
DROIT ADMINISTRATIF

6^e édition

Patrice Garant, M.S.R.C.,
Professeur émérite, Université Laval

Avec la collaboration de
Philippe Garant, avocat, M.Sc.Pol.,
Jérôme Garant, avocat, LL.M.,

ÉDITIONS YVON BLAIS

malheureusement aucune protection procédurale à l'individu, et une contestation de pareille décision devra se fonder sur un abus de pouvoir discrétionnaire » ; la seconde restriction veut qu'« on ne [puisse] soumettre à la surveillance judiciaire les organismes publics qui exercent des fonctions de nature législative »¹⁵¹ ; il s'agit ici d'un contrôle d'opportunité et non de légalité.

Le *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada* portait sur l'application de la théorie de l'expectative légitime au législateur dans les cas où la retenue judiciaire s'impose clairement. Il peut être difficile, dans d'autres contextes, de déterminer quand l'exception législative s'applique et quand elle ne s'applique pas, comme cela a été débattu en Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Apotex* en 2000¹⁵². En affirmant que la théorie de l'expectative légitime est restreinte à l'encadrement procédural, il faut reconnaître qu'il est parfois difficile de différencier ce qui est de nature procédurale et ce qui est de nature substantielle. Ainsi dans *Bendamane c. Canada*, les juges majoritaires de la Cour d'appel fédérale ont considéré comme étant de nature procédurale la demande présentée par le requérant en vue de bénéficier d'un programme de réduction de l'arriéré des revendications du statut de réfugié, alors que le juge dissident estimait que la réparation demandée était de nature substantielle¹⁵³. Une décision tout aussi serrée a été rendue dans l'affaire du sang contaminé en 1996¹⁵⁴. L'insistance trop grande sur une qualification et une catégorisation formelles des pouvoirs aux dépens d'une application souple des principes généraux peut être nuisible. Il vaut mieux poser la question sous l'angle du principe que l'établissement des politiques générales d'intérêt public relève d'abord et avant tout de l'autorité politique ou administrative et non pas des cours.

Notons que la jurisprudence des tribunaux anglais et d'autres tribunaux étrangers qui donne effet à une expectative légitime sur le plan du fond doit être interprétée à la lumière des différences du droit canadien¹⁵⁵.

Lorsque la loi laisse au décideur la possibilité de choisir ses propres procédures, la justice naturelle exige normalement qu'il respecte « les choix de procédure qu'il [l'organisme] fait lui-même »¹⁵⁶.

151. *Ibid.*

152. *Apotex Inc. c. Canada*, [2000] 4 C.F. 264, par. 105 et s. (C.A.).

153. *Bendamane c. Canada*, [1989] 3 C.F. 16, 33, 45 (C.A.).

154. *P.G. Canada c. Canada (Commissaire de l'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada)*, [1996] 3 C.F. 259 (C.A.).

155. La jurisprudence des tribunaux étrangers est commentée par le juge Binnie dans l'arrêt *Centre hospitalier Mont-Sinai*, *supra*, note 147.

156. *Baker c. Canada*, *supra*, note 90, par. 27.

Cette doctrine ne peut être invoquée pour contourner une disposition procédurale précise contenue dans la loi ou un règlement¹⁵⁷.

Lorsqu'en matière administrative une procédure de consultation préalable est revendiquée, l'administré doit démontrer qu'on lui a donné des assurances suffisantes¹⁵⁸, ou qu'une telle pratique a bel et bien existé dans le passé pour ce genre d'affaire¹⁵⁹.

SECTION II

La règle *audi alteram partem*

La règle *audi alteram partem* est la première de ces règles issues des principes de justice naturelle ou fondamentale. Son importance est telle qu'on doit la considérer comme la règle d'or du droit administratif. Cette maxime latine traduite en anglais par l'expression *right to be heard* ou *right to adequate notice and opportunity to be heard* et en français par « droit d'être entendu » ne peut être définie de façon concise ; c'est par l'analyse de ses modalités d'application qu'on peut en scruter le contenu et la portée. Mais quand doit-elle être appliquée ?

Nous avons vu en traitant de la qualification des actes, au Chapitre III, que la règle s'applique lorsqu'un tribunal ou organisme exerce une fonction quasi judiciaire, mais elle est susceptible de s'appliquer à certains actes administratifs, sous le vocable d'équité procédurale. La Cour suprême depuis l'arrêt *Coopers-Lybrand* atténue considérablement la distinction entre ce qui est quasi judiciaire et ce qui est administratif pour parler d'un *continuum* ou un spectre ou un éventail de situations dans lesquelles l'administré est variablement affecté¹⁶⁰. Depuis l'avènement de la nouvelle justice naturelle, il y a une vingtaine d'années, l'équité exige que l'administré concerné bénéficie, à un degré moindre, d'une protection analogue à celle que procure la règle *audi alteram partem*. La Cour suprême l'a rappelé ainsi :

[...] Aussi bien les règles de justice naturelle que l'obligation d'agir équitablement sont des normes variables. Leur contenu dépend des circonstances de l'affaire, des dispositions législatives en cause et de la nature de la question à trancher. La distinction entre elles s'estompe donc lorsqu'on approche du bas de l'échelle dans le cas de tribunaux judiciaires ou quasi judiciaires et du haut de l'échelle dans le cas de tribunaux administratifs ou exécutifs. C'est pourquoi on ne détermine plus maintenant le contenu des règles à suivre par un tribunal en essayant de le ranger

157. *Lidder c. Canada*, [1992] 6 Admin. L.R. (2d) 62, (C.A.F.).

