PIERRE LEMIEUX

# DROIT ADMINISTRATIF

## DOCTRINE et JURISPRUDENCE

**5e ÉDITION**
(revue et augmentée)

Les Éditions Revue de Droit
Université de Sherbrooke

351.937.11
$ 91.65

# CHAPITRE 9

# LES RÈGLES DE PROCÉDURE ADMINISTRATIVE

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. Ces règles réfèrent uniquement à la procédure.

Le législateur a parfois 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 décisionnel[1]. Elles permettent à la volonté opérant dans l'acte administratif de répondre adéquatement à ses fins «en la mettant en contact avec des points de référence fixés d'avance», c'est-à-dire avec la situation objective à laquelle doit correspondre l'acte juridique en facilitant la perception de cette réalité de fait et de droit comme elle se trouve délimitée et modelée par la légalité administrative[2].

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 administrés[3].

Ces règles procédurales se présentent ainsi comme des éléments intégrés à la compétence.

1. G. Pépin et Y. Ouellette, *Principes de contentieux administratif*, 2e éd., Cowansville, Les Éditions Y. Blais Inc. 1982, p. 225.
2. C. Wiener, *Vers une codification de la procédure administrative, étude de science administrative comparée*, Paris, P.U.F., 1975, p. 20.
3. *Howarth* c. *Commission nationale des libérations conditionnelles*, [1976] 1 R.C.S. 453, 459.

## 9.1 Les règles législatives et réglementaires de procédure

Une partie seulement des règles de procédure applicables à l'Administration est fixée par les textes. Elle se retrouve dans la *Loi sur la justice administrative*[4], les lois constitutives de l'autorité administrative, dans la *Loi sur les commissions d'enquête*[5] et dans des règlements comprenant à la fois des règles de procédure et de pratique[6]. De plus, certaines règles jurisprudentielles de procédure ont été reprises par la *Charte canadienne des droits et libertés*[7] et par la *Charte Québécoise des droits et libertés de la personne*[8].

### 9.1.1 Les principes généraux

L'autorité administrative doit respecter les procédures législatives ou réglementaires. En revanche, ce ne sont pas toutes les formalités procédurales qui conditionnent la régularité d'un acte. Les tribunaux ont établi un principe à l'effet «qu'il y avait lieu de faire une distinction entre les procédures importantes considérées comme impératives et les procédures moins importantes, jugées simplement indicatives[9]». La jurisprudence n'attribue pas un caractère obligatoire à toute règle procédurale[10]. Comme le soulignaient les professeurs Gilles Pépin et Yves Ouellette, «il appartient au juge, (...) d'apprécier l'importance de la règle et de vérifier si le fait de ne pas l'avoir respectée du tout ou de l'avoir mal respectée, a causé un préjudice aux personnes intéressées»[11].

En ne respectant pas une formalité procédurale substantielle, l'autorité administrative commet une erreur de droit. Mais en présence d'une clause privative, cette erreur n'est pas nécessairement révisable par les tribunaux. En effet, dans une telle situation, seulement une erreur juridictionnelle peut être révisée.

* * *

*MUNICIPALITÉ DU CANTON D'INNISFIL* c. *MUNICIPALITÉ DU CANTON DE VESPRA*
[1981] 2 R.C.S. 145

Le juge Estey (au nom de la Cour): «– Les présentes procédures ont débuté par une demande de l'intimée, la municipalité de la ville de Barrie («Barrie»), visant à annexer des parties de la municipalité appelante du canton d'Innisfil («Innisfil») et des municipalités

4. *Loi sur la justice administrative*, L.R.Q. c. J-3.
5. L.R.Q., c. c-37; il existe dans certaines provinces canadiennes des lois portant sur la procédure administrative; voir: Statutory Powers Procedure Act, R.S.O., 1980, c. 484 (Ontario); Administrative Procedures Act., R.S.A., 1980, c. A-2 (Alberta); pour une étude de ces lois voir: *Rapport du Groupe de travail sur les tribunaux administratifs*, *supra*, note 3, aux pages 239 et ss..
6. Pour les règlements de procédure, voir: Y. Ouellette et D. Paradis, *Règles de procédure des tribunaux administratifs du Québec*, Cowansville, Les Éditions Y. Blais Inc., 1986.
7. Voir a. 7 et ss.
8. Voir a. 23 et 56 par. 1.
9. G. Pépin et Y. Ouellette, *supra*, note. 1, à la page 229.
10. *Re N. and the Queen*, (1980) 102 D.L.R. 417; *Proulx* c. *Commission des relations de travail de la fonction publique*, (1978) 2 C.F. 133; *Commission canadienne des transports* c. *Worldways Airlines Ltd.*, [1976] 1 R.C.S. 751.
11. *Supra*, note 9, à la page 232.

intimées des cantons d'Oro et de Vespra conformément à *The Municipal Act*, R.S.O. 1970, chap. 284, art. 14. La municipalité intimée du comté de Simcoe («le Comté») s'est opposée à cette demande tout comme les municipalités des cantons déjà nommés. Les autres intimées sont des sociétés d'exploitation immobilière du secteur touché par la demande qui se sont ajoutées comme intimées en Cour divisionnaire au cours de l'audition de l'appel formé contre la décision de la Commission municipale de l'Ontario («la Commission»).

(...)

Le point central du débat sur la demande d'annexion s'est trouvé être la prévision de ce que sera la population de la région en cause en l'an 2011. La Commission, dans ses motifs, a ajouté foi à la preuve des opposants à l'annexion et a conclu que la population de Barrie, en l'an 2011, ne dépasserait vraisemblablement pas 75,000 personnes si on se contentait de faire une projection optimiste de la population actuelle. Les motifs de la Commission sont publiés sous le titre *Re Barrie Annexation* (1977), 7 O.M.B.R. 225. Ce faisant, la Commission a rejeté la preuve de Barrie, selon laquelle la population atteindrait 125,000 personnes à cette époque, par accroissement naturel. Après que Barrie eut fini de présenter sa demande, après que le Comté eut terminé sa réponse et dans le cours de la présentation de la preuve d'Innisfil sur la question, le ministre du Trésor et des Affaires économiques et intergouvernementales («le ministre») a fait parvenir à la Commission une lettre qui lui indique que «les répartitions de population» d'une étude de planification «approuvée par le gouvernement» établissent la population de Barrie à l'époque en cause à 125,000 personnes. La lettre du ministre a été produite par un fonctionnaire du ministère qu'on aurait probablement en conséquence pu contre-interroger par l'entremise de la Commission. La lettre du ministre faisait état d'autres lettres que le ministre avait fait parvenir à la Commission et elles furent versées au dossier au même moment.

Après avoir accordé un ajournement pour permettre aux parties de soumettre des plaidoiries sur le sujet, la Commission a statué:

a) Que la Commission était liée par l'orientation du gouvernement énoncée dans la lettre et que le processus d'annexion devait fournir suffisamment de terrain pour servir une population de 125,000 personnes;

b) Qu'il ne serait pas permis de contre-interroger au sujet de la lettre;

c) Qu'il ne serait pas permis aux parties de soumettre de preuve à l'encontre de l'orientation du gouvernement.

Le Comté et les municipalités de canton ont demandé la révision judiciaire de cette décision à la Cour divisionnaire de la Cour suprême de l'Ontario, laquelle a conclu, à l'unanimité, que la Commission n'était pas liée par la prévision de population mentionnée dans la lettre du ministre, mais qu'en se jugeant liée, la Commission n'avait pas commis d'erreur de compétence ((1977), 80 D.L.R. (3d) 85). La Cour d'appel a refusé l'autorisation d'appeler de la décision de la Cour divisionnaire.

(...)

L'appelante invoque trois moyens à l'appui de la reconnaissance de son droit au contre-interrogatoire.

a) En vertu de l'art. 14 de *The Municipal Act*, précitée, la Commission est tenue de permettre une audition complète des oppositions à l'annexion et le refus d'autoriser le contre-interrogatoire diminue la qualité de l'audition en deçà du minimum prescrit par la loi;

b) Le refus constitue un déni de justice naturelle parce qu'il en résulte que l'appelante se trouve dans l'impossibilité de contester et contredire ce qui lui est opposé;

c) Les décisions de la Cour d'appel que la Commission n'est pas liée par l'orientation du gouvernement énoncée dans la lettre et que l'appelante peut contester cette orientation en produisant des éléments de preuve sont incompatibles avec le refus de la Cour d'autoriser le contre-interrogatoire du témoin proposé par le ministre à propos de cette orientation.

L'argumentation des intimées peut s'exprimer comme ceci: dans les circonstances de l'espèce et selon les dispositions applicables de la loi, le refus d'autoriser le contre-interrogatoire ne constitue pas un déni de justice naturelle, d'autant plus qu'il n'y a pas de litige entre les parties.

Les procédures en l'espèce ont commencé par une demande de l'intimée Barrie visant à obtenir de la Commission municipale de l'Ontario une ordonnance d'annexion de certaines parties du territoire de la municipalité appelante et des municipalités intimées, en application du par. 14(2) de *The Municipal Act*, précitée. En vertu du par. 14(4), la Commission doit tenir une audience comme suit:

> [TRADUCTION] (4) Avant de rendre une ordonnance en vertu du paragraphe 2, la Commission municipale tient une audience publique, après en avoir donné avis de la manière indiquée par la Commission, pour vérifier le bien-fondé de la demande et entendre les oppositions que toute personne voudrait porter à l'attention de la Commission.

