

ONGLET 12

LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS AU CANADA

Procédure et preuve

Yves Ouellette

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

BIBLIOTHÈQUE
POULIOT - MERCURE



Les Éditions Thémis

16 JAN. 1998

Données de catalogage avant publication (Canada)

Ouellette, Yves, 1938-

Les tribunaux administratifs : procédure et preuve

Comprend des réf. bibliogr. et un index.

ISBN 2-89400-101-0

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

KE5029.O932 1997

342.71'0664

C97-941399-0

Graphisme : Claude Lafrance
Composition : France Lamarre

On peut se procurer le présent ouvrage aux

Éditions Thémis

Faculté de droit
Université de Montréal
C.P. 6128, Succursale Centre-ville
Montréal (Québec)
H3C 3J7

Téléphone : (514) 739-9945
Télécopieur : (514) 739-2910

Tous droits réservés

© 1997 — Les Éditions Thémis Inc.

Dépôt légal : 4^e trimestre 1997

Bibliothèque nationale du Canada

Bibliothèque nationale du Québec

ISBN 2-89400-101-0

de contrôle, le choix de la norme prend « une acuité particulière »⁹⁸, tout comme l'application concrète de la norme.

Sous-paragraphe 1.

La norme de contrôle : l'extrême retenue

La jurisprudence anglaise a développé une doctrine de la révision judiciaire fondée sur l'idée que la High Court a pour mission de veiller à ce que les bureaucraties exercent leurs pouvoirs délégués de façon responsable et fidèle à la volonté du Parlement⁹⁹, et on a écrit que la portée de la révision judiciaire en droit anglais, sur le droit et les faits, n'est pas en pratique très éloignée du système américain¹⁰⁰.

Wade¹⁰¹ rapporte que les cours de justice anglaises traitent avec indulgence les conclusions de fait des tribunaux administratifs. Mais l'indulgence a ses limites, et les cours interviendront en révision judiciaire en cas d'absence totale de preuve sur un élément vital du dossier (« no evidence »), ou en cas de décision rendue dans l'ignorance d'un élément pertinent de preuve.

Aux États-Unis, les juges utilisent comme norme de contrôle des conclusions de fait des agences la « preuve substantielle au dossier », concept emprunté au système de procès par jury, maintenant enchâssé dans l'« *Administrative Procedure Act* » fédéral. Il s'agirait d'une norme plus généreuse que la conclusion qualifiée de « *arbitrary and capricious* », mais moins large que la décision « *clearly erroneous* »¹⁰². On a défini la « preuve substantielle » comme étant plus qu'un soupçon de

⁹⁸ *Syndicat des travailleuses et travailleurs d'épiciers Unis Métro-Richelieu c. Lefebvre*, [1996] R.J.Q. 1509, 1522 (J. LeBel) (C.A.).

⁹⁹ *R. c. Horseferry Road Magistrates Court, ex parte Bennett*, [1994] A.C. 42, 62 (H.L.).

¹⁰⁰ Bernard SCHWARTZ, « Wade's Seventh Edition and Recent English Administrative Law », (1996) 48 *Admin. L.R.* 175, 195.

¹⁰¹ Henry William Rawson WADE et Christopher FORSYTH, *Administrative Law*, 7^e éd., Oxford, Clarendon Press, 1994, p. 316.

¹⁰² *I.C.C. Louisville and N.R.R.*, 227 U.S. 88, 94 (1913); *Universal Camera Corp. c. National Labor Relations Board*, 71 S.Ct. 456, 340 U.S. 474 (1951); Kenneth Culp DAVIS, *Administrative Law Treatise*, 2^e éd., vol. 5, San Diego, K.C. Davis Pub. Co., 1984, p. 357.

Sous-paragraphe 2.
L'application de la norme

Le droit commun reconnaît donc une mesure limitée de révision judiciaire des conclusions de fait et des déductions.

En droit fédéral, c'est maintenant l'article 18.1(4) de la *Loi sur la Cour fédérale* qui s'applique : « la décision ou ordonnance fondée sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont il dispose »¹¹².

