

# 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

Régie de l'énergie  
DOSSIER: R-3901-2014  
DÉPOSÉE EN AUDIENCE  
PAR L'UMQ  
Date: 24 OCT. 2014  
Pièces n°: NON

COTÉE

### Paragraphe 2

#### *L'obligation pour le décideur de fournir à l'administré l'occasion de faire valoir ses moyens*

Avoir l'occasion de se faire entendre, cela signifie essentiellement, suivant l'expression même du juge Pigeon de la Cour suprême, avoir « le droit de faire valoir ses moyens »<sup>238</sup>. Suivant la jurisprudence, l'administré concerné doit avoir au minimum la possibilité de faire valoir ses représentations ou son point de vue, quelle que soit la méthode utilisée ; un tribunal quasi judiciaire de même qu'une autorité administrative doit ainsi pouvoir prendre connaissance des prétentions et arguments de l'administré avant de rendre une décision<sup>239</sup>.

#### A. Le droit à une audience ou à l'équivalent

Le droit au bénéfice de la règle *audi alteram partem* appartient à toute personne intéressée dans un litige ou une affaire. Lorsque la loi spécifie les personnes ayant le droit à une audition, le tribunal se doit d'entendre celles qui prétendent entrer dans cette définition ne fut-ce que pour vérifier si elles peuvent bénéficier de ce droit<sup>240</sup> ; les personnes dont les droits sont affectés par une décision doivent avoir l'occasion de présenter leurs prétentions à ce sujet<sup>241</sup>, « de façon aussi complète et équitable que possible eu égard à toutes les circonstances de l'affaire »<sup>242</sup>. À l'inverse, lorsque la loi prévoit expressément

qu'une personne n'est pas une partie intéressée, celle-ci ne peut invoquer la violation de la règle en raison de son exclusion de l'audience<sup>243</sup>.

Un tribunal qui refuse l'intervention d'un tiers intéressé viole la règle<sup>244</sup>. Est intéressé celui dont les intérêts sont véritablement affectés par la décision du tribunal<sup>245</sup>. Dans le cas d'une demande de permis devant un tribunal administratif, la Cour fédérale décidait, en 1974, que :

Quiconque peut démontrer avoir un intérêt supérieur à celui du public en général dans une affaire soumise à l'Office [national de l'énergie] doit avoir le droit de participer aux auditions.<sup>246</sup>

Ainsi la Cour d'appel fédérale décidait qu'on aurait dû accorder la requête d'un intervenant afin que ce dernier devienne partie à l'instance et qu'il bénéficie dès lors du droit de se faire entendre et d'être avisé de toute audience<sup>247</sup>, bien qu'un tel intervenant puisse toujours présenter ses objections sans être particulièrement avisé<sup>248</sup>. La Cour du Québec en 2002 mentionnait au sujet de l'intervention de l'auteur d'un document qui faisait l'objet d'un litige que

le décideur n'a pas à se demander si cette intervention apportera quelque chose au débat ou si celui-ci sera retardé. Le seul rôle du décideur est de vérifier l'intérêt du tiers à intervenir.<sup>249</sup>

Lorsque la loi pose une condition à l'intervention, l'administré doit remplir cette condition pour pouvoir se faire entendre<sup>250</sup>. De plus, la personne qui désire intervenir doit le faire à temps. Ce n'est pas au tribunal de prendre la décision à sa place. L'administré qui n'intervient pas pendant l'instance ne peut remédier à son défaut par une requête en révision<sup>251</sup>.

238. *Kono Construction Inc. c. C.R.T.Q.*, [1968] R.C.S. 172, 175 ; *Courcelles c. Dionne*, [1978] C.S. 172 ; voir également *Disques Fleurs Inc. c. Services de musique Trans-Canada Inc.*, J.E. 90-599 (C.S.) ; *Picotin c. Gareau*, [1987] R.J.Q. 453 (C.S.).

239. *Karpman c. Chambre des notaires du Québec*, [1997] R.J.Q. 1016 (C.S.). Au même effet : *Lyons c. Lefrançois-Couture*, J.E. 2001-1827 (C.S.). Dans *146726 Canada Inc. c. Montréal (Ville de)*, J.E. 2000-723 (C.A.), la Cour d'appel a cependant statué que les règles de la justice naturelle avaient été respectées même si le fonctionnaire intimé avait révoqué le permis de l'appelant avant de l'avoir entendu à ce sujet puisqu'il aurait pu revenir sur sa décision après l'avoir entendu. Cette position s'oppose à celle de la Cour supérieure dans *2437-0223 Québec inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, [2000] R.J.Q. 104 (C.S.), où cette Cour conclut au viol de la règle *audi alteram partem* parce que les titulaires de permis se voyaient nier leur droit d'être entendus avant que la décision projetée soit rendue. L'article 32.1 de la *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux* octroyait aux titulaires de permis l'occasion de se défendre devant la Régie uniquement après la transmission de la décision projetée.

40. *Syndicat national des employés de l'Institut Doré (C.S.N.) c. Conseil des services essentiels*, [1987] R.J.Q. 925 (C.S.).

