

Régie de l'énergie

DOSSIER: R-3961-2016 et 3959-2016

DÉPOSÉE EN AUDIENCE

Date: 2 JUIN 2016

Pièces n°: NON-LOTÉE

**JURISCLASSEUR QUÉBEC**  
**COLLECTION DROIT PUBLIC**

**DROIT  
ADMINISTRATIF**

*Directeurs de collection*

PROFESSEUR STÉPHANE BEAULAC

PROFESSEUR JEAN-FRANÇOIS GAUDREULT-DESBIENS

*Conseillère éditoriale*

PROFESSEURE MARTINE VALOIS

MISE À JOUR 4 — MARS 2016



LexisNexis®

**JurisClasseur Québec – Collection Droit public**  
**Droit administratif**  
© LexisNexis Canada Inc. 2013  
Décembre 2013

**Tous droits réservés.** Il est interdit, sauf en conformité avec les dispositions de la *Loi sur le droit d'auteur*, de reproduire ou sauvegarder ce document sous quelque support (incluant la photocopie ou la sauvegarde électronique, soit de façon transitoire ou accidentelle, de ce document) sans la permission expresse du titulaire de son droit d'auteur. Toute demande de permission pour reproduction du document, en tout ou en partie, peut être adressée à la maison d'édition.

**Avertissement.** Quiconque commet une infraction aux droits d'auteur d'une œuvre peut s'exposer à des recours civils en dommages-intérêts et aussi à des poursuites criminelles.

**Mise en garde et exonération de responsabilité.** L'éditeur, les auteurs et quiconque a participé à la production de la présente publication ne sont pas responsables des pertes, des préjudices, des réclamations, des obligations ou des dommages découlant de l'utilisation ou de la consultation de tout renseignement ou matériel contenu dans cette publication. Même si tous les efforts possibles ont été faits pour assurer l'exactitude du contenu de la publication, il s'agit d'un document d'information seulement. Dans la production de cette publication, ni l'éditeur, ni les auteurs ou les contributeurs n'ont voulu donner de conseils juridiques ou professionnels. Il ne faut pas compter sur cette publication comme si elle présentait de tels conseils. Quiconque a besoin de conseils juridiques ou d'aide d'experts doit retenir les services d'un professionnel compétent. L'éditeur et quiconque a participé à la création de cette publication rejettent toute responsabilité à l'égard des résultats de toute poursuite intentée parce que l'on s'est fié aux renseignements contenus dans cette publication et de toute erreur ou omission contenue dans l'ouvrage. Ils rejettent expressément toute responsabilité à l'égard de tout usager de l'ouvrage.

LexisNexis Canada Inc. 215, rue St-Jacques, suite 1111, Montréal, Québec H2Y 1M6, 514-287-0339  
Service à la clientèle 1-800-668-6481 / commandes@lexisnexis.ca / www.lexisnexis.ca/fr

Les ouvrages publiés dans le *JurisClasseur Québec* sont développés par l'Éditeur avec l'indispensable apport des directeurs de collection et des conseillers éditoriaux. Veuillez toutefois noter que le contenu des fascicules relève de la responsabilité de chacun des auteurs.

**Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec et Bibliothèque et Archives Canada**

**Droit administratif (2013)**

**Droit administratif**

(JurisClasseur Québec. Collection Droit public)

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 978-0-433-47161-5

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

KE5015.D76 2013

342.71'06

C2013-942488-1

## FASCICULE 13

### Équité procédurale

**Patricia BLAIR**

**Frédéric MAHEUX**

Avocats, Direction du contentieux du ministère de la Justice du Québec\*

**Sara PONTON**

Avocate\*

À jour au 15 décembre 2014

#### POINTS-CLÉS

---

1. **L'obligation d'équité procédurale est un principe d'origine jurisprudentielle en vertu duquel un décideur administratif est tenu, selon les circonstances, de respecter certaines garanties procédurales dans l'exercice des pouvoirs que lui confère la loi (V. nos 1 et 2).**
2. **De façon générale, l'obligation d'équité s'applique à un organisme gouvernemental dès qu'une décision administrative risque d'affecter les droits, privilèges ou biens d'une personne (V. nos 4 et 5).**
3. **Bien que l'origine des garanties procédurales constituant l'obligation d'équité procédurale soit jurisprudentielle, les législateurs ont codifié certaines de ces règles dans plusieurs lois et règlements (V. nos 10 à 14).**
4. **L'obligation d'équité procédurale est variable, son contenu dépend des circonstances et s'analyse selon différents facteurs (V. nos 15 et 16).**
5. **En pratique, l'équité procédurale signifie que l'administré a droit à un avis préalable (V. nos 18 à 27) afin de pouvoir faire valoir ses moyens devant le décideur saisi de son dossier (V. nos 28 à 52).**
6. **Selon les circonstances, l'administré a droit à la communication de la preuve (V. nos 53 à 58), au contre-interrogatoire (V. nos 59 à 63), à une remise (V. nos 64 à 66),**

---

\* Les auteurs tiennent à remercier les professeurs Patrice Garant et Jean-Pierre Villaggi dont les écrits ont inspiré le présent fascicule. Le contenu de ce fascicule n'engage que ses auteurs.

#### IV. Contrôle judiciaire des actes de l'administration

à la représentation par avocat (V. n<sup>os</sup> 67 à 74), à une audition à huis clos (V. n<sup>os</sup> 75 à 80) et à une réouverture d'enquête, le cas échéant (V. n<sup>os</sup> 81 à 84).

7. L'administré est en droit de s'attendre à une décision motivée (V. n<sup>os</sup> 85 à 91), rendue dans un délai raisonnable (V. n<sup>os</sup> 92 à 95).
8. La théorie de l'attente légitime veut qu'un administré puisse revendiquer le respect d'un processus administratif lorsque, dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, un organisme, par ses agissements ou ses pratiques, a fait naître chez ce dernier une attente légitime que ce processus serait respecté (V. n<sup>os</sup> 96 à 98).

#### **TABLE DES MATIÈRES**

---

- I. Notion d'équité procédurale: 1-16**
  - A. Introduction et définition de la notion d'équité procédurale: 1-3
  - B. Application de l'obligation d'équité procédurale: 4-8
  - C. Sources et intensité des règles de l'équité procédurale: 9-16
    1. Sources des garanties procédurales: 10-14
    2. Intensité de l'obligation d'équité procédurale: 15-16
- II. Composantes de la règle *audi alteram partem*: 17-95**
  - A. Droit à l'avis préalable: 18-27
  - B. Droit de faire valoir ses moyens: 28-52
    1. Droit à une audition: 29-36
    2. Preuve: 37-45
      - a) Admissibilité de la preuve: 40-41
      - b) Connaissance d'office et expertise du décideur: 42
      - c) *Oui-dire*: 43-44
      - d) Audition de la preuve et collégialité: 45
    3. Langue: 46-49
    4. Enregistrement: 50-51
    5. Contenu de la décision: 52
  - C. Droit à la communication de la preuve: 53-58
  - D. Droit au contre-interrogatoire: 59-63
  - E. Droit à une remise: 64-66
  - F. Droit à la représentation par avocat: 67-74
  - G. Droit au huis clos: 75-80
  - H. Droit à la réouverture d'enquête: 81-84
  - I. Droit à la motivation des décisions: 85-91
  - J. Droit à une audition et à une décision dans un délai raisonnable: 92-95
- III. Théorie de l'attente légitime: 96-98**

## INDEX ANALYTIQUE

- Attente légitime (théorie de l'), 96-98
  - Cas d'ouverture, 97
  - Principe, 96
  - Restrictions, 98
- Audi alteram partem*, 2, 17-95
- Avis préalable, 18-27
  - Application, 20
  - Contenu, 21, 22, *voir aussi*
    - Communication de la preuve
  - Délai de transmission, 25
  - Destinataires, 24
  - Exception, 27
  - Fondement, 18
  - Mode de transmission, 23
  - Sanction en cas de défaut, 26
  - Sources, 19
- Communication de la preuve, 22, 53-58
  - Contexte administratif, 56
  - Contexte disciplinaire, 57
  - Étendue du droit, 54
  - Limites, 55
  - Principe, 53
  - Sanction du non-respect, 58
- Congédiement dans le secteur public, 7
- Contre-interrogatoire, 59-63
  - Choix de l'administré, 63
  - Délai accordé, 61
  - Moment, 60.1
  - Nécessité (critère de), 60
  - Négation en matière administrative, 62
  - Principe, 59
- Délai raisonnable, 92-95
  - Délai purement administratif, 95
  - Facteurs d'appréciation du délai raisonnable, 93
  - Principe, 92
  - Sanctions en cas de déraisonnabilité, 94
- Délégation au secteur privé, 8
- Droit de faire valoir ses moyens
  - Audition, 29-36
    - Discretion du décideur, 31
    - Exception, 36
    - Intérêt (critère de l'), 33
    - Portée du droit, 29, 30, 32
    - Procédure, 34
    - Renonciation des parties, 35
  - Contenu de la décision, 52, *voir aussi*
  - Motivation des décisions
  - Enregistrement, 50, 51
    - Principe, 50
  - Sanction en cas d'absence d'enregistrement, 51
- Fondement, 28
- Langue, 46-49
  - Demande de l'administré, 49
  - Langues officielles, 47
  - Principe, 46
  - Sources législatives, 48
- Preuve, 37-45
  - Admissibilité, 37, 40
  - Connaissance d'office, 42
  - Où-dire, 43, 44
  - Règle « celui qui décide doit avoir entendu », 45
  - Rôle du décideur, 38
  - Sanction au cas de refus d'admettre une preuve pertinente, 41
  - Sources, 39
    - Teneur, *v.* preuve (admissibilité)
- Équité procédurale (notion)
  - Application du principe (étendue), 5
  - Assujettissement, 4
  - Contenu, 9, 15, 16
    - Facteurs d'analyse, 16
    - Intensité variable, 15
  - Contexte, 1
  - Définition, 2
  - Exceptions au principe, 6, 14
  - Importance, 3
  - Sources, 10-13
    - Common law, 10
    - Lois constitutionnelles et quasi constitutionnelles, 11
    - Lois particulières, 12
    - Loi sur la justice administrative*, 13
- Expectative légitime, *voir* Attente légitime (théorie de l')
- Huis clos, 75-80
  - Chartes, 76
  - Discretion du décideur, 78
  - Fardeau de preuve, 79
  - Médias, 80
  - Publicité des débats (règle générale de la), 75
    - Sources législatives, 77
- Motivation des décisions, 85-90
  - Absence de dispositions législatives, 87
  - Appréciation de la suffisance des motifs par les tribunaux, 89
  - Cas d'application, 90

#### IV. Contrôle judiciaire des actes de l'administration

Common law, 86	Lacune dans la preuve, 84
Forme de l'obligation, 91	Principe, 81
Insuffisance des motifs, 88	Représentation par avocat, 67-74
Sources législatives, 85	Aide juridique, 73
Remise, 64-66	Choix de l'avocat, 71
Exercice de la discrétion, 65	Délai accordé, 72
Révision de la décision du décideur, 66	Facteurs à considérer en contexte
Source du droit, 64	administratif, 68
Réouverture d'enquête, 81-84	Nécessité, 69
Critères à rencontrer, 83	Principe, 67
Demande par la partie ou son avocat,	Rôle du décideur, 74
82	Sources législatives, 70

### I. NOTION D'ÉQUITÉ PROCÉDURALE

#### A. Introduction et définition de la notion d'équité procédurale

1. **Introduction** – Au cours des cinquante dernières années, l'administration publique s'est grandement développée. Cet accroissement s'est traduit par une multiplication des interventions de l'État susceptibles d'affecter la vie personnelle et professionnelle des citoyens québécois et canadiens. Parallèlement à cette expansion de l'administration publique, les tribunaux judiciaires ont graduellement développé un concept imposant aux décideurs administratifs d'adopter certaines règles de comportement dans leurs rapports avec les administrés lorsqu'ils sont appelés à rendre des décisions à leur égard. Il s'agit de l'obligation d'équité procédurale. Ainsi, lorsque l'administration publique est appelée à rendre des décisions individuelles à l'égard d'administrés, elle doit respecter, selon les circonstances, certaines garanties qui visent à assurer l'équité du processus<sup>1</sup>.

1. *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 28, [1999] A.C.S. no 39.

2. **Définition** – Selon le professeur Jean-Pierre Villaggi, « [l']équité procédurale, que certains qualifient de *nouvelle justice naturelle*, est un construit de règles élaborées par la jurisprudence de *common law* qui s'imposent, selon le contexte, avec plus ou moins d'intensité à l'administration gouvernementale »<sup>1</sup>. Ces règles développées par les tribunaux s'inspirent directement de deux grands principes de justice naturelle. Tout d'abord, la règle *audi alteram partem* qui vise à assurer à l'administré qu'il a pu se faire entendre avant qu'une décision soit rendue à son égard. Ensuite, la règle *nemo judex in sua causa* vise à garantir à l'administré que son dossier soit traité par un décideur impartial et indépendant<sup>2</sup>.

1. Jean-Pierre VILLAGGI, *L'Administration publique québécoise et le processus décisionnel – Des pouvoirs au contrôle administratif et judiciaire*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2005, p. 114.
2. *Therrien (Re)*, [2001] 2 R.C.S. 3, par. 82, [2001] A.C.S. no 36; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 22 et 28, [1999] A.C.S. no 39.

**3. Principe fondamental du droit administratif** – Depuis sa concrétisation en 1979<sup>1</sup>, l'obligation d'équité procédurale n'a cessé de prendre de l'importance, à tel point qu'elle joue à présent un rôle déterminant en droit administratif<sup>2</sup>.

1. *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Reg. Police Commrs.*, [1979] 1 R.C.S. 311, [1978] A.C.S. no 88.
2. *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 90, [2008] A.C.S. no 9.

## **B. Application de l'obligation d'équité procédurale**

**4. Assujettissement** – À l'origine, seuls les tribunaux judiciaires et les organismes exerçant des fonctions quasi judiciaires étaient tenus de respecter les garanties procédurales issues des règles de justice naturelle<sup>1</sup>. Devant la difficulté d'isoler les différents pouvoirs judiciaires, quasi judiciaires et administratifs, et constatant l'injustice créée en accordant des garanties procédurales à un administré et en les refusant à un autre alors que les conséquences sur leurs droits étaient sensiblement les mêmes, la Cour suprême a décidé que tous les organismes administratifs étaient tenus d'agir équitablement<sup>2</sup>. Conséquemment, pour les fins de l'application de l'obligation de l'équité procédurale, il n'est plus nécessaire de faire une distinction entre l'exercice des différents pouvoirs, sauf si la loi l'exige<sup>3</sup>. L'obligation d'équité procédurale s'applique à tout organisme administratif, peu importe la fonction qu'il exerce<sup>4</sup>. Également, la Cour d'appel a récemment décidé que l'obligation d'équité peut parfois s'appliquer à un processus d'enquête<sup>5</sup>.