158. *Rural dignity of Canada c. Canada Post Corp.*, (1992) 7 Admin. L.R. (2d) 242 (C.A.F.).

159. *Piché c. Canada*, (1989) 36 Admin. L.R. 225 (C.A.F.).

160. *M.R.N. c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495.

dans la catégorie de tribunal judiciaire, quasi judiciaire, administratif ou exécutif. Au contraire, on décide du contenu de ces règles en tenant compte de toutes les circonstances dans lesquelles fonctionne le tribunal en question.¹⁶¹

Le juge en chef Dickson aura cette formule frappante :

[...] on trouve une myriade de processus décisionnels comportant un élément d'équité dans la procédure dont l'intensité variera selon sa situation dans le spectre administratif.¹⁶²

Comment alors cette règle doit-elle être appliquée ? Les diverses modalités d'application sont formulées par la jurisprudence. De façon générale, l'administré a un droit absolu de connaître préalablement les griefs soulevés contre lui et d'y répondre de façon utile et efficace. À cette exigence minimum s'ajoutent d'autres exigences qui n'ont qu'un caractère relatif, c'est-à-dire qui s'imposent selon les circonstances, tels le droit à une audience formelle, le droit de produire des preuves testimoniales ou autres, le droit à l'assistance d'un avocat, le droit au contre-interrogatoire de la partie adverse ou de ses témoins, le droit à la connaissance du dossier entre les mains du tribunal, à la communication de la preuve, le droit à l'ajournement, etc.

Paragraphe 1

L'obligation pour le décideur d'aviser : contenu et suffisance de l'avis

Le droit élémentaire que confère à l'administré la règle *audi alteram partem* est celui de connaître non seulement qu'une décision sera prise, mais encore l'objet de cette décision et les raisons qui poussent le tribunal à la prendre et, le cas échéant, les griefs qu'on peut avoir contre lui. De nombreux arrêts ne cessent de réaffirmer ce droit.¹⁶³

161. *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, 896 : *Chiarrelli c. Canada* (M.E.I.), [1992] 1 R.C.S. 711 : « varie selon le contexte et la nature des intérêts en jeu ».
162. *Martineau c. Comité de discipline de l'Institut de Malsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602, 608.
163. *Lapointe c. Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal*, [1906] A.C. 535 : *R. c. Ontario Racing Commission*, (1971) 15 D.L.R. (3d) 430 (Ont. C.A.) ; (1971) 13 D.L.R. (3d) 405 (Ont. Div. Ct.) ; *Wisswell c. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1965] R.C.S. 512 ; *Moshos c. M.M.I.*, [1969] R.C.S. 886 ; *Rodney c. M.M.I.*, [1972] C.F. 663 (C.F.A.) ; *Re Basu and Bettschen et al.*, (1976) 59 D.L.R. (3d) 392, 397 (Sask. C.A.) ; *Man-cuso c. La Reine*, [1982] 1 C.F. 259 (C.A.) ; *Costello et Dickhoff c. Ville de Calgary*, [1983] 1 R.C.S. 14 ; *Fraternité interprovinciale des ouvriers en électricité c. Office de la construction du Québec*, [1983] C.A. 7 ; *Lakeside Colony of Hutterian Brethren c. Hofer*, [1992] 2 R.C.S. 165, 195 ; *Taxi numéro 3 Inc. c. Commission des transports du Québec*, J.E. 96-427 (C.A.) ; *Addy c. Canada* (Commissaire et président de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces armées canadiennes en Somalie), [1997] 3 C.F. 784 ; *Dolbec c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, J.E. 97-476 (C.S.) ; *Lafertière c. Fonds d'indemnisation en assurance de personnes*, J.E. 97-2160 (C.S.) ; *Sous-poste de cantonnement en vacat Tailion Inc. c.*

A. Le contenu de l'avis

La Cour suprême, en 1971, dans une affaire de renouvellement de licence de radiodiffusion devant le C.R.T.C., déclarait qu'« il est très clair que la justice naturelle exige qu'une personne connaisse parfaitement et complètement les accusations portées contre elle et qu'elle ait l'occasion de répondre à ces accusations ».¹⁶⁴

La Cour d'appel du Québec en 1974 constatait, dans un arrêt impliquant une décision du conseil de discipline du Collège des médecins et chirurgiens, que :

L'appelant n'a pas été appelé à répondre aux griefs sur lesquels le Conseil de discipline a déclaré s'être basé pour décréter les sanctions de radiation. Dans de telles circonstances, sans me prononcer sur le mérite même du litige, je vois dans le processus ci-dessus suivi par le Conseil de discipline une violation suffisante des principes de la justice naturelle pour autoriser l'émission du bref d'évocation.¹⁶⁵

La Cour suprême, en 1956, exprimait ainsi la règle :

It would, I think, require the plainest words to enable us to impute to the Legislature the intention to confer upon the local board the power to forcibly eject the occupants of a building for certain specified causes without giving such occupants an opportunity to know which of such causes was alleged to exist or to make answer to the allegation [...].¹⁶⁶

Comme le précisait la Cour supérieure en 1974 dans une affaire impliquant l'annulation d'un permis d'alcool :

On ne donne pas à un individu l'occasion de se faire entendre si on ne l'informe pas de ce sur quoi il a intérêt de se faire entendre. Comment peut-il se préparer adéquatement à l'audition, s'il ne sait pas ce qui l'attend ?¹⁶⁷