Il y a appel de toute ordonnance rendue par la Commission à la Cour divisionnaire sur autorisation de cette cour (et de cette dernière, à la Cour d'appel, sur autorisation) [TRADUCTION] «sur toute question de compétence ou sur une question de droit» en vertu du par. 95(1) de *The Ontario Municipal Board Act*, précitée, et de *The Judicature Act*, R.S.O. 1970, chap. 228, art. 17, qui ajoute la Cour divisionnaire au système d'appel. La portée et l'importance prépondérantes de l'art. 14 sont soulignées à son par. (18) qui dispose:

> [TRADUCTION] (18) Les pouvoirs que le présent article confère à la Commission municipale peuvent être exercés n'importe quand nonobstant toute autre disposition de la présente loi ou de toute autre loi générale ou spéciale et, en cas de conflit entre les dispositions du présent article et les autres dispositions de la présente loi ou de toute autre loi générale ou spéciale, les dispositions du présent article prévalent.

La tenue d'audiences par les tribunaux administratifs fait l'objet de *The Statutory Powers Procedure Act, 1971*, 1971 (Ont.), chap. 47. Les dispositions pertinentes au présent pourvoi sont les suivantes:

> [TRADUCTION] **3.** (1) Sous réserve du paragraphe (2), la présente Partie s'applique aux procédures conduites par un tribunal exerçant la compétence que lui confère une loi de la Législature lorsque le tribunal est requis en vertu de ladite loi ou de toute autre loi de tenir des audiences ou d'accorder aux parties aux procédures la possibilité de se faire entendre avant de rendre une décision.
>
> **10.** Toute partie aux procédures, peut, à une audience:
>
> *a*) être représentée par avocat ou mandataire;
>
> *b*) citer des témoins et les interroger et faire valoir ses arguments et prétentions;
>
> *c*) contre-interroger les témoins à une audience dans la mesure nécessaire à un exposé juste et complet des faits dont ils ont témoigné.
>
> **15.** (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), un tribunal peut recevoir en preuve à une audience, qu'ils soient ou non offerts sous serment ou sous affirmation solennelle et qu'ils soient ou non recevables en justice.

*a*) tout témoignage oral; et

*b*) tout document ou pièce

pertinents à l'objet des procédures et le tribunal peut se prononcer en fonction de ces éléments de preuve, mais il peut refuser ceux qui sont inutilement répétitifs.

(2) N'est pas recevable en preuve à une audience

*a*) ce qui ne serait pas recevable en justice en raison de toute exception prévue au droit de la preuve; ou

*b*) ce qui n'est pas recevable sous le régime de la loi en vertu de laquelle l'audience a lieu ou de toute autre loi.

16. Un tribunal peut, en rendant sa décision dans toute procédure:

*a*) prendre connaissance de faits dont les tribunaux peuvent prendre connaissance d'office; et

*b*) prendre connaissance de faits, de renseignements ou d'avis scientifiques ou techniques qui relèvent de son domaine d'expertise.

23. ...

(2) Un tribunal peut valablement restreindre la poursuite du contre-interrogatoire s'il est convaincu que celui-ci a suffi à exposer de façon complète et juste les faits révélés dans le témoignage.

Je reviendrai sur ces dispositions de la loi plus loin.

La lettre en cause a été produite, comme je l'ai déjà signalé, par le Trésorier provincial, par les soins de son représentant pendant les audiences de la Commission. La Commission a immédiatement reçu la lettre en preuve sans aucune formalité de la part du délégué du ministre, un nommé Fleming, fonctionnaire au ministère du Trésor et des Affaires économiques et intergouvernementales. La question qui s'est immédiatement posée a été celle de l'admissibilité de la lettre et de son contenu et, si elle était admissible, celle du poids que la Commission devait leur accorder. Puisque la Commission a immédiatement fait savoir qu'elle était liée par l'orientation du gouvernement révélée dans la lettre, notamment celle qui a trait à la population de Barrie en l'an 2011, les parties ont engagé un long débat sur cette question et ont décliné l'invitation de contre-interroger ou reporté à plus tard l'offre de la Commission de faire déposer M. Fleming au sujet de la lettre. Il est également manifeste, d'après le dossier, que la lettre a été produite sans préavis et qu'en conséquence, les discussions et argumentations n'ont pas eu lieu dans l'ordre logique qui aurait dû prévaloir normalement.

(...)

La question principale, celle de savoir si l'énoncé d'orientation de la lettre lie la Commission, ne se pose pas à nous puisqu'elle a déjà été tranchée. Il est cependant difficile de dégager la question du contre-interrogatoire et d'en détacher tous les aspects qui y sont entremêlés, notamment la première question de savoir si la Commission est liée par l'orientation du gouvernement à propos de la population indépendamment de la preuve du contraire. Une chose est claire cependant, on a manifestement, à tort ou à raison, refusé à l'appelante la possibilité de contre-interroger la personne que le ministre avait déléguée auprès de la Commission à cette fin.

Les conséquences de ce refus doivent s'analyser d'abord en fonction de la nature de l'audience prescrite par les lois. Le paragraphe 14(4) de *The Municipal Act*, précitée, prescrit la tenue d'une audience publique après que la Commission en a donné avis aux personnes et dans la forme qu'elle détermine «pour vérifier le bien-fondé de la demande et entendre les

oppositions que toute personne voudrait porter à l'attention de la Commission». Les termes employés par la Législature dans ce texte sont généraux et l'article ne prévoit pas de restriction ou de limite, dans les alinéas ou ailleurs, à la nature de l'audience ou à la façon de la tenir. La Commission ne doit pas, c'est manifeste, adopter de procédure ou de comportement qui pourrait empêcher ou limiter son étude du «bien-fondé» de la demande ou celle «des oppositions» que «toute personne» voudrait soumettre à la Commission.

(...)

La Législature a confié à la Commission l'obligation, sans restriction, de tenir une audience publique, de vérifier le bien-fondé de la demande et des oppositions, puis de statuer sur le bien-fondé de la demande d'annexion. Telle est la situation de la Commission en vertu de ces lois.

En vertu des mêmes lois, la Législature a accordé aux habitants de la localité le droit absolu et inconditionnel de s'opposer à l'octroi total ou partiel de la demande. Rien dans la loi ne peut s'interpréter de façon à autoriser la Commission, le ministre ou la Cour à limiter le droit de quiconque de soumettre «les oppositions» qu'il veut porter à l'attention de la Commission. Pour être plus précis, rien dans ces lois n'accorde aux membres du conseil des ministres, au cabinet lui-même ou à aucun autre organismes d'État un statut privilégié par rapport à celui de l'appelante et des autres opposants.

(...)

C'est dans le cadre d'un processus de droit statutaire qu'il faut signaler que le contre-interrogatoire constitue un élément essentiel du caractère contradictoire qui s'attache à notre système juridique, notamment, dans bien des cas, devant certains tribunaux administratifs depuis les origines. En réalité, le système contradictoire, fondé sur le contre-interrogatoire et le droit de réfuter la preuve apportée par la partie adverse, au civil et au criminel, est la structure procédurale autour de laquelle la *common law* elle-même s'est édifiée. Cela ne signifie pas que, parce que notre système judiciaire se fonde sur ces traditions et ces procédures, il faille que les tribunaux administratifs appliquent les mêmes techniques. En réalité, de nombreux tribunaux dans la société contemporaine n'empruntent pas la voie traditionnelle du système contradictoire. D'autre part, quand les droits d'une personne sont en jeu et que la loi lui accorde le droit à une audition complète, dont celle de la démonstration de ses droits, on s'attendrait à trouver dans la loi la négation catégorique du droit de cette personne de réfuter, par contre-interrogatoire, la preuve apportée contre elle. Dans *Wigmore on Evidence* (Chadbourne Rev. 1974) t. 5, p. 32, par. 1367, on trouve l'analyse suivante du rôle du contre-interrogatoire:

> [TRADUCTION] Depuis deux siècles, il est de règle, dans le système anglo-américain de preuve, de considérer l'obligation d'éprouver une déposition par contre-interrogatoire comme un élément essentiel du droit. La certitude qu'il n'existe pas de moyen plus sûr d'éprouver la validité du témoignage d'une personne que le contre-interrogatoire et la conviction qu'aucune déposition (à moins d'exception expresse) ne devrait être admise comme témoignage à moins d'avoir été éprouvée et vérifiée par ce critère sont raffermis par l'expérience.
>
> Ni les abus, ni les maladresses, ni les enfantillages auxquels le contre-interrogatoire donne souvent lieu n'ont pu en amoindrir la valeur. De plus d'une façon, il occupe, dans notre système, la place que la torture occupait dans le système médiéval des civilistes. De toute façon, c'est sans doute le meilleur mécanisme juridique qu'on ait jamais imaginé pour découvrir la vérité.

* * *

Exception faite des principes politiques plus importants, c'est le contre-interrogatoire, et non le procès par jury, qui constitue l'apport permanent le plus important du système judiciaire anglo-américain à l'amélioration de la procédure judiciaire.

La forme de procédure qu'adopte ce tribunal administratif doit se conformer aux dispositions de la loi constitutive de la Commission. L'interprétation et l'application de l'orientation exposée dans la loi constitueront l'élément dominant des activités d'un tel tribunal administratif. Quand la Commission s'occupe à remplir son mandat de départager les droits de parties opposées qui s'y présentent de la façon conventionnelle par laquelle il incombe à la partie d'apporter les faits et prétentions qu'elle invoque, la procédure de la Commission s'apparentera à celle d'un tribunal conventionnel. Quand, d'autre part, en vertu de son mandat de réglementation ou de la nature du sujet confié à son administration, la Commission s'occupe plutôt de l'intérêt de la collectivité ou des aspects d'orientation technique d'un sujet spécialisé, on ne peut s'attendre à ce que ce tribunal fonctionne comme une cour conventionnelle. C'est particulièrement vrai si les membres de la Commission appartiennent tous ou pour la plupart au secteur d'activités sous la surveillance administrative de la Commission. De même, si la Commission, dans le rôle que lui confie la loi, prend l'apparence d'un ministère de l'exécutif dans la mise en oeuvre d'une orientation énoncée en termes généraux par la Législature et si la Commission exerce le pouvoir, par délégation, de promulguer des règlements ou possède le pouvoir discrétionnaire général d'autoriser, par licence, des personnes ou de permettre des opérations, l'apparat et les coutumes des tribunaux conventionnels auront disparu depuis longtemps.

