
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

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 droit¹⁶³.

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 ; *Chiarelli 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'Institution de Matsqui*, [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.) ; *Wiswell 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.) ; *Manusso 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.) ; *Laferrrière c. Fonds d'indemnisation en assurance de personnes*, J.E. 97-2160 (C.S.) ; *Sous-poste de camionnage en vrac Taillon 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

St-Pierre, J.E. 97-426 (C.A.) ; *Consortium Developments c. Sarnia*, [1998] 3 R.C.S. 3, 27 ; *Doman c. British Columbia (Securities Commission)*, 1998 CanLII 6511 (BC C.A.) ; *Sadeghi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 4 C.F. 337 (C.A.) ; *Morneault c. P.G. Canada*, [2001] 1 C.F. 30 (C.A.) ; *Re Therrien*, [2001] 2 R.C.S. 3, par. 81 ; *Compagnie de taxi Laurentides Inc. c. Commission des transports du Québec*, 2009 QCCA 460 (CanLII).

164. *Confederation Broadcasting (Ottawa) 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. *Chèvrefils 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 Saltfleet c. Knapman*, [1956] R.C.S. 877, 879.

167. *Teasdale 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*

des droits susceptibles d'être touchés et des conséquences éventuelles de la décision qui sera rendue » ; *Compagnie de taxi Laurentides Inc. c. Tribunal administratif du Québec*, 2008 QCCS 1095 (CanLII), 2009 QCCA 460 (CanLII) : « Taxi Laurentides reproche à la CTQ d'avoir permis la preuve sur des manquements qui n'étaient pas mentionnés à l'Avis d'intention et de convocation et, bien plus, d'en avoir retenu certains ».

168. *Cardinal c. Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, 659 ; *Evans c. Canada*, [1997] 1 C.F. 405 : « utilisation de ces éléments de preuve sans que la requérante en soit avisée et sans qu'elle ait l'occasion d'y répondre [...] ».

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

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

*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 Muliadi 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) ; *Novopharm c. Rochon*, J.E. 98-2158 (C.S.).
174. *Motor Transport Board of Manitoba c. Purolator*, [1981] 2 R.C.S. 364 ; *Pentiction et al. c. British Columbia Energy Commission*, (1979) 10 B.C.L.R. 73 (B.C.C.A.) ; *Mancuso c. La Reine*, [1982] 2 C.F. 259 (C.A.) ; *Schwartz c. La Reine*, [1982] 1 C.F. 386 (C.A.) ; *Gregson c. 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.) ; *Taverne 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. *Confederation 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 Ste-Foy (1982) Inc. c. Auclair*, [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'Youville (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.

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 Int. c. Denis*, [1999] R.J.D.T. 1604 (C.S.).

179. *Macken 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 *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*¹⁸⁶. Dans cette affaire, un juge de la Cour provinciale avait fait des commentaires désobligeants 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'inaptitude 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 syndic 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 syndic 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 syndic 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. Dalphond).
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^{re} [...] ».
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.) ; *Camac 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 Saguenay 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.).