41. *Régimes de rentes des employés du Syndicat de Québec c. Puquet-Syndicat Inc.*, [1986] R.J.Q. 1695 (C.S.) ; *Protection de la jeunesse - 263*, [1987] R.J.Q. 1286 (C.S.) ; *Moise c. Gravel*, D.T.E. 98T-887 (C.S.) ; *Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 1417 c. Vidéotron liée*, J.E. 98-1926 (C.A.).

42. *Air Canada c. Frumkin*, D.T.E. 96T-1500 (C.A.).

243. *Zellers Inc. (Val-d'Or n° 467) c. Lukunde*, J.E. 2001-433 (C.A.) : l'article 32 du *Code du travail* exclut expressément l'employeur et cette exclusion a été considérée compatible avec l'article 23 de la Charte québécoise.

244. *P.G. du Québec c. CEGEP de la Gaspésie*, [1975] C.S. 477 ; *Guyse, Lalucette et al.*, [1977] C.S. 725 ; *Syndicat des employés du Centre hospitalier Robert Giffard c. Syndicat professionnel des infirmières et infirmiers de Québec*, [1979] C.A. 323 ; *Laurin c. Couture*, J.E. 2002-510 (C.Q.).

245. *Association des réalisateurs de Radio-Canada, c. Sylvestre*, C.A., 14-03-2001, par. 45.

246. *P.G. du Manitoba c. Office national de l'énergie*, [1974] 2 C.F. 502.

247. *C.N.C.P. Télécommunications c. Comm. des serv. tél. du gouv. de l'Alberta*, [1983] 2 C.F. 425 ; *Ass. québécoise des réalisatrices... c. Commission de reconnaissance des associations d'artistes*, [1993] R.J.Q. 528 (C.S.).

248. *Allied Auto Parts Ltd. c. C.C.T.*, [1983] 2 C.F. 248.

249. *Laurin c. Couture*, J.E. 2002-510 (C.Q.).

250. *Protection de la jeunesse - 277*, [1987] R.J.Q. 2097 (C.S.).

251. *Protection de la jeunesse - 209*, [1986] R.J.Q. 1395 (C.S.).

La jurisprudence est à l'effet que l'administré n'a pas en soi un droit strict à une audition formelle devant l'autorité titulaire du pouvoir de décision. Cette dernière n'est pas tenue de l'accorder si elle juge que l'administré a eu autrement la possibilité de faire valoir son point de vue<sup>252</sup>, ou si elle estime que le tribunal possède tous les éléments pour rendre une décision conforme aux principes de la justice naturelle<sup>253</sup>. Même si la Cour suprême est très ferme sur ce point et qu'elle insiste sur le fait qu'il appartient au tribunal quasi judiciaire d'accorder ou non une audition suivant les circonstances, cela n'exclut pas la possibilité que, dans certaines circonstances, l'audition formelle puisse s'imposer<sup>254</sup>.

On pourrait penser que les exigences de la justice fondamentale sous l'article 7 de la Charte sont plus élevées, mais la juge Wilson, dans l'arrêt *Singh*, nous dit bien qu'encore là ce seront les circonstances qui requerront la tenue ou non d'une audition formelle. L'atteinte au droit à la vie, à la sécurité ou à la liberté peut comporter un élément de gravité qui exige l'audition formelle, notamment lorsqu'une question de crédibilité est en jeu:

Si on considère à juste titre que le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne porte uniquement sur des questions comme la mort, la liberté physique et le châtiement corporel, il semblerait, du moins à première vue, qu'il s'agisse là de questions d'une importance si fondamentale que l'équité en matière de procédure exigerait inmanquablement la tenue d'une audition. Je suis néanmoins disposée à accepter, pour les fins de l'espèce, que des observations écrites peuvent être un substitut adéquat à une audition dans des circonstances appropriées.

Je ferai cependant remarquer que, même si les auditions fondées sur des observations écrites sont compatibles avec les principes de justice fondamentale pour certaines fins, elles ne donnent pas satisfaction dans tous les cas. Je pense en particulier que, lorsqu'une question importante de crédibilité est en cause, la justice fondamentale exige que cette question soit tranchée par voie d'audition.<sup>255</sup>

Dans quelles circonstances une audition formelle doit-elle être accordée ou peut-elle être refusée ou tout simplement ignorée? Dans *Canadian Ingersoll*

252. *Durham Transport Inc. c. International Brotherhood of Teamsters, C.F.A.*, n° A553-77, déc. 1977; *P.G. Terre-Neuve c. Norcable*, [1981] 2 C.F. 221; *Lagarde c. Procureur général du Québec*, [1986] R.J.Q. 2639 (C.S.); *Office des pêcheurs de l'état du Groënland du Québec c. Régie des marchés agricoles*, J.E. 2001-388 (C.S.); *Baker c. Canada*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Re Therrien*, [2001] 2 R.C.S. 3, par. 90.
253. *Commission des relations de travail du Québec c. Canadian Ingersoll-Rand Co.*, [1968] R.C.S. 695; *Komo Construction Inc. c. C.R.T.Q.*, [1968] R.C.S. 172; *Hoffman-La Roche Ltd. c. Delmar Chemical Ltd.*, [1965] R.C.S. 575; *Courvelles c. Dionne*, [1978] C.S. 172; *MacInnis c. Canada*, [1997] 1 C.F. 115 (C.A.).
254. *Singh et al. c. M.E.L.*, [1985] 1 R.C.S. 178; *Prévost c. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, (1988) 52 D.L.R. (4th) 513 (B.C.S.C.); *Bunge du Canada c. Syndicat can. de la fonction publique*, D.T.E. 95T-433 (C.F.A.).
255. *Singh et al.*, *ibid.*, p. 213-214; *Protection de la jeunesse - 587*, [1993] R.J.Q. 285 (C.Q.).