Nous avons à nous prononcer, en l'espèce, sur la partie de la *common law* qu'on désigne parfois sous l'appellation de principes de justice naturelle, d'impartialité ou de *audi alteram partem*. Ces principes ont naturellement moins d'importance dans les cas où, comme en l'espèce, les lois habilitantes font état de la nécessité de tenir des audiences et, par des instructions directes ou détournées établissent la procédure à suivre pour ces audiences. Dans l'étude de la doctrine et des précédents, anciens et récents, il faut toujours se rappeler que ce qui importe par-dessus tout ce sont les lois elles-mêmes.

(...)

L'évolution des règles de justice naturelle et, par la suite, d'«équité», leur flux et reflux, et leur application à des fonctions «judiciaires» et «administratives» sont exposés dans Loughlin: «Procedural Fairness: A Study of the Crisis in Administrative Law Theory» (1978), 28 U. of T. L.J. 215.

Peu à peu le principe de la surveillance judiciaire par l'application des règles de justice naturelle aux tribunaux administratifs s'est étendu à la fonction administrative. C'est à cette époque que l'expression [TRADUCTION] «obligation d'agir de façon impartiale» s'est ajoutée au vocabulaire judiciaire (*B. Johnson & Co. (Builders), Ltd. v. Minister of Health* [[1947] 2 All E.R. 395]), à l'égard de fonctions quasi judiciaires. Les tribunaux ont enfin étendu l'application du principe de justice naturelle à un acte purement administratif dans l'arrêt *Ridge v. Baldwin* [[1964] A.C. 40], et, en 1967, dans l'arrêt *in Re H.K.* [[1967] 2 Q.B. 617], lord Parker a conclu que la classification de la fonction spécifique du tribunal en question ne délimitait pas le devoir du tribunal d'agir pour protéger les droits d'une des parties à la procédure. L'évolution s'est poursuivie en cette Cour par l'application de la notion d'«équité dans la procédure» dans l'arrêt *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police* [[1979] 1 R.C.S. 311], à un acte administratif qui n'impliquait ni le fonctionnement ordinaire d'un tribunal administratif ni la protection d'un droit défini par la

loi. Parfois le droit à l'équité dans la procédure s'est apparenté par une personne au [TRADUCTION] «droit d'être informé du motif invoqué contre elle» comme dans l'arrêt *R. v. Gaming Board for Great Britain, Ex parte Benaim and Khaida* [1970] 2 Q.B. 417, parfois le critère revient à celui du temps de l'affaire *Cooper*, précitée, dans lequel la Législature peut avoir ou ne pas avoir prescrit la procédure que doit suivre le tribunal administratif. Même dans ce cas lord Wilberforce a conclu, dans l'arrêt *Wiseman v. Borneman* [[1971] A.C. 297], à la p. 317.

> [TRADUCTION] Il faut examiner la procédure dans sa disposition et se demander si elle joue au détriment du contribuable au point où les tribunaux doivent suppléer à l'omission que comporte la loi.

En l'espèce, la Législature a prévu un droit d'appel sur toute question de droit ou de compétence. Elle a aussi fait obligation à la Commission d'entendre toutes les oppositions et, en vertu de l'al. 10*c*) et du par. 23(2) de *The Statutory Powers Procedure Act, 1971*, précitée, exigé que la Commission accorde aux parties la possibilité de contre-interroger les témoins.

Il y a lieu d'insister que si l'appelante a le droit, en l'espèce, de contre-interroger le délégué du ministre, et je crois qu'elle a ce droit, il n'appartient pas à la Cour d'appel de refuser ce droit parce qu'à son avis il sera difficile sinon impossible à l'appelante, d'améliorer ses arguments par ce contre-interrogatoire. La décision d'exercer un droit appartient entièrement au titulaire de ce droit. Il doit, évidemment, l'exercer à ses propres risques comme dans toute autre procédure judiciaire ou administrative où ce droit existe.

Le lien des organismes «autonomes» envers l'organe exécutif du gouvernement, dans la mesure où ce lien touche aux droits des parties en matière de procédure devant le tribunal, ne peut se déterminer que par renvoi à la loi constitutive de l'organisme, aux autres lois pertinentes et à la *common law* qui établit les normes de procédure. Il n'appartient pas au tribunal d'aller au-delà de ces règles fondamentales ou de les modifier à cause des conséquences d'une grande portée qu'il leur attribuerait. Si, d'après le texte de sa loi habilitante, un organisme est indépendant de l'exécutif, c.-à-d. que ses fonctions ne relèvent pas de l'organe exécutif, il doit le demeurer à tous égards jusqu'à ce que la Législature exerce son droit incontestable de modifier, sous forme de directives d'orientation par exemple, la situation et la procédure de l'organisme. Le droit de contre-interroger n'est pas inaltérable.

(...)

Le tribunal exige une indication absolument expresse de la loi, comme celle qu'on trouve dans la *Loi sur la radiodiffusion*, [S.R.C. 1970, chap. B-11], avant de permettre à l'organe exécutif du gouvernement de donner à un tribunal administratif des énoncés d'orientation obligatoires et de soustraire ces énoncés à la contestation des opposants par voie de contre-interrogatoire ou autrement. Il est toujours loisible à la Législature de prévoir que l'organe exécutif peut adresser à la Commission des instructions obligatoires en vertu desquelles la Commission serait tenue de se conformer scrupuleusement aux orientations promulguées par l'organe exécutif ou son représentant, c.-à-d. un ministre, et par conséquent de soustraire la question des orientations ainsi promulguées de la procédure d'audience. Le plus loin que la Législature soit allée en l'espèce se trouve à l'al. 4(2)*a*) de *The Ministry of Treasury, Economics and Intergovernmental Affairs Act, 1972*, 1972 (Ont.), chap. 3 modifiée par 1973 (Ont.), chap. 169, dont voici le texte:

> [TRADUCTION] **4.** ...

(2*a*) Le Trésorier est chargé de la formulation des politiques relatives à la planification de l'utilisation des sols par la Province et les municipalités et il dirige et surveille l'application des lois qui s'y rapportent.

(...)

Donc en l'espèce, en vertu de l'interprétation des dispositions des trois textes qui sont pertinents à l'audience de la Commission et en vertu de l'application des principes de *common law*, le droit de l'appelante de contre-interroger un représentant du ministre au sujet de la lettre ressort manifestement. À mon avis, la Commission a donc commis une erreur en refusant à l'appelante la possibilité de le faire. (...)»

* * *

### 9.1.2 **La motivation des décisions**

Dans le but de constituer une protection contre l'arbitraire et de garantir que les décisions seront rendues de façon réfléchie, la loi impose parfois à l'Administration de motiver ses décisions[12]. Mentionnons qu'en l'absence de texte, aucune motivation n'est exigée[13].

L'obligation législative de motiver oblige l'Administration à indiquer les motifs de droit qui l'ont conduite à prendre sa décision, de façon à ce que l'intéressé puisse faire valoir une défense appropriée dans le cas d'appel. De plus, lorsqu'ils sont exigés par la loi, les motifs doivent être pertinents, intelligibles et appropriés[14]. L'imprécision ou l'insuffisance des motifs constitue une erreur de droit apparente à la lecture du dossier[15] qui ne peut être révisée en présence d'une clause privative, à moins que cette imprécision ou insuffisance ne révèle une décision arbitraire ou soit tellement importante qu'elle équivaut à une violation des règles de justice naturelle[16].

Ainsi, dans de nombreux cas, c'est seulement en l'absence d'une clause privative que la sanction de la violation d'une règle procédurale sera l'annulation de l'acte. En revanche, le formalisme deviendra impératif lorsqu'il consistera en une procédure qui, en l'absence d'une disposition légale ou réglementaire, sera perçue comme indispensable pour l'élaboration et l'édiction de l'acte administratif.

12. *Northwestern Utilities* c. *Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684, 706; voir aussi: R. Dussault et L. Borgeat, *Traité de droit administratif*, 2e éd., tome III, québec, P.U.L. 1989, pp. 199 et ss.; M.C. Levesque, «La motivation en droit administratif», (1980) *R. du B.*, 535; H.L. Kushner, «The Right to Reasons in Administrative Law», (1986) 24 *Alb.L. Rev.* 305; R.A. MacDonald et D. Lametti, «Reasons for Decision in Administrative Law», (1990) *C.J.A. L.P.* 123.
13. *McDonald* c. *R.*, [1977] 2 R.C.S. 665, 672; *The Board of Education of the Indian Head Division no 19 of Saskatchewan* c. *Knight*, [1990] 1 R.C.S. 653; même si la règle jurisprudentielle est à l'effet que «pas de motivation sans texte» certains arrêts reconnaissent une obligation implicite de motiver lorsqu'il existe un droit d'appel. Voir: *Re Seven Eleven Taxi Co. and City of Brampton*, (1975) 10 O.R. (2d) 677; *Norton Tool Co. Ltd.* c. *Tewson*, (1973) 1 W.L.R. 45; *Re Boss and Board of Commissions of Police*, (1953) 3 D.L.R. 597; voir *infra*, sous-section 9.2.1.1.2.4 intitulée: «La motivation de la décision: une exigence de l'équité procédurale»?
14. *Dome Petroleum Ltd.* c. *Public Utilities Boards* (alta), [1977] 2 R.C.S. 822.
15. *Northwestern Utilities Ltd.* c. *Edmonton*, *supra*, note 12; *Hanley* c. *City of Edmonton*, (1978) 12 A.R. 473; *Re Payser*, (1964) 2 Q.B. 467.
16. *Blanchard* c. *Control Data Canada Ltd.*, [1984] 2 R.C.S. 476, 500-501.