164. *Confédération Broadcasting (Ontario) Ltd. c. C.R.T.C.*, [1971] R.C.S. 906, 924-925 : *Re Therrien*, *ibid.*, par. 85 : *P.G. Canada c. Canada* (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang du Canada), [1997] 3 R.C.S. 440, par. 56.
165. *Chèvrefeuille c. Conseil de discipline du Collège des médecins et chirurgiens de la province de Québec*, [1974] C.A. 309, 312.
166. *Board of Health for the Township of Salfleet c. Knappman*, [1956] R.C.S. 877, 879.
167. *Teusdale c. Commission de contrôle des permis d'alcool*, [1974] C.S. 319, 323 (C.S.) ; *Coriveau c. Régie des permis d'alcool*, J.E. 92-638 (C.S.) : « de l'objet précis de l'instance,

L'obligation d'aviser pour un organisme administratif soumis au devoir d'équité procédurale variera selon les circonstances de l'affaire et selon les droits en cause. La Cour suprême a eu à répondre à la question de savoir si un directeur de pénitencier devait donner un avis et accorder une audition à des détenus lorsqu'il décide de les mettre en ségrégation administrative et de prolonger cette mesure malgré une recommandation contraire du comité d'examen des cas de ségrégation. Les appelants avaient été transférés à l'établissement Kent à la suite d'une prise d'otages. À leur arrivée, le directeur leur a imposé l'isolement administratif. À la suite d'une étude de leur cas, le comité d'examen a recommandé la cessation de cette mesure administrative. Le directeur n'a jamais indiqué aux appelants les raisons justifiant son refus de suivre la recommandation du Comité, et il ne leur a jamais donné l'occasion de présenter leur point de vue à ce sujet. La Cour estime que les détenus avaient le droit de connaître les motifs du directeur concernant son intention de ne pas donner suite à la recommandation du comité d'examen. Ils avaient droit à un avis et à une audition pour pouvoir exposer leurs arguments favorables à leur réintégration¹⁶⁸.

En 2000, la Cour d'appel, dans une affaire de déontologie policière, estimait ne pas être particulièrement impressionnée par l'argument du Commissaire suivant lequel les policiers savaient qu'une enquête était tenue et qu'ils ne subissaient pas de préjudice du fait de l'absence d'avis :

Je vois toute une différence entre la connaissance qu'avaient les policiers qu'une enquête était tenue en relation avec le meurtre [...] et le fait que l'enquête portait désormais sur des policiers, nommés ou non par la plaignante.¹⁶⁹

La Cour fédérale a jugé que le Comité de révision des carrières de la défense nationale a manqué aux principes de justice naturelle étant donné que le requérant n'a ni été avisé de la tenue de l'audience ni eu la possibilité de présenter des observations : « il a été mis au courant par la suite »¹⁷⁰.

Par ailleurs, l'équité exige que l'administré connaisse la nature de la preuve invoquée contre lui avant de se faire entendre. C'est ce qu'a établi la Cour suprême dans *Syndicat des employés de production du Québec et de*

*l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*¹⁷¹. Le syndicat avait déposé une plainte à la Commission des droits de la personne afin de dénoncer l'inégalité de traitement salarial entre employés exerçant des fonctions identiques. La Commission avait nommé un enquêteur qui, après avoir évalué les emplois, recommanda à la Commission de rejeter la plainte au motif qu'elle était mal fondée. La Commission examina le rapport et conclut au rejet pour le même motif. L'appelant fut avisé de cette décision par une lettre. Auparavant, l'enquêteur avait fait parvenir à l'appelant une copie du rapport expliquant la méthode employée et les résultats obtenus. L'appelant a soumis des observations écrites à la Commission. La Commission, selon la Cour, est assujettie au devoir d'équité. Elle devait informer les parties de la nature de la preuve réunie et elle devait également leur offrir la possibilité de répondre à cette preuve. La Cour a conclu que la Commission avait rempli ces obligations¹⁷².

Si plusieurs avis ou documents équivalents ont été envoyés, il faut que la substance soit la même de manière à ce que l'administré sache exactement ce qu'on lui reproche¹⁷³.

La jurisprudence exige que cet avis à l'administré contienne les éléments nécessaires pour lui permettre d'offrir une défense ou de faire des représentations valables¹⁷⁴. Il ne faut pas que l'administré soit pris par surprise¹⁷⁵. Il s'ensuit que l'avis ne doit pas être trop vague¹⁷⁶. La nature du grief reproché ne doit pas être trop imprécise¹⁷⁷. L'avis de convocation ne doit pas prêter à confu-

171. [1989] 2 R.C.S. 879; *Agus Muladi et Queens Photo Finishing c. M.E.I.*, [1986] 2 C.F. 205 (C.A.).

172. *Ibid.*, p. 902-903.

173. *Gaudreault c. Comité de discipline du Barreau*, J.E. 2000-969 (C.S.), conf. C.A., 2002-01-08 (en appel) ; *Novoplarm c. Rochon*, J.E. 98-2158 (C.S.).

174. *Motor Transport Board of Manitoba c. Purulloor*, [1981] 2 R.C.S. 364 ; *Peniticon et al. c. British Columbia Energy Commission*, (1979) 10 B.C.L.R. 73 (B.C.C.A.) ; *Manicou c. La Reine*, [1982] 2 C.F. 259 (C.A.) ; *Schwartz c. La Reine*, [1982] 1 C.F. 386 (C.A.) ; *Greengrass c. N.L.C.*, [1983] 1 C.F. 573 ; *Desjardins c. Bouchard*, [1983] 2 C.F. 641 (C.A.) ; *Greenberg c. Nat. Parole Bd.*, (1983) 48 N.R. 310 (C.A.F.) ; *Syndicat national des employés de l'Hôpital Charles Lemoyne (C.S.N.) c. Conseil des services essentiels*, J.E. 86-771 (C.S.) ; *Tavenne le Relais c. Régie des permis d'alcool*, [1989] R.J.Q. 2490 (C.S.) ; *St-Sauveur c. Beaudet*, [1993] R.J.Q. 2873 (C.S.).