### **Attention**

Les critères établis par la Cour suprême<sup>6</sup> pour déterminer si un organisme exerce une fonction quasi judiciaire demeurent pertinents dans la mesure où certaines lois réfèrent à ce concept. Par exemple, l'article 56 de la *Charte des droits et libertés de la personne*<sup>7</sup> prévoit que le mot « tribunal » utilisé à certaines dispositions et sections de celle-ci s'entend notamment d'« un organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires ».

1. *Knight c. Indian Head School Sch. Div. No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, 669, [1990] A.C.S. no 26.
2. *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Reg. Police Commrs.*, [1979] 1 R.C.S. 311, 325, [1978] A.C.S. no 88. Voir aussi : *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623, 636, [1992] A.C.S. no 21; *Martineau c. Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui*, [1978] 1 R.C.S. 118, 123-125, [1977] A.C.S. no 44.
3. *Knight c. Indian Head School Sch. Div. No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, 669, [1990] A.C.S. no 26.
4. *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623, 636, [1992] A.C.S. no 21.
5. *Ordre des infirmières et infirmiers du Québec c. Ngoya Tupemunyi*, 2013 QCCA 134, par. 24, [2013] J.Q. no 394.
6. *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495, [1978] A.C.S. no 97.
7. RLRQ, c. C-12.

#### IV. Contrôle judiciaire des actes de l'administration

5. **Règle générale** – Il est maintenant clairement établi que les règles de l'équité procédurale s'appliquent dès qu'une décision administrative risque d'affecter les « droits, privilèges ou biens d'une personne »<sup>1</sup>. L'obligation d'équité procédurale s'appliquera aussi à des procédures préliminaires, comme certains processus d'enquête, qui mènent à des recommandations ayant des effets importants sur l'administré concerné<sup>2</sup>.

1. *Therrien (Re)*, [2001] 2 R.C.S. 3, par. 81, [2001] A.C.S. no 36. Voir aussi : *Canada (Procureur général) c. Mavi*, [2011] 2 R.C.S. 504, par. 38, [2011] A.C.S. no 30; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 90, [2008] A.C.S. no 9; *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, [2004] 2 R.C.S. 650, par. 3, [2004] A.C.S. no 45; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 20, [1999] A.C.S. no 39; *Cardinal c. Directeur de l'établissement de Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, 653, [1985] A.C.S. no 78.
2. *Ordre des infirmières et infirmiers du Québec c. Ngoya Tupemunyi*, 2013 QCCA 134, par. 24 et 27, [2013] J.Q. no 394; *Beaulieu c. Charbonneau*, 2013 QCCS 4629, par. 36 à 39.

6. **Exceptions** – Bien que la règle générale veuille que l'obligation d'équité procédurale s'applique à un grand nombre d'organismes exerçant diverses fonctions, ce n'est pas tous les actes de l'administration publique qui seront soumis à cette obligation. Les décisions de nature législative ou politique et de portée générale, comme les décisions du Conseil des ministres et le processus d'édiction d'un règlement, ne comportent généralement pas d'obligation d'agir équitablement. Il en va de même pour les décisions préliminaires qui n'affectent pas les droits des administrés. Les décisions prises dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir lié ainsi que le processus d'adoption de politiques gouvernementales ne sont pas non plus soumis à l'obligation d'équité procédurale<sup>1</sup>.

#### Attention

La Cour suprême a modulé le principe selon lequel un organisme exerçant des fonctions législatives ne soit pas tenu de respecter l'obligation d'équité procédurale. Un organisme qui exerce un pouvoir réglementaire peut être tenu de respecter certaines garanties procédurales envers une personne qui est particulièrement visée par l'exercice, malgré le fait que l'organisme doive prendre une décision dans l'intérêt public<sup>2</sup>.

1. *Knight c. Indian Head School Sch. Div. No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, 670, [1990] A.C.S. no 26. Voir aussi : *Renvoi : Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, 558 et 559, [1991] A.C.S. no 60; *Cardinal c. Directeur de l'établissement de Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, 653, [1985] A.C.S. no 78; *Canada (Procureur général) c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735, 758, [1980] A.C.S. no 99; *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602, 628, [1979] A.C.S. no 121; Patrice GARANT, Philippe GARANT et Jérôme GARANT, *Droit administratif*, 6<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, p. 602.
2. *Chemin de fer Canadien Pacifique c. Vancouver*, [2006] 1 R.C.S. 227, par. 40 et 48, [2006] A.C.S. no 5. Voir aussi : *Construction DJL inc. c. St-Philippe (Municipalité de)*, 2011 QCCA 2016, par. 48-51, [2011] J.Q. no 15779.

7. **Congédiement dans le secteur public** – En matière de relations de travail, les employeurs publics ont été longtemps tenus de respecter l'obligation d'équité procédurale lors du congédiement d'un employé. Selon la jurisprudence, bien que cette obligation ne



faisait pas partie du droit du travail, ils étaient tenus de la respecter en raison du fait que leurs pouvoirs étaient issus d'une loi et qu'ils devaient les exercer en respectant les principes de droit administratif, et ce, que l'employé soit titulaire d'une charge à titre amovible ou non<sup>1</sup>. Depuis 2008, c'est l'existence d'un contrat de travail qui est déterminant. Dans le cas où l'employé congédié est titulaire d'un contrat de travail, c'est généralement le droit commun qui trouve application<sup>2</sup>. Ainsi, les employeurs du secteur public ne sont tenus de respecter les règles de l'équité procédurale que dans trois situations lors de congédiements :

- i. lorsque l'employé n'est partie à aucun contrat de travail;
- ii. lorsque que l'acte de nomination permet le congédiement sans motif du titulaire de la charge publique;
- iii. lorsque la loi en vertu de laquelle agit l'employeur prévoit, expressément ou implicitement, que cette obligation s'applique.<sup>3</sup>

1. *Knight c. Indian Head School Sch. Div. No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, 668 et 676, [1990] A.C.S. no 26. Voir aussi : *Fédération autonome de l'enseignement c. Commission scolaire de Laval*, 2014 QCCA 591, par. 76 et 77.
2. *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 103, [2008] A.C.S. no 9.
3. *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 115-116, [2008] A.C.S. no 9.

**8. Délégation de fonctions au secteur privé** – De nos jours, l'État délègue parfois ses fonctions à un organisme privé dans le cadre d'un partenariat public-privé ou encore au moyen d'un contrat. En 2008, la Cour suprême a décidé qu'un organisme public ne pouvait pas se soustraire à son obligation d'équité dans le cadre d'une délégation de ses fonctions à un organisme privé par voie contractuelle<sup>1</sup>.

1. *Société de l'assurance automobile du Québec c. Cyr*, [2008] 1 R.C.S. 338, [2008] A.C.S. no 13. Voir aussi : *Robaey c. Centre hospitalier universitaire mère-enfant (CHUME)*, 2010 QCCA 1469, par. 33-34, [2010] J.Q. no 7843.

### **C. Sources et intensité des règles de l'équité procédurale**

**9. Introduction** – Après avoir conclu que l'obligation d'équité procédurale s'applique à un décideur dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir donné, il reste à en déterminer son contenu, c'est-à-dire les garanties procédurales qui s'appliquent dans une circonstance particulière et le degré de protection qu'elles offrent.

#### **1. Sources des garanties procédurales**

**10. Common law** – Comme l'origine de l'obligation d'équité procédurale est jurisprudentielle, il en va de même pour la majorité des garanties qui la composent.

**11. Lois constitutionnelles et quasi constitutionnelles** – La *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>1</sup>, la *Charte des droits et libertés de la personne*<sup>2</sup> ou encore la *Déclaration canadienne des droits* contiennent des dispositions prévoyant des protections procédurales dans certaines circonstances<sup>3</sup>.

#### IV. Contrôle judiciaire des actes de l'administration

1. Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (1982, R.-U., c. 11)], art. 7 et 11d).
2. RLRQ, c. C-12, art. 23, 34 et 56.
3. Les dispositions offrant des garanties rattachées à la règle *audi alteram partem* sont présentées à la section II du présent fascicule. Celles offrant des garanties reliées aux notions d'indépendance et d'impartialité sont présentées dans le fascicule 15 : Martine VALOIS, «L'indépendance et l'impartialité des organismes administratifs», dans *JurisClasseur Québec*, coll. «Droit public», *Droit administratif*, fasc. 15, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles.

12. **Lois particulières** – Le législateur a reconnu l'importance de l'obligation d'équité procédurale en incorporant dans plusieurs lois et règlements encadrant différents processus administratifs certaines des garanties procédurales imposées par les tribunaux judiciaires au fil du temps<sup>1</sup>.

1. Voir des exemples de ces lois à la section II du présent fascicule.

13. **Loi sur la justice administrative** – Au Québec, l'article 2 de la *Loi sur la justice administrative*<sup>1</sup> consacre l'application de l'obligation de l'équité procédurale à l'administration gouvernementale lorsque celle-ci exerce une fonction administrative<sup>2</sup>, c'est-à-dire lorsqu'elle est appelée à rendre une décision individuelle à l'égard d'un administré en application de normes législatives. Les articles 4 à 8 de cette loi prévoient certaines garanties procédurales en faveur des administrés dans de telles circonstances. Les articles 9 à 13 énumèrent quant à eux les garanties procédurales qu'est tenu d'offrir aux administrés l'organisme exerçant une fonction juridictionnelle, c'est-à-dire celui qui tranche des litiges opposant un administré à une autorité administrative ou à une autorité décentralisée. C'est notamment le cas du Tribunal administratif du Québec.

#### Conseil pratique

Le Conseil de la justice administrative publie annuellement dans la *Gazette officielle du Québec* la liste des ministères et organismes qui constituent l'administration gouvernementale au sens de l'article 3 de la *Loi sur la justice administrative*, de même que les organismes et autorités décentralisées visés par l'article 9<sup>3</sup>. Il est important de noter toutefois que cette liste n'a pas force de loi.

1. RLRQ, c. J-3 (ci-après « L.j.a. »).
2. *Comité exécutif de l'Ordre des ingénieurs du Québec c. Roy*, 2011 QCCA 1707, par. 48, [2011] J.Q. no 12956.
3. <[http://www.cja.gouv.qc.ca/fr/pdf/Listes\\_178/liste%20d%E9tail%E9e%202014.pdf](http://www.cja.gouv.qc.ca/fr/pdf/Listes_178/liste%20d%E9tail%E9e%202014.pdf)>.

14. **Exceptions** – Si le législateur peut imposer des règles de comportement à certains décideurs, il peut également les écarter par un texte clair en ce sens puisqu'« [il] n'est pas loisible à un tribunal judiciaire d'appliquer une règle de common law alors qu'il est en présence d'une directive législative claire »<sup>1</sup>.

1. *Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 R.C.S. 781, par. 22, [2001] A.C.S. no 17. Voir aussi : *Canada (Procureur général) c. Mavi*, [2011] 2 R.C.S. 504, par. 39, [2011] A.C.S. no 30; *Knight c. Indian Head School Sch. Div. No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, 677-678, [1990] A.C.S. no 26;

*Kane c. Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique*, [1980] 1 R.C.S. 1105, 1113, [1980] A.C.S. no 32.

## 2. *Intensité de l'obligation d'équité procédurale*

15. **Introduction** – La Cour suprême a, à de maintes reprises, souligné que « la notion d'équité procédurale est éminemment variable et que son contenu est tributaire du contexte particulier de chaque cas »<sup>1</sup>. Selon le professeur Jean-Pierre Villaggi, « on peut parler d'un *continuum* ou d'un *spectre* où à une extrémité se situe l'acte *purement* administratif qui exige un respect minimal des règles de l'équité procédurale alors qu'à l'autre extrémité se situe la fonction juridictionnelle [...] qui elle impose une application stricte de ces règles »<sup>2</sup>.

1. *Knight c. Indian Head School Sch. Div. No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, 682, [1990] A.C.S. no 26. Voir aussi : *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 21, [1999] A.C.S. no 39; *Barreau du Québec c. Khan*, 2011 QCCA 792, [2011] J.Q. no 4368 (j. Rochette).
2. Jean-Pierre VILLAGI, *L'Administration publique québécoise et le processus décisionnel – Des pouvoirs au contrôle administratif et judiciaire*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2005, p. 122.

16. **Facteurs analytiques** – Au fil des années, la Cour suprême<sup>1</sup> en est arrivée à énoncer cinq facteurs à analyser pour déterminer le contenu de l'obligation d'équité procédurale dans une circonstance donnée, tout en prenant le soin de mentionner que ceux-ci ne constituaient point une liste exhaustive. Même en présence de lois imposant à un organisme de respecter certaines garanties procédurales, l'analyse de ces cinq facteurs peut parfois s'avérer utile, notamment pour déterminer le degré de protection offert par une garantie procédurale législative<sup>2</sup>. Ces facteurs d'analyse sont les suivants :

- 1) Nature de la décision ainsi que du processus suivi pour y parvenir : « Plus le processus prévu, la fonction du tribunal, la nature de l'organisme rendant la décision et la démarche à suivre pour parvenir à la décision ressemblent à une prise de décision judiciaire, plus il est probable que l'obligation d'agir équitablement exigera des protections procédurales proches du modèle du procès. »<sup>3</sup>
- 2) Nature du régime législatif et des dispositions en vertu desquelles l'organisme administratif agit : L'absence de procédure de contestation ou d'appel d'une décision et l'impossibilité pour l'administré de pouvoir présenter une nouvelle demande militent en faveur de l'application de garanties procédurales plus étendues<sup>4</sup>.
- 3) L'importance de la décision pour la personne visée : Ce facteur a une « incidence significative » sur la détermination de l'étendue des garanties procédurales. « Plus la décision est importante pour la vie des personnes visées et plus ses répercussions grandes pour ces personnes, plus les protections procédurales requises seront rigoureuses. »<sup>5</sup>
- 4) Attentes légitimes d'une personne : « Si le demandeur s'attend légitimement à ce qu'une certaine procédure soit suivie, l'obligation d'équité exigera cette procédure. »<sup>6</sup> En d'autres termes, un administré est en droit de s'attendre à ce qu'un

#### IV. Contrôle judiciaire des actes de l'administration

organisme suive les règles de procédure que lui a imposé le législateur ou encore celles qu'il s'est lui-même imposées.