* * *

*MACDONALD* c. *R.*
[1977] 2 R.C.S. 665, 672-673

Le juge Laskin (au nom de la majorité): «(...)

La simple omission par un juge de première instance de donner des motifs, lorsque ni la loi ni la *common law* ne l'y obligent, ne soulève pas une question de droit. Ni la *Loi sur la défense nationale*, ni le *Code criminel* ne l'y obligent et je ne puis trouver de règle de *common law* applicable à tous les procès criminels, et je ne serais pas fondé à en formuler une. Il est certainement préférable de donner des motifs et comme le disait le professeur Hooper dans la Revue du barreau canadien (1970), 48, à la p. 584,

> [TRADUCTION] Les arguments en faveur des jugements motivés sont évidents. Le processus par lequel le juge formule publiquement ses motifs peut le mener à une conclusion différente de celle que lui suggérait l'«intuition». Les parties à l'affaire, le ministère public et la défense, veulent s'assurer que le juge a bien compris les questions qui lui sont soumises et elles tiennent à savoir s'il est parvenu à des conclusions de droit ou de fait pouvant faire l'objet d'un appel. Les motifs d'un verdict donné peuvent aussi intéresser le public, ou, tout au moins, le cas échéant, la victime.

Ces considérations et bien d'autres encore indiquent clairement la pratique souhaitable, mais vu le nombre d'affaires criminelles, on ne peut exiger que les juges rendent dans tous les cas des motifs, surtout lorsqu'il s'agit de tribunaux criminels provinciaux, et le risque d'en venir à une formule rituelle rend indésirable toute entrave au pouvoir discrétionnaire des juges de première instance.

La législation canadienne exige dans certains cas l'exposé des motifs d'une décision, comme, par exemple, l'art. 7(3) de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, S.R.C. 1970, c. I-3, lorsque les parties le demandent, et l'art. 17 de l'*Ontario Energy Board Act*, R.S.O. 1970, c. 312.

Cela ne veut pas dire cependant que l'omission par un juge de première instance de donner des motifs, qui ne constitue pas en soi une erreur de droit, ne pourra être contestée si, compte tenu du dossier, on peut logiquement conclure que le juge s'est trompé dans l'appréciation d'une question pertinente ou d'un élément de preuve de nature à influer sur la justesse de son verdict. Lorsque la décision est motivée et que le juge a omis de traiter d'une question pertinente ou d'indiquer qu'il prenait acte de certains éléments de preuve de nature à influer sur le verdict, il peut être plus facile pour une cour d'appel ou pour cette Cour de conclure qu'une erreur justifiant l'infirmation du jugement a été commise: voir les arrêts *R. v. Bush* [[1939] 1 W.W.R. 42], à la p. 44; *Ungaro c. R.* [[1950] R.C.S. 430], *Horsburgh c. R.* [[1967] R.C.S. 746], et *Kolnberger c. R.*[[1969] R.C.S. 213]. (...)»

* * *

*BLANCHARD c. CONTROL DATA CANADA LTD.*
[1984] 2 R.C.S. 476, 500-501

Le juge Lamer: «(...)

C) *L'insuffisance de la motivation*

Reste donc le dernier argument de l'intimée, que la Cour d'appel a accepté aussi, à l'effet que la sentence arbitrale est insuffisamment motivée et qu'elle est donc «nulle et rendue en l'absence de toute juridiction».

À mon avis, cet argument doit être rejeté. Tenant pour acquis, pour les fins de la discussion, que les motifs sont effectivement insuffisants ou ambigus, comme le suggère l'intimée, il s'agit d'une erreur de droit apparente à la lecture du dossier.

L'erreur de droit pourra aussi être plaidée pour contrôler l'insuffisance apparente au dossier de la motivation des décisions des organismes administratifs.

(*Principes de contentieux administratif*, G. Pépin et Y. Ouellette, 2e éd., 1982, Yvon Blais Inc., à la p. 277.)

Or, en présence d'une clause privative, de telles erreurs sont à l'abri du contrôle judiciaire, sauf en conformité avec les principes que j'ai énoncés précédemment. Au surplus, il m'est difficile de voir comment un tel défaut dans les motifs pourrait porter atteinte à la juridiction de l'arbitre d'entendre le litige et de rendre la décision qu'il juge appropriée, sauf dans la mesure ou l'insuffisance des motifs est tellement importante qu'elle équivaut à une violation des règles de justice naturelle.

Il me semble que ce n'est pas le cas ici. Il n'y a pas absence totale de motifs. Même si, selon l'intimée, la formulation de la sentence n'est pas des plus heureuses, les motifs de l'arbitre sont intelligibles et permettent de comprendre les fondements de sa décision. Cette formulation est loin d'équivaloir à une violation des règles de justice naturelle. Je rejetterais donc ce dernier argument. (...)»

* * *

### 9.1.3 Le pouvoir de révision

Le droit commun est à l'effet que les décisions de nature judiciaire sont irrévocables et définitives[17] à moins que la loi ne prévoit le contraire. Cette règle repose sur le principe du «*functus officio*» qui signifie «une fonction remplie». Ayant accompli sa fonction, le juge administratif n'a donc plus aucun pouvoir ni compétence[18]. Lorsqu'il aura rendu sa décision, sa fonction sera terminée. Il sera alors *functus officio* et toute mesure additionnelle serait prise en l'absence de compétence[19].

Plusieurs lois attribuent expressément au juge administratif cette compétence de révision. L'article 406 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*[20] en est un exemple:

«La Commission d'appel (en matière de lésions professionnelles) peut, pour cause, réviser ou révoquer une décision, un ordre ou une ordonnance qu'elle a rendu».

Cette révision *pour cause* ne constitue pas un appel qui permet une nouvelle appréciation des faits. Il s'agit plutôt d'un recours exceptionnel qui signifie qu'une décision de nature judiciaire ne peut être modifiée arbitrairement[21]. La révision *pour*

17. *Cité de Jonquière* c. *Munger*, [1964] R.C.S. 45; *MTD Products Ltd.* c. *Commission du tarif du Canada*, (1987) 2 C.F. 227, 233.
18. *Black's Law Dictionary* (5e éd., 1979).
19. *Slaight Communications Inc.* c. *Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038.
20. L.R.Q., c. A-3.001.
21. *Alliance des professeurs catholiques de Montréal* c. *Commission des relations de travail*, [1953] R.C.S. 140, 152.

*cause* doit s'interpréter «comme un complément ou un prolongement de la procédure initiale[22], un pouvoir «*sui generis*» propre aux organismes, non exclusivement curatif, qui permet de tenir compte de l'évolution des circonstances, qui ne sont pas statiques[23], plutôt qu'être assimilée à tout prix à un remède de droit judiciaire, comme l'appel ou la rétractation de jugement[24]». Les cas d'ouverture à la révision pour cause pourraient être notamment: l'erreur de droit ou de fait manifeste et déterminante équivalant à un deni de justice[25], le manquement à une règle de justice naturelle, l'obtention d'une preuve impossible à obtenir lors de l'audition et qui est de nature à modifier la décision rendue.

Depuis quelques années, le législateur a substitué à la plupart des clauses de «révision pour cause» une nouvelle clause énumérative des cas d'ouverture à la révision. Le législateur par cette nouvelle clause type[26] permet la révision:

1- lorsqu'est découvert un fait nouveau qui, s'il avait été connu en temps utile, aurait pu justifier une décision différente;

2- lorsqu'une partie n'a pu, pour des raisons jugées suffisantes, se faire entendre;

3- lorsqu'un vice de fond ou de procédures est de nature à invalider la décision.

La compétence du juge administratif en matière de révision est ainsi réduite aux cas précédemment énumérés et conditionnelle aux modalités d'exercice du recours et aux délais prévus dans la loi, le cas échéant.

L'autorisation législative de révision peut aussi être implicite.

Dans *Bell Canada* c. *Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*[27], le Cour suprême est venue confirmer le principe suivant lequel un organisme peut détenir un pouvoir de révision sans qu'il soit accordé expressément par un texte de loi. Après une analyse approfondie de la *Loi sur les chemins de fer*[28] et la *Loi sur les transports nationaux*[29], il fut jugé que la compétence de rendre des ordonnances provisoires comportait le pouvoir de réexaminer la période pendant laquelle les taux provisoires étaient en vigueur. Il découlait implicitement des textes de loi, de leur économie et de leur objet que les ordonnances provisoires puissent ainsi être révisées rétroactivement et faire l'objet d'une nouvelle ordonnance.

Le juge Gonthier écrivait à ce propos:

> «Les pouvoirs d'un tribunal administratif doivent évidemment être énoncés dans sa loi habilitante, mais ils peuvent également découler implicitement du texte de la loi, de son économie et de son objet. Bien que les tribunaux doivent s'abstenir de trop élargir les

22. *Saginaw Broadcasting Co.* c. *Federal Communications Commission*, 96 F. 2d 551 (1938).
23. *Re Garba and Lajeunesse*, (1979) 96 D.L.R. (3d) 606 (C.A.F.); *Re Merrens and Municipality of Metropolitan Toronto*, (1973) 33 D.L.R. (2d) 513; *Société de droit d'intérêt public* c. *Commission canadienne des transports*, (1974) 1 C.F. 276.
24. *Rapport du Groupe de travail des tribunaux administratifs*, *supra*, note 3, à la page 264.
25. *François Nolin Ltée* c. *Commission des relations de travail du Québec*, [1968] R.C.S. 168; *Picar* c. *Commission des affaires sociales*, J.E. 88-157 (C.S.).
26. Voir par exemple: *Loi sur la Commission des affaires sociales*, L.R.Q., c. C-34, a. 24; *Loi sur les courses de chevaux*, L.Q. 1987, c. 103, a.40.
27. [1989] 1 R.C.S. 1722.
28. L.R.C. 1985, c. R-3.
29. L.R.C. 1985, c. N-20.

pouvoirs de ces organismes de réglementation par législation judiciaire, ils doivent également éviter de les rendre stériles en interprétant les lois habilitantes de façon trop formaliste. J'ai conclu que dans le régime juridique établi par la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi sur les transports nationaux* le pouvoir de rendre des ordonnances provisoires était en vigueur. Le fait que ce pouvoir soit prévu explicitement dans d'autres lois ne saurait changer cette conclusion fondée sur l'interprétation de ces deux lois dans leur ensemble.