175. *Confédération Broadcasting (Ottawa) Ltd. c. C.R.T.C.*, [1971] R.C.S. 906, 922 et s. ; *Bell Canada c. Travailleurs en communication du Canada*, [1976] 1 C.F. 459, 476 (C.A.) ; *Thériault c. N.S. Marketing Bd.*, (1981) 127 D.L.R. (3d) 32 (N.S.C.A.) ; *Yukon Conservation Soc. c. Yukon Territory Water Bd.*, (1982) 45 N.R. 591 (C.F.).

176. *Habitat Six-Foy (1982) Inc. c. Ancieur*, [1985] C.S. 329 ; *Barrett et al. c. Northern Lights School Division No. 113*, (1988) 49 D.L.R. (4th) 536 (Sask. C.A.) ; *Sinkovich c. Strathroy (Town) Commissioners of Police*, (1988) 51 D.L.R. (4th) 750 (Ont. C.A.) ; *Syndicat des employés du Mont d'Yoville (C.S.N.) c. Conseil des services essentiels*, [1989] R.J.Q. 340 (C.S.).

177. *Scaff c. Comité de discipline de l'ordre des optométristes du Québec*, [1985] C.A. 615.

169. *Commissionaire à la déontologie policière c. Bourdan*, J.E. 2000-1821 (C.A.).

170. *Hulton c. Canada (Le chef d'état major de la défense)*, [1998] 1 C.F. 219.

sion¹⁷⁸. En matière disciplinaire, la gravité des sanctions auxquelles est exposé l'intimé doit être suffisamment indiquée¹⁷⁹. En 1975, la Cour fédérale statua en ce sens :

Dans ces circonstances, il nous apparaît que la Commission avant de donner suite au rapport de..., devait révéler à monsieur Daigle les accusations formulées contre lui ainsi que les conséquences qu'elles pouvaient avoir et devait aussi lui donner une chance raisonnable de répondre à ces accusations.¹⁸⁰

En matière carcérale, l'équité exige que l'avis relate l'essentiel des faits reprochés. L'autorité pénitentiaire doit donner au détenu les grandes lignes des motifs de la révocation de sa libération conditionnelle, de son transfèrement ou de sa mise en ségrégation administrative¹⁸¹.

En matière économique toutefois, la Cour suprême montra quelques réserves dans *C.R.T.C. c. C.T.V. Television Network et autres*¹⁸² ; le C.R.T.C. avait assujéti le renouvellement du permis de radiodiffusion de l'intimée à la condition de présenter de nouvelles émissions théâtrales.

La Cour rejeta les arguments de C.T.V. et exprima l'opinion que l'omission de donner préavis des détails d'une éventuelle condition de licence n'équivalait pas à un manquement aux règles de la justice naturelle ; le C.R.T.C. n'est nullement tenu de donner à l'avance quelque indice de sa décision probable, sauf mention contraire dans la loi. Le réseau C.T.V., conscient du mécontentement du C.R.T.C. devant la trop faible présentation de théâtre canadien, avait déjà eu l'occasion de répondre aux divers intervenants soulevant cette lacune¹⁸³.

La Cour supérieure a également décidé en ce sens dans une affaire¹⁸⁴ où le requérant contestait la décision de la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles, au motif que cette dernière ne l'avait pas averti d'une discussion possible sur la détermination d'une indemnité en regard d'un accident de travail. La Cour trancha le débat en faveur de la Commission au motif que le requérant devait s'attendre à ce que l'intimée aborde cette question vu les rapports médicaux présents au dossier. De même un tribunal n'est pas obligé d'avertir une partie d'une conclusion qu'il va tirer d'un témoignage ou document présenté en preuve¹⁸⁵.

178. *Max-Atlas Equipement Inc. c. Denis*, [1999] R.J.D.T. 1604 (C.S.).
179. *Mackin c. New Brunswick (Judicial Council)*, (1988) 44 D.L.R. (4th) 730 (N.B.C.A.).
180. *Daigle c. Commission canadienne des transports*, [1975] C.F. 8, 10 (C.A.).
181. *Latham c. Solliciteur général du Canada*, [1984] 2 C.F. 734 ; *Mitchell c. Crozier*, [1986] 1 C.F. 267. Voir la troisième édition du présent ouvrage publiée en 1992, chapitre XXIII.
182. [1982] 1 R.C.S. 530 ; *Greenberg c. National Parole Board*, (1983) 48 N.R. 310 (C.A.F.).
183. *Ibid.*, p. 546 ; aussi *Greenberg c. Nat. Parole Bd.*, *ibid.*
184. *G.G. Construction et Location Inc. c. C.A.M.L.P.*, D.T.E. 87T-686(C.S.) ; *Bernard c. C.A.S.*, [2000] R.J.Q. 2785 (C.S.).
185. *Bernard c. C.A.S.*, *ibid.*