- 5) Choix de procédures que l'organisme fait lui-même : Ce facteur est particulièrement à considérer « quand la loi laisse au décideur la possibilité de choisir ses propres procédures ou quand l'organisme a une expertise dans le choix des procédures appropriées »<sup>7</sup>.
1. *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 22-28, [1999] A.C.S. no 39. Voir aussi : *Centre hospitalier Mont-Sinaï c. Québec (Ministre de la Santé et des services sociaux)*, [2001] 2 R.C.S. 281, par. 20 (j. Binnie et McLachlin), [2001] A.C.S. no 43; *Knight c. Indian Head School Sch. Div. No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, 669, [1990] A.C.S. no 26.
  2. *Chemin de fer Canadien Pacifique c. Vancouver*, [2006] 1 R.C.S. 227, par. 40, [2006] A.C.S. no 5; *Dupont c. Université du Québec à Trois-Rivières*, 2008 QCCA 2204, par. 32, [2008] J.Q. no 11732.
  3. *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 23, [1999] A.C.S. no 39. Voir aussi : *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, [2004] 2 R.C.S. 650, par. 6-7, [2004] A.C.S. no 45; *Knight c. Indian Head School Sch. Div. No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, 683, [1990] A.C.S. no 26; *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170, 1191, [1990] A.C.S. no 137.
  4. *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 24, [1999] A.C.S. no 39. Voir aussi : *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, [2004] 2 R.C.S. 650, par. 8, [2004] A.C.S. no 45; *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170, 1191, [1990] A.C.S. no 137.
  5. *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 25, [1999] A.C.S. no 39. Voir aussi : *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, [2004] 2 R.C.S. 650, par. 9, [2004] A.C.S. no 45.
  6. *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 26, [1999] A.C.S. no 39. Voir aussi : *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, [2004] 2 R.C.S. 650, par. 10, [2004] A.C.S. no 45, et la section III du présent fascicule.
  7. *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 27, [1999] A.C.S. no 39. Voir aussi : *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, [2004] 2 R.C.S. 650, par. 11, [2004] A.C.S. no 45.

## II. COMPOSANTES DE LA RÈGLE AUDI ALTERAM PARTEM

17. **Remarque préliminaire** – La présente section traite uniquement de la portée de la règle *audi alteram partem* puisque le fascicule 15 du présent ouvrage s'attarde au contenu de la seconde règle, soit *nemo iudex in sua causa*<sup>1</sup>. La règle *audi alteram partem* se décline en droits distincts de participation au processus décisionnel qui sont explicités ci-après.

1. Martine VALOIS, « L'indépendance et l'impartialité des organismes administratifs », dans *JurisClasseur Québec*, coll. « Droit public », *Droit administratif*, fasc. 15, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 19-47.

## A. Droit à l'avis préalable

18. **Principe** – Le droit à l'avis préalable est une composante essentielle de la règle *audi alteram partem*. En effet, l'administré doit savoir qu'une décision sera rendue contre lui avant le prononcé de celle-ci afin de lui permettre de faire valoir ses moyens adéquatement. C'est une obligation générale qui s'impose dès que les droits de l'administré sont menacés. Selon la Cour suprême, « 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 »<sup>1</sup>. Le but de l'avis consiste donc à ne pas prendre l'administré « par surprise »<sup>2</sup>. Même si l'administré sait qu'une enquête est en cours, un préjudice peut être subi par celui-ci en l'absence d'un avis spécifiant la teneur exacte de cette enquête<sup>3</sup>.

1. *Confederation Broadcasting (Ottawa) Ltd. c. C.R.T.C.*, [1971] R.C.S. 906, 925, [1971] A.C.S. no 72. Voir aussi : *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, 123, [2002] A.C.S. no 3; *Therrien (Re)*, [2001] 2 R.C.S. 3, par. 85, [2001] A.C.S. no 36; *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang du Canada)*, [1997] 3 R.C.S. 440, par. 56, [1997] A.C.S. no 83; *Kane c. Conseil d'administration de l'Université de Colombie-Britannique*, [1980] 1 R.C.S. 1105, 1119-1121, [1980] A.C.S. no 32.
2. *Confederation Broadcasting (Ottawa) Ltd. c. C.R.T.C.*, [1971] R.C.S. 906, 922 et suiv., [1971] A.C.S. no 72. Voir aussi : *Bell Canada c. Travailleurs en communications du Canada*, [1976] 1 C.F. 459, 476, [1975] A.C.F. no 150.
3. *Commissaire à la déontologie policière c. Bourdon*, J.E. 2000-1821, par. 58-60, [2000] J.Q. no 2963 (C.A.).

19. **Sources** – L'obligation d'avis préalable est consacrée dans diverses lois particulières au Québec<sup>1</sup>.

1. Notamment : *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3, art. 5, al. 1(1) et (2), 6, 100 et 129; *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2, art. 25, 31.16, 31.21.1, 31.26, 31.29, 31.39, 31.46, 46.12, 70.2, 70.11, 70.15, 115.11; *Règles de preuve et de procédure de la Commission d'accès à l'information*, RLRQ, c. A-2.1, r. 6, art. 15.

20. **Circonstances** – L'avis peut s'imposer autant dans le cadre de l'exercice d'une fonction quasi judiciaire qu'administrative. L'obligation d'aviser varie selon les circonstances du dossier et les conséquences que pourrait avoir la décision à être prise<sup>1</sup>.

1. *Cardinal c. Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, 659, [1985] A.C.S. no 78. Voir aussi : *Evans c. Canada*, [1997] 1 C.F. 405, [1996] A.C.F. no 1390; *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, 895-896, [1989] A.C.S. no 103.

21. **Contenu de l'avis** – Essentiellement, le décideur doit aviser l'administré :

- qu'une décision sera prise à son endroit;
- de l'objet de celle-ci;
- des raisons qui la sous-tendent ou des griefs, des reproches formulés à son égard<sup>1</sup>.

L'avis doit également contenir les éléments nécessaires pour permettre de présenter une défense valable<sup>2</sup>, ce qui signifie que la nature du grief doit y être exprimée clairement<sup>3</sup> et

#### IV. Contrôle judiciaire des actes de l'administration

que la gravité des sanctions possibles doit y apparaître, sauf si l'existence de ces sanctions est expressément prévue par la loi<sup>4</sup>. Toutefois, l'administré qui « demande un privilège prévu par la loi n'a pas le droit de connaître à l'avance la décision probable à moins que la loi ne l'exige ou que le tribunal administratif qui rend la décision ne consente à la révéler »<sup>5</sup>. Si des règles, directives ou principes particuliers sont applicables à la prise de la décision, l'avis doit aussi les préciser<sup>6</sup>. Finalement, celui-ci doit contenir le lieu et la date de l'audition et ne doit pas être trop vague<sup>7</sup>.

1. *Corriveau c. Régie des permis d'alcool*, J.E. 92-638, p. 12-26 (C.S.).
2. *Confederation Broadcasting (Ottawa) Ltd. c. C.R.T.C.* [1971] R.C.S. 906, 924-925, [1971] A.C.S. no 72. Voir aussi : *Motor Transport Board of Manitoba c. Purolator*, [1981] 2 R.C.S. 364, [1981] A.C.S. no 88.
3. *Confederation Broadcasting (Ottawa) Ltd. c. C.R.T.C.*, [1971] R.C.S. 906, 922 et suiv., [1971] A.C.S. no 72.
4. *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick*, [2002] 1 R.C.S. 249, par. 81, [2002] A.C.S. no 9. Voir aussi : *Compagnie de taxi Laurentides inc. c. Commission des transports du Québec*, 2009 QCCA 460, par. 68-71, [2009] J.Q. no 1872.
5. *C.R.T.C. c. CTV Television Network*, [1982] 1 R.C.S. 530, 546, [1982] A.C.S. no 24. Voir aussi : art. 5 L.j.a.
6. Art. 4, al. 1(4) L.j.a.; *In re North Coast Air Services Ltd. c. C.C.T.*, [1972] C.F. 390.
7. Art. 129 L.j.a.; *Syndicat des employés de Mont d'Youville (C.S.N.) c. Conseil des services essentiels*, [1989] R.J.Q. 340, p. 11-13 (C.S.). Voir aussi : *Habitat Ste-Foy (1982) Inc. c. Auclair*, [1985] C.S. 329, p. 4.

**22. Divulgaration de la preuve** – L'obligation d'avis préalable inclut celle de dévoiler la nature de la preuve détenue contre l'administré afin de lui permettre de la contrer<sup>1</sup>. La communication des éléments essentiels servant de base à la prise de la décision est obligatoire, même si certains sont secrets ou confidentiels<sup>2</sup>.

1. *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, 902 et suiv., [1989] A.C.S. no 103.
2. *Blais c. Basford*, [1972] C.F. 151, par. 9, [1972] A.C.F. no 11 (C.A.). Voir aussi : *Lazarov c. Secrétaire d'État*, [1973] C.F. 927, par. 25-26 (C.A.). Voir aussi *infra* n° 53 et suiv.

**23. Transmission de l'avis** – Il doit être signifié personnellement. La notification par courrier à la dernière adresse connue peut suffire selon certaines lois ou règles de procédure<sup>1</sup>. Si l'audition touche un grand nombre de personnes, la signification par avis public (par la voie des journaux ou sur un rôle d'audience, par exemple) pourrait être jugée suffisante.

1. *Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec*, RLRQ, c. J-3, r. 3, art. 18; *Règlement sur la procédure devant la Régie du logement*, RLRQ, c. R-8.1, r. 5, art. 16-17; *Règlement sur la preuve et la procédure devant la Commission des lésions professionnelles*, RLRQ, c. A-3.001, r. 12, art. 38-39.

**24. Destinataires** – L'avis doit être transmis à « toute personne intéressée » par la décision à être rendue, c'est-à-dire dont les droits sont susceptibles d'être affectés et qui aurait intérêt à participer à l'audition. Ainsi, l'obligation d'envoyer un avis préalable ne s'étend pas aux personnes indirectement touchées. C'est habituellement l'organisme qui détermine qui se qualifie à titre de personne intéressée dans le cadre d'une instance<sup>1</sup>.

1. *American Airlines, Inc. c. Canada (Competition Tribunal)*, [1988] A.C.F. no 1049 (C.A.), conf. par [1989] 1 R.C.S. 236, [1989] A.C.S. no 12.

25. **Délai de transmission** – L’avis doit être envoyé suffisamment d’avance pour permettre à l’administré de se préparer convenablement (assignation des témoins, élaboration de ses observations, etc.). Lorsqu’un délai est prévu dans une loi particulière, les décideurs l’interprètent rigoureusement<sup>1</sup>.

1. *Place St-Eustache c. St-Eustache*, [1975] C.A. 131, 133-134.

26. **Conséquence du défaut d’avis** – L’absence d’avis constitue une violation d’un principe de justice naturelle qui rend la décision invalide. Selon la Cour suprême, « [l]a 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 ». Si un administré n’a pas été entendu, il y a « présomption de préjudice » que le décideur doit renverser<sup>2</sup>.

1. *Cardinal c. Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, 661, [1985] A.C.S. no 78. Voir aussi à ce sujet: Suzanne COMTOIS, « Normes de contrôle judiciaire », dans *JurisClasseur Québec*, coll. « Droit public », *Droit administratif*, fasc. 10, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles; Paul DALY, « Contrôle de la légalité de l’administration », dans *JurisClasseur Québec*, coll. « Droit public », *Droit administratif*, fasc. 11, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles.
2. *Supermarchés Jean Labrecque c. Flamand*, [1987] 2 R.C.S. 219, 238, [1987] A.C.S. no 54. Voir aussi: *Place St-Eustache c. St-Eustache*, [1975] C.A. 131, 134.

27. **Exception** – Cependant, il n’y a pas violation de l’équité procédurale lorsque l’administré n’est pas pris par surprise, ce qui est notamment le cas si celui-ci a été informé autrement de la tenue de l’audition<sup>1</sup>.

1. *Desjardins c. Comité d’inspection professionnelle de l’Ordre des ingénieurs du Québec*, J.E. 89-1428, p. 28 (C.S.).

## B. Droit de faire valoir ses moyens

28. **Principe** – Une autre composante de l’équité procédurale est le droit de faire valoir ses moyens ou, plus simplement, le « droit de se faire entendre ». Quel que soit le véhicule procédural choisi, l’administré doit pouvoir faire valoir ses prétentions et ses arguments devant l’instance appelée à prendre une décision à son égard. Ce droit comporte plusieurs facettes:

### 1. Droit à une audition

29. **Portée du droit** – Sauf si une loi particulière le prévoit, il n’existe pas de droit strict de l’administré à une audition formelle (de vive voix, en personne), surtout si l’administré a eu l’occasion de faire valoir autrement ses moyens ou si le dossier du décideur contient déjà tous les éléments nécessaires à la prise d’une décision<sup>1</sup>.

1. *Baker c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 33 et 34, [1999] A.C.S. no 39. Voir aussi: *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, 685-686, [1990] A.C.S. no 26; *Komo Construction inc. c. Québec (Commission*

#### IV. Contrôle judiciaire des actes de l'administration

*des Relations de Travail du Québec*, [1968] R.C.S. 172, 175-177, [1967] A.C.S. no 92; *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, 230-235, [1985] A.C.S. no 11.

30. **Lois particulières** – Selon la *Loi sur la justice administrative*, une audition formelle n'est pas nécessaire lorsque l'autorité exerce une fonction administrative, mais c'est le cas lorsqu'elle exerce une fonction juridictionnelle<sup>1</sup>. De même, une telle audition est requise lorsqu'une violation de l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* est invoquée, surtout si une question de crédibilité est en jeu<sup>2</sup>. La *Charte des droits et libertés de la personne* prévoit aussi qu'une audition orale est nécessaire devant un coroner, un commissaire-enquêteur sur les incendies, une commission d'enquête ou un organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires<sup>3</sup>.

1. Art. 4, 5, 7, 10 L.j.a. Voir aussi : *Règles de preuve et de procédure de la Commission d'accès à l'information*, RLRQ, c. A-2.1, r. 6, art. 13; *Règles de preuve et de procédure de la Commission des relations du travail*, RLRQ, c. C-27, r. 3, art. 16.
2. *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, c. 44, art. 2e). Voir aussi : *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, 213-214, [1985] A.C.S. no 11.
3. *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12, art. 23 et 56.