*Rand*, la Cour suprême décidait que la Commission avait eu raison de refuser l'audition parce qu'elle s'estimait suffisamment informée par les plaidoiries écrites, parce que le requérant n'avait pas préalablement exigé d'audition formelle et parce qu'elle était tenue de faire diligence dans l'intérêt général<sup>256</sup>. Elle s'exprimait ainsi afin d'écarter l'audition:

[...] rien dans les circonstances particulières à l'espèce ne permet d'affirmer que la Commission devait nécessairement juger que la compagnie intimée ne pouvait faire valoir les deux points soulevés par elle [...] sans la tenue impérative d'une audition.<sup>257</sup>

Dans *Komo Construction*, où l'administré avait produit une contestation écrite, la Cour suprême décida que

[...] 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.<sup>258</sup>

Dans *Hoffman-La Roche*, la Cour suprême insista sur le fait que l'administré avait eu la possibilité de présenter sa cause par écrit et que le Commissaire aux brevets avait eu raison de refuser une audience malgré une demande expresse à cet effet<sup>259</sup>. Dans *Beacon Plastics c. C.R.O.*, la Cour d'appel et la Cour suprême estimèrent que la contestation écrite du requérant était suffisante et que la Commission était fondée à refuser une audience qui, vraisemblablement, n'apporterait rien de plus<sup>260</sup>. En 1974, la Cour d'appel décidait qu'un tribunal peut toujours disposer sommairement, sans audition, d'une affaire surtout si le règlement stipule que « le président peut disposer *ex parte* d'une demande pour permission d'appeler »<sup>261</sup>.

L'équité procédurale est moins exigeante quant à la nécessité d'une audience ou d'une rencontre formelle. Les cours se préoccupent beaucoup de ne pas entraver le fonctionnement efficace des organismes administratifs. L'audition écrite ou *paper hearing* a souvent été jugée suffisante pour respecter

256. [1968] R.C.S. 695, 701. Aussi *C.E.C.M. c. Syndicat national des employés de la C.E.C.M.*, [1974] C. S. 428.
257. [1968] R.C.S. 695, 701.
258. [1968] R.C.S. 172, 175. Voir aussi *Re Windsor c. Teachers Pension Comm.*, (1981) 116 D.L.R. (3d) 645 (Ont. C.A.).
259. [1965] R.C.S. 575.
260. [1964] R.D.T. 14, [1964] R.D.T. 25 (C.A.); *Civic Parking Centre c. C.R.O.*, [1965] B.R.657; *Donatelli Shoes c. C.R.T.*, [1964] C.S. 193. Voir aussi *Trans Mountain Pipe Line Co. c. Office national de l'énergie*, [1979] 2 C.F. 118; la compagnie avait eu antérieurement l'occasion de se faire entendre et de contre-interroger les parties intéressées.
261. *Président de la Commission d'appel des pensions c. Matte*, [1974] C.A. 252.

l'équité procédurale<sup>262</sup>. La Cour suprême adopta cette approche dans l'arrêt *Knight*. Elle conclut qu'une « audition structurée » n'était pas nécessaire. En effet, selon la Cour, les parties avaient déjà présenté tous leurs arguments. Imposer une nouvelle audition se serait avéré inutile dans les circonstances<sup>263</sup>. Dans d'autres affaires, la Cour suprême trancha dans le même sens en concluant que l'audition formelle n'était pas nécessaire ; des représentations écrites suffisaient pour que les parties aient une audience équitable<sup>264</sup>.

L'équité procédurale en matière administrative n'exige pas un processus contradictoire lorsque la loi confère à une autorité publique un pouvoir discrétionnaire, comme par exemple, de distribuer des subventions<sup>265</sup>. L'organisme subventionnaire est libre de déterminer la procédure et la consultation d'experts est normale ; il peut même refuser de divulguer les appréciations reçues de ces experts. La Cour fédérale estime qu'il s'agit là « d'une pratique légitime » surtout lorsque l'organisme « s'en remet à des pairs professionnels dans ses appréciations »<sup>266</sup>.