En 2002, la Cour suprême a toutefois atténué cette exigence dans *Morreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*¹⁸⁶. Dans cette affaire, une juge de la Cour provinciale avait fait des commentaires déobligeants au sujet des résidents de la péninsule acadienne alors qu'elle présidait une audience. Le Conseil de la magistrature reçut plusieurs plaintes alléguant l'inconduite et l'incapacité de l'intimée à continuer d'exercer ses fonctions malgré qu'elle ait présenté des excuses lors d'une autre audience. Les membres majoritaires d'un comité d'enquête ont conclu que les commentaires constituaient une inconduite mais qu'elle était toujours apte à exercer ses fonctions de juge. Ils ont recommandé une réprimande. Malgré ces conclusions du comité, le Conseil a recommandé la révocation. L'intimée prétendait qu'en recommandant une sanction moins sévère que la révocation, le comité l'avait indirectement privée de la possibilité de présenter des arguments contre la révocation et que si elle avait su qu'une recommandation de révocation était envisagée, elle aurait plaidé en conséquence devant le Conseil. Aucun de ces arguments ne convainquit la Cour suprême. Elle jugea plutôt que le Conseil n'avait pas porté atteinte au droit de l'intimée d'être entendue en ne l'informant pas expressément qu'il pourrait lui imposer une sanction prévue clairement par la loi¹⁸⁷.

Si un organisme a établi des directives ou principes généraux devant guider ses prises de décisions particulières, il doit normalement mentionner l'existence de ces directives ou principes en avisant l'administré concerné qu'ils lui seront appliqués, à moins que ce dernier puisse démontrer qu'ils ne devaient pas lui être appliqués¹⁸⁸. La jurisprudence est à l'effet que ces directives et principes généraux ne doivent pas empêcher l'administré qui en est avisé de tenter d'obtenir de ne pas y être assujéti. Cependant, si ces directives ou principes généraux sont de notoriété publique, la jurisprudence considère qu'il n'est pas besoin d'en faire mention dans l'avis¹⁸⁹.

Un organisme d'enquête ou de plainte ou un syndicat n'a pas nécessairement l'obligation d'aviser la personne qui fait l'objet de la plainte ou de l'enquête qu'elle fait l'objet d'une telle plainte ou enquête¹⁹⁰, surtout si la plainte est rejetée. Dans une affaire de 1997, la Cour supérieure rappelle ceci :

[...] La clé de voûte au niveau du contrôle de la profession est le syndicat qui joue un double rôle : celui d'enquêteur doté de pouvoirs importants (art. 122 du Code) et celui de dénonciateur ou plaignant devant le comité de discipline (art. 128 du Code). [...] Le rôle du syndicat s'apparente plus à celui du policier qui a pour fonc-

186. *Supra*, note 147.
187. *Ibid.*, par. 81.
188. *North Coast Air Services Ltd. c. C.C.T.*, [1972] C.F. 390, 406, 415 (C.A.) ; *Re Hopedale Developments Ltd. and Town of Oakville*, (1965) 47 D.L.R. (2d) 482 (Ont. C.A.).
189. *North Coast Air Services Ltd. c. C.C.T.*, [1972] C.F. 390, 408 (C.A.).
190. *Thibault c. Leduc*, J.E. 98-416 (C.S.).

tion de faire enquête et s'il y a lieu de déposer une dénonciation ; que le comité de discipline doit s'instruire lui-même des faits allégués dans la plainte (art. 143 du Code) ; [...]. La plainte n'est qu'un mécanisme de déclenchement.¹⁹¹

B. Date et lieu de l'audience ou de l'équivalent

Outre les éléments essentiels que doit contenir l'avis quant aux questions qui font l'objet du litige, la jurisprudence a précisé que l'avis doit normalement indiquer le lieu et la date de l'audition, s'il y en a une¹⁹². Quant à la façon dont l'avis doit être communiqué aux personnes concernées, la jurisprudence exige la signification personnelle de l'avis¹⁹³ sauf si un grand nombre de personnes sont virtuellement affectées par la décision à venir ; dans ce cas, l'avis public par affichage ou publication dans les journaux a été considéré comme suffisant¹⁹⁴. Cependant, un tribunal administratif doit particulièrement être prudent à cet égard car la Cour suprême a excusé l'Association des propriétaires de Crescent Wood, dans l'affaire *Wiswell*, de ne pas avoir pris connaissance d'avis publiés dans deux grands quotidiens de Winnipeg les 1^{er} et 8 mars 1962, en vue d'une audition prévue pour le 12 mars¹⁹⁵ !

C. Les personnes concernées

Que faut-il entendre par personnes concernées ? La Cour suprême¹⁹⁶ a jugé qu'il faut avant tout s'en remettre à ce que dit la loi. Ainsi, si en matière d'expropriation un conseil municipal doit signifier l'avis à tout propriétaire possiblement affecté par une expropriation future, aucune exception ne doit être tolérée :

Il est nécessaire, pour la protection des particuliers, de tirer une ligne quelque part. À mon avis, la ligne doit être tirée là où le législateur a choisi de la mettre et non là où l'arbitraire de chaque juge pourrait la fixer selon chaque cas d'espèce.¹⁹⁷

191. *Parizeau c. Barreau du Québec*, C.S. Montréal, J.E. 97-1047 p. 20, [1997] R.J.Q. 1701 (J. Delpont).
192. R. c. *Ontario Racing Commission*, (1970) 8 D.L.R. (3d) 624, 629 (Ont. H.C.) ; *Mega Brands Inc. c. Monette*, 2009 QCCS 2896 (CanLII) : « non seulement la CRT et le commissaire n'ont-ils pas convoqué les parties à l'audition du 30 mai, mais la preuve révèle qu'ils ont ignoré les multiples demandes de M^e [...] ».
193. *Wiswell c. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1965] R.C.S. 512.
194. *Canadian Forest (Re)*, (1960) 32 W.W.R. 676 (B.C.S.C.) ; *Canac Exploration Ltd. c. Oil and Gas Conservation Board*, (1964) 48 W.W.R. 81 (Alta S.C.) ; R. c. *Labour Relations Board of Saskatchewan*, [1973] 1 W.W.R. 331 (Sask. S.C.).
195. *Wiswell supra*, note 193, p. 520 ; *Déménageurs Sagueny Ltée c. Commission des transports du Québec*, [1987] R.J.Q. 2432 (C.S.).
196. *Costello c. Ville de Calgary*, [1983] 1 R.C.S. 14.
197. *Ibid.*, p. 27. *Mancuso c. La Reine*, [1982] 1 C.F. 259 (C.A.).