Il s'agit d'une notion probablement assez voisine de la norme américaine (*substantial evidence on the record*), les deux notions ayant sans doute vocation à s'harmoniser dans leur application aux décisions en matière de dumping et de commerce international¹¹³, sous l'influence de l'*Accord de libre-échange Nord-américain*. En présence de deux visions ou appréciations différentes mais rationnelles de la preuve, le juge n'a pas, en révision judiciaire, à choisir celle qui lui semble la plus juste, ni à substituer sa conclusion à celle du tribunal administratif.

Les cours de justice ne se substitueront pas aux tribunaux spécialisés dans l'appréciation de la preuve ou de son poids¹¹⁴; elles se limiteront à vérifier s'il existe au dossier de la preuve intelligible justifiant rationnellement la conclusion ou la déduction du tribunal administratif¹¹⁵. On a

¹¹² *Ciric c. Canada*, [1994] 2 C.F. 65; *Slattery c. Canada*, [1994] 2 C.F. 574; *Canada c. Salinas-Mendoza*, [1995] 1 C.F. 251, 258.

¹¹³ *Hercules, Inc. c. United States*, 673 F. Supp. 454, 479 (1987); *National Corn Growers Association c. Canada* (Tribunal canadien des importations), précité, note 110.

¹¹⁴ *Re McInnes and Simon Fraser University*, (1983) 140 D.L.R. (3d) 694 (B.C.S.C.); *116845 Canada Inc. c. Régie des permis d'alcool du Québec*, [1991] R.J.Q. 511 (C.A.); *Babin c. Commission des affaires sociales du Québec*, J.E. 91-368 (C.S.); *Sierra Club of Western Canada c. British Columbia (Chief Forester)*, (1994) 22 Admin. L.R. (2d) 129 (B.C.S.C.); *Kraft General Foods (Canada) Inc. c. Montréal (Communauté urbaine de)*, J.E. 95-19 (C.A.); voir cependant *Villa Medica c. Boisvert*, J.E. 97-568 (J. Tellier) (C.S.) (en appel).

¹¹⁵ *Nu-Electrics and Western Electrics Ltd. c. International Brotherhood of Electrical Workers*, (1986) 69 N.S.R. (2d) 410 (N.S.S.C.); *Usine de Triage Lachenaie Inc. c. Commission municipale du Québec*, [1990] R.J.Q. 2331 (C.S.); *2642-9696 Québec Inc. c. Régie des permis d'alcool du Québec*, J.E.

même affirmé que cette décision pouvait être rendue sans examen approfondi du dossier¹¹⁶.

En théorie, il ne faut pas confondre alors la question du standard de la preuve et la norme de contrôle judiciaire. Mais en pratique, il peut arriver qu'une même preuve suffise à étayer des décisions opposées. Une décision peut s'avérer contraire au poids de la preuve, mais néanmoins valide parce que fondée sur de la preuve. Une politique d'inertie judiciaire peut avoir pour effet de rendre lettre morte le standard de la prépondérance de preuve ou inciter à le moduler à la baisse sur des questions difficiles comme les déductions ou inférences¹¹⁷; un interventionnisme judiciaire exagéré équivaldra à moduler à la hausse le standard de preuve.

La conclusion de fait irrationnelle peut résulter de diverses situations : absence de preuve sur un élément vital du dossier¹¹⁸, omission de prendre en considération la totalité de la preuve¹¹⁹, par exemple omission de tenir compte du fait qu'un élément de preuve important a été contre-

93-562 (C.S.); *City of Charlottetown c. Prince Edward Island (Board of Administration)*, (1997) 40 Admin. L.R. (2d) 293 (P.E.I.S.C.); *Corporation intermunicipale de transport du Saguenay c. Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 3124*, J.E. 96-230 (C.A.).

¹¹⁶ *National Corn Growers Association c. Canada (Tribunal canadien des importations)*, précité, note 110, 1370 (J. Gonthier).