L'équité procédurale n'exige pas un débat contradictoire lorsqu'une autorité administrative a l'obligation de consulter d'autres instances ou des groupes de citoyens. La Cour suprême a rejeté l'idée que le processus décisionnel des commissions scolaires « participe de la nature d'une audition judiciaire » ; cependant une telle autorité agirait « d'une manière fondamentalement injuste en omettant d'examiner les faits ou de prendre en considération équitablement les arguments » des citoyens concernés<sup>267</sup>. La consultation n'implique pas un débat entre les autorités et les porte-parole des citoyens, mais il importe que ces derniers puissent faire valoir leur position par écrit ou oralement<sup>268</sup>. La

262. *Mitchell c. Crozier*, [1986] 1 C.F. 255 ; *Cardinal c. Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643 ; *C.E.I.C. c. Lewis*, [1986] 1 C.F. 70 ; *Everett c. Canada (Min. Pêches et Océans)*, (1994) 25 Admin. L.R. (2d) 114, 121 (C.A.F.) ; *Luc des Écorces (Mun.) c. Commission municipale*, [1995] R.J.Q. 1155 (C.S.) ; l'étude du dossier constitué par les fonctionnaires suffit ; *Falardeau c. Nantel*, J.E. 97-553 (C.S.) ; *Nutbey c. Commission scolaire Western Québec*, J.E. 2001-1383 (C.S.) ; *Ahant c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 72, par. 127 ; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, par. 24.

263. *Knight*, supra, note 76.

264. *S.F.P.Q.A. c. C.C.D.P.*, [1989] 2 R.C.S. 879 ; *Mobil Oil Canada c. Offite Canada - Terre-Neuve des hydrocarbures*, [1994] 1 R.C.S. 202, 224.

265. *Toronto Independent Dance Enterprise c. Conseil des Arts du Canada*, [1989] 3 C.F. 516.

266. *Ibid.*, p. 528. Toutefois si l'équité procédurale n'est pas respectée la Cour pourra ordonner la tenue d'une audience : *Art Gallery of Ontario c. Canada (Commission d'examen)*, [1994] 3 C.F. 691.

267. *Jones c. R.*, [1986] 2 R.C.S. 284, 303 ; *Provencher c. Com. scolaire des Chênes*, [1994] R.J.Q. 2231, 2247 (C.S.) ; *Beaudouin c. Com. scolaire St-Eustache*, J.E. 93-1597 (C.S.) ; *Centre Hospitalier Mon-Sinai c. Québec (Min. S.)*, J.E. 92-1815 (C.S.).

268. *Castonguay c. Com. scolaire Le Royer*, J.E. 92-1219 (C.S.) ; *Provencher c. Com. scolaire des Chênes*, *ibid.*, p. 2243 ; *School Committee of William White School c. Com. scolaire South Shore*, J.E. 93-1498 (C.S.).

consultation doit être adéquate et réelle sur les sujets sur lesquels les administrés ont intérêt à se prononcer<sup>269</sup>.

La Cour fédérale dans *Wiemer c. Ganim* statua que la décision contestée violait un principe de justice naturelle ou fondamentale parce que le délégué du ministre n'avait jamais demandé que des observations soient formulées ; celui-ci a cru à tort qu'il pouvait, seul et sans entendre les parties au litige, régler la question de sa propre initiative ; la Cour s'exprimait ainsi :

Il se peut que la décision initiale du ministre soit une fonction administrative de si bas niveau que les observations des parties ne sont pas exigées, mais après que des décisions contradictoires ont été prises par le tribunal de révision et la Commission d'appel des pensions, l'examen du fond de la question par M. Ganim exigeait manifestement que des observations soient fournies par les parties, de façon que le règlement de la question ne repose pas sur son pouvoir de divination, malgré tous les éléments qu'il doit avoir pris en compte dans sa décision.<sup>270</sup>

Avoir l'occasion de faire valoir ses moyens n'implique cependant pas nécessairement le droit de choisir la personne qui entendra les représentations. Dans *Dubé c. Cliche*, l'ancienne directrice générale d'une société d'État reprochait au ministre de ne pas l'avoir reçue et de ne pas lui avoir permis de s'expliquer directement devant lui avant que celui-ci recommande au gouvernement de mettre fin à son contrat pour malversation. Lorsque l'affaire a éclaté, le ministre s'est informé de la marche à suivre auprès du Secrétariat aux emplois supérieurs du Conseil exécutif. Les communications ont par la suite été assurées par le Secrétariat. M<sup>me</sup> Dubé a eu l'occasion de donner sa version des faits. La Cour supérieure a conclu que le principe d'équité procédurale avait été respecté. Le devoir d'écoute du décideur peut être exercé par voie hiérarchique. Le ministre n'avait pas à recevoir M<sup>me</sup> Dubé en entrevue personnelle<sup>271</sup>.

Les circonstances dans lesquelles la tenue d'une audience formelle ou physique fut considérée comme obligatoire sont généralement celles, il va de soi, où le droit à la production de preuves testimoniales, le droit au contre-interrogatoire de la partie adverse ou de ses témoins ainsi que le droit à l'assistance d'un avocat furent reconnus<sup>272</sup>. Outre ces cas, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, en 1969, a interprété un texte prévoyant le droit « to present evidence and make representation » comme impliquant « the right to present oral evidence and to make oral representation »<sup>273</sup>. Plus récemment, la

269. *Commission scolaire de Montréal c. Coppel, C.A.*, 06-11-2002 ; *Boyle c. English Montreal School Board, C.S.*, 28-08-2000.

