignault & Lemay

avec la collaboration de

Me Dana Pescarus
LLM, Collège d'Europe (Bruges)
Conseillère juridique au ministère de la Justice du Québec,
Direction du Droit public*

* Les opinions exprimées sont celles des auteurs et ne sauraient
engager leurs employeurs.

et les rédacteurs des
PUBLICATIONS **CCH** LTÉE



CCH

une société Wolters Kluwer

LE CONTRÔLE JUDICIAIRE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE

Dénégation de responsabilité

Il est entendu lors de la vente de cette publication que: (1) ni les auteurs ni les rédacteurs ne sont responsables des conséquences de toute décision prise conformément à l'information qui y est contenue, ou de toute erreur ou omission; (2) l'éditeur ne s'engage pas à fournir des services d'avocat, de comptable ou autres services professionnels. L'éditeur, les auteurs et les rédacteurs rejettent toute responsabilité envers qui que ce soit, qu'il s'agisse ou non d'un acheteur de cette publication, à l'égard de n'importe quoi et des conséquences de toute action ou omission par qui que ce soit conformément à tout ou partie du contenu de cette publication. Il est recommandé de consulter un professionnel compétent si des conseils légaux ou l'aide d'un autre spécialiste s'avèrent nécessaires.

Éditeur : Publications CCH Ltée

7005, boul. Taschereau, bureau 190, Brossard (Québec) J4Z 1A7

Téléphone : (450) 678-4443 sans frais : 1 800 363-8304

Télécopieur : (450) 678-0001

Internet : <http://www.cch.ca>

ISBN 2-89366-038-X

© PUBLICATIONS CCH LTÉE

Tous droits réservés. Cet ouvrage ne peut être reproduit en tout ou en partie, par quelque moyen que ce soit, sans l'autorisation écrite de l'éditeur.

Section 2 — Contenu du droit d'être entendu

On peut regrouper en cinq phases les différentes garanties procédurales afférentes au droit d'être entendu. Il s'agit de l'avis, de l'information, de l'audition proprement dite, de la réponse et du délibéré.

[¶45-050] A) L'avis

La première exigence fondamentale du droit d'être entendu consiste dans le fait pour l'intéressé d'être avisé au préalable de l'existence d'une enquête, d'une audition ou de tout autre type de processus décisionnel que l'autorité responsable entend suivre. Pour savoir si cette exigence est respectée, on pourra examiner les éléments suivants.

Cet avis est requis dans tous les cas où une personne est susceptible de faire l'objet d'une décision qui affecte ses droits ou comporte des conséquences graves pour elle.

Un tribunal administratif jouira d'une certaine latitude pour étendre le bénéfice de l'avis à certains tiers intéressés. *McMahon Distributeur pharmaceutique inc. c. Côté*, J.E. 2008-1302 (C.A.) (Trib. des professions).

Voir aussi ¶40-030 — Le principe de l'équité procédurale.

1) L'existence de l'avis

Un avis doit être transmis à l'intéressé, de préférence par écrit. Si celui-ci est un incapable ou une personne morale, l'avis devra être transmis à un représentant autorisé.

Re Orangeville Highlands Ltd and A.G. Ont. (1975) 8 O.R. (2d) 97; *Alliance des professeurs catholiques de Montréal c. L.R.B.* [1953] 2 R.C.S. 140; *Ridge c. Baldwin* [1964] A.C. 40; *Re Davis and Nfld Pharm. Ass.* (1978) 86 D.L.R. (3d) 375; *Carling O'Keefe Ltd c. Public Utilities Bd of Manitoba* [1975] 3 W.W.R. 650; *Re Loch-Sloy Holding Ltd and Mallory* (1973) 2 O.R. 524; *Moshos c. M.M.D.I.* [1969] R.C.S. 886, à 889 (J. Martland); *Da Costa c. Canada* [1998] 2 C.F. 182; *Sadykbeava c. Canada (Min. de la Citoyenneté et de l'immigration)*, 2008 CF 1018.

Un avis qui ne serait qu'affiché publiquement ou publié ne sera pas généralement considéré être un avis tel qu'exigé par la règle *audi alteram partem* à moins que le nombre de personnes intéressées soit trop considérable.