Je me vois renforcé dans mon opinion par le fait que le régime de réglementation établi par la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi sur les transports nationaux* confère à l'appelant des pouvoirs très larges en matière de procédure pour veiller à ce que les taux et les temps de téléphone soient justes et raisonnables en tout temps. À l'intérieur de ce cadre de réglementation, le pouvoir de rendre des ordonnances appropriées pour remédier aux taux provisoires qui ne sont pas justes et raisonnables est nécessairement accessoire au pouvoir de rendre des ordonnances provisoires[30]».

De même, découle implicitement de la loi que le juge administratif peut réexaminer sa décision lorsqu'il y a un lapsus en la rédigeant ou lorsqu'il y a une erreur dans l'expression de l'intention manifeste du tribunal[31]. Aussi lorsque le tribunal a omis de trancher une question qui avait été soulevée à bon droit dans les procédures et que celle-ci entre dans son champ juridictionnel, il est tout à fait normal et souhaitable qu'on lui fournisse l'opportunité de compléter sa tâche que le législateur lui a confié[32]. Cependant, l'organisme administratif habilité à trancher un point de droit ne peut par la suite revenir sur sa décision invoquant qu'il a changé d'avis ou qu'il n'a pas choisi la bonne procédure à moins que le législateur ne lui confère expressément ce pouvoir. Mais il en est autrement lorsque l'entité administrative a rendu une décision finale, nulle de nullité absolue. Cette décision équivaut à une absence de décision et le juge administratif n'a pas alors rempli sa fonction. Il pourra réexaminer la question dans son entier et prononcer une décision valide, finale et définitive.

Il est important de préciser que la théorie du *functus officio* ne s'applique qu'aux actes de nature judiciaire et non aux actes de nature administrative. En effet, l'acte judiciaire ou quasi-judiciaire a autorité de chose jugée, ce qui n'est pas le cas pour les actes administratifs. Une décision administrative «n'a pas ce caractère de finalité des décisions judiciaires[33]». Ce type de décision peut ainsi être révisée sans habilitation législative. Cependant, toute révision ou révocation d'une décision devra respecter les règles de justice naturelle, soit le devoir d'agir équitablement[34]. Dans l'arrêt *Bawolak c. Exroy Resources Ltd.*[35], le juge Gendreau s'appuya sur le principe du devoir d'agir équitablement pour établir les limites ou pouvoir de l'administrateur de modifier sa

30. *Supra*, note 27, à la page 1756.
31. *Paper Machinery Ltd.* c. *J.D. Ross Engineering Corp*, [1934] R.C.S. 186.
32. *Chandler* c. *Alta Association of Architects*, [1989] 2 R.C.S. 848, 862 (cet arrêt est reproduit dans le volume à la présente sous-section).
33. *Alliance pour les communautés au Québec* c. *P.G. Québec*, (1990) R.J.Q. 2622, 2636; *Donohue St-Félicien Inc.* c. *Le Sous-ministre du Revenu du Québec*, (1986) R.D.F.Q. 8; *Pelletier* c. *St-Georges*, (1984) J.E. 85-48 (C.A.); *Greenberg* c. *National Parole Board*, (1983) 48 N.R. 310 (C.A.F.); *Irwing Oil Ltd.* c. *R.*, (1984) 1 C.F. 281.
34. *Greenberg* c. *National Parole Board*, *ibid.*; voir *infra*, sous-section 9.2.1.2 intitulée: «La justice naturelle et l'exercice de la fonction administrative».
35. J.E. 92-1585, C.A. Québec, no 200-09-000807-906, 1992-10-08.

décision. L'intimée détenait, depuis 1966, plusieurs concessions sur lesquelles elle avait fait des travaux de mise en valeur pour une somme considérable. En 1982 et 1987, lors des renouvellements de permis, les fonctionnaires du Ministère avaient commis des erreurs dans l'attribution de sommes d'argent pour des travaux. Ces erreurs se sont perpétuées jusqu'au renouvellement des permis en 1989. Le tribunal est venu à la conclusion que l'Administration ne peut priver un administré de droit acquis par la décision de son agent dûment autorisé qui a agi à l'extérieur des limites de sa compétence au seul motif qu'il s'est trompé de bonne foi. Une telle décision serait inacceptable et contraire à l'obligation d'agir équitablement. Le juge Gendreau affirmait:

> «...le devoir d'agir avec équité (veut) que l'intimée (...) puisse se prévaloir d'une pratique connue et appliquée à tous les requérants; c'est le contraire qui serait inacceptable. En effet, en vertu du principe de l'attente raisonnable («the ligitimate expectation»), (l'intimée) devait être traitée de la manière annoncée par l'Administration. Cette thèse ou plus exactement ce développement jurisprudentiel est une extension du principe du «duty to act fairly» et est généralement reconnu au regard de la procédure mais ne s'étendrait pas nécessairement au droit substantif...[36]».

Lorsque l'Administration prend une décision qui affecte des droits ou privilèges, elle doit agir dans le respect de l'équité. Il en va de même lorsqu'elle change d'idée. L'administré a droit en vertu du principe de l'attente raisonnable à ce que les décisions de l'Administration aient un degré de certitude relativement élevé. L'Administration ne peut, en effet, révoquer une décision sans un motif légitime. De plus, toute révision d'une décision est soumise aux mêmes garanties procédurales que la décision initiale.

* * *

*CHANDLER* c. *ALTA ASSOCIATION OF ARCHITECTS*
[1989] 2 R.C.S. 848, 853 À 864

Le juge Sopinka (au nom de la majorité): «Dans ce pourvoi, il s'agit de déterminer si la Practice Review Board (la «Commission de révision des pratiques») de l'Alberta Association of Architects («l'Association des architectes de l'Alberta») était *functus officio* après avoir établi un rapport sur les pratiques ayant entraîné la faillite du Chandler Kennedy Architectural Group. La Cour d'appel de l'Alberta a accueilli l'appel interjeté contre la décision de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta qui avait accordé l'ordonnance de prohibition, demandée par les appelants, visant à interdire à la Commission de poursuivre l'affaire, pour le motif que la Commission n'avait plus compétence et qu'elle était *functus officio*.

*Les faits*

En juin 1984, le Chandler Kennedy Architectural Group s'est déclaré insolvable. La Commission de révision des pratiques de l'Association des architectes de l'Alberta a alors décidé, de sa propre initiative, de procéder à une révision des pratiques du groupe et d'un certain nombre de ses membres, conformément à l'al. 39(1)b) de l'*Architects Act*, R.S.A. 1980, chap. A-44.1. Les audiences ont débuté le 14 août 1984 et se sont poursuivies pendant

36. *Ibid.*, aux pages 11 à 13.

dix-huit jours. Les dernières plaidoiries ont été entendues le 17 décembre 1984 et la Commission a présenté son rapport le 6 mars 1985.

Le rapport de 71 pages comportait 21 conclusions précises de conduite contraire à la profession à l'encontre du cabinet et de plusieurs de ses membres. Des amendes s'élevant à 127 500 $ ont été imposées à six membres du cabinet. Ces mêmes six membres ont également été suspendus de l'exercice de la profession d'architecte pour des périodes de six mois à deux ans. De même, les appelants devaient payer les frais de l'audience, soit environ 200 000 $.

*Les tribunaux d'instance inférieure*

Les appelants ont déposé un avis d'intention d'interjeter appel contre la décision de la Commission auprès du Council of the Alberta Association of Architects («Conseil de l'Association des architectes de l'Alberta»), conformément à l'art. 55 de l'*Architects Act*. Toutefois, avant même l'audition de l'appel, les appelants ont présenté à la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta une requête visant à obtenir une ordonnance tenant d'un *certiorari* qui annulerait les conclusions et l'ordonnance de la Commission de révision des pratiques. Le juge Kryczka a accordé l'ordonnance demandée et conclu que l'omission d'aviser les appelants qu'ils faisaient l'objet d'accusations ou d'allégations de conduite contraire à la profession contrevenait aux principes de justice naturelle. Le juge Kryczka a statué que les commentaires du président de la Commission indiquaient clairement que les audiences devaient constituer une révision des pratiques plutôt qu'une enquête portant sur des allégations de conduite contraire à la profession.

L'Association des architectes de l'Alberta a interjeté appel de cette décision devant la Cour d'appel de l'Alberta. Dans l'arrêt de la Cour d'appel (1985), 39 Alta. L.R. (2d) 320, le juge Prowse a maintenu, au nom de la cour, la décision du juge Kryczka, en se fondant toutefois sur des motifs différents. Le juge Prowse a conclu que la Commission de révision des pratiques n'avait pas compétence pour formuler des conclusions ou des ordonnances en matière de discipline ou de frais. Il a estimé que les pouvoirs disciplinaires étaient conférés à un autre organe de l'Association des architectes de l'Alberta, savoir le Comité d'examen des plaintes. En vertu du par. 39(3) de l'*Architects Act*, la Commission est tenue simplement de rendre compte au Conseil et de faire les recommandations qu'elle juge appropriées. Par conséquent, la Cour d'appel a rejeté l'appel pour le motif que l'*Architects Act* ne conférait pas à la Commission les pouvoirs qu'elle prétendait exercer.