270. *Wiemer c. Ganim*, [1997] 1 C.F. 759, 777 ; *Evans c. Canada*, [1997] 1 C.F. 405.

271. *Dubé c. Cliche*, J.E. 2002-552 (C.S.).

272. *Vusques c. M.M.I., C.F.A.*, n° A-726-76, 1977.

273. *Board of Industrial Relations c. Ladner Transfer Ltd.*, (1969) 6 D.L.R. (3d) 663 (B.C.C.A.).

Cour fédérale considérerait que la mention dans la loi constitutive d'un tribunal que toute audition doit être « publique » signifie une audition « analogue à un procès devant une cour de justice et ayant la même signification »<sup>274</sup>.

En matière disciplinaire, la jurisprudence tend à exiger qu'un tribunal tienne une audience formelle notamment pour permettre le contre-interrogatoire des témoins du plaignant<sup>275</sup>. La Cour suprême a également affirmé qu'une audition serait nécessaire dans le cas où une autorité décisionnelle fonderait sa décision sur un nouvel argument, surtout si cet argument a été établi en réunion plénière sans la présence des parties. Les parties ont le droit d'être informées et de répliquer à cette nouvelle position définie par l'ensemble de l'organisme administratif lors d'une réunion plénière:

J'ai déjà exposé les motifs qui justifient les membres d'un banc d'avoir des discussions avec les autres commissaires. Il faut maintenant examiner les conditions dans lesquelles les réunions plénières de la Commission doivent être tenues afin de respecter la règle *audi alteram partem*. À cet égard, la seule violation possible de la règle a lieu quand on propose une nouvelle politique ou un nouvel argument à une réunion plénière de la Commission et qu'une décision fondée sur cette politique ou cet argument est rendue sans qu'on accorde aux parties la possibilité de répliquer. [...] Il faut aviser les parties de tout nouveau moyen à propos duquel elles n'ont pas soumis de plaidoiries. Dans un tel cas, il faut accorder aux parties une possibilité raisonnable de répliquer et la convocation d'une audience supplémentaire peut se révéler appropriée.<sup>276</sup>

Il a aussi été reconnu que lorsqu'un tribunal envisage de prendre une décision hors la présence des parties, sur une question controversée, ces parties ont droit d'être présentes<sup>277</sup>.

De façon générale, lorsque des droits professionnels sont en cause, les parties affectées ont droit à une audition formelle<sup>278</sup>. Par ailleurs, la Cour fédérale affirma que le détenu avait le droit d'être présent physiquement pendant

274. *P.G. du Manitoba c. Office national de l'énergie*, [1974] 2 C.F. 502, 526.  
 275. *City of Vernon c. Public Utilities Commission*, (1953) 9 W.W.R. (n.s.) 63 (B.C.C.A.); *Scott c. Rent Review Commission*, (1977) 23 N.S.R. (2d) 504 (C.A.); *Toutrup c. La Reine*, (1977) 4 Alta L.R. (2d) 302 (Tr. Div.); *Abouma c. Foothills Provincial General Hospital Board*, [1977] 5 W.W.R. 75 (Alta S.C.); *Asbestos Corporation Ltd. c. C.A.T.*, [1977] C.A. 27; *Willeite c. Commissaire de la G.R.C.*, (1984) 10 Admin. L.R. 149 (C.A.F.); *Bouliane c. Gobeil*, J.E. 98-191 (C.S.).  
 276. *Consolidated-Bathurst Packaging Ltd. c. S.I.T.B.A.*, [1990] 1 R.C.S. 282, 338.  
 277. *Hôtel Europa Inc. c. 133203 Canada Inc.*, J.E. 86-853 (C.S.); *Banque de commerce canadienne impériale c. Boisvert*, [1986] 2 C.F. 431.  
 278. *Morin c. Corporation de l'École Mission de l'Esprit-Saint*, J.E. 85-92 (C.A.); *Pretto c. Lafond*, J.E. 89-745 (C.S.); *Marinier c. Fraternité interprovinciale des ouvriers en électricité*, [1988] R.J.Q. 495; *Roy c. L'Hôpital Enfants-Jésus*, [1990] R.J.Q. 180 (C.S.); *Bouliane c. Gobeil*, J.E. 98-191 (C.S.).

l'audition sur la révocation de sa libération conditionnelle, même s'il ne s'agit pas strictement d'un processus quasi judiciaire. Le juge Strayer va même jusqu'à affirmer que ce droit est garanti par l'article 7 de la Charte:

Les mêmes considérations s'appliquent généralement au refus de la possibilité, pour le requérant, d'être présent au cours d'une majeure partie de l'« audition ». Puisque le requérant était disponible et attendait à l'extérieur, rien, si ce n'est l'obligation de respect de la confidentialité, ne justifie de l'exclure de l'audition. De prime abord, il m'apparaît que cette exclusion équivalait aussi à un déni d'équité. Il appartient à la Commission des libérations conditionnelles de démontrer, dans des procédures à venir, qu'il existe une loi qui limite ce droit, par ailleurs garanti sous le régime de l'article 7 de la Charte, et que, dans son application, cette loi représente une limite raisonnable de ce droit.<sup>279</sup>

En matière de transfert carcéral, la Cour fédérale jugeait que:

Si la comparution en personne n'est pas obligatoire dans tous les cas, l'équité procédurale exige que chaque fois que la procédure ne constitue pas une contrainte excessive pour l'administration du système correctionnel, le détenu soit autorisé à présenter des observations lorsqu'une décision met en cause ses droits, ses intérêts ou ses privilèges.<sup>280</sup>

Il reste toutefois difficile d'établir une ligne de démarcation nette entre les différentes circonstances donnant droit ou non à une audience formelle. Beaucoup de facteurs entrent en jeu et rendent la tâche des tribunaux et organismes administratifs délicate.