¹¹⁷ Voir *Ross c. Conseil scolaire du district n° 15 du Nouveau-Brunswick*, précité, note 108.

¹¹⁸ *Lee c. Showmen's Guild of Great Britain*, [1952] 1 All E.R. 1175, [1952] 2 Q.B. 329, 345 (Lord Denning); *Re Woodward Store Ltd. and Alberta Assessment App. Bd.*, (1977) 69 D.L.R. (3d) 450 (Alta. S.C.); *Coopérative fédérée du Québec c. Association des employés du comptoir avicole de St-Félix-de-Valois (C.S.N.)*, [1991] R.J.Q. 1221 (C.A.).

¹¹⁹ *Re Norman W. Francis Ltd. and International Brotherhood of Electrical Workers, Local 502*, (1979) 101 D.L.R. (3d) 678 (N.B.S.C.A.D.); *Re Ontario Public Service Employees Union and the Queen*, (1984) 45 O.R. 70 (Div. Ct.); *Syncrude Canada Ltd. c. Michetti*, précité, note 4, 125; *Carrier c. Commission des affaires sociales du Québec*, J.E. 95-317 (C.S.); voir aussi, *supra*, note 65.

dit, décision fondée sur des éléments extrinsèques¹²⁰, conclusion tout simplement contraire à la preuve¹²¹.

On soupçonne que la conclusion de fait irrationnelle ou inintelligible résulte souvent de l'inexpérience ou de la maladresse du décideur en matière d'analyse de la preuve et de rédaction des motifs des décisions, ou d'un manque de rigueur dans l'exposé des conclusions de fait¹²².

Le tribunal administratif a la liberté de tirer des déductions ou « inférences » à partir de ses conclusions de fait dites primaires. Le droit américain distingue depuis longtemps les *basic findings* des *ultimate findings*, comme ingrédients d'une décision motivée¹²³. La conclusion ultime s'exprimera généralement dans les mêmes termes que la disposition législative qu'applique le tribunal ou sur laquelle repose la décision; elle découle ou se déduit de la prise en considération des diverses conclusions de fait primaires, qui elles, doivent être étayées par la preuve¹²⁴.

Sous réserve de quelques divergences de terminologie, le droit n'apparaît pas substantiellement différent au Canada ou en droit anglais. Ainsi, les conclusions primaires (*primary facts* en droit anglais¹²⁵ et *basic findings* aux États-Unis) doivent trouver leur fondement dans la preuve, mais les déductions ou « inférences » (*ultimate findings* en droit américain) peuvent découler des conclusions primaires et n'ont pas elles-

¹²⁰ *Deux-Montagnes (Ville de) c. Fraternité des policiers de Deux-Montagnes/Ste-Marthe-sur-le-Lac*, J.E. 96-691 (C.S.).

¹²¹ *Myles c. New-Brunswick (Workplace Health, Safety and Compensation Commission)*, précité, note 70.

¹²² *Pretto c. Lafond*, J.E. 89-745 (C.S.); *Association des familles Calabresi Inc. c. Commission municipale du Québec*, J.E. 90-449 (C.S.); *Commission municipale du Québec c. Roy*, J.E. 91-1491 (C.A.); *Société des services Ozanom Inc. c. Commission municipale du Québec*, [1994] R.J.Q. 364 (C.S.); *Charlottetown (City) c. Prince Edward Island (Board of Arbitration)*, (1997) 40 Admin. L.R. (2d) 293 (P.E.I.S.C.).

¹²³ *Saginaw Broadcasting Co. c. Federal Communications Commission*, 96 F. (2d) 554, 559 et 560 (1938).

¹²⁴ Sur la pluralité des conclusions de fait primaires, certaines étant fondées sur la preuve, mais d'autres pas, voir *Sharma c. M.E.I.*, (1984) 55 N.R. 71 (C.A.F.).

¹²⁵ Voir *British Launderers' Research Association c. Borough of Hendon Rating Authority*, [1949] 1 K.B. 462, 472; S.A. DE SMITH, *op. cit.*, note 80, p. 130.