31. **Discretion du décideur** – En cas de silence de la loi, le décideur possède la discrétion de décider si une audition formelle est nécessaire<sup>1</sup>.

1. *Therrien (Re)*, [2001] 2 R.C.S. 3, par. 88-89, [2001] A.C.S. no 36. Voir aussi : *Komo Construction inc. c. Québec (Commission des Relations de Travail du Québec)*, [1968] R.C.S. 172, 175, [1967] A.C.S. no 92.

32. **Critères** – L'exigence d'une telle audition sera moins rigoureuse si la décision est de nature purement administrative<sup>1</sup>. Une audition formelle a déjà été jugée nécessaire lorsqu'un nouvel argument est soumis au décideur hors de la présence des parties, afin de permettre une réplique<sup>2</sup>.

1. *Cardinal c. Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, [1985] A.C.S. no 78. Voir aussi : *Mitchell c. Crozier*, [1986] 1 C.F. 255.
2. *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282, 338, [1990] A.C.S. no 20. Voir aussi : *Syndicat de l'enseignement du Haut-Richelieu c. Veilleux*, J.E. 2002-811, par. 29, [2002] J.Q. no 528 (C.S.).

33. **Bénéficiaires** – Toute personne intéressée peut se faire entendre et faire valoir ses observations lors d'une audition ou de son équivalent<sup>1</sup>. Une personne est jugée intéressée si ses droits seront vraisemblablement affectés par la décision à être rendue<sup>2</sup>. Il est à noter que l'intérêt requis est supérieur à celui du public en général<sup>3</sup> et que le décideur peut entendre toute personne afin de vérifier son intérêt<sup>4</sup>. L'administré doit intervenir à temps pour manifester son intérêt à être entendu<sup>5</sup> et peut devoir motiver ou justifier son intervention, dans certaines circonstances, notamment lorsque qu'une condition ou un critère préalable est établi dans une loi particulière<sup>6</sup>.

#### Attention

En matière carcérale, un détenu doit normalement être entendu si une décision met en cause ses droits, intérêts ou privilèges<sup>7</sup>.



1. *C.N.C.P. Télécommunications c. Commission des services de télécommunication du gouvernement de l'Alberta*, [1983] 2 C.F. 425.
2. *Syndicat des employés du Centre hospitalier Robert Giffard c. Syndicat professionnel des infirmières et infirmiers du Québec (SPIIC)*, [1979] C.A. 323, [1979] J.Q. no 159. Voir aussi : *Association des réalisateurs de Radio-canada c. Sylvestre*, 2001 CanLII 9572, par. 45 et suiv., [2001] J.Q. no 987 (C.A.).
3. *Manitoba (Procureur général) c. Office national de l'énergie*, [1974] 2 C.F. 502, par. 66.
4. *Syndicat national des employés de l'Institut Doréa (C.S.N.) c. Conseil des services essentiels*, [1987] R.J.Q. 925 (C.S.).
5. *Murray c. Canada (Service correctionnel, Comité national chargé de l'examen des cas d'USD)*, [1996] 1 C.F. 247, 249, [1995] A.C.F. 1225.
6. *Morin c. Corporation de l'École Mission de l'Esprit-Saint*, J.E. 85-92 (C.A.).
7. *Cardinal c. Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643.

34. **Procédure** – Le décideur est maître de sa procédure<sup>1</sup>; sa façon de procéder à l'audition dépendra des circonstances et de la nature de la décision à être prise. Selon la Cour suprême, l'intensité des éléments d'équité dans la procédure « variera selon la situation dans le spectre administratif »<sup>2</sup>. Une audition écrite (*paper hearing*) peut être jugée suffisante en autant que l'administré ait eu l'occasion de faire valoir tous ses moyens. Cependant, la procédure demeure publique même lorsque l'audition est par écrit<sup>3</sup>. Le droit à une audition ne signifie pas d'avoir l'opportunité de choisir qui entendra ses représentations<sup>4</sup>.

1. *Therrien (Re)*, [2001] 2 R.C.S. 3, par. 88-89, [2001] A.C.S. no 36; *Komo Construction inc. c. Québec (Commission des Relations de Travail du Québec)*, [1968] R.C.S. 172, 176, [1967] A.C.S. no 92.
2. *Martineau c. Comité de discipline de l'institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602, 629, [1979] A.C.S. no 121.
3. *S.E.P.Q.A. c. Canada (C.C.D.P.)*, [1989] 2 R.C.S. 879, 940, [1989] A.C.S. no 103. Voir aussi : *Cardinal c. Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, [1985] A.C.S. no 78; *Mitchell c. Crozier*, [1986] 1 C.F. 255; *C.E.I.C. c. Lewis*, [1986] 1 C.F. 70.
4. *Dubé c. Cliche*, J.E. 2002-552, [2002] J.Q. no 427 (C.S.).

35. **Renonciation** – Les parties peuvent renoncer à la tenue d'une audience. Si une audition formelle est tenue, l'administré a le droit d'être présent. Néanmoins, s'il s'absente alors qu'avisé, il ne pourra pas invoquer qu'il y a eu violation de l'équité procédurale.

36. **Exception** – Quand un décideur bénéficie d'un large pouvoir discrétionnaire ou lorsque le processus d'examen est confidentiel, il est possible que l'obligation minimale d'équité ne comprenne pas le droit de présenter des observations<sup>1</sup>.

1. *Ultima Foods Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2013 CF 238, [2013] A.C.F. no 299.

## 2. Preuve

37. **Teneur de la preuve** – Il appartient à l'administré de présenter au décideur toute preuve probante et pertinente à son dossier. Le décideur, quant à lui, doit accepter « tout élément [...] susceptible d'éclairer le débat et d'avoir une influence sur l'issue de la contestation »<sup>1</sup>.

1. Patrice GARANT, Philippe GARANT et Jérôme GARANT, *Droit administratif*, 6<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, p. 283. Voir aussi : Patrice GARANT, Philippe

#### IV. Contrôle judiciaire des actes de l'administration

GARANT et Jérôme GARANT, *Précis de droit des administrations publiques*, 5<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2011, p. 634.

38. **Rôle du décideur** – Le décideur est donc maître de sa preuve et de sa procédure dans la mesure où il respecte les principes de justice naturelle<sup>1</sup>. Il peut jouer un rôle actif dans la recherche de la vérité<sup>2</sup>, en autant qu'il permette aux parties de contredire ou de commenter la preuve ainsi obtenue. Ainsi, il ne peut pas admettre une preuve à l'insu d'une partie ou une fois l'enquête close<sup>3</sup>.

1. Art. 4, 11, 12, 99 à 119 et 137 à 142 L.j.a.; *Règlement sur la preuve et la procédure de la Commission des lésions professionnelles*, RLRQ, c. A-3.001, r. 12, art. 26; *Therrien (Re)*, [2001] 2 R.C.S. 3, par. 88-89, [2001] A.C.S. no 36. Voir aussi : *Université du Québec à Trois-Rivières c. Larocque*, [1993] 1 R.C.S. 471, 489-490, [1993] A.C.S. no 23; *Komo Construction inc. c. Québec (Commission des Relations de Travail du Québec)*, [1968] R.C.S. 172, 176, [1967] A.C.S. no 92; *Kane c. Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique*, [1980] 1 R.C.S. 1105, 1112-1116, [1980] A.C.S. no 32; *MPI Moulin à papier de Portneuf inc. c. Sylvestre*, 2013 QCCA 889, par. 78, [2013] J.Q. no 4813; *Cascades Conversion c. Yergeau*, 2006 QCCA 464, par. 43, [2006] J.Q. no 3120; *Thibault c. Tribunal administratif du Québec*, J.E. 2003-1880, par. 80-81, [2003] J.Q. no 12569 (C.S.).
2. Art. 12 L.j.a.
3. *Pfizer Co. Ltd c. Sous-ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 456, 463, [1975] A.C.S. no 126. Voir aussi : *Québec (Ville de) c. Viau*, 2014 QCCS 736, par. 34-35.

39. **Sources du droit de la preuve** – La loi constitutive ou le règlement de preuve et de procédure (ou « règles de pratique ») du décideur ou de l'organisme peuvent contenir certaines règles particulières à cet égard. Ainsi, la *Loi sur la justice administrative* et certaines lois<sup>1</sup> contiennent des règles applicables à diverses institutions. Certaines de ces lois ou règles font directement référence au *Code de procédure civile*<sup>2</sup> en les adaptant ou en les écartant<sup>3</sup>. Le décideur peut donc s'en inspirer, le cas échéant<sup>4</sup>.

#### Attention

Le *Code de procédure civile* ne constitue pas une « source de droit supplétif obligatoire »<sup>5</sup>. Quant aux dispositions du *Code civil du Québec* relatives à la preuve, elles ne s'imposent pas non plus aux décideurs et ces derniers sont libres de ne pas les respecter<sup>6</sup>.

1. Art. 99-109, 128-142 L.j.a.; *Règlement sur la preuve, la procédure et la pratique du Comité de déontologie policière*, RLRQ, c. P-13.1, r. 2.1, art. 25; *Règles de preuve et de procédure de la Commission d'accès à l'information*, RLRQ, c. A-2.1, r. 6, art. 22; *Règlement sur la preuve et la procédure de la Commission des lésions professionnelles*, RLRQ, c. A-3.001, r. 12, art. 28; *Règles de preuve et de procédure de la Commission des relations du travail*, RLRQ, c. C-27, r. 3, art. 30; *Règles de procédure et de pratique du commissaire de l'industrie de la construction*, c. R-20, r. 12, art. 38.
2. RLRQ, c. C-25.
3. Art. 11 L.j.a.; *Règlement sur la preuve et la procédure de la Commission des lésions professionnelles*, RLRQ, c. A-3.001, r. 12, art. 2.
4. *MPI Moulin à papier de Portneuf inc. c. Sylvestre*, 2013 QCCA 889, par. 78, [2013] J.Q. no 4813; *Thibault c. Tribunal administratif du Québec*, J.E. 2003-1880, par. 80 et suiv., [2003] J.Q. no 12569 (C.S.).

5. *Cascades Conversion Inc. c. Yergeau*, 2006 QCCA 464, par. 65, [2006] J.Q. no 3120; *Association des déménageurs de bâtiments du Québec inc. c. Commission de la construction du Québec*, 2014 QCCA 433, par. 58.
6. Art. 11 L.j.a. Voir aussi : *Brière c. Laberge*, [1985] R.D.J. 599, p. 7-8, [1985] J.Q. no 674 (C.A.); *Guay c. Cité de Shawinigan*, [1979] C.A. 315, p. 4 (j. Masson).

#### a) Admissibilité de la preuve

40. **Principe** – Le décideur doit permettre l’administration de toute preuve pertinente au litige<sup>1</sup>. En cas d’objection à la preuve, il doit permettre aux parties d’effectuer des représentations. Lorsqu’il maintient une objection à la preuve, il n’y aura pas violation de l’équité procédurale, à moins que cela ait un impact réel sur l’équité du procès<sup>2</sup>. Le décideur doit donc faire preuve de prudence lorsqu’il tranche des objections et doit s’en tenir à ses propres règles d’admissibilité de la preuve. S’il n’est pas tenu de respecter les articles 2857 à 2874 du *Code civil du Québec*, il peut s’en inspirer. Cependant, il doit « même d’office, rejeter tout élément de preuve qui porte atteinte aux droits et libertés fondamentaux et dont l’utilisation est susceptible de déconsidérer l’administration de la justice »<sup>3</sup>.

#### Attention

L’utilisation d’une preuve en violation du secret professionnel est réputée déconsidérer l’administration de la justice<sup>4</sup>.

1. *MPI Moulin à papier de Portneuf inc. c. Sylvestre*, 2013 QCCA 889, par. 75-93, [2013] J.Q. no 4813.
2. *Université du Québec à Trois-Rivières c. Larocque*, [1993] 1 R.C.S. 471, 490-491, [1993] A.C.S. no 23; *Deschênes c. Valeurs mobilières Banque Laurentienne*, 2010 QCCA 2137, par. 72, [2010] J.Q. no 12145. Voir aussi : *UAP inc. c. Clément*, 2014 QCCS 189, par. 54, 63, 87; *E.B. c. CSSS A*, 2014 QCTAQ 05998, par. 43 à 47.
3. Art. 2858, al. 1 C.c.Q. Voir aussi : *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (1982, R.-U., c. 11)], art. 24(2); art. 11, al. 1 L.j.a.; *R. c. Grant*, [1993] 3 R.C.S. 223, 257-261, [1993] A.C.S. no 98; *R. c. Collins*, [1987] 1 R.C.S. 265, par. 31-42, [1987] A.C.S. no 15; *Phoeng c. Québec (Ministre de la Solidarité sociale)*, J.E. 2003-167, par. 6 et suiv., [2002] J.Q. no 5691 (C.S.).
4. Art. 2858, al. 2 C.c.Q. Voir aussi : *Code des professions*, RLRQ, c. C-26, art. 60.4; art. 11, al. 2 L.j.a.

41. **Sanction** – Si le décideur refuse d’entendre une preuve jugée pertinente, il y aura violation de la règle *audi alteram partem* sans qu’il soit nécessaire de spéculer sur l’impact de cette décision quant à la décision finale<sup>1</sup>. En cas de doute, il sera toujours moins attentatoire aux droits des parties d’accepter sous réserve une preuve non pertinente que d’en rejeter une qui le serait. Le décideur doit aussi prendre garde de ne pas « préjuger » de la preuve avant de la rejeter, mais plutôt tenter d’en vérifier le contenu avant de se prononcer sur sa pertinence<sup>2</sup>.

1. Voir : Paul DALY, « Contrôle de la légalité de l’administration », dans *JurisClasseur Québec*, coll. « Droit public », *Droit administratif*, fasc. 11, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles; Patrick FERLAND, « Contrôle des décisions discrétionnaires », dans *JurisClasseur Québec*, coll. « Droit public », *Droit administratif*, fasc. 12, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles.
2. *UAP inc. c. Clément*, 2014 QCCS 189, par. 64.