Lorsqu'un texte de loi ou de règlement prescrit qu'une audition ou audience doit être tenue, la jurisprudence est à l'effet que l'Administration doit s'y conformer strictement<sup>281</sup>. À l'inverse si la loi confère expressément au tribunal le pouvoir discrétionnaire de décider s'il y aura ou non audition, la jurisprudence a tendance à respecter cette discrétion à moins qu'il y ait un abus

279. *Lutham c. Solliciteur général du Canada*, [1984] 2 C.F. 734, 748.  
 280. *Murray c. Canada (Service correctionnel, Comité national chargé de l'examen des cas d'USD)*, [1996] 1 C.F. 247, 249.  
 281. *Building Service Employees International Union c. Syndicat national des employés de l'Hôpital Royal Victoria*, [1969] B.R. 209; *Doric Textile Mills Ltd. c. C.R.O.*, [1965] B.R. 167; *Chumpon c. Administration de pilotage des Grands Lacs Liée*, [1976] 2 C.F. 399; *Moreau c. Commission municipale du Québec*, [1978] C.S. 761; *Castonguay c. Boudrias*, [1984] C.S. 33; *Talens C.A.C. Inc. c. Laporte*, J.E. 84-134 (C.A.); *Wine c. Commission des valeurs mobilières*, J.E. 85-601 (C.S.); *Fournier c. Cap-de-la-Madeleine (Ville de)*, [1988] R.J.Q. 2817 (C.S.); *Braut c. Comité d'inspection professionnelle de la Corporation professionnelle des ergothérapeutes du Québec*, [1985] C.S. 209; *Lachine General Hospital Corp. c. Québec (P.G.)*, J.E. 96-2126 (C.A.); *Comité de surveillance de l'Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec c. Laurendeau*, J.E. 99-1387 (C.Q.).

flagrant<sup>282</sup>. Lorsque les parties renoncent à une audience formelle et viennent d'un procédure allégée, on ne peut reprocher au tribunal de s'en tenir à cette procédure à moins d'un changement important dans le déroulement de l'affaire<sup>283</sup>.

Lorsqu'un texte prévoit expressément que la procédure sera écrite, sans prescrire une audition formelle, les cours respecteront la volonté du législateur ou des auteurs de ce texte<sup>284</sup>. Il en serait autrement si des droits visés par la Charte sont affectés<sup>285</sup>.

Un texte comme l'article 48, al. 2 de la *Loi sur le service canadien de renseignements de sécurité* prescrit que si une question de sécurité nationale se soulève:

[...] nul n'a le droit absolu d'être présent lorsqu'une autre personne présente des observations au comité, ni d'en recevoir communication ou de faire des commentaires à leur sujet.

Ce texte a été jugé valide au regard de la Charte<sup>286</sup>. Cependant, le Comité doit néanmoins se conformer à la justice fondamentale de l'article 7 et porter à la connaissance de l'administré en instance de déportation la teneur et la provenance de l'information communiquée « in camera »; il doit aussi lui offrir la possibilité de se faire entendre<sup>287</sup>.

Au Québec, la *Charte des droits et libertés de la personne* est venue modifier à certains égards la common law. L'article 23 de la Charte stipule en effet que: « Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause [...] »<sup>288</sup>. L'expression « audition publique » implique nécessairement, à notre avis, une audition formelle<sup>289</sup>. Toutefois, comme il

282. *Western Mines Ltd. c. Greater Campbell River Water District*, (1967) 58 W.W.R. 705 (B.C.C.A.); *R. c. Venables*, (1971) 15 D.L.R. (3d) 355 (B.C.S.C.); *Re Hogan and Director of Pollution Control*, (1972) 24 D.L.R. (3d) 363 (B.C.S.C.); *Re Hooker Chemicals*, (1970) 75 W.W.R. 354 (B.C.S.C.); *Wing c. Chang*, (1954) 13 W.W.R. (n.s.) 353 (Sask.C.A.); *R. c. Cadeddu*; *R. c. Numery*, (1982) 40 O.R. (2d) 128 (Ont. C.A.); *Petropoulos c. Société de l'assurance automobile du Québec*, J.E. 96-1918 (C.S.).

283. *Collège LaSalle c. Humelin*, C.A., 15-11-2002.

284. *Silverberg c. Hopper*, J.E. 90-488 (C.A.), confirmant J.E. 90-437 (C.S.).

285. *R. c. Smith*, (1988) 34 Admin. L.R. 148 (Ont. H.C.).