Wiswell c. Metrop. Corp. of Greater Winnipeg [1965] R.C.S. 512; *Beaverbrook Ltd and Garden Homes Ltd c. Highway Traffic Bd* (1973) 4 W.W.R. 473. Voir *Statutory Powers Procedure Act*, R.S.O., 1980, c. 484, art. 24. Voir aussi *Re Camac Exploration Ltd and Alta Oil and Gas Conservation Bd* (1964) 43 D.L.R. (2d) 755; *Déménageur Saguenay Ltée c. Comm. des Transports du Québec* [1987] R.J.Q. 2432 (C.S.); *Canadian Motion Picture Distributors Ass. c. Partners of Viewers' Choice Canada* (1997) 42 Admin. L.R. (2d) 280 (C.F.A.).

De même, un avis transmis par téléphone ne sera pas toujours considéré comme un véritable avis légal, surtout s'il en résulte un préjudice pour la personne en cause.

R. c. Ont. Racing Comm., ex p. Morrissey (1970) 8 D.L.R. (3d) 624; *C.P. Express Co. c. Kindzierski* [1954] 2 D.L.R. 715; *Location de camions Montcalm Inc. c. Comm. des Transports du Québec*, Juris-Exp. 88-1042 (C.A.).

De manière générale, l'on devra prendre des mesures adéquates pour s'assurer que la ou les personnes visées ont reçu un tel avis.

Keymanesh c. Canada [2007] 2. R.C.F. 200.

2) La suffisance de l'avis

Cet avis doit contenir les détails suffisants pour qu'il puisse :

1. permettre de localiser l'instance : nom de l'autorité décisionnelle, temps et lieu ainsi que la forme de l'instance (orale, écrite...), le cas échéant;

Hopkins c. Smethwich Bd of Health (1890) 24 Q.B.D. 713; *Forest c. Caisse populaire de St-Boniface* (1963) 37 D.L.R. (2d) 440; *Mackay c. Canada* (1997) 129 F.T.R. 286; *Hernandez c. Canada (Min. de la Citoyenneté et de l'immigration)* [2006] 1 R.C.F. 3, 2005 CF 429; *Oliver c. Canada (Agence des douanes et du revenu)*, 2004 CF 1462.

2. faire connaître l'objet de l'instance : ordre du jour ou tout autre détail permettant à l'intéressé de savoir en quoi cette instance est susceptible de l'affecter. Il ne doit pas être ambigu sous ce rapport;

Saulnier c. C.P.Q. [1976] 1 R.C.S. 572; *Hoggard v. Worsbrough U.D.C.* [1962] 2 Q.B. 93; *Sigh c. Laviolette*, Juris-Exp. 78-343 (C.A.); *Daigle c. C.C.T.* [1975] C.F. 8; *Confederation Broadcasting c. C.R.T.C.* [1971] R.C.S. 906; *Ridge c. Baldwin* [1964] A.C. 40; *Soc. du parc industriel du centre du Québec c. Ville de Bécancour*, Juris-Exp. 78-945 (C.S.); *Cotroni c. C.P.Q.* [1978] 1 R.C.S. 1048; *Urban Housing Co. Ltd c. City of Oxford* [1939] 4 All E.R. 211; *Latham c. Solicitor General* (1984) 5 Admin. L.R. 70 (C.F.D.); *Quackenbush c. Min. of Agriculture* (1986) 5 F.T.R. 74; *Sinkovich c. Strathroy Comsrs of Police* (1989) 51 D.L.R. (4th) 750; *Régie de l'ass.-maladie c. Chamberland*, Juris-Exp. 86-370 (C.A.); *Bouchard c. Comité de discipline de la Sûreté du Québec*, Juris-Exp. 98-1881 (C.A.); *Trefflé Goulet et Fils ltée c. Gagnon*, Juris-Exp. 2002-1092; *Fischer c. Canada (P.G.)*, 2012 CF 720.

3. identifier les conséquences possibles de la décision : amende, retrait de permis, ... Toutefois, lorsque la loi prévoit un éventail de sanctions, il ne sera pas exigé d'indiquer à l'avance la ou les sanctions envisagées par l'Administration, bien qu'il soit préférable de le faire.