La Cour supérieure a réitéré cette règle à l'occasion d'une affaire¹⁹⁸ où la requérante prétendait que le Commissaire du travail avait enfreint la règle *audi alteram partem* en refusant de communiquer à l'employeur (requérant) une copie du rapport additionnel prévu à l'article 33 du *Code du travail*. Le Commissaire avait pris en considération ce rapport dans sa décision sur l'accréditation d'un syndicat. L'article 32 du Code précise que l'employeur n'est pas une partie intéressée en ce qui a trait au caractère représentatif du syndicat ; étant donné cette limite imposée par le législateur, le refus du Commissaire de transmettre le rapport additionnel ne viole pas la règle *audi alteram partem*¹⁹⁹ ; cette disposition n'est pas incompatible avec l'article 23 de la Charte québécoise²⁰⁰.

La Cour d'appel, un an plus tôt, avait dû trancher la même question. La majorité des juges décide que cette interprétation donnée à la notion de « personne intéressée » n'était pas déraisonnable et n'enfreignait aucunement l'ordre public ou la justice naturelle²⁰¹. Des interprétations semblables ont été apportées à d'autres dispositions législatives limitant les personnes à qui un avis d'audition doit être envoyé²⁰².

Un tribunal ou organisme administratif a en principe la responsabilité de déterminer quelles personnes sont suffisamment intéressées pour intervenir dans une instance²⁰³. Seront effectivement intéressées les personnes dont les droits sont affectés et qui de ce fait ont droit de participer à l'audition ou au processus mis en œuvre. Cette règle a été confirmée de nombreuses fois par les tribunaux autant sous l'aspect de la justice naturelle traditionnelle que sous l'aspect du devoir d'agir équitablement²⁰⁴, et notamment par la Cour d'appel du Québec ; ainsi, une compagnie exploitant un commerce de location de camions a le droit d'être avisée lorsque le locataire de l'un de ses camions enfreint la loi et risque de perdre la plaque d'immatriculation²⁰⁵.

198. *Industries plastiques Polar Ltée c. Burns*, [1986] R.J.Q. 2211 (C.S.).
199. *Ibid.* ; voir également *Aliments Papineau (1983) Inc. c. Beaudry*, D.T.E. 85T-692 (C.S.) ; *Fourgons Transit Inc. c. Commissaire général du travail*, D.T.E. 86T-26 (C.S.).
200. *Zellers Inc. c. Lalonde*, C.A., 24-01-2001.
201. *Syndicat des chargés de cours de l'Université de Montréal (C.S.N.) c. Université de Montréal*, D.T.E. 85T-896 (C.A.).
202. *Vaudreuil-Soulanges (M.R.C.) c. Audet*, J.E. 88-623 (C.S.).
203. *American Airlines c. Tribunal de la concurrence*, [1989] 1 R.C.S. 236, confirmant (1988) 89 N.R. 241 (C.F.A.) ; *Syndicat canadien de la fonction publique c. Société Radio-Canada*, [1992] 2 R.C.S. 7.
204. *Appleton E.P.A. (1984) 1 C.F. 367 (C.A.)* ; *Régime des rentes des employés du syndicat de Québec*, *Paquet-Syndicat Inc.*, [1986] R.J.Q. 1695 (C.S.) ; *Syndicat professionnel des infirmiers et infirmières du Québec c. Côté*, D.T.E. 87T-112 (C.S.) ; *Conseil canadien des fabricants des produits du tabac c. Conseil national de commercialisation des produits de ferme*, [1986] 2 C.F. 247 (C.A.F.) ; *Rivard c. Commission de police du Québec*, [1987] R.J.Q. 2157 (C.S.) ; *Syndicat national des employés de l'Institut Doré c. Conseil des services essentiels*, [1987] R.J.Q. 925 (C.S.) ; *Association des juristes de l'État c. Comité d'appel de la fonction publique*, J.E. 2000-651 (C.S.).
205. *Location de camions Montcalm Inc. c. Commission des transports du Québec*, J.E. 88-1042 (C.A.) ; *U.Y. Van Tram c. Régie des permis d'alcool*, [1987] R.J.Q. 2457 (C.S.).

La Cour d'appel ontarienne a également décidé que tout syndicat non partie à un arbitrage mais dont les intérêts peuvent être potentiellement affectés par un arbitrage de grief a droit d'être avisé et d'intervenir devant le tribunal d'arbitrage ; pour la première fois la jurisprudence étend l'obligation d'aviser au-delà des parties au sens étroit du terme dans un litige bipolaire²⁰⁶.

La Cour suprême confirme cette règle mais la précise en excluant les personnes qui ne sont qu'indirectement touchées : « la règle *audi alteram partem* ne devrait pas être interprétée de façon à exiger qu'un avis soit donné aux parties indirectement touchées par des procédures en matière de réglementation »²⁰⁷.