286. *Chiarelli c. Canada*, [1990] 2 C.F. 279 (C.A.) et [1992] 1 R.C.S. 711.

287. *Ibid.*

288. L.R.Q., c. C-12; voir *Fraternité interprovinciale des ouvriers en électricité c. Office de la construction du Québec*, [1983] C.A. 7.

289. La Cour fédérale d'appel s'est prononcée sur la notion « d'audition publique » dans l'arrêt *Conseil de la Radio-Télévision canadienne et London Cable T.V. Limited (in re)*, [1976] 2 C.F. 621, 624 (C.A.).

s'agit d'un droit créé en faveur de l'administré, il appartient à ce dernier de le revendiquer, auquel cas le tribunal ne peut le refuser. Si l'administré ne s'y oppose pas, il nous semble qu'un tribunal administratif n'a pas l'obligation absolue de tenir systématiquement des audiences formelles et publiques<sup>290</sup>. Ainsi les tribunaux administratifs québécois sont encore régis par la jurisprudence traditionnelle et n'ont pas à procéder toujours par audience formelle lorsqu'une procédure écrite permet aux parties de faire adéquatement valoir leurs moyens.

Au fédéral, l'article 2, alinéa e) de la *Déclaration canadienne des droits* ne parle que « d'audition impartiale » ou *fair hearing*. Trois juges de la Cour suprême se sont penchés sur la portée de ce texte dans l'arrêt *Singh*. La question qui se posait à la Cour était la suivante: la procédure imposée par la *Loi sur l'immigration de 1976* empêche-t-elle les demandeurs d'asile de revendiquer le statut de réfugié et de faire valoir leurs droits? Premièrement, le juge Beetz prend bien soin d'affirmer que la justice fondamentale de l'article 2(e) de la *Déclaration* n'exige pas une audition formelle dans tous les cas, cela dépendra de la nature des droits en cause et de la gravité des conséquences pour les administrés; par contre, il exprime son accord avec l'argument suivant des appelants:

[...] même si la « justice fondamentale » n'exige pas la tenue d'une audition dans chaque cas, lorsque la vie ou la liberté peut dépendre de conclusions de fait et de la crédibilité, ce qui peut être le cas dans les présentes espèces, la possibilité de soumettre des observations écrites, même assortie de la possibilité de répondre par écrit aux allégations de fait et de droit défavorables, est insuffisante.<sup>291</sup>

Il rejoint ici l'opinion des trois autres juges de la Cour, qui ont exprimé les mêmes idées en se fondant sur l'article 7 de la Charte.

Dans les cas où l'article 11d) de la Charte s'applique, rappelons que cette disposition exige un « procès public et équitable » ou « a fair and public hearing »; malgré une différence entre les deux versions, une audience formelle semblerait également exigée dans ces cas. Il faut remarquer que l'article 11d) aura peu d'application en droit administratif puisqu'il ne protège les administrés que dans le cadre de procédures comportant des conséquences pénales pour eux<sup>292</sup>.

L'administré concerné a normalement le droit d'être présent devant le tribunal lorsque celui-ci tient une audience formelle: le tribunal ne peut l'exclure

290. *Bouchard c. Girard*, D.T.E. 98T-13 (C.S.).

291. *Singh c. M.E.I.*, [1985] 1 R.C.S. 178, 231.

292. Voir *supra*, note 20 et s.

que pour des raisons graves<sup>293</sup>. Le justiciable peut décider de ne pas se présenter, mais, en s'absentant à l'audience parce qu'il présente une suggestion commune avec la partie adverse, il ne peut se plaindre des conséquences du risque qu'il a pris. Le décideur ne viole pas la règle *audi alteram partem* s'il choisit plutôt de prendre la cause en délibéré sans avertir l'administré puisque ce dernier savait ou devait savoir que le tribunal n'était pas lié par la recommandation des parties<sup>294</sup>.

Lorsqu'il s'agit d'une autorité administrative qui procède sous forme d'entrevue ou de rencontre, l'administré a droit normalement d'être présent, mais les circonstances pourront justifier que l'on procède en son absence<sup>295</sup>. Il n'est pas nécessaire que l'administré soit présent lors de l'audition de témoins devant une autorité administrative, pourvu qu'on lui communique le contenu de ces témoignages pour qu'il puisse avoir la possibilité réelle et effective de répondre aux allégations faites à son sujet<sup>296</sup>. L'autorité administrative n'a pas à inviter l'administré à assister à la présentation que son avocat lui fait avant le début de l'audition des arguments ; cette rencontre préliminaire peut se situer dans la continuation de services juridiques et non être perçue comme une violation de la règle *audi alteram partem*<sup>297</sup>.

## B. La preuve

L'application de la règle *audi alteram partem* implique aussi que le tribunal administratif doit permettre aux parties d'apporter tout élément de preuve susceptible d'éclairer le débat et d'avoir une influence sur l'issue de la contestation<sup>298</sup>. Cette exigence a donné naissance à un chapitre important du droit administratif contemporain, celui de la preuve devant les tribunaux administratifs et disciplinaires<sup>299</sup>.