Ledoux c. Vitou, C.A. n° 500-09-000852-72, 19 déc. 1973 (conséquence du plaidoyer de culpabilité); *In re Loi sur le pilotage et Capitaine Darnel* [1974] 2 C.F. 580, à 583 (J. Thurlow) (suspension du brevet de pilote); *Chèvrefils c. Coll. des médecins* [1974] C.A. 309, à 312 (J. Crête) (radiation de l'Ordre professionnel); *Samejima c. R.* [1932] R.C.S. 640, à 644 (J. Lamont) (ordon-

nance de déportation); *City of Penticton c. B.C. Energy Comm.* (1979) 10 B.C.L.R. (C.A.) 73, à 78 (J. MacFairlane) (élimination de concession); *Teasdale c. C.C.P.A.Q.* [1974] C.S. 319, à 323 (J. Dugas) (annulation du permis d'alcool); *Beaverbrook Ltd and Garden Homes Ltd c. Highway Traffic Bd* (1973) 4 W.W.R. 473, à 477 (J. Hunt) (attribution de servitude); *Re Bradley and Ottawa Fire Fighters Ass.* [1967] 2 O.R. 311, à 317 (J. Senior Master) (perte d'avantages contractuels); *Re Rosenfeld and Coll. of Phys. and Surg.* (1970) 11 D.L.R. (3d) 148, à 166 (J. Fraser) (radiation de l'Ordre professionnel); *Godfrey c. Ontario (Police Comm.)* (1993) 7 Admin. L.R. (2d) 9 (Div. Ct); *Larose c. Garand*, Juris-Exp. 97-330 (C.A.) (confusion entre renouvellement et transfert de permis de transport); *Moreau-Bérubé c. N.-B. (Conseil de la magistrature)* 2002 CSC 11, [2002] 1 R.C.S. 249; *Collège Lasalle inc. c. Hamelin* [2002] R.J.Q. 2917 (C.A.) (confusion arbitre-médiateur); *Cha c. Canada (MCI)* [2007] 1 R.C.F. 409 (C.A.), par. 62-63.

Plus les conséquences de la décision peuvent s'avérer graves pour un individu, plus l'avis devra être précis et détaillé.

C.R.T.C. c. C.T.V. Television Network [1982] 1 R.C.S. 530.

3) Le délai

Cet avis doit être transmis suffisamment à l'avance, de manière à ce que l'intéressé puisse bénéficier d'un délai raisonnable pour se présenter ou pour répondre. Ce délai devra être suffisamment souple pour permettre de tenir compte des situations les plus diverses.

B.(R.) c. Children's Aid [1995] 1 R.C.S. 315, à 377; *Re North Coast Air Services* [1972] C.F. 390, à 406 (J. Jackett); *Rodney c. M.M.D.I.* [1972] C.F. 663, à 669 (J. Jackett); *C.T.C. c. Worldways Airlines* (1975) 55 D.L.R. (3d) 389 (C.S.C.), à 396 (J. de Grandpré); *R. v. Dick* (1969) 1 C.C.C. 147, à 166 (J. McKinnon); *Re Shreedar and Outlook Union Hospital Bd* (1972) 32 D.L.R. (3d) 491, à 497 (J. Culliton); *Re Gasparetto and Sault Ste-Marie* (1973) 35 D.L.R. (3d) 507, à 510-511 (J. Fraser); *Pruneau c. Chartier* [1973] C.S. 736, à 739-740 (J. Côté); *Re Mady and Discipline Comm. of Royal Coll. of Dental Surgeons* (1974) 5 O.R. (2d) 414, à 423 (J. Houldon). L'exigence pourra être moindre dans le cas de commission d'enquête. Cf. *Requête de la F.T.Q. devant la Commission Cliche* [1975] R.P. 16, à 33; *Costello v. Ville de Calgary* [1983] 1 R.C.S. 14, à 27 (J. McIntyre) (expropriation); *Roy c. Blanchard*, Juris-Exp. 99-503.

4) L'appel, la révision ou la modification de l'instance

Si l'instance est modifiée (changement de lieu, de date, d'objet), l'intéressé doit en être informé par un nouvel avis. Il en ira de même lorsqu'un changement législatif ou réglementaire modifie le cadre juridique d'une instance, par exemple en prévoyant de nouveaux critères décisionnels.

Hanson c. Church Comrs for England [1978] 1 Q.B. 823, à 834 (Lord Denning); *R. c. Broker Dealers' Ass. of Ont., ex p. Saman Investment Corp.* (1971) 15 D.L.R. (3d) 385, à 395 (J. Keith); *Figol v. Edmonton City Council* (1969) 71 W.W.R. 321 (C.A.), à 333 (J. Allen); *R. c. Coll. of Dental Surgeons, ex p. Schumacher* (1970) 8 D.L.R. (3d) 473, à 479 (J. McIntyre); *Kazi c. Canada*, [2004] 1 R.C.F. 161 (C.F.).

Si, par ailleurs, la décision prise est sujette à un appel, une reconsidération ou une révision conformément à la loi, l'exigence de l'avis sera analogue pour cette nouvelle instance.

Northern Taxi Ltd c. Manitoba Labour Bd (1959) 18 D.L.R. (2d) 122; *Ville de Dollard-des-Ormeaux v. Fraternité des policiers de Roxboro* [1970] R.D.T. 311; *R. c. Coll. of Phys. and Surg. of Alta, ex p. Reich* (1971) 13 D.L.R. (3d) 379; *Bell Canada c. C.S.S.T.* [1983] C.S. 677, à 678 (J. Barbeau) (révision); *Johnston c. Min. of Veteran Affairs*, C.F.A., 9 avril 1990, A-1197-88; *Melanson c. N.B. (W.C.B.)* (1995) 25 Admin. L.R. (2d) 219 (C.A.); *Rayburn c. C.L.R.B.* (1995) 184 N.R. 253 (C.F.A.); *Transport Nalaco (1980) ltée c. C.T.Q.*, Juris-Exp. 97-82; *Loi sur la justice administrative*, L.R.Q., c. J-3, art. 7; *Dubé c. Cliche*, Juris-Exp. 2001-514 (C.S.) (possibilité d'exception dans un procès pénal).

Il en ira de même lorsque la décision est susceptible d'être modifiée ou annulée.

Re Public Utilities Review Commission Act (1986) 52 Sask. R. 53 (C.A.); *CNG Transmission Corp. c. Canada* [1992] 1 C.F. 346; *Eastern School Dist. c. P.E.I. (Min. of Community and Cultural Affairs)* (2002) 42 Admin. L.R. (3d) 50.

En revanche, nul avis ne sera nécessaire pour mettre en oeuvre une décision ou encore corriger une simple erreur matérielle qui s'y serait glissée.

St-Zéphirin-de-Courval c. Régie des eaux [1974] C.S. 635; *Re Township of North York Restricted Area By-Law* (1960) 24 D.L.R. (2d) 12; *Tremblay c. Québec (P.G.)*, C.A., 9 février 1998, 200-09-000086-949.

Toute irrégularité de l'avis pourra être corrigée par l'autorité responsable, pourvu qu'il n'en découle aucun préjudice pour la personne intéressée.

Re Wilson and Law Society of B.C. (1974) 47 D.L.R. (3d) 760; *Girard et Boulanger c. Régie du logement* [1984] C.P. 261; *Herman c. National Parole Bd* (1996) 112 F.T.R. 1.

Si, par ailleurs, le requérant est suffisamment informé par d'autres moyens, l'inexistence ou l'insuffisance de l'avis n'entraînera pas l'illégalité de la procédure suivie. Il en ira de même s'il ne se plaint pas, dans un délai raisonnable, de l'inexistence ou de l'irrégularité de l'avis.

Re Camac Exploration Ltd and Alta Oil and Gas Conservation Bd (1964) 43 D.L.R. (2d) 755; *R. c. C.L.R.B., ex p. Martin* (1966) 58 D.L.R. (2d) 134; *Samson c. Sisters of Charity of the Immaculate Conception* (1984) 52 B.C.L.R. 76, à 81 (J. McDonald).

La *Loi sur la justice administrative* (L.R.Q., c. J-3) prévoit des garanties procédurales précises relatives aux décisions administratives individuelles (art. 5 à 13). Cette réforme présente une analogie avec le *Statutory Powers Procedure Act*, R.S.O., 1980, c. 484. L'article 6(1) de cette loi ontarienne prévoit l'exigence d'un avis suffisant contenant notamment la date de