

# DROIT ADMINISTRATIF

5<sup>E</sup> ÉDITION

2004

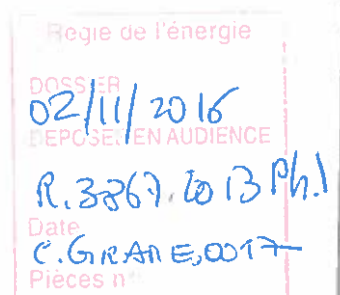
*Édition revue et corrigée*

**PATRICE GARANT**

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



ÉDITIONS YVON BLAIS  
UNE SOCIÉTÉ THOMSON



**Catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada**

Garant, Patrice, 1937-

Droit administratif

5<sup>e</sup> éd.

Comprend des réf. bibliogr. et un index.

ISBN 2-89451-771-8

1. Droit administratif -- Canada. 2. Droit administratif -- Québec (Province). I. Titre.

KE5015.G37 2004

342.71'06

C2004-941097-0

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada accordée par l'entremise du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIÉ) pour nos activités d'édition.

© Les Éditions Yvon Blais Inc., 2004

Toute reproduction d'une partie quelconque de ce volume par quelque procédé que ce soit est strictement interdite sans l'autorisation écrite de l'éditeur.

Dépôt légal: 3<sup>e</sup> trimestre 2004  
Bibliothèque nationale du Québec  
Bibliothèque nationale du Canada

ISBN: 2-89451-771-8

de la *Loi sur le Barreau* pose le principe de l'audition publique, mais prévoit des exceptions: ordre et intérêt public, respect du secret professionnel, protection de la vie privée, réputation. L'avocat ne contesta pas la légitimité de cette loi. Les parties ont admis que l'ordonnance de huis clos était bien fondée et que le droit à un procès juste et équitable, en l'espèce, l'emportait sur la liberté de presse, puisque pour l'instance criminelle le mis en cause avait obtenu de telles ordonnances. Les ordonnances de non-publication et de non-diffusion sont justifiables et s'imposent pour des motifs d'ordre public, c'est-à-dire le respect du droit à un procès juste et équitable et le droit à la réputation.

### *Paragraphe 8*

#### *Le droit à la réouverture d'enquête*

La jurisprudence a considéré que dans certains cas l'application de la règle *audi alteram partem* pouvait impliquer le droit à la réouverture d'enquête. Ainsi dans une affaire<sup>555</sup> où il s'agissait de l'audition par l'Ontario Labour Relations Board d'une demande d'accréditation syndicale, deux employés qui avaient avisé la Commission qu'ils désiraient témoigner, arrivèrent alors que l'audition venait de prendre fin. La Commission refusa de réouvrir l'enquête pour entendre ces deux témoignages. La question fut portée devant la High Court ; celle-ci constata qu'il n'était pas inhabituel pour la Commission de réouvrir une enquête pour compléter la preuve dans de tels cas:

By deciding not to hear these parties without giving them an opportunity to explain the delay or make representations the majority failed to exercise its discretion judicially and exercised it in an arbitrary manner. This constituted a failure to exercise its discretion. By refusing to hear their evidence the majority denied these parties full opportunity to present their evidence and make their representations. This was a denial of natural justice.<sup>556</sup>

La même position avait été précédemment soutenue par la Cour suprême d'Alberta<sup>557</sup>. Par contre, le tribunal aura raison de refuser lorsque l'on veut fournir une preuve supplémentaire qui constitue du oui-dire de troisième ou quatrième main et qui, au plus, corrobore tout simplement la preuve déjà fournie<sup>558</sup>. Il en est de même si le complément de preuve est inutile à l'issue du litige<sup>559</sup>.

555. *Domtar Packaging Ltd. c. United Paperworkers International Union*, [1974] 19 D.L.R. (3d) 212 (Ont. C.A.).

556. *Ibid.*, p. 220.

557. *Volkswagen Northern Ltd. c. Board of Industrial Relations*, (1964) 49 W.W.R. (n.s.) 574 (Alta S.C.) ; aussi *Leblanc c. Club Téléguidé Ste-Julie*, J.E. 98-1711 (C.Q.) : intervention d'une personne intéressée.

558. *Plese c. M.M.I.*, [1977] 2 C.F. 567.

559. *Olivier c. TAQ.*, [2001] R.J.Q. 651 (C.S.).