Un mois après la décision de la Cour d'appel, la Commission de révision des pratiques a avisé les appelants qu'elle avait l'intention de poursuivre l'audience initiale afin d'envisager la possibilité de rédiger un nouveau rapport à l'intention du Conseil de l'Association des architectes de l'Alberta et de renvoyer toute l'affaire au Comité d'examen des plaintes.

Les appelants ont alors soumis une requête à la Cour du Banc de la Reine en vue d'interdire à la Commission de poursuivre l'affaire. Le juge Brennan a conclu que la Commission s'était acquittée de la fonction pour laquelle elle avait été constituée, qu'elle était donc *functus officio* et n'avait pas compétence pour poursuivre l'audience. Cette décision a également fait l'objet d'un appel à la Cour d'appel de l'Alberta.

La Cour d'appel (1985), 67 A.R. 255 a accueilli l'appel et annulé l'ordonnance de prohibition.

(...)

*Les pouvoirs conférés à la Commission par la Loi*

Pour déterminer si la Commission avait le pouvoir de poursuivre les procédures engagées contre les appelants, il est nécessaire d'examiner le contexte légal dans lequel elle fonctionne. La Loi n'a pas pour objet de conférer à la Commission le pouvoir d'abroger, de réviser ou de modifier une décision définitive qu'elle a rendue, ni de revenir sur une telle décision. Une telle disposition est courante dans les lois habilitantes de nombreux tribunaux. (...) Il convient donc de décider a) si elle avait rendu une décision définitive et b) si elle était, par conséquent, *functus officio*.

La Commission a entrepris, de sa propre initiative, une enquête sur les pratiques des appelants, conformément à l'art. 39 de la Loi.

(...)

Il est évident que l'art. 39 porte non pas sur la discipline mais bien sur les pratiques ayant cours au sein de la profession et vise l'amélioration de celles-ci. Toutefois, si dans le cours d'une enquête sur les pratiques, la Commission estime qu'une question devrait être confiée au Comité d'examen des plaintes, la Loi prévoit le renvoi de cette question à ce comité.

(...)

La Commission a procédé à une enquête sur les pratiques conformément à la Loi.

(...)

Néanmoins, lorsque vint le temps de donner des directives et de faire des recommandations, la Commission a procédé en vertu de l'al. 11(1)d) du Règlement, que la Cour d'appel a jugé *ultra vires* dans le premier appel, au lieu d'agir sous le régime du par. 39(3) de la Loi, précisé par les al. 11(1)a), b), c), e), f) ou g) du Règlement. La Cour d'appel a statué que les art. 50 à 53 portaient sur des questions disciplinaires qui outrepassent la compétence de la Commission. Cette décision de la Cour d'appel n'a pas été contestée. Par conséquent, il en résulte que la Commission a tenu une audience valide sur les pratiques des appelants, mais qu'elle a formulé des conclusions et des ordonnances qui étaient *ultra vires* et qui ont été annulées.

Ayant cru erronément qu'elle était investie des pouvoirs du Comité d'examen des plaintes et ayant agi en conséquence, la Commission n'a pas envisagé de faire des recommandations en vertu du par. 39(3) de la Loi ou des al. 11(1)a), b), c), e), f) ou g), et en particulier de l'al. c), du Règlement.

Le juge Kerans a conclu que la Commission n'était pas *functus officio* parce qu'elle avait l'obligation d'envisager la possibilité de faire une recommandation.

(...)

Étant donné l'emploi inexplicable de l'expression «peut/doit» au par. 11(1) du Règlement, il est difficile de préciser ce que la Commission était tenue de faire. Il serait pour le moins étrange que la Commission ait le pouvoir de procéder à une révision détaillée des pratiques sans qu'elle soit tenue d'envisager la possibilité de faire des recommandations, que ce soit aux parties ou au Conseil, ou d'envisager un renvoi au Comité d'examen des plaintes.

(...)

J'estime cependant qu'il faut plutôt traiter de l'application du principe *functus officio* dans le contexte de la qualification suivante de l'état actuel des procédures devant la Commission.

La Commission a tenu une audience valide au sujet de certaines pratiques des appelants. À la fin de l'audience, au lieu d'envisager de formuler des recommandations et des directives, elle a formulé un certain nombre de conclusions et d'ordonnances *ultra vires* qui étaient nulles et qui ont été annulées. Dans ces circonstances, la décision de la Commission est-elle définitive, ce qui justifierait l'application du principe du *functus officio*?

*Functus officio*

La règle générale portant qu'on ne saurait revenir sur une décision judiciaire définitive découle de la décision de la Court of Appeal d'Angleterre dans *In re St. Nazaire Co.* (1879), 12 Ch. D. 88. La cour y avait conclu que le pouvoir d'entendre à nouveau une affaire avait été transféré à la division d'appel en vertu des *Judicature Acts*. La règle ne s'appliquait que si le jugement avait été rédigé, prononcé et inscrit, et elle souffrait deux exceptions:

1. lorsqu'il y avait eu lapsus en la rédigeant ou
2. lorsqu'il y avait une erreur dans l'expression de l'intention manifeste de la cour. Voir *Paper Machinery Ltd. v. J. O. Ross Engineering Corp.*, [ 1934] R.C.S. 186.

Dans *Grillas c. Ministre de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration*, [1972] R.C.S. 577, le juge Martland s'exprimant en son propre nom et en celui du juge Laskin, s'est dit d'avis que le même raisonnement ne s'appliquait pas à la Commission appel de l'immigration dont les décisions ne pouvaient faire l'objet d'un appel que sur une question de droit.

(...)

Il a ensuite conclu que le texte de la loi exprimait l'intention d'habiliter la Commission à entendre d'autres éléments de preuve, dans certains cas, même si une décision définitive avait été rendue.

Je ne crois pas que le juge Martland ait voulu affirmer que le principe *functus officio* ne s'applique aucunement aux tribunaux administratifs. Si l'on fait abstraction de la pratique suivie en Angleterre, selon laquelle on doit hésiter à modifier ou à rouvrir des jugements officiels, la reconnaissance du caractère définitif des procédures devant les tribunaux administratifs se justifie par une bonne raison de principe. En règle générale, lorsqu'un tel tribunal a statué définitivement sur une question dont il était saisi conformément à sa loi habilitante, il ne peut revenir sur sa décision simplement parce qu'il a changé d'avis, parce qu'il a commis une erreur dans le cadre de sa compétence, ou parce que les circonstances ont changé. Il ne peut le faire que si la loi le lui permet ou s'il y a eu un lapsus ou une erreur au sens des exceptions énoncées dans l'arrêt *Paper Machinery Ltd. v. J. O. Ross Engineering Corp.*, précité.

Le principe du *functus officio* s'applique dans cette mesure. Cependant, il se fonde sur un motif de principe qui favorise le caractère définitif des procédures plutôt que sur la règle énoncée relativement aux jugements officiels d'une cour de justice dont la décision peut faire l'objet d'un appel en bonne et due forme. C'est pourquoi j'estime que son application doit être plus souple et moins formaliste dans le cas de décisions rendues par des tribunaux administratifs qui ne peuvent faire l'objet d'un appel que sur une question de droit. Il est possible que des procédures administratives doivent être rouvertes, dans l'intérêt de la justice, afin d'offrir un redressement qu'il aurait par ailleurs été possible d'obtenir par voie d'appel.

Par conséquent, il ne faudrait pas appliquer le principe de façon stricte lorsque la loi habilitante porte à croire qu'une décision peut être rouverte afin de permettre au tribunal d'exercer la fonction que lui confère sa loi habilitante. C'était le cas dans l'affaire *Grillas*, précitée.

De plus, si le tribunal administratif a omis de trancher une question qui avait été soulevée à bon droit dans les procédures et qu'il a le pouvoir de trancher en vertu de sa loi habilitante, on devrait lui permettre de compléter la tâche que lui confie la loi. Cependant, si l'entité administrative est habilitée à trancher une question d'une ou de plusieurs façons précises ou par des modes subsidiaires de redressement, le fait d'avoir choisi une méthode particulière ne lui permet pas de rouvrir les procédures pour faire un autre choix. Le tribunal ne peut se réserver le droit de le faire afin de maintenir sa compétence pour l'avenir, à moins que la loi ne lui confère le pouvoir de rendre des décisions provisoires ou temporaires. Voir *Huneault c. Société centrale d'hypothèques et de logement* (1981), 41 N.R. 214 (C.A.F.)

Dans l'affaire qui nous intéresse, la Commission n'a pas statué sur la question dont elle était saisie d'une manière permise par l'*Architects Act*. La Commission a voulu rendre une décision définitive, mais cette décision est nulle de nullité absolue, ce qui équivaut en droit à une absence totale de décision. Traditionnellement, le tribunal dont la décision est nulle a été autorisé à réexaminer la question dans son entier et à prononcer une décision valide.

(...)

Si l'erreur qui a pour effet de rendre nulle la décision entache la totalité des procédures, le tribunal doit tout recommencer. Les arrêts *Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40 (H.L.), *Lange v. Board of School Trustees of School District No. 42 (Maple Ridge)* (1978), 9 B.C.L.R. 232 (C.S.C.-B.), et *Posluns v. Toronto Stock Exchange*, [1968] R.C.S. 330, se situent dans cette catégorie. Dans chaque cas, il s'agissait d'un déni de justice naturelle qui avait pour effet de vicier toute l'instance. Le tribunal était tenu de tout recommencer afin de remédier à ce vice.