#### IV. Contrôle judiciaire des actes de l'administration

##### b) *Connaissance d'office et expertise du décideur*

42. **Principe** – Certains faits n'ont pas besoin d'être prouvés devant le décideur, car celui-ci en a une « connaissance d'office ». Cette connaissance inclut le droit applicable et sa propre jurisprudence<sup>1</sup>. Comme il s'agit en principe d'un tribunal spécialisé, sa connaissance d'office est plus vaste que celle d'un tribunal ordinaire. Il peut ainsi puiser dans sa propre expérience ou expertise afin de rendre une décision dans son champ de compétence spécialisé<sup>2</sup>. Cependant, le décideur ne doit jamais se livrer à une enquête personnelle ou rencontrer un témoin à l'insu des parties. Il peut toutefois effectuer ses propres recherches juridiques et n'est pas obligé de se limiter à ce que les parties lui présentent, surtout lorsqu'une partie n'est pas représentée et ne fournit pas d'autorités au soutien de ses prétentions. Enfin, il peut consulter des ouvrages spécialisés dans la mesure où il ne les utilise pas pour réfuter directement la preuve d'expert d'une partie. En cas de doute, le décideur devrait être prudent et permettre aux parties de défendre leur preuve ou de commenter toute nouvelle règle de droit introduite au dossier<sup>3</sup>.

##### Attention

Il ne peut toutefois pas puiser dans les faits provenant d'un autre dossier, sauf s'il en avise préalablement les parties et leur permet d'en commenter ou réfuter la substance<sup>4</sup>. Le décideur doit aussi se méfier de baser sa décision sur une preuve autre que celle présentée par les parties, même si celle-ci est fiable ou non contredite.

1. *Laval (Ville) c. Urman*, [1996] R.J.Q. 2184, p. 22, [1996] J.Q. no 3401 (C.A.).
2. Art. 140 et 141 L.j.a.; *Règlement sur la preuve et la procédure de la Commission des lésions professionnelles*, RLRQ, c. A-3.001, r. 12, art. 26. Voir aussi: *Cité de Ste-Foy c. Société immobilière Enic*, [1967] R.C.S. 121, 125-126, [1966] A.C.S. no 76; *Québec (Procureur général) c. Dumont*, 2004 CanLII 13803, par. 29, [2004] J.Q. no 6526 (C.A.); *Québec (Procureur général) c. Restaurants et motels Châtelaine international Ltée*, [1977] C.A. 454, 459; *Tétreault c. De Michele*, 2004 CanLII 47982, par. 38-39, [2004] J.Q. no 13595 (C.S.).
3. *Règlement sur la preuve, la procédure et la pratique du Comité de déontologie policière*, RLRQ, c. P-13.1, r. 2.1, art. 35; *Règlement sur la preuve et la procédure de la Commission des lésions professionnelles*, RLRQ, c. A-3.001, r. 12, art. 27.
4. Art. 142 L.j.a.; *Kane c. Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique*, [1980] 1 R.C.S. 1105, 1113-1114, [1980] A.C.S. no 32. Voir aussi: *Pfizer Company Ltd. c. Sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accusé*, [1977] 1 R.C.S. 456, 463, [1975] A.C.S. no 126. Voir par contre: *Règlement sur la preuve et la procédure de la Commission des lésions professionnelles*, RLRQ, c. A-3.001, r. 12, art. 29; *Centre de santé et de services sociaux Alphonse-Desjardins c. Boulet*, 2013 QCCS 6444, par. 44-47.

##### c) *Ouï-dire*

43. **Principe** – La preuve par ouï-dire est admissible devant un décideur administratif<sup>1</sup>.

1. Art. 11 et 137 L.j.a.; *Règlement sur la preuve, la procédure et la pratique du Comité de déontologie policière*, RLRQ, c. P-13.1, r. 2.1, art. 26. Voir aussi: *Journal de Montréal c. Syndicat des travailleurs de l'information du Journal de Montréal*, J.E. 95-87, p. 13-16, [1994] J.Q. no 999 (C.A.); *D.M. c. Québec (Procureur général)*, 2011 CanLII 76322, par. 12, 2011 LNQCTAQ 277.

44. **Nuance** – Le décideur doit toutefois permettre à l'autre partie de contredire une telle preuve<sup>1</sup>. Dans l'éventualité où le décideur n'offrirait pas cette possibilité, il pourrait y avoir violation des principes de justice naturelle et ouverture au contrôle judiciaire de la décision ainsi rendue<sup>2</sup>. La pertinence demeure évidemment la règle et le décideur doit toujours garder en tête les critères de nécessité, fiabilité, exactitude et la faible valeur probante d'une telle preuve.

1. *Kane c. Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique*, [1980] 1 R.C.S. 1105, 1112-1116, [1980] A.C.S. no 32.
2. Art. 137 à 142 L.j.a. Voir aussi : *Thibault c. Tribunal administratif du Québec*, REJB 2003-47695, par. 84, [2003] J.Q. no 12569 (C.S.). Voir aussi : Paul DALY, « Contrôle de la légalité de l'administration », dans *JurisClasseur Québec*, coll. « Droit public », *Droit administratif*, fasc. 11, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles.

#### d) *Audition de la preuve et collégialité*

45. **Principe** – Le décideur a l'obligation d'entendre les parties et seuls les membres de la formation qui ont entendu la preuve peuvent participer au processus décisionnel, car « celui qui décide doit avoir entendu »<sup>1</sup>. Le juge Louis-Philippe Pigeon résumait ainsi cette règle : « aucun membre qui n'a pas entendu la preuve au complet ne peut valablement participer à la décision »<sup>2</sup>. Celle-ci s'applique lorsque le membre « décide vraiment »<sup>3</sup> et, en cas de non-respect, la renonciation des parties à invoquer le défaut n'y change rien, car la compétence du décideur en est véritablement entachée<sup>4</sup>. L'administré peut invoquer la violation de cette règle même s'il ne s'est pas opposé à une substitution de décideur plus tôt<sup>5</sup>.

#### **Attention**

Une loi particulière peut prévoir qu'une personne qui n'a pas pris part à l'audience puisse tout de même participer à la prise de décision<sup>6</sup>.

1. *Mehr c. The Law Society of Upper Canada*, [1955] R.C.S. 344, 351. Voir aussi : *Règles de preuve et de procédure de la Commission d'accès à l'information*, RLRQ, c. A-2.1, r. 6, art. 27.
2. *Grillas c. M.M.I.*, [1972] R.C.S. 577, 594, [1971] A.C.S. no 133.
3. *Ruffo c. Conseil de la Magistrature*, [1989] n° AZ-89021350, p. 13-15, [1989] J.Q. no 1435 (C.S.), conf. expressément par J.E. 92-1063 (C.A.).
4. *S.T.G., section locale 333 c. Prince Rupert Grain Ltd.*, [1987] 3 C.F. 479, 490, [1987] A.C.F. no 442. Voir aussi : Paul DALY, « Contrôle de la légalité de l'administration », dans *JurisClasseur Québec*, coll. « Droit public », *Droit administratif*, fasc. 11, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles.
5. *Beauregard c. Commission de la fonction publique*, J.E. 87-1034 (C.A.).
6. Art. 145 à 158 L.j.a. Voir aussi : *C.R.T.C. c. C.T.V. Television Network*, [1982] 1 R.C.S. 530, 549, [1982] A.C.S. no 24.

### 3. *Langue*

46. **Principe** – Le droit à l'assistance d'un interprète est une composante implicite du droit de l'administré de faire valoir ses moyens, car celui-ci doit non seulement pouvoir

#### IV. Contrôle judiciaire des actes de l'administration

comprendre la teneur de l'audience, mais aussi se faire comprendre par le décideur et les autres parties lorsqu'il s'exprime.

##### Attention

Ce droit ne semble pas profiter aux personnes morales<sup>1</sup>.

1. *116485 Canada c. Régie des permis d'alcool*, [1991] R.J.Q. 1655, p. 33, [1991] J.Q. no 5101 (C.S.). Voir aussi : *Restaurant Diana Inc. c. Régie des permis d'alcool*, J.E. 89-344, p. 5-6 (C.S.).

47. **Langues officielles** – Un justiciable peut choisir d'utiliser le français ou l'anglais pour s'exprimer, et ce, par écrit ou oralement, devant tout décideur au Québec<sup>1</sup>. Dans les cas où le justiciable demande à l'État que toute correspondance officielle à son intention soit rédigée en anglais, la date de notification de la traduction anglaise doit être considérée comme le point de référence pour la computation de tout délai<sup>2</sup>.

1. *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.), art. 133. Voir aussi : *Québec (Procureur général) c. Blaikie*, [1979] 2 R.C.S. 1016, 1028-1030, [1979] A.C.S. no 85. Voir aussi : *Règlement sur la preuve, la procédure et la pratique du Comité de déontologie policière*, RLRQ, c. P-13.1, r. 2.1, art. 33.
2. *C. L. c. S.A.A.Q.*, 2014 QCTAQ 02386, par. 77.

48. **Sources législatives** – L'article 2g) de la *Déclaration canadienne des droits* consacre ce droit au niveau fédéral. Au niveau provincial, c'est par le biais de l'article 14 de la *Charte canadienne des droits et libertés* que la Cour suprême a décidé d'étendre ce droit aux tribunaux administratifs<sup>1</sup>.

1. *R. c. Tran*, [1994] 2 R.C.S. 951, 961, [1994] A.C.S. no 16.

49. **Demande** – Pour bénéficier du droit à l'assistance d'un interprète, il faut que l'administré le requière et cette requête pourra être contestée, voire refusée, si elle est faite de mauvaise foi<sup>1</sup>.

1. *Restaurant Diana Inc. c. Régie des permis d'alcool*, J.E. 89-344, p. 7-8 (C.S.).

#### 4. Enregistrement

50. **Principe** – Le droit à l'enregistrement des débats est prévu dans certaines lois particulières ou règles de pratique ou de procédure<sup>1</sup>.

1. Art. 135 L.j.a.; *Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec*, RLRQ, c. J-3, r. 24, art. 31; *Règlement sur la preuve, la procédure et la pratique du Comité de déontologie policière*, RLRQ, c. P-13.1, r. 2.1, art. 22; *Règles de preuve et de procédure de la Commission d'accès à l'information*, RLRQ, c. A-2.1, r. 6, art. 26; *Règlement sur la preuve et la procédure de la Commission des lésions professionnelles*, RLRQ, c. A-3.001, r. 12, art. 18; *Règles de preuve et de procédure de la Commission des relations du travail*, RLRQ, c. C-27, r. 3, art. 31; *Règlement sur la procédure devant la Régie du logement*, RLRQ, c. R-8.1, r. 5, art. 39.1-39.4.

51. **Sanction** – L'absence d'enregistrement ne viole pas les principes de justice naturelle en autant que le dossier soumis à un tribunal d'appel ou de révision soit suffisamment complet pour permettre de prendre une décision<sup>1</sup>.

1. *Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 301 c. Montréal (Ville)*, [1997] 1 R.C.S. 793, 842, [1997] A.C.S. no 39. Voir aussi : *Volailles Grenville Inc. c. Syndicat national de l'automobile, de l'aérospatiale, du transport et des autres travailleuses et travailleurs du Canada (T.C.A.-Canada)*, J.E. 2004-758, par. 35-37, [2004] J.Q. no 2618 (C.A.).

## 5. Contenu de la décision

52. **Principe** – Le décideur doit se prononcer « au moins implicitement » sur tous les moyens soumis par les parties<sup>1</sup>. Autrement, il pourrait s'agir d'un refus d'exercer sa compétence<sup>2</sup>. Par contre, il ne doit trancher que les questions dont il est saisi<sup>3</sup> et il ne peut fonder sa décision que sur la preuve administrée devant lui ou en se basant sur ses propres constatations et analyses<sup>4</sup>.

1. Art. 4, 13 et 142 L.j.a.; *Règlement sur la preuve, la procédure et la pratique du Comité de déontologie policière*, RLRQ, c. P-13.1, r. 2.1, art. 34. Voir aussi : *Commission de l'industrie de la construction c. Ciment indépendant inc.*, [1975] C.A. 672; *Greenwood c. Commission des relations du travail*, 2013 QCCS 5831, par. 29-32. Voir aussi *infra* nos 87-91.
2. *Gilles c. T.A.Q.*, J.E. 2001-927, par. 12 et suiv., [2001] J.Q. no 1088 (C.S.). Voir aussi : Paul DALY, « Contrôle de la légalité de l'administration », dans *JurisClasseur Québec*, coll. « Droit public », *Droit administratif*, fasc. 11, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles; Patrick FERLAND, « Contrôle des décisions discrétionnaires », dans *JurisClasseur Québec*, coll. « Droit public », *Droit administratif*, fasc. 12, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles.
3. *Gélinas c. Dorais*, J.E. 98-340 (C.S.).
4. *Fafard c. Commission d'enquête sur la sureté du Québec*, J.E. 98-1618, p. 9-10 (C.A.). Voir aussi *supra* n° 42.

## C. Droit à la communication de la preuve

53. **Principe** – La règle *audi alteram partem* implique que le justiciable reçoive communication des éléments de preuve de son dossier détenus par le décideur, c'est-à-dire tout ce qui est nécessaire afin qu'il soit suffisamment informé de l'affaire<sup>1</sup>.

1. *Kane c. Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique*, [1980] 1 R.C.S. 1105, 1116-1117, [1980] A.C.S. no 32. Voir aussi *supra* n° 22.

54. **Portée du droit** – L'administré doit connaître tous les éléments de preuve qui pourraient être invoqués contre lui afin de pouvoir se défendre adéquatement<sup>1</sup>. Un résumé de dossier peut être jugé suffisant<sup>2</sup>. La Cour suprême a décidé qu'en matière d'extradition, l'équité procédurale n'exige pas que le décideur communique à l'administré tous les documents susceptibles d'avoir influencé sa décision de l'extrader, en autant qu'il révèle de manière suffisante la preuve dont il dispose contre lui et qu'il lui donne la possibilité de répondre à celle-ci<sup>3</sup>. Plus récemment, le plus haut tribunal du pays a confirmé qu'une décision rendue en tenant compte de renseignements non communiqués au détenu et

#### IV. Contrôle judiciaire des actes de l'administration

transférant ce dernier dans un pénitencier à sécurité plus élevée est illégale puisqu'elle ne respecte pas l'équité procédurale<sup>4</sup>.