La Cour d'appel fédérale a eu à analyser le pouvoir discrétionnaire d'un tribunal quasi judiciaire ; ce dernier avait décidé que la réouverture d'enquête ne devait être accordée que pour la production de preuves nouvelles découvertes depuis la clôture de l'enquête:

Ce pouvoir est discrétionnaire. Et la seule question que soulève cette affaire est celle de savoir si les motifs sur lesquels l'arbitre a fondé sa décision sont, en droit, suffisants [...] Il me semble que les considérations principales qui devraient normalement influencer sur l'exercice de ce pouvoir sont la force probante et la pertinence des preuves nouvelles. Il ne convient pas, en effet, de rouvrir une enquête pour connaître une preuve qui n'est pas digne de foi ou qui se rapporte à un fait dont l'existence ne peut influencer le résultat du litige. Le fait que les preuves nouvelles n'aient pas été récemment découvertes et aient pu être produites à l'enquête ne me paraît pas, en lui-même et sans égard aux circonstances, pouvoir toujours justifier un refus de rouvrir une enquête. Beaucoup d'enquêtes en vertu de la *Loi sur l'immigration* sont, et doivent être tenues rapidement, dans des conditions telles qu'on ne peut toujours reprocher à ceux qui en sont l'objet d'avoir omis de produire des preuves qui, en théorie, étaient à leur disposition.<sup>560</sup>

Dans ce dernier cas la loi conférait expressément le pouvoir de réouvrir l'enquête, mais cela ne change rien car de toute façon un tribunal maître de sa procédure peut toujours réouvrir l'enquête. Toutefois le tribunal n'a pas à l'accorder si elle n'est pas demandée, alors que l'avocat au dossier aurait pu le faire<sup>561</sup>. De même si des notes, rapports ou autres documents sont produits après l'audition, sur autorisation du tribunal, l'autre partie ne peut se plaindre de ne pas avoir pu pouvoir contre-interroger si elle n'en a pas fait la demande<sup>562</sup>.

On a attaqué un texte de loi qui permettait la réouverture d'enquête au motif qu'il contrevenait à l'article 7 de la Charte canadienne. Ce texte permettait à la Commission des libérations conditionnelles de revenir sur sa décision d'accorder la libération à un détenu lorsqu'elle obtenait de nouveaux renseignements. La Cour rejette l'argument de l'invalidité et justifie son approche par le but de cette procédure:

[...] si l'article 7 de la Charte s'applique de façon à instituer une obligation constitutionnelle d'équité pour toute audition de révision de ce genre, ni ce paragraphe du Règlement ni la conduite de la Commission en l'espèce, lors de la seconde audience, n'équivalent à un déni d'équité. [...] la Loi et son règlement d'application ont pour objet d'assurer à la Commission, lorsqu'elle rend des décisions,

560. *Garba c. Lajeunesse*, [1979] 1 C.F. 723, 727 (C.A.) ; *Sauveteurs et victimes d'actes criminels - 5*, [1988] C.A.S. 16 (C.S.) ; *Épiciers Unis Métro-Richelieu c. Régie des alcools...*, J.E. 95-1287 (C.S.) ; *Grewal c. Canada (M.E.I.)*, [1992] C.F. 581 (C.A.).

561. *Guay c. T.A.Q.*, J.E. 2001-1977 (C.S.) : « le tribunal n'a pas à se substituer à l'avocate du requérant dans son travail de représentation ».

562. *Grove c. T.A.Q.*, C.S., 07-02-2003 ; *Moreau c. T.A.Q.*, C.S., 29-01-2003.

de moments en moments, concernant une libération conditionnelle, la liberté de prendre connaissance de la meilleure information dont elle dispose à ce moment-là pour procéder à ces difficiles évaluations, d'importance si cruciale tant pour le détenu que pour ceux, à l'extérieur de la prison, qui pourraient avoir à le côtoyer.<sup>563</sup>

Néanmoins, la Cour fédérale a reconnu que l'article 7 de la Charte protégeait le droit à la réouverture d'enquête d'un administré afin de lui permettre de présenter de nouvelles preuves<sup>564</sup>.

Un tribunal qui refuse une réouverture d'enquête pour que lui soit soumise une preuve pertinente risque de commettre un déni de justice naturelle<sup>565</sup>.

Un tribunal qui oublie de tenir compte de facteurs pertinents à la décision parce qu'il n'a pas reçu un document à la suite d'une erreur de classement doit reprendre sa décision et tenir compte de cette nouvelle pièce<sup>566</sup>.