En l'espèce, la Commission a tenu une audience valide jusqu'au moment de trancher la question. Elle a alors prononcé une décision qui est nulle de nullité absolue. Elle n'a pas envisagé de régler la question de façon appropriée, ce qu'elle devrait pouvoir faire maintenant. C'est ainsi qu'en a décidé la Cour d'appel.

Cependant, à la continuation des procédures initiales par la Commission, chaque partie devrait pouvoir compléter la preuve et présenter d'autres arguments pertinents aux fins de régler l'affaire conformément à la Loi et au Règlement. Cela permettra aux appelants d'aborder directement la question des recommandations que la Commission devrait faire, le cas échéant.

En définitive, le pourvoi est rejeté, mais sans dépens. Les intimés n'ont pas présenté de plaidoirie ni déposé de mémoire. (...)»

* * *

## Jurisprudence sélective additionnelle

- *Alliance Machinery Ltd.* c. *J.O. Ross Enginering Corp.*, [1934] R.C.S. 186 (révision).
- *Attorney General of Hong Kong* c. *Ng Yuen Shin*, (1983) 2 All E.R. 346 (révision).
- *Bawolak* c. *Exroy Resources Ltd.*, J.E. 92-1585, C.A. Québec, no 200-09-000807-906, 1992-10-08 (révision).
- *Bell Canada* c. *C.R.T.C.*, [1989] 1 R.C.S. 1722 (révision).
- *Cité de Jonquière* c. *Munger*, [1964] R.C.S. 45 (révision).
- *Commission canadienne des Transports* c. *Worldways Airlines Ltd.*, [1976] 1 R.C.S. 751 (principes généraux).

- *Dome Petroleum Ltd.* c. *Public Utilities Board (Alta)*, [1977] 2 R.C.S. 822 (motivation).
- *Donohue St-Félicien Inc.* c. *Le Sous-ministre du revenu du Québec*, (1986) R.D.F. Q. 8 (révision).
- *François Nolin Ltée* c. *Commission des relations de travail du Québec*, [1968] R.C.S. 168 (révision).
- *Gill* c. *Canada (M.E.I.)*, (1987) 2 C.F. 425 (C.A.F.) (révision).
- *Greenberg* c. *National Parole Board*, (1983) 48 N.R. 310 (C.A.F.) (révision).
- *Hanlay* c. *City of Edmonton*, (1978) 12 A.R. 473 (motivation).
- *Irwing Oil Ltd.*, c. *R.*, (1984) 1 C.F. 281 (révision).
- *Lever Finance Ltd.* c. *Westminster (City) London Borough Corneil*, (1971) 1 W.B. 222 (révision).
- *MacMillan Bloedel Ltd.* c. *British Columbia*, (1985) 60 B.L.R. 145 (révision).
- *MTD Products Ltd.* c. *Commission du tarif du Canada*, (1987) 2 C.F. 227 (révision).
- *Northwestern Utilities* c. *Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684 (motivation).
- *Norton Tool Co. Ltd.* c. *Tewson*, (1973) 1 W.L.R. 45 (motivation).
- *O'Reilly* c. *Mackman*, (1982) 3 W.L.R. 1096 (révision).
- *Paper Machinery Ltd.* c. *J.O. Ross Enginering Corp.*, [1934] R.C.S. 186 (révision).
- *Pelletier* c. *St-Georges*, (1984) J.E. 85-48 (C.A.) (révision).
- *Picar* c. *C.A.S.*, J.E. 88-157 (C.S.) (révision).
- *Plese* c. *Ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration*, (1977) 2 C.F. 567 (révision).
- *Proulx* c. *Commission des relations de travail de la fonction publique*, (1978) 2 C.F. 133 (principes généraux).
- *Re Boss and Board of Commissioners of Police*, (1953) 3 D.L.R. 587 (motivation).
- *Re Garba and Lajeunesse*, (1979) 96 D.L.R. (3d) 606 (C.A.F.) (révision).
- *Re Merrens and Municipality of Metropolitan Toronto*, (1973) 33 D.L.R. (2d) 513 (révision).
- *Re N. and the Queen*, (1980) 102 D.L.R. 417 (principes généraux).
- *Re Payser*, (1964) 2 Q.B. 467 (motivation).
- *Re Seven-Eleven Taxi Co. and City of Brampton*, (1975) 10 O.R. (2d) 677 (motivation).
- *Saginaw Broadcasting Co.* c. *Federal Communications Commission*, 96F. 2ed. 551 (1938) (révision).
- *Société de droit d'intérêt public* c. *Commission canadienne des transports*, (1974) 1 C.F. 276 (révision).
- *Sous-ministre du revenu du Québec* c. *Transport Lessard*, (1985) R.D.J. 502 (C.A.) (révision).
- *The Board of Education of the Indian Head School Division No. 19 of Saskatchewan* c. *Knight*, [1990] 1 R.C.S. 653 (motivation).

## 9.2 Les règles jurisprudentielles de procédure

*En l'absence de textes législatifs ou réglementaires, l'Administration est libre d'agir suivant les méthodes ou la procédure qui lui sont propres et qu'elle juge appropriées[37]. L'Administration est maîtresse de sa procédure et n'est pas tenue de suivre les règles ordinaires de la preuve en matière civile. Si les tribunaux[38] reconnaissent le principe de l'autonomie de la procédure administrative, ils ajoutent cependant que cette autonomie s'exerce dans le respect des principes de justice naturelle[39]. Ces principes sont, comme l'écrivait le juge Laskin[40], «une obligation que l'on a envers les gens de procéder équitablement lorsque l'on intervient légalement dans divers droits qu'ils possèdent (...)». Ces règles jurisprudentielles de procédure sont donc des conditions requises pour l'exercice de la juridiction. C'est pourquoi la jurisprudence tient pour un excès de compétence, un manquement aux règles de justice naturelle[41].

### 9.2.1 La justice naturelle et le droit de faire valoir des moyens de défense

Ce principe de justice naturelle comprend deux règles: premièrement le droit de faire valoir des moyens de défense (*audi alteram partem*) et deuxièmement, le droit d'être traité de façon impartiale, sans préjugé (*nemo judex in sua causa*).

#### 9.2.1.1 La justice naturelle et l'exercice de la fonction quasi judiciaire

Lorsqu'une personne ou un organisme exerce des fonctions quasi judiciaires[42], il doit agir de façon judiciaire en ce sens qu'il doit agir équitablement et de manière impartiale[43].

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

Cette règle[44] 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

---

* Ce texte a déjà été publié en partie dans la collection formation permanente du Barreau sous le titre «La règle *audi alteram partem*» in *Récents développements en droit administratif*, Les éd. Y. Blais Inc., 1990 (une mise à jour importante a été effectuée).

37. Y. Ouellette, «Les aspects de la procédure et de la preuve devant les tribunaux administratifs», (1986) 16 *R.D.U.S.* 819, 827.
38. *Kane* c. *Le Conseil d'administration de l'Université de Colombie-Britannique*, [1980] 1 R.C.S. 1105, 1112.
39. Y. Ouellette, *supra*, note 37.
40. *Walter* c. *Essex Country Board of Education*, [1974] R.C.S. 481, 486.
41. *Quebec Labour Relations Board* c. *J. Pascal Hardware Co. Ltd.*, (1965) B.R. 791, 793; *Bakery and Confectionery Workers International Union of America, local 468* c. *White Lunch Ltd.*, [1966] R.C.S. 282, 295-296.
42. Voir *supra*, chapitre 4 intitulé: «Un des problèmes du contrôle judiciaire: la qualification des décisions de l'Administration».
43. *Howarth* c. *Commission nationale des libérations conditionnelles*, *supra*, note 4.
44. Pour une étude complète de la règle *audi alteram partem*, voir: R. Dussault et L. Borgeat, *Traité de droit administratif*, *supra*, note 12, pp. 348 et ss.; P. Garant, *Droit administratif*, 3 éd, vol. 2, les éd. Y. Blais

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[45]»? Cet exemple du jardin d'Éden où Adam et Ève ont pu plaider des circonstances atténuantes fut d'ailleurs invoqué en 1723 dans l'arrêt *R.* c. *The Chancellor and C. of Cambridge*[46] 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[47]».

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 révolue[48] 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. Il incombe, comme le soulignait le juge Dickson dans l'affaire *Kane* c. *Le Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique* «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[49]». Cette autonomie de la procédure trouve ses limites dans les règles de la justice naturelle, soit l'équité procédurale.

Le respect de ces règles de l'équité procédurale est exigé, non 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 privilèges[50]. Il n'est plus indispensable que des droits soient affectés par la décision[51]. Il suffit que des prétentions légitimes existent concernant par exemple les conditions de travail ou de vie, ou encore la réputation de l'intéressé.

---

Inc., 1991, pp. 183 et ss.; D. Lemieux, *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale* C.C.H./F.M., ch. 45; G. Pépin et Y. Ouellette, *Principes de contentieux administratif*, 2 éd. Cowansville, Les éd. Y. Blais Inc., 1982, pp. 232 et ss.; P. Jackson, *Natural Justice*, Modern Legal Studies, Sweet & Maxwell, 1979, pp. 60 et ss.

45. Le Genèse, chap. 3, vers. 9 à 14, le jugement.

46. (1723) 1 Stra. 557, 8 Mod. 148.

47. Voir la citation du juge Byles dans *Glyan* c. *Keele University*, (1971) 1 W.L.R. 487.

48. Voir: *The Board of Education of the Indian Head School Division no 19 of Saskatchewan* c. *Knight*, *supra*, note 13; *Martineau* c. *Comité de discipline des détenus de l'institution de Matsqui (no 2)*, [1980] 1 R.C.S. 602; *Nicholson* c. *Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311.

49. *Supra*, note 38, à la page 1112.

50. *Howarth* c. *Commission nationale des libérations conditionnelles*, *supra*, note 4; *R.* c. *Barnsley MBC, ex. p. Hook*, (1976) 1 W.L.R. 1092.