1. *Ruby c. Canada (Solliciteur général)*, [2002] 4 R.C.S. 3, par. 40, [2002] A.C.S. no 73.
2. *Banque nationale du Canada c. Canada (Ministre du Travail)*, [1997] 3 C.F. 727, par. 23 et suiv., [1997] A.C.F. no 899.
3. *Sriskandarajah c. États-Unis d'Amérique*, [2012] 3 R.C.S. 609, par. 28-30, [2012] A.C.S. no 70.
4. *Établissement de Mission c. Khela*, 2014 CSC 24, [2014] 1 R.C.S. 502, par. 92.

55. **Limites** – Le droit à la communication de la preuve ne s'étend pas aux documents publics<sup>1</sup> ni aux documents autrement accessibles<sup>2</sup>. Il n'inclut pas non plus de communiquer tout le contenu d'un rapport confidentiel<sup>3</sup>. D'ailleurs, certaines lois particulières<sup>4</sup> ou règles de pratique et de procédure prévoient que le décideur peut restreindre ou interdire la divulgation, la publication ou la diffusion de documents ou renseignements confidentiels qui lui ont été transmis, notamment afin de protéger la vie privée<sup>5</sup> ou dans l'intérêt public<sup>6</sup>. En tout temps, il a le devoir d'assurer d'office le secret professionnel<sup>7</sup> ou le privilège de l'informateur de police<sup>8</sup>.

1. *Shulman c. Commission d'arbitrage pour la protection du patrimoine résidentiel*, J.E. 86-161, p. 18-19 (C.S.).
2. *Johns Manville International Inc. c. Sous-ministre M.R.N.*, [1999] 3 C.F. 95, par. 56, [1999] A.C.F. no 353.
3. *Lazarof c. Canada (Secrétaire d'État)*, [1973] C.F. 927, par. 25-26.
4. Art. 4 à 6, 114 et 138 L.j.a. Voir aussi: *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), c. C-5, art. 37 et 39.
5. *Loi sur l'accès aux documents d'organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ, c. A-2.1, art. 29.1.
6. *Carey c. Ontario*, [1986] 2 R.C.S. 637, par. 79 et suiv., [1986] A.C.S. no 74. Voir aussi: art. 308 C.p.c.
7. *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12, art. 9.
8. *Latulippe c. Tribunal des professions*, [1995] R.J.Q. 550 (C.S.), conf. par J.E. 98-1367, [1998] J.Q. no 1866 (C.A.).

56. **Matière administrative** – La teneur de l'obligation de communication de dossier peut varier selon les circonstances ou l'évolution du processus décisionnel<sup>1</sup>. L'administré a le droit de connaître tous les éléments qui fondent la décision à être rendue contre lui<sup>2</sup>.

1. *Belzile c. Régie de l'assurance-maladie du Québec*, J.E. 2001-1150, p. 5-6, [2001] J.Q. no 1109 (C.S.).
2. *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, [2008] 2 R.C.S. 326, par. 58, [2008] A.C.S. no 39. Voir aussi: *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, par. 121-128, [2002] A.C.S. no 3; *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, par. 60-64, [1985] A.C.S. no 11.

57. **Matière disciplinaire** – Les règles de divulgation de la preuve émanant du droit criminel peuvent aussi s'appliquer, en les adaptant, à la preuve détenue par le décideur en matière disciplinaire<sup>1</sup>.

1. *May c. Établissement Ferndale*, [2005] 3 R.C.S. 809, par. 91-93, [2005] A.C.S. no 84. Voir aussi: *R. c. Stinchcombe*, [1991] 3 R.C.S. 326, 328, [1991] A.C.S. no 83; *Millette c. Comité de déontologie policière*, [1995] R.J.Q. 862, [1995] J.Q. no 3470 (C.S.).



**58. Sanction** – Si le décideur ne remplit pas son obligation de communication de la preuve, le justiciable doit en faire la demande à la première occasion<sup>1</sup>. Une décision peut être annulée si le décideur n'a pas correctement rempli cette obligation<sup>2</sup>.

1. *Gagné c. Autorité des marchés financiers*, 2008 QCCA 1566, par. 69, [2008] J.Q. no 7830.
2. *May c. Établissement Ferndale*, [2005] 3 R.C.S. 809, par. 91-92, [2005] A.C.S. no 84. Voir aussi : *Radulesco c. Commission des droits de la personne*, [1984] 2 R.C.S. 407, 410, [1984] A.C.S. no 48.

#### **D. Droit au contre-interrogatoire**

**59. Principe** – La loi doit prévoir le droit au contre-interrogatoire, sinon il est présumé ne pas exister<sup>1</sup>.

1. Art. 132, al. 2 et 133 L.j.a. Voir aussi : *Innisfil Township c. Vespra Township*, [1981] 2 R.C.S. 145, 168-175, [1981] A.C.S. no 73; *Irvine c. Canada (Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1987] 1 R.C.S. 181, par. 78, [1987] A.C.S. no 7.

**60. Nécessité** – Le contre-interrogatoire ne sera pas jugé nécessaire s'il n'apporte rien de neuf au litige<sup>1</sup>, si la crédibilité des témoins n'est pas en jeu ou si la preuve n'est pas contradictoire<sup>2</sup> ou si l'administré peut faire valoir sa position autrement<sup>3</sup>.

1. *Soccio c. Régie des alcools du Québec*, [1972] C.A. 283.
2. *Armstrong c. Canada (Commissaire GRC)*, [1998] 2 C.F. 666, [1998] A.C.F. no 42 (C.A.).
3. *Gerle Gold c. Golden Resources*, [2001] 1 C.F. 647, [2000] A.C.F. no 1650 (C.A.).

**60.1 Moment** – L'équité procédurale ne garantit toutefois pas le droit de choisir le moment de contre-interroger<sup>1</sup>.

1. *Beaulieu c. Charbonneau*, 2013 QCCS 4629, par. 43.

**61. Délai** – S'il est permis, le décideur doit accorder un délai suffisant à la partie pour s'y préparer et y procéder au contre-interrogatoire<sup>1</sup>.

1. *Cascades Conversion Inc. c. Yergeau*, 2006 QCCA 464, par. 63, [2006] J.Q. no 3120.

**62. Négation du droit** – En matière administrative, le droit au contre-interrogatoire ne sera pas nécessairement respecté si les procédures n'ont pas de conséquences sur les individus en cause<sup>1</sup>. Par contre, le fait pour un décideur d'empêcher une partie de contre-interroger la partie adverse sur des éléments de son témoignage constitue une atteinte aux principes de justice naturelle<sup>2</sup>.

1. *Irvine c. Canada (Pratiques restrictives du commerce)*, [1987] 1 R.C.S. 181, 231, [1987] A.C.S. no 7.
2. *E.B. c. CSSS A*, 2014 QCTAQ 05998, par. 66 à 73.

**63. Choix de l'administré** – Si l'administré se voit accorder le droit au contre-interrogatoire, mais ne s'en prévaut pas, la procédure ainsi suivie ne violera pas les principes de justice fondamentale<sup>1</sup>.

#### IV. Contrôle judiciaire des actes de l'administration

1. *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Chiarelli*, [1992] 1 R.C.S. 711, 742-747, [1992] A.C.S. no 27.

#### E. Droit à une remise

64. **Principe** – Le droit d'une partie de demander une remise est consacré dans certaines lois particulières<sup>1</sup>.

1. Art. 6, 116 et 134 L.j.a.; *Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec*, RLRQ, c. J-3, r. 3, art. 19; *Règlement sur la preuve, la procédure et la pratique du Comité de déontologie policière*, RLRQ, c. P-13.1, r. 2.1, art. 13; *Règles de preuve et de procédure de la Commission d'accès à l'information*, RLRQ, c. A-2.1, r. 6, art. 17; *Règlement sur la preuve et la procédure de la Commission des lésions professionnelles*, RLRQ, c. A-3.001, r. 12, art. 17; *Règles de preuve et de procédure de la Commission des relations du travail*, RLRQ, c. C-27, r. 3, art. 22-24; *Règlement sur la procédure devant la Régie du logement*, RLRQ, c. R-8.1, r. 5, art. 28-29.

65. **Exercice de la discrétion** – La décision d'accorder une remise relève de la discrétion du décideur<sup>1</sup>. Il doit sopeser les objectifs de célérité et d'efficacité de la justice administrative avec le droit de l'administré de faire valoir ses moyens. La demande devrait donc être acceptée chaque fois que le refus entraînerait un préjudice sérieux ou irréparable à la partie qui la présente<sup>2</sup>. Par contre, le décideur pourrait refuser une remise :

- en cas d'abus<sup>3</sup>;
- malgré l'existence d'un recours parallèle<sup>4</sup>, sauf s'il s'agit d'un recours en Cour supérieure<sup>5</sup>;
- si la partie requérante a été fautive, négligente ou insouciante dans la préparation de son dossier en vue de l'audition<sup>6</sup>;
- si la partie n'a pas été diligente bien qu'un délai raisonnable lui ait été accordé<sup>7</sup>;
- en cas d'urgence<sup>8</sup>.

#### Attention

En 2013, le Tribunal administratif du Québec s'est doté d'orientations institutionnelles en matière de remise. Ainsi, la partie qui dépose une demande moins de 45 jours avant l'audience doit démontrer au Tribunal des motifs sérieux afin que ce dernier y consente<sup>9</sup>.

1. *Prassad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 1 R.C.S. 560, 568-578, [1989] A.C.S. no 25. Voir aussi : *Quadrisart Canada Ltée c. Commission des relations du travail*, 2007 QCCS 113, par. 23, [2007] J.Q. no 256.
2. *Syndicat national des employés de l'Hôpital Charles-Lemoyne (C.S.N.) c. Conseil des services essentiels*, [1989] n° AZ-86021361, J.E. 86-0771, p. 15-16, [1986] J.Q. no 2761 (C.S.). Voir aussi : *Mailloux c. Commission des relations du travail*, 2008 QCCS 571, EYB 2008-129834, par. 28, [2008] J.Q. no 1051 (C.S.).
3. *Gauthier c. Comité de discipline de l'ordre des comptables agréés du Québec*, J.E. 87-124 (C.A.). Voir aussi : *Québec (Société de l'assurance automobile du Québec) c. Québec (Tribunal administratif du Québec)*, 2005 CanLII 36645, [2005] J.Q. no 14629 (C.S.); *Choinière c. Comité d'inspection professionnelle*, J.E. 99-2176, [1999] J.Q. no 4365 (C.S.).

4. *Prasad c. Canada (M.E.I.)*, [1989] 1 R.C.S. 560, 570-573, [1989] A.C.S. no 25. Voir aussi : *Canada (M.E.I.) c. Lundgren*, [1993] 1 C.F. 187, par. 14, [1992] A.C.F. no 872.
5. *Méhot c. Québec (T.A.Q.)*, 2002 CanLII 13458, par. 28-30, [2002] J.Q. no 6097 (C.S.).
6. *Pigott Construction Ltd. c. United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America*, 39 D.L.R. (3d) 311, par. 23, [1973] S.J. No. 408 (C.A.).
7. *Guimond c. Commission des relations du travail*, 2006 QCCA 151, par. 6, [2006] J.Q. no 905. Voir aussi : *Léger c. Comité administratif du barreau du Québec*, 2003 CanLII 30441, par. 19-23, [2003] J.Q. no 244 (C.S.).
8. *Wardair Canada Ltd. c. Commission canadienne des transports*, [1973] C.F. 597, par. 4.
9. *111966 Canada inc. c. Ville de Montréal*, 2014 QCTAQ 01564, par. 24 à 27.

66. **Révision** – La décision peut être révisée en appel si elle a pour conséquence de priver une partie de l'exercice d'un droit<sup>1</sup>.

1. *Barrette c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 121, 125, [1976] A.C.S. no 59. Voir aussi : *Pruneau c. Chartier*, [1973] C.S. 736, 738.

## F. Droit à la représentation par avocat

67. **Principe** – Le droit à la représentation par avocat n'est pas un droit absolu<sup>1</sup> : le décideur peut le refuser à une partie si elle est en mesure de faire valoir ses moyens autrement. Il s'agit là d'un pouvoir discrétionnaire qui doit s'exercer en fonction des circonstances et de la nature du litige<sup>2</sup>.

1. *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Christie*, 2007 CSC 21, par. 26, [2007] 1 R.C.S. 873, [2007] A.C.S. no 21. Voir aussi : *Deghani c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] 1 R.C.S. 1053, 1077, [1993] A.C.S. no 38.
2. *Quadrisart Canada Ltée c. Commission des relations du travail*, 2007 QCCS 113, par. 23, [2007] J.Q. no 256; *McCarthy c. M.E.I.*, [1979] 1 C.F. 121, par. 13-14 (C.A.).

68. **Exercice de la discrétion** – Selon la Cour fédérale, le décideur administratif saisi d'une requête relative au droit à un avocat doit, notamment, considérer les cinq facteurs suivants dans l'exercice de sa discrétion : circonstances de l'espèce, nature du dossier, sa gravité, sa complexité et l'aptitude de l'administré à comprendre la cause et à présenter sa défense<sup>1</sup>.

1. *Tremblay c. Établissement Laval*, [1987] 3 C.F. 73, par. 4, [1987] A.C.F. no 321; *Howard c. Établissement de Stony Mountain*, [1984] 2 C.F. 642.

69. **Nécessité** – Dans certaines circonstances, la représentation par avocat peut s'imposer afin de respecter l'équité procédurale, par exemple lorsque le litige est plus complexe ou que les conséquences de la décision sont particulièrement importantes pour l'administré<sup>1</sup>.

1. *L'Heureux c. Québec (Procureur général)*, J.E. 81-434, p. 12-14, [1981] J.Q. no 138 (C.A.). Voir aussi : *Smith c. Fort Saskatchewan Correctional Center*, 48 Admin. L.R. (3d) 153, par. 30, [2002] A.J. No. 1472 (Q.B.); *Tremblay c. Établissement Laval*, [1987] 3 C.F. 73, par. 14-15, [1987] A.C.F. no 321; *Pruneau c. Chartier*, [1973] C.S. 736, 740.

70. **Lois particulières** – Le droit à l'assistance d'un avocat est aussi prévu dans diverses lois particulières<sup>1</sup>. Au Québec, l'article 34 de la *Charte québécoise des droits et libertés*

#### IV. Contrôle judiciaire des actes de l'administration

de la personne prévoit que le droit à l'avocat s'impose devant tout « tribunal », ce dernier terme étant expressément défini à l'article 56 de cette même Charte.

1. Art. 12, 102 à 104 L.j.a.; *Règlement sur la procédure devant la Régie du logement*, RLRQ, c. R-8.1, r. 5, art. 10-13.

**71. Choix de l'avocat** – Le droit à représentation par avocat signifie le « droit à l'avocat de son choix »<sup>1</sup>.

1. *Schering-Plough Canada Inc. c. Pharma-Science Inc.*, 2008 CAF 230, par. 25, [2008] A.C.F. no 1012. Voir aussi : *Quadrisart Canada Ltée c. Commission des relations du travail*, 2007 QCCS 113, par. 23, [2007] J.Q. no 256.

**72. Délai** – Le droit à l'avocat doit être invoqué par la partie qui le réclame<sup>1</sup>, et ce, dès la première occasion<sup>2</sup>. Le décideur doit donner à l'administré un délai suffisant pour lui permettre de se constituer un procureur et que ce dernier puisse prendre connaissance du dossier<sup>3</sup>.

1. *Jekela c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 1 C.F. 266, par. 25, [1998] A.C.F. no 1503.
2. *Mauger c. M.E.I.*, 119 D.L.R. (3d) 54, par. 44, [1980] A.C.F. no 1117.
3. *Halm c. Canada (M.E.I.)*, [1995] 2 C.F. 331, par. 5, [1995] A.C.F. no 303. Voir aussi : *McCarthy c. M.E.I.*, [1979] 1 C.F. 121, par. 13.

**73. Aide juridique** – En 1999, la Cour suprême a établi que le droit à l'avocat peut, dans certains cas, signifier le droit à l'aide juridique financée par l'État<sup>1</sup>.

1. *Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des services communautaires) c. G. (J.)*, [1999] 3 R.C.S. 46, 82-85, [1999] A.C.S. no 47.

**74. Rôle du décideur** – Si la loi prévoit expressément le droit à l'avocat, le fait pour le décideur de dissuader une partie de s'en prévaloir constitue un grave manquement à l'équité procédurale<sup>1</sup>. De même, lorsque le droit à l'avocat est reconnu par un décideur, il ne peut en limiter l'exercice<sup>2</sup>.

1. *In Re McDonald*, [1977] 1 C.F. 704, par. 8. Voir aussi : *Hinton c. M.M.I.*, [1975] C.F. 17, par. 2.
2. Art. 6, 116 et 134 L.j.a.

#### G. Droit au huis clos

**75. Principe de la publicité des débats** – Règle générale, les débats judiciaires et quasi judiciaires sont publics. Il s'agit d'une « caractéristique d'une société démocratique »<sup>1</sup>. La publicité des débats permet de favoriser la perception d'indépendance et l'impartialité des tribunaux<sup>2</sup>, en assurant leur crédibilité aux yeux des administrés<sup>3</sup>. Même si l'audition est écrite, elle doit être publique et les représentations devraient être accessibles aux justiciables.

1. *Vancouver Sun (Re)*, [2004] 2 R.C.S. 332, par. 24, [2004] A.C.S. no 41. Voir aussi : *Société Radio-Canada c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*, [1996] 3 R.C.S. 480, par. 21-22, [1996] A.C.S. no 38.

2. *Personne désignée c. Vancouver Sun*, 2007 CSC 43, par. 32, [2007] 3 R.C.S. 253, [2007] A.C.S. no 43.
3. *Société Radio-Canada c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*, [1996] 3 R.C.S. 480, par. 22-23, [1996] A.C.S. no 38. Voir aussi : *Southam Inc. c. M.E.I.*, [1987] 3 C.F. 329, par. 7, [1987] A.C.F. no 658.

76. **Exception** – Au Québec, un tribunal peut ordonner le huis clos « [...] dans l'intérêt de la morale ou de l'ordre public »<sup>1</sup>.

1. *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12, art. 23, al. 2 et 56, al. 1.

77. **Lois particulières** – Les critères permettant à un décideur d'apprécier l'opportunité d'ordonner le huis clos ou non se retrouvent aussi dans certaines lois particulières<sup>1</sup>.

1. Notamment : *Loi sur le Barreau*, RLRQ, c. B-1, art. 103; art. 10, 130, 131 et 15 L.j.a.; *Règles de preuve et de procédure de la Commission d'accès à l'information*, RLRQ, c. A-2.1, r. 6, art. 18-20; *Règles de preuve et de procédure de la Commission des relations du travail*, RLRQ, c. C-27, r. 3, art. 33; *Règlement sur la procédure devant la Régie du logement*, RLRQ, c. R-8.1, r. 5, art. 33.

78. **Exercice de la discrétion** – En l'absence de dispositions législatives précises, le décideur conserve la discrétion de juger si le huis clos est nécessaire ou non. La publicité des débats demeure la règle et le huis clos en est l'exception applicable uniquement si l'intérêt public le commande<sup>1</sup> ou qu'un droit protégé par les chartes est en cause<sup>2</sup>. Sans raison valable de déroger au principe de la publicité des débats, le huis clos devrait être refusé<sup>3</sup>. Par exemple, l'embarras causé par la divulgation publique d'une situation personnelle<sup>4</sup> ou la protection d'un secret commercial<sup>5</sup> ne suffisent pas. Les parties ne peuvent convenir entre elles de procéder à huis clos.

1. Art. 10 L.j.a.; *Règlement sur la preuve et la procédure de la Commission des lésions professionnelles*, RLRQ, c. A-3.001, r. 12, art. 19. Voir aussi : *Fraternité interprovinciale des ouvriers en électricité c. Office de la construction du Québec*, [1983] C.A. 7, p. 7-9 (j. Monet), [1983] J.Q. no 394; *Southam Inc. c. Mercier*, [1990] R.J.Q. 437, p. 10 (C.S.).
2. *Southam Inc. c. M.E.I.*, [1987] 3 C.F. 329, par. 10, [1987] A.C.F. no 658.
3. *Millward c. Commission de la fonction publique*, [1974] 2 C.F. 530, par. 41-42.
4. *Société Radio-Canada c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*, [1996] 3 R.C.S. 480, par. 41, [1996] A.C.S. no 38. Voir aussi : *Michaud c. Turgeon*, [1997] R.J.Q. 557, 561, [1996] J.Q. no 4245 (C.S.).
5. *Bourse de Montréal c. Scotia McLeod Inc.*, [1991] R.D.I. 626, [1991] J.Q. no 1245 (C.A.).

79. **Fardeau de la preuve** – Le fardeau appartient à la partie qui requiert le huis clos. Celle-ci doit notamment démontrer que l'ordonnance recherchée est nécessaire pour « écarter un risque sérieux pour la bonne administration de la justice », que ce risque est réel et important et que « ses effets bénéfiques sont plus importants que ses effets préjudiciables sur les droits et intérêts des parties et du public »<sup>1</sup>.

1. *Toronto Star Newspaper Ltd. c. Ontario*, [2005] 2 R.C.S. 188, par. 26, [2005] A.C.S. no 41.

80. **Médias** – Une ordonnance de huis clos peut parfois porter atteinte à la liberté de presse des médias. Le cas échéant, le décideur devrait procéder à un exercice de pondération des différents intérêts et droits en jeu qui s'apparente au test de l'arrêt *Oakes*<sup>1</sup>.

#### IV. Contrôle judiciaire des actes de l'administration

Ce test s'applique aussi à une demande d'ordonnance de non-publication ou de non-divulgaration.

1. *Vancouver Sun (Re)*, [2004] 2 R.C.S. 332, par. 28, [2004] A.C.S. no 41. Voir aussi : *R. c. Mentuck*, [2001] 3 R.C.S. 442, [2001] A.C.S. no 73; *Dagenais c. Société Radio-Canada*, [1994] 3 R.C.S. 835, [1994] A.C.S. no 104; *Toronto Star Newspaper c. Kenny*, [1990] 1 C.F. 425, [1990] A.C.F. no 140; *Pacific Press c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1990] 1 C.F. 419, [1990] A.C.F. no 46; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, [1986] A.C.S. no 7.

#### H. Droit à la réouverture d'enquête

81. **Principe** – Le droit à la réouverture d'enquête (ou des débats) est une autre facette importante de la règle *audi alteram partem*. En effet, le décideur peut permettre à une partie de présenter une nouvelle preuve ou de nouveaux arguments dans certaines circonstances afin de compléter son dossier<sup>1</sup>. Lorsqu'il y a réouverture d'enquête, le décideur peut suspendre son délibéré ou corriger une décision déjà rendue. Selon la Cour fédérale, l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* protège même le droit à la réouverture d'enquête lorsque la vie, la liberté ou la sécurité de l'administré est menacée<sup>2</sup>.

1. *Règlement sur la preuve, la procédure et la pratique du Comité de déontologie policière*, RLRQ, c. P-13.1, r. 2.1, art. 36; *Règles de preuve et de procédure de la Commission d'accès à l'information*, RLRQ, c. A-2.1, r. 6, art. 21; *Règles de preuve et de procédure de la Commission des relations du travail*, RLRQ, c. C-27, r. 3, art. 37; *Règlement sur la procédure devant la Régie du logement*, RLRQ, c. R-8.1, r. 5, art. 39.
2. *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Chung*, [1993] 2 C.F. 42, par. 13, [1992] A.C.F. no 1150. Voir aussi : *Mattia c. Canada (M.E.I.)*, [1987] 3 C.F. 492, par. 20, [1987] A.C.F. no 247.

82. **Demande** – La réouverture d'enquête doit être demandée par la partie ou son avocat<sup>1</sup>.

1. *Moreau c. Québec (Tribunal administratif)*, 2003 CanLII 645, par. 18-20, [2003] J.Q. no 496 (C.S.). Voir aussi : *Guay c. T.A.Q.*, J.E. 2001-1977, par. 12-26, [2001] J.Q. no 4073 (C.S.).

83. **Critères** – Selon la Cour d'appel fédérale, le décideur doit exercer son pouvoir discrétionnaire en évaluant la force probante et la pertinence de la preuve nouvelle que le requérant désire présenter<sup>1</sup>. Selon la Cour d'appel du Québec<sup>2</sup>, le requérant doit plutôt démontrer :

- a) que les nouveaux éléments de preuve découverts lui étaient inconnus au moment du procès;
- b) qu'il lui était impossible, malgré sa diligence, de les connaître avant le procès;
- c) que ces nouveaux éléments de preuve pourront avoir une influence déterminante sur la décision à rendre.

1. *Grewal c. Canada (M.E.I.)*, [1992] 1 C.F. 581, par. 12, [1991] A.C.F. no 913. Voir aussi : *Garba c. Lajeunesse*, [1979] 1 C.F. 723, par. 9.
2. *Milunovci c. Akzo Nobel Peintures Ltée*, 2005 QCCA 1259, par. 1, [2005] J.Q. no 18891. Voir aussi : *Symons General Insurance Co. c. Rochon*, J.E. 95-602, p. 1-2, [1995] J.Q. no 214 (C.A.).

84. **Lacune dans la preuve** – Le décideur a aussi le devoir de permettre la réouverture des débats s’il existe une véritable lacune dans la preuve<sup>1</sup>.

#### Attention

Il ne s’agit pas de rouvrir les débats seulement si une décision est rendue par un tribunal supérieur sur la même question<sup>2</sup>, ni de rouvrir le débat sur une question déjà tranchée (car le décideur est alors *functus officio* et cela équivaudrait à un abus de procédure<sup>3</sup>). Un décideur peut refuser la production de documents supplémentaires qui servent seulement à soutenir une preuve déjà faite si cela risque d’entraîner un nouveau report de l’audition<sup>4</sup> ou s’il s’agit de documents qui étaient en possession de l’administré depuis des mois mais que celui-ci avait négligé de déposer plus tôt<sup>5</sup>.

1. *Syndicats des employés de métiers d’Hydro-Québec, section locale 1500 (SCFP-FTQ) c. Gravel*, D.T.E. 94-427, p. 6 (C.S.).
2. *Canada (Procureur général) c. Levac*, [1992] 3 C.F. 463, par. 13, [1992] A.C.F. no 618.
3. *Ruffo (Re)*, 2005 QCCA 1197, par. 247, [2005] J.Q. no 17953; *Toronto (Ville) c. S.C.F.P. section locale 79*, 2003 CSC 63, par. 23, [2003] 3 R.C.S. 77, [2003] A.C.S. no 64; *Procter & Gamble Pharmaceuticals Canada Inc. c. Canada (Ministre de la Santé)*, 2003 CAF 467, par. 16-32, [2003] A.C.F. no 1805; *Chandler c. Alberta Association of Architects*, [1989] 2 R.C.S. 848, 860, [1989] A.C.S. no 102.
4. *Greenwood c. Commission des relations du travail*, 2013 QCCS 5831, par. 23.
5. *H. Z. c. Ministre de l’Emploi et de la Solidarité sociale*, 2013 QCTAQ 09210, par. 33-37.

### I. Droit à la motivation des décisions

85. **Lois et règlements** – Le législateur québécois a prévu dans des lois et règlements<sup>1</sup> l’obligation pour le décideur administratif de motiver toutes ou certaines des décisions qu’il est appelé à rendre. Par exemple, l’article 8 de la *Loi sur la justice administrative* prévoit que l’autorité qui exerce une fonction administrative doit motiver les décisions défavorables qu’elle prend et informer l’administré de l’existence des recours, autres que judiciaires, lui permettant de contester cette décision. L’article 13 mentionne qu’un organisme exerçant une fonction juridictionnelle doit motiver par écrit toutes les décisions qu’elle rend.

1. Notamment, *Règles de preuve et de procédure de la Commission d’accès à l’information*, RLRQ, c. A-2.1, r. 6, art. 27.

86. **Common law** – La common law ne reconnaît pas que l’obligation d’équité procédurale comporte nécessairement une obligation pour les décideurs administratifs de motiver leurs décisions<sup>1</sup>. Toutefois, il est désormais évident que l’équité nécessite, dans certaines circonstances, que les organismes administratifs motivent leurs décisions<sup>2</sup>.

1. *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 37, [1999] A.C.S. no 39.
2. *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 43, [1999] A.C.S. no 39.

#### IV. Contrôle judiciaire des actes de l'administration

87. **Absence de dispositions législatives** – Lorsque l'obligation de motiver n'est pas prévue dans une loi ou un règlement, son existence dépendra des circonstances particulières de chaque cas et de l'analyse des cinq facteurs ayant une incidence sur la nature de l'obligation d'équité<sup>1</sup>. Par exemple, la Cour suprême a déjà conclu que la décision du ministre d'expulser une ressortissante étrangère vers son pays d'origine, après qu'elle ait vécu au Canada durant de nombreuses années sans statut officiel et qu'elle y ait donné naissance à ses quatre enfants, devait être motivée en raison de la grande importance que revêtait la décision pour cette dernière et de l'inexistence d'une procédure d'appel dans la loi<sup>2</sup>. En 2004, la Cour suprême a aussi décidé qu'une municipalité qui refusait d'acquiescer à la demande de modification de zonage d'une congrégation de témoins de Jéhovah, en vue de construire un lieu de culte, était tenue de motiver sa décision<sup>3</sup>. Plus récemment, la Cour suprême a décidé que la décision de déposer un certificat dans le but de recouvrer une créance auprès de personnes ayant parrainé des membres de leur famille en vertu de l'ancienne *Loi sur l'immigration*<sup>4</sup> ne comportait aucune obligation de motivation, compte tenu du caractère purement administratif de la procédure<sup>5</sup>.

1. Voir *supra* nos 15 et 16.
2. *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 43, [1999] A.C.S. no 39.
3. *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, [2004] 2 R.C.S. 650, par. 13, [2004] A.C.S. no 45.
4. L.R.C. (1985), c. I-2.
5. *Canada (Procureur général) c. Mavi*, [2011] 2 R.C.S. 504, par. 5, [2011] A.C.S. no 30.

88. **Insuffisance des motifs** – L'insuffisance des motifs n'entraîne pas à elle seule la nullité d'une décision administrative. Depuis l'affaire *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*<sup>1</sup>, cette question doit être examinée dans le cadre de l'analyse de la décision en cause suivant la norme de contrôle à être appliquée dans les circonstances<sup>2</sup>. Pour posséder les attributs de la raisonnable, une décision devra être suffisamment motivée pour permettre d'en comprendre le fondement<sup>3</sup>. En effet, une décision non motivée « empêche la révision judiciaire complète de la décision »<sup>4</sup> et peut constituer un vice de fond de nature à invalider celle-ci<sup>5</sup>.

1. *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 47, [2008] A.C.S. no 9.
2. *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, [2011] 3 R.C.S. 708, par. 14, [2011] A.C.S. no 62. Voir aussi : *Construction Labour Relations c. Driver Iron Inc.*, [2012] 3 R.C.S. 405, par. 3, [2012] A.C.S. no 65.
3. *Corporation de développement Nordic inc. c. Commission des relations du travail*, 2013 QCCS 5313, par. 40-42; *Greenwood c. Commission des relations du travail*, 2013 QCCS 5831, par. 29-32; *S.A.A.Q. c. S. G.*, 2013 QCTAQ 12516, par. 12-15.
4. *Mastrocola c. Autorité des marchés financiers*, 2011 QCCA 995, par. 26, [2011] J.Q. no 6329. Voir aussi : *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, [2011] 3 R.C.S. 708, par. 22, [2011] A.C.S. no 62; *Comité exécutif du Collège des médecins du Québec c. Pilorgé*, 2013 QCCA 869, par. 34, [2013] J.Q. no 4685; *Dupont c. Université du Québec à Trois-Rivières*, 2008 QCCA 2204, par. 44, [2008] J.Q. no 11732.
5. *L.R. c. Régie des rentes du Québec*, 2014 QCTAQ 04772, par. 36-37.



**89. Appréciation par les tribunaux** – Les tribunaux judiciaires font plutôt preuve de tolérance lorsqu'ils sont appelés à se prononcer sur la suffisance des motifs d'une décision. Voici comment le professeur Jean-Pierre Villaggi résume la question :

En pratique, il faut tenir compte de l'ensemble d'une décision pour conclure qu'elle est ou non motivée. La suffisance des motifs doit s'apprécier en tenant compte de ce qui est exprimé, mais aussi de ce qui est implicite. Il faut aussi tenir compte du fait que la décision puisse être rédigée par des non-juristes. L'appréciation de ce qu'est une décision motivée est donc modulée par le contexte. Ainsi, une décision peut, selon les circonstances, ne pas *contenir* de raisonnement juridique pour autant qu'elle couvre l'essentiel de la question et tire des conclusions appropriées. Elle demeurera motivée si le justiciable peut comprendre les raisons qui ont conduit l'organisme à décider du fond de la cause et que cette *motivation* lui permet d'apprécier si les recours en contestation qui s'offrent à lui sont accessibles.<sup>1</sup>

En 1999, la Cour suprême a souligné que les tribunaux, appelés à analyser la suffisance des motifs d'une décision, doivent faire preuve de souplesse, c'est-à-dire qu'ils doivent « [tenir] compte de la réalité quotidienne des organismes administratifs et des nombreuses façons d'assurer le respect des valeurs qui fondent les principes de l'équité procédurale »<sup>2</sup>. L'obligation de motiver « impose de livrer, ne serait-ce que succinctement, des raisons intelligibles au soutien de la conclusion à laquelle on en arrive »<sup>3</sup>. Une décision sera suffisamment motivée si elle prend en compte les normes applicables et les éléments de preuve présentés par les parties<sup>4</sup>. Pour être adéquatement motivée, une décision n'a pas à traiter de tous les arguments avancés par les parties et le décideur n'a pas à exposer explicitement chacune des étapes de son raisonnement, pas plus qu'il n'a à exposer chacune des interprétations possibles d'une disposition législative<sup>5</sup>.

1. Jean-Pierre VILLAGI, *L'Administration publique québécoise et le processus décisionnel – Des pouvoirs au contrôle administratif et judiciaire*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2005, p. 180-181. Voir aussi : *Syndicat national de l'automobile, de l'aérospatiale, du transport et des autres travailleuses et travailleurs du Canada (TCA-Canada), sections locales 187, 728, 1163 c. Brideau*, 2007 QCCA 805, par. 40-42, [2007] J.Q. no 6072; *Comité exécutif de l'Ordre des ingénieurs du Québec c. Roy*, 2011 QCCA 1707, par. 87, [2011] J.Q. no 12956.
2. *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 44, [1999] A.C.S. no 39. Voir aussi : *Dupont c. Université du Québec à Trois-Rivières*, 2008 QCCA 2204, par. 35, [2008] J.Q. no 11732.
3. *Comité exécutif de l'Ordre des ingénieurs du Québec c. Roy*, 2011 QCCA 1707, par. 87, [2011] J.Q. no 12956.
4. *Construction Labour Relations c. Driver Iron Inc.*, [2012] 3 R.C.S. 405, par. 2, [2012] A.C.S. no 65.
5. *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, [2011] 3 R.C.S. 708, par. 16-17, [2011] A.C.S. no 62; *Association des déménageurs de bâtiments du Québec inc. c. Commission de la construction du Québec*, 2014 QCCA 433, par. 60-63. Voir aussi : *Construction Labour Relations c. Driver Iron Inc.*, [2012] 3 R.C.S. 405, par. 3, [2012] A.C.S. no 65; *Syndicat national de l'automobile, de l'aérospatiale, du transport et des autres travailleuses et travailleurs du Canada (TCA-Canada), sections locales 187, 728, 1163 c. Brideau*, 2007 QCCA 805, par. 42, [2007] J.Q. no 6072.

#### IV. Contrôle judiciaire des actes de l'administration

90. **Cas d'application** – La Cour d'appel du Québec a récemment décidé que le fait qu'une décision ne précise pas pourquoi un décideur ne retient pas la version d'un témoin ne fera pas en sorte que la décision ne soit pas motivée compte tenu de l'existence d'autres éléments de preuve contraires<sup>1</sup>. Toutefois, la Cour d'appel du Québec a conclu que le fait que le Comité de révision de la Commission des services juridiques ne se prononce pas sur l'aspect le plus important d'une demande d'aide juridique contrevenait à l'obligation de motiver<sup>2</sup>. La Cour supérieure a considéré que le fait qu'un tribunal administratif écarte un témoignage « sans explication et sans référence aucune au contenu de ce témoignage » enfreignait l'obligation d'équité procédurale<sup>3</sup>.

1. *Boucher c. Centre de la petite enfance La Grosse Maison*, 2012 QCCA 748, par. 4, [2012] J.Q. no 3621.
2. *Matchewan c. Centre communautaire juridique de l'Outaouais*, 2012 QCCA 2000, par. 16, [2012] J.Q. no 12544.
3. *Québec (Procureur général) c. Québec (Tribunal administratif)*, 2002 CanLII 307, par. 20 (C.S.Q.); *Corporation de développement Nordic inc. c. Commission des relations du travail*, 2013 QCCS 5313, par. 41-42. Voir aussi : *Société des loteries du Québec c. Bolduc*, D.T.E. 96-T-844, p. 15-16 (C.S.); *Commission scolaire des Patriotes c. Cain*, J.E. 96-995 (C.S.).

91. **Forme** – L'obligation de motiver ne requiert pas nécessairement que les motifs soient présentés à un administré sous la forme d'une décision formelle. La Cour suprême a déjà considéré que les notes d'un fonctionnaire pouvaient constituer les motifs écrits de la décision administrative<sup>1</sup>. La motivation d'une décision peut aussi être implicite lorsque le contexte permet de découvrir les motifs du décideur<sup>2</sup>.

1. *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 44, [1999] A.C.S. no 39.
2. *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, [2013] 3 R.C.S. 895, 2013 CSC 97, par. 71 et 72.

#### J. Droit à une audition et à une décision dans un délai raisonnable

92. **Principe** – En 1993, la Cour d'appel a affirmé que le droit à une audition et à une décision dans un délai raisonnable est un « principe de justice naturelle applicable dans les procédures quasi judiciaires et administratives »<sup>1</sup>. Ce droit est aussi consacré dans certaines lois particulières<sup>2</sup>.

##### Attention

Il ne s'agit pas de la protection offerte par l'alinéa 11b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* ou l'article 32.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, car l'administré n'est pas un « inculpé » ou un « accusé » dans une instance de nature pénale ni criminelle<sup>3</sup>.

1. *Ptack c. Ordre des chirurgiens-dentistes*, [1993] R.L. 305, p. 4, [1992] J.Q. no 1212 (C.A.). Voir aussi : *Blencoe c. Colombie-Britannique*, [2000] 2 R.C.S. 307, par. 102, [2000] A.C.S. no 43; *Godin c. Laliberté*, J.E. 91-1588, p. 9-12 (C.S.); *Désormeaux c. Côté*, [1985] C.S. 522, p. 12-20.

2. Art. 4, al. 1(3) et 146 L.j.a.; *Règlement sur la procédure devant la Régie du logement*, RLRQ, c. R-8.1, r. 5, art. 41.1.
3. *Blencoe c. Colombie-Britannique*, [2000] 2 R.C.S. 307, par. 93-95, [2000] A.C.S. no 43. Voir aussi: *Soucy c. Comité de discipline des huissiers*, [1986] R.D.J. 127, 133 (C.S.); *Désormeaux c. Côté*, [1985] C.S. 522, p. 6-12; *Ptack c. Comité de discipline de l'ordre des dentistes du Québec*, [1985] C.S. 969, p. 5-7.

93. **Raisonnabilité du délai** – Selon la Cour suprême<sup>1</sup>, il faut apprécier les trois facteurs suivants afin de déterminer le caractère raisonnable ou non d'un délai :

- a) le délai écoulé par rapport au délai inhérent à l'affaire dont est saisi l'organisme;
- b) les causes de la prolongation du délai;
- c) l'incidence du délai.

1. *Blencoe c. Colombie-Britannique*, [2000] 2 R.C.S. 307, par. 160, [2000] A.C.S. no 43.

94. **Sanction** – La déraisonnabilité d'un délai ne suffit pas en soi pour donner ouverture à l'arrêt des procédures. Le délai doit aussi avoir :

- a) causé un préjudice important à l'administré;
- b) compromis la possibilité pour l'administré d'obtenir une audience équitable;
- c) créé un préjudice suffisamment important pour nuire à l'équité de l'audience ou du processus<sup>1</sup>.

Or, comme l'arrêt des procédures constitue la réparation la plus lourde de conséquences, ce n'est pas celle qui devrait être privilégiée. La tenue d'une audience accélérée ou la condamnation aux dépens de la partie responsable des délais pourrait plutôt être ordonnée, le cas échéant<sup>2</sup>.

1. *Blencoe c. Colombie-Britannique*, [2000] 2 R.C.S. 307, par. 180, [2000] A.C.S. no 43. Voir aussi: *Huot c. Pigeon*, 2006 QCCA 164, par. 41-60, [2006] J.Q. no 965; *Carlos c. Pigeon*, 2006 QCCS 3810, par. 27 et suiv., [2006] J.Q. no 7013; *Simard c. Québec (Comité de déontologie policière)*, 2002 CanLII 28758, par. 13, [2002] J.Q. no 571 (C.S.).
2. *Blencoe c. Colombie-Britannique*, [2000] 2 R.C.S. 307, par. 180, [2000] A.C.S. no 43. Voir aussi: *Conille c. Canada*, [1999] 2 C.F. 33, [1998] A.C.F. no 1553; *Bhatnager c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 2 C.F. 315.

95. **Délais administratifs** – Dans l'éventualité où les délais sont uniquement attribuables à la gestion interne de l'organisme décideur, l'administré doit d'abord s'en plaindre directement à celui-ci<sup>1</sup>.

1. *Gagné c. Autorité des marchés financiers*, 2008 QCCA 1566, par. 71-72, [2008] J.Q. no 7830.

### III. THÉORIE DE L'ATTENTE LÉGITIME

---

96. **Principe** – La théorie de l'attente légitime ou de l'expectative légitime veut qu'un administré puisse revendiquer le respect d'un processus administratif lorsque, dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, un organisme, par ses agissements ou

#### IV. Contrôle judiciaire des actes de l'administration

ses pratiques, a fait naître chez ce dernier une attente légitime que ce processus serait respecté<sup>1</sup>. Les tribunaux considèrent cette théorie comme « le prolongement des règles de justice naturelle et de l'équité procédurale »<sup>2</sup> ou encore comme une facette de l'obligation d'équité procédurale<sup>3</sup>.

1. *Canada (Procureur général) c. Mavi*, [2011] 2 R.C.S. 504, par. 68, [2011] A.C.S. no 30. Voir aussi : *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, par. 94, [2013] A.C.S. no 36; *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, [2003] 1 R.C.S. 539, par. 131, [2003] A.C.S. no 28.
2. *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170, 1204, [1990] A.C.S. no 137. Voir aussi : *Renvoi : Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, 557, [1991] A.C.S. no 60; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 26, [1999] A.C.S. no 39; *Centre hospitalier Mont-Sinaï c. Québec*, [2001