Lorsqu'un tribunal décide d'ajourner une audience, il n'est tenu d'aviser de la reprise que les personnes qui assistent à la séance, sauf si le tribunal en modifie la portée par l'addition de nouveaux éléments ou autrement²⁰⁸. Dans ce dernier cas, il doit aviser les personnes affectées comme s'il s'agissait d'une première audition.

D. Quand l'avis doit-il être envoyé ?

L'avis doit naturellement être envoyé à temps, c'est-à-dire suffisamment à l'avance pour que l'administré puisse se préparer adéquatement²⁰⁹.

Lorsque la loi impose expressément de donner un avis et surtout un avis motivé, cette obligation est sanctionnée strictement²¹⁰. De plus en plus, les

206. *Can. Union of Public Employees v. Can. Broadcasting Corp.*, (1990) 70 D.L.R. 175 (C.F.A.) ; *Raburn c. C.C.R.T.*, D.T.E. 95T-1210 (C.F.A.).
207. *Telecommunications Workers Union c. Canada (CRTC)*, [1995] 2 R.C.S. 781, 798. *Re Figol and City of Edmonton*, (1970) 8 D.L.R. (3d) 473 (B.C.S.C.). Voir également *Barreau des Avocats de la Saskatchewan c. Saskatchewan*, (1970) 8 D.L.R. (3d) 473 (B.C.S.C.).
208. *Re Figol and City of Edmonton*, (1970) 8 D.L.R. (3d) 473 (B.C.S.C.).
209. *Rodney c. M.M.I.*, [1972] C.F. 663, 669 (C.A.) ; *Supermarchés Jean Leduc Inc. c. Flamm*, [1987] 2 R.C.S. 219 ; *Gauthier c. Commission scolaire de Matane*, J.E. 96-1051 (C.S.) ; *Addy c. Canada (Commissaire et président de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces armées canadiennes en Somalie)*, [1997] 3 C.F. 784 ; *Commissaire à la déontologie policière c. Bourdon*, J.E. 2000-1821 (C.A.) ; *Bouchard c. Comité de discipline de la Sûreté du Québec*, J.E. 98-1881 (C.A.) ; *Québec c. Du Mesnil*, J.E. 97-2081 (C.S.).
210. *Place St-Eustache c. St-Eustache*, [1975] C.A. 131 ; *Valade and Eberle (Re)*, [1972] 1 O.R. 682 (Ont. C.A.) ; *Kips Transport Ltd. c. C.C.T.*, [1973] C.F. 739 ; *Knights of the Board of Yorkton School Unit No. 36*, [1973] 1 W.W.R. 385 (Sask. C.A.) ; *Canadian Industries Ltd. c. Development Appeal Board of Edmonton*, (1970) 71 W.W.R. 635 (Alta. C.A.) ; *Danch c. Nadon*, [1978] 2 C.F. 484 (C.A.) ; *Commission de police c. Bouchard*, J.E. 87-955 (C.A.) ; *Rivard c. Commission de police du Québec*, J.E. 87-972 (C.A.) ; *2332-4197 Québec Inc. c. Tribunal administratif du Québec*, 2009 QCCS 1059 (CanLII).

règlements ou règles de pratique des divers tribunaux administratifs prévoient de façon adéquate quand et comment doivent être avisés les administrés concernés et quels documents doivent leur être fournis²¹¹. Ces règlements doivent être connus des administrés et des plaideurs car ils s'imposent et lient le tribunal tout comme les administrés. Le tribunal remplit ses responsabilités s'il prend des mesures raisonnables pour que l'avis soit régulièrement envoyé et normalement reçu. Il n'a pas à répondre des irrégularités ou négligences commises par d'autres que lui ou ses agents²¹².

Une certaine jurisprudence atténue toutefois la rigueur de cette règle en refusant d'annuler une décision lorsqu'il s'agit de déficiences procédurales mineures, et lorsque la partie qui les invoque n'en a subi aucun préjudice du fait qu'elle a été par ailleurs adéquatement informée²¹³.

La Cour suprême a jugé qu'on ne peut reprocher à une Commission d'enquête de ne pas avoir donné « naïvement » les préavis requis si « les personnes visées [...] disposent de suffisamment de temps pour pouvoir appeler des témoins et présenter les observations qu'elles estiment nécessaires »²¹⁴.

Dans certaines affaires, on a considéré qu'il y avait eu renonciation tacite à l'avis par la partie qui en invoque les déficiences²¹⁵.

En 1975, la Cour d'appel précisait que si l'irrégularité commise fait en sorte que l'administré n'a pas été entendu, cela « crée une présomption de préjudice » qu'il appartient au tribunal inférieur de renverser²¹⁶. Cette présomption est devenue presque irréfragable dans la jurisprudence plus récente de la Cour