Un tribunal peut même avoir le devoir de réouvrir l'enquête, d'aviser les parties et de leur donner l'occasion de présenter leur point de vue avant de rendre une décision s'il se rend compte qu'il existe une lacune importante dans la preuve<sup>567</sup>. En revanche, un tribunal administratif n'est pas strictement tenu de réouvrir l'enquête pour recevoir de nouvelles observations des parties lorsqu'un arrêt rendu par une cour supérieure pourrait influencer sa décision<sup>568</sup>.

On peut assimiler au problème de la réouverture d'enquête celui de la contre-preuve qu'une partie ayant terminé sa preuve peut demander de faire au moment de la clôture de l'enquête. À notre avis une telle partie peut toujours demander de soumettre une contre-preuve mais le tribunal peut, à sa discrétion, la lui refuser. De façon générale une partie demande l'autorisation de faire une contre-preuve lorsqu'elle croit nécessaire ou utile de réfuter les éléments de preuve amenés par la partie adverse dans sa défense. Toutefois un tribunal quasi judiciaire, maître de la procédure, peut refuser ou limiter cette contre-preuve s'il croit qu'il s'agit d'un moyen détourné de compléter une preuve incomplète ou mal faite.

563. *Scott c. Canada (Commission nationale des libérations conditionnelles)*, [1988] 1 C.F. 473, 478-479.

564. *Mattia c. Canada (M.F.I.)*, [1987] 3 C.F. 492.

565. *International Association of Machinists and Aerospace c. C.C.R.T., C.F.A.*, n° A-20487, 08-09-1988.

566. *Uniroyal Ltd. c. Canada (Registraire des marques de commerce)*, [1987] 2 C.F. 124.

567. *Syndicat des employés... c. Gravel, D.T.E.* 94T-427 (C.S.).

568. *Canada (P.G.) c. Levac*, [1992] 3 C.F. 463 (C.A.).

Les tribunaux quasi judiciaires s'inspirent de façon générale de la règle appliquée devant les cours. L'article 289 du *Code de procédure civile* stipule que:

C'est à la partie sur laquelle repose le fardeau de la preuve à procéder la première à l'interrogation de ses témoins. La partie adverse présente ensuite sa preuve, après quoi l'autre partie peut soumettre une contre-preuve. Le tribunal peut, à sa discrétion, permettre l'interrogation d'autres témoins.

Les Règles de pratique de la Cour fédérale contiennent une disposition analogue.

Enfin, une affaire peut être réouverte lorsque l'audition de la demande ne s'est pas déroulée conformément à la règle *audi alteram partem* parce que le requérant n'a pas été entendu. Le tribunal administratif peut alors considérer sa décision comme nulle et réexaminer l'affaire malgré le principe de dessaisissement ou *functus officio*, conformément à la jurisprudence *Chandler*<sup>569</sup>.

### Paragraphe 9

#### *Le droit à la motivation des décisions*

Les principes de la justice naturelle impliquent-ils qu'un tribunal quasi judiciaire ou autre autorité administrative motive ses décisions ? Cette question a dans le passé fait l'objet de controverses<sup>570</sup>.

Avant tout, une distinction s'impose ici entre deux situations fréquentes: l'une est celle où il existe, soit dans la loi, soit dans les règlements, une obligation de motiver ; l'autre est celle où cette obligation n'existe pas, c'est-à-dire où la loi est silencieuse.

La première situation nous concerne moins que l'autre. Mentionnons seulement que, lorsqu'il existe une obligation statutaire de motiver, les tribunaux voient à son application stricte:

569. Voir *supra* notre chapitre VII ; aussi *Zetle c. Canada*, [1996] 3 C.F. 20 ; *Charlebois c. Comité de surveillance...*, J.E. 2000-74 (C.Q.).

570. ELLIS, TRETHERWELL et ROTTER, « Tribunal, Reasons and Reasons for Reasons », (1990) 4 C.J.A.L.P. 105-125 ; R.A. MACDONALD et D. LAMÉLTI, « Reasons for Decisions in Administrative Law », (1990) 3 C.J.A.L.P. 123 ; N.R. CAMPBELL, « The duty to give reasons in Administrative Law », (1994) *Public Law* 184 ; G. PÉPIN, « L'obligation de motiver une décision », (1991) 51 *R. du B.* 445 ; L. HUPPÉ, « L'obligation de motiver les décisions des tribunaux administratifs... », dans *Développements récents en droit administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1992, p. 31-46 ; M.C. LÉVESQUE-CREVIÉ, « La motivation en droit administratif », (1980) 40 *R. du B.* 535-623.