293. *Syndicat national des travailleurs... c. Bélanger*, J.E. 94-1748 (C.A.); *Colus c. Cossette*, J.E. 93-878 (C.S.); *Dhimene c. Comité de surveillance de l'Association des intermédiaires de marché en assurance de personnes du Québec*, J.E. 99-2175 (C.Q.).

294. *Chapus c. Perreault*, J.E. 2001-1433 (C.S.).

295. Voir P. GARANT et P. HALLEY, « L'article 7 de la Charte canadienne et la discipline carcérale », (1989) 20 R.G.D. 599-646.

296. *Pierre-Pierre c. Finlay*, [1991] R.J.Q. 1947 (C.S.).

297. *Montambault c. Hôpital Maisonneuve-Rosemont*, [2001] R.J.Q. 893, par. 115 (C.A.), perm. d'appeler CSC refusée le 21-10-2001.

298. *Spar Aérospatiale Ltée c. Lawson*, D.T.E. 89T-163 (C.S.); *Chauvet c. Comité administratif de la Chambre des notaires*, J.E. 95-1066 (C.S.); *Tricot Sun Reno c. Lulunde*, D.T.E. 95T-1051 (C.S.); *Dee c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 3 C.F. 345; *Lamoureux c. Boily*, J.E. 2001-984 (C.S.); *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, supra, note 81.

299. P. GARANT, « La preuve devant les tribunaux administratifs », (1980) 21 C. de D. 825-853; Y. OUELLETTE, *Les tribunaux administratifs au Canada*, Montréal, Éditions Thémis, 1997, p. 253-386; L. VERSCHELDEN, *La preuve et la procédure en arbitrage des griefs*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1994, 320 p.; R. BLOUIN et F. MORIN, *Droit de l'arbitrage*

Si le tribunal administratif est maître de sa procédure, cela doit se concilier avec les principes de justice naturelle, comme le reconnaissait la Cour suprême:

le principe de l'autonomie de la procédure et de la preuve administratives, qui est largement admis en droit administratif, n'a jamais eu pour effet de limiter l'obligation faite aux tribunaux administratifs de respecter les exigences de la justice naturelle.<sup>300</sup>

Il appartient normalement au justiciable de faire sa preuve et d'en démontrer la valeur probante.

Pour pouvoir invoquer avec succès une violation de la règle *audi alteram partem*, l'administré a, pour sa part, l'obligation d'être sans reproche dans la production de sa preuve. Ainsi, un administré est non avenu à demander l'annulation d'une décision, au motif que le tribunal n'a pas tenu compte des reçus qu'il lui avait transmis par télécopieur trois ans après que la SAAQ eut constaté pour la première fois l'absence de suivi médical et cinq jours avant l'audience devant le TAQ, sans autre commentaire. Il ne pouvait non plus reprocher au TAQ de ne pas avoir ordonné un supplément d'enquête s'il n'était pas satisfait de la valeur probante des reçus. Il appartenait au requérant de présenter ses arguments visant leur valeur probante<sup>301</sup>.

De plus, l'administré doit compléter son dossier dans les délais ; autrement, il s'expose à ce que des documents soient refusés par l'instance décisionnelle<sup>302</sup>.

En principe le tribunal doit admettre toute preuve pertinente ; toutefois le rejet d'une preuve pertinente « ne constitue pas automatiquement une violation de la justice naturelle » : le tribunal administratif doit apprécier cette pertinence,

*des griefs*, 5<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002 ; M. GOULET, *Le droit disciplinaire des corporations professionnelles*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1993, 238 p. ; S. LAFONTAINE et P. BOUVIER, « Droits fondamentaux : l'autonomie procédurale des tribunaux administratifs et les règles d'exclusion de la preuve », dans *Actes de la XII<sup>e</sup> Conférence des juristes de l'État*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996 ; L.H. SPRAGUE, « Evidence before Administrative Agencies », (1995) C.J.A.L.P. 263-295 ; N. MAWANI, « Questions relatives à la preuve intéressant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié à l'âge de la diversité », (1994) 8 *Can. J. Admin. Practice*, 67-94 ; J. GARANT, *Le Tribunal administratif du Québec, la procédure et la preuve*, Mémoire de maîtrise en droit, Université Laval, avril 2004, 135 p. ; P. GARANT et Ph. GARANT, *La Justice arbitrale de l'assurance-emploi*, Ministère du développement des ressources humaines, Ottawa 2001, 165 p. <<http://www.ci-ae.gc.ca/conseil/tribunal>> ; P. GARANT et Ph. GARANT, *Arbitration Proceedings in Employment Insurance*, Dept. H.R.D., Ottawa, 2001, 159 p. <<http://www.ci-ae.gc.ca/conseil/tribunal>>.

300. *Université du Québec à Trois-Rivières c. Larocque*, [1993] 1 R.C.S. 471, 485 ; *Therrien (Re)*, [2001] 2 R.C.S. 3, par. 88-89.

301. *Guy c. Tribunal administratif du Québec*, J.E. 2001-1977 (C.S.).

302. *Syndicat des professeurs et professeures de l'Université Laval c. Université Laval*, J.E. 98-596 (C.A.).