211. Par exemple : *Règlement et règles de procédure de la Commission des relations de travail dans la fonction publique*, C.R.C. 1978, c. 1333.
212. *CEGEP Dawson c. Beaudry*, D.T.E. 85T-433 (C.S.).
213. *Doric Textile Mills Ltd. c. C.R.O.*, [1965] B.R. 167 ; *Saskatchewan Wheat Pool c. City of Regina*, [1971] 4 W.W.R. 658 (Sask. C.A.) ; *Meeson c. Eolichke Board of Education*, [1967] 1 O.R. 595 (C.A.) ; *Desjardins c. Comité d'inspection professionnelle de l'Ordre des ingénieurs du Québec*, J.E. 89-1428 (C.S.).
214. *P.G. Canada c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang)*, [1997] 3 R.C.S. 440, par. 69-71.
215. *Medi-Datu Inc. c. P.G. Canada*, [1972] C.F. 469 (C.A.) ; *Clarke c. A.G. Ontario*, [1964] 2 O.R. 209, confirmé par [1966] 1 O.R. 539 (Ont. C.A.) ; *Desjardins c. Comité d'inspection professionnelle de l'Ordre des ingénieurs du Québec*, J.E. 89-1428 (C.S.) ; *MacDonald c. Commission nationale des libérations conditionnelles*, [1986] 3 C.F. 157 ; *Conseil conjoint québécois de l'Union internationale des ouvriers et ouvrières du vêtement pour dames c. Goldenberg*, J.E. 90-44 (C.S.) ; *Leaf c. P.G. Canada*, [1988] 1 C.F. 575.
216. *Place St-Eustache c. St-Eustache*, [1975] C.A. 131. Voir aussi, en matière d'expropriation, *Costello c. Ville de Calgary*, [1983] 1 R.C.S. 14.

suprême. En effet, avec les arrêts *Cardinal* et *Labrecque*, la Cour suprême a fixé le droit à ce sujet²¹⁷.

E. Publicité de l'avis

On peut assimiler à la question de l'avis la publicité qui doit être donnée aux audiences publiques des tribunaux administratifs ou disciplinaires. La Cour d'appel indiquait que : « l'obligation de tenir des audiences publiques [...] comportait implicitement et nécessairement l'obligation d'informer le public de l'heure, de la date et de l'endroit de ces audiences »²¹⁸.

La Cour estime que ces tribunaux doivent normalement publier un rôle d'audience ou l'équivalent qui, par exemple, « doit comprendre l'identification du professionnel visé par le processus disciplinaire et une mention de la nature de l'affaire en cause »²¹⁹. C'est là assurer une plus grande transparence à la justice administrative.

F. Les conséquences du défaut de l'avis

La Cour suprême a pu se montrer très sévère à l'égard des tribunaux qui manquent à cette obligation d'aviser, notamment dans *Supernarchés Labrecque c. Flamand*²²⁰. Trois plaintes pénales avaient été déposées au Tribunal du travail. Le juge en chef de ce tribunal, s'appuyant sur l'article 128 du *Code du travail*, ordonna que le procès ait lieu dans un district judiciaire différent de celui où la cause d'action avait pris naissance (Montréal plutôt que Val d'Or). Aucune des parties n'a été informée de cette décision. À la date fixée, les parties se présentent et constatent l'absence du juge. Au même moment, à Montréal, le juge procédait à l'audition en l'absence des parties et fixait la date du procès. L'appelant conteste la validité de cette décision au motif qu'elle viole la justice naturelle puisque les parties n'ont pas été avisées du changement de district et que la date du procès fut fixée en leur absence. La Cour arrive à la conclusion que la fixation de la date d'un procès est un acte quasi judiciaire comportant le respect de la règle *audi alteram partem* :

[...] le défaut d'avis préalable aux parties ou à leur procureur au dossier de la date de l'audience et de sa tenue à Montréal le 10 juin 1981 ne respecte pas cette règle fondamentale, implicite dans toute procédure de nature judiciaire ou quasi judiciaire. 221

217. *Cardinal c. Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643 ; *Supernarchés Jean Labrecque c. Flamand*, [1987] 2 R.C.S. 219, 238.
218. *Southern Inc. c. Barreau du Québec*, LPI-96-5629 (C.A.).
219. *Ibid.*
220. [1987] 2 R.C.S. 219.
221. *Ibid.*, p. 234.

La violation des règles de justice naturelle rend une décision invalide. On ne doit plus se poser la question du préjudice subi ou non par l'administré :

[...] j'estime nécessaire d'affirmer que la négation du droit à une audition équitable doit toujours rendre une décision invalide, que la cour qui exerce le contrôle considère ou non que l'audition aurait vraisemblablement amené une décision différente. 222

Un autre courant jurisprudentiel a interprété restrictivement cette obligation statutaire d'aviser dans le cas où la loi confère à un tribunal le pouvoir de réviser ou révoquer l'une de ses décisions antérieures. Le tribunal peut rejeter sommairement toute demande de révision ; il ne serait tenu d'aviser les parties et de les entendre que s'il décidait effectivement de réviser ou de révoquer sa décision antérieure²²³. La Cour suprême elle-même le confirme en 1971 :

[...] l'obligation impérative d'accorder une audition ne s'applique qu'au cas où il s'agit de prononcer la révocation ou la révision d'une décision. Elle ne prive pas la Commission du pouvoir de rejeter sommairement une requête manifestement mal fondée en droit. 224

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 »²²⁵. 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 prendre connaissance des prétentions et arguments de l'administré avant de rendre une décision²²⁶.

222. *Cardinal c. Kent*, *supra*, note 86, p. 661.
223. *International Spring Mfg. c. C.R.T.*, C.A. Mt. n° 12110, 26 mars 1970 ; *Langlois c. Ville de Charny*, [1970] C.S. 217 ; *Jonerquin Co. c. C.R.O.*, [1963] R.D.T. 502 (C.S.) ; *Star Glass Ltd c. C.R.O.*, [1963] R.D.T. 372 (C.S.).
224. *C.R.T. c. Simon Ltee*, [1971] R.C.S. 981, 988.
225. *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. Garrau*, [1987] R.J.Q. 453 (C.S.).
226. *Karpmun 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.) ; *2437-0223 Québec Inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, [2000] R.J.Q. 104 (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 avait révoqué le permis avant de l'avoir entendu à ce sujet puisqu'il aurait pu revenir sur sa décision après l'avoir entendu.