51. *Nicholson* c. *Haldimand Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, *supra*, note 48; *Martineau et Butters* c. *Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui (2)*, [1980] 1 R.C.S. 602; *P.G. du Canada* c. *Inuit Tapitisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735.

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 R.C.S. 311. En effet, antérieurement à ce arrêt, «l'obligation d'agir de manière judiciaire» était considérée comme incombant uniquement aux tribunaux qui rendaient des décisions de nature judiciaire, 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)[52].

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 procédurales[53]. De plus, le législateur impose parfois l'obligation de la qualification de l'acte administratif comme il l'a fait avec les articles 23 et 56 par. 1 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 prévoit[54]. 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 part[55]. 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 alors[56].

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*?

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

52. *The Board of Education of the Indian Head School Division no 19 of Saskatchewan* c. *Knight*, *supra*, note 13, à la page 669.
53. *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.
54. *P.G. Canada* c. *Inuit Tapirisat*, *supra*, note 51.
55. *Ibid.*, à la page 738; voir aussi *The Board of Education of the Indian Head School Division no 19 of Saskatchewan* c. *Knight*, *supra* note 13, à la page 669.
56. *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.

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 *de l'obligation de fournir à la partie concernée par la décision l'occasion de faire valoir ses moyens*[57]. Ce droit que possède la partie intéressée de faire valoir ses moyens peut varier 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...[58]». L'étendue du domaine d'application de ce principe directeur d'équité sera déterminée à l'aide des paramètres établis par le juge Claire L'Heureux-Dubé dans l'arrêt *Knight*[59]. 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 particulier[60].

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 utiles[61]. 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 exigée[62]. De même, lorsqu'un administré encourt une pénalité, on doit l'informer clairement qu'une action va être intentée contre lui,

---

57. *Komo Construction Inc.* c. *Conseil des relations de travail du Québec*, [1968] R.C.S. 172, 176 et 177.

58. *Russel* c. *Duke of Norfolk*, (1949) 1 All E.R. 109; *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; *R.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); *Lakeside Hutterite Colony* c. *Hofer*, [1992] 3 R.C.S. 165, 195 (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).

59. *Supra*, note 13.

60. *Ibid.*

61. 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. *Borad 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.

62. *Abbott* c. *Sullivan*, (1952) 1 K.B. 189.

afin qu'il puisse connaître les griefs formulés contre lui, et qu'il ait l'occasion de présenter ses moyens de défense[63].

Pour que soit respectée l'équité procédurale, aucune preuve ne pourra être présentée par l'une des parties en l'absence de l'autre partie[64]. 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 soi[65] 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 qu'il doit toujours être accordé une audition[66]. Les prétentions des parties peuvent être faites par écrit. C'est là, comme l'écrivait le professeur Yves Ouellette[67], «une conséquence concrète du principe de l'autonomie de la procédure administrative et de souci des hautes juridictions de ne pas hyperjudiciariser le fonctionnement des organismes».

Parfois les textes[68] 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 avantageuse pour l'administré et élever les garanties procédurales d'équité. En effet, le décideur pourra inviter les parties à fournir des explications de droit ou de fait qu'il estime utiles et nécessaires ou à préciser ce qui paraît obscur. De telles initiatives sont plus fréquentes dans une procédure où l'administré n'est pas représenté et où le décideur devant lequel les parties se présentent en personne a un rôle plus actif. Mais une audition devant un décideur administratif ne signifie pas que la question en litige sera traitée comme si c'était un procès. Nous sommes toujours dans le cadre d'une procédure administrative où l'autorité décisionnelle peut obtenir des renseignements de la manière qu'elle juge la meilleure donnant toujours une occasion aux parties de corriger ou contester toute assertion qui leur porte grief[69].

---

63. *R.* c. *North, ex p. Oakey*, (1927) 1 K.B. 491.
64. *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.
65. *Fraternité inter-provinciale des ouvriers en électricité* c. *Office de la construction du Québec*, (1983) C.A. 7. 15.
66. *Radulesco* c. *Commission canadienne des droits de la personne*, [1984] 2 R.C.S. 407; *Silverbery* c. *Hooper*, J.E. 90-437 (C.S.).
67. *Supra*, note 37, à la page 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 heaving should be hold at which the party effected is made aware of the allegations made against him and is permitted to answer.
68. *Harelkin* c. *Université de Régina*, [1979] 2 R.C.S. 561.
69. *Board of Education* c. *Rice*, (1911) A.C. 182.

La *Charte québécoise des droits et libertés* impose par les articles 23 et 56 une audition publique. L'article 56 par. 1 stipule que le mot tribunal à l'article 23 «inclut un coroner, un commissaire-enquêteur sur les incendies, une commission d'enquête et une personne ou un organisme exerçant des fonctions quasi-judiciaires». À la lecture de cet article, nous constatons que la qualification de l'acte décisionnel redevient essentielle. L'article 23 de la *Charte* stipule que toute personne a droit à une audition publique et impartial *de sa cause*. Cette disposition législative en relation avec l'article 56 par. 1 vient donc imposer aux organismes québécois exerçant des fonctions de nature judiciaire, une obligation de procéder à une audition publique. Le décision quasi judiciaire se définit comme une décision prise à partir d'une règle de droit pré-établie qui détermine des droits et a autorité de chose décidée[70]. Mentionnons que pour qualifier un acte administratif de quasi judiciaire, nous devons être en présence de l'exercice d'un pouvoir décisionnel. En d'autres termes, seules les décisions découlant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire attribué par loi doivent faire l'objet d'une qualification. Tout exercice d'une compétence liée conduit automatiquement à un acte de nature administrative.

La *Charte* vient ainsi imposer à l'administré une audition publique devant les organismes exerçant des fonctions quasi judiciaires. Que signifie «audition publique»? Les mots «audition publique» ne sont pas synonymes d'une audition «*viva voce*»[71]. Le mot «audition» devra s'interpréter au moyen de la jurisprudence. Comme nous l'avons vu précédemment, l'audition n'implique pas nécessairement une procédure orale. Les prétentions des parties peuvent être faites par écrit. Cependant, l'article 23 de la *Charte* impose à cette procédure une publicité. Que les représentations soient écrites ou orales, elles devront être publiques. Les procédures écrites ou orales devront ainsi être accessibles aux justiciables. L'administré a droit à l'audition publique. Seul le juge administratif peut ordonner le huis clos dans l'intérêt de la morale ou de l'ordre public. Ainsi les parties ne pourraient sur une base consensuelle renoncer au caractère public des procédures lorsque l'article 23 de la *Charte* s'applique. Il est vrai qu'une décision administrative n'est pas soumise aux exigences de l'article 23 de la *Charte*[72]. Mais il est possible qu'un organisme exerçant des fonctions purement administratives pose à l'occasion des actes de nature judiciaire[73]. Il en est ainsi par exemple du Conseil des services essentiels. Il ne fait aucun doute que les enquêtes du Conseil sont de nature administrative et alors non soumises à l'article 23 de la *Charte*. Mais il arrive qu'il rende des décisions fermes fondées sur une règle de droit préexistante lorsqu'il détermine par exemple sa compétence. Le Conseil exerce alors une fonction de nature judiciaire et entre dans le champ d'application de l'article 23 de la *Charte*. Nous pourrions prendre aussi comme exemple une commission d'enquête[74], un coroner, etc.

---

70. Voir, *supra*, chapitre 4 intitulé: «Un des problèmes du contrôle judiciaire: la qualification des décisions de l'Administration».
71. Il est important de signaler que notre interprétation des mots «audition publique» a changé depuis la 1ière édition de ce volume ainsi que dans notre article paru sous le titre «La règle *audi alteram partem*» in, *Les récents développements en droit administratif*, les éd. Y. Blais, 1990, aux pages 10 et 11.
72. *Syndicat canadien de la fonction publique* c. *Conseil des services essentiels*, (1989) R.J.Q. 2648 (C.A.).
73. *P.G. Québec et Keable* c. *P.G. Canada*, [1979] 1 R.C.S. 218, 225.
74. *Ibid.*

Une lecture rapide des articles 23 et 56 par. 1 de la *Charte* pourrait faire croire que le coroner, le commissaire-enquêteur aux incendies, une commission d'enquête sont dans tous les cas soumis à l'exigence d'une audition publique. Conclure ceci serait erroné. En effet, l'administré a droit à une audition publique et impartiale lorsqu'un tribunal entend sa cause et lorsque ce dernier détermine des droits ou obligations. La décision rendue devra avoir comme effet d'indiquer, de fixer les droits existants d'une personne et non de créer des droits ou de déterminer des privilèges.

La décision quasi judiciaire en est une qui détermine les droits d'une personne. Mais cela ne signifie pas, comme l'écrivait le juge Pigeon, «que chaque fois qu'une décision porte atteinte aux droits d'un requérant, il existe un devoir d'agir de façon judiciaire[75]. Le législateur a ainsi imposé par l'article 23 de la *Charte* un devoir d'agir judiciairement dans le cadre de tout processus décisionnel susceptible de porter atteinte à des droits, que la décision soit rendue par un coroner, un commissaire-enquêteur aux incendies ou encore par une commission d'enquête. L'article 23 imposant la publicité des procédures écrites ou orales crée ainsi une exigence procédurale beaucoup plus contraignante que celle établie par la *common law*.

* * *

*KOMO CONSTRUCTION INC.* c. *CONSEIL DES RELATIONS DE TRAVAIL DU QUEBEC,*
[1968] R.C.S. 172, 175-177

Le juge Pigeon: «(...)

> 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 accordé 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, 37 W.W.R. 43, 31 D.L.R. (2d) 319], 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. (...)»

* * *

75. *Martineau et Butters* c. *Le comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui*, *supra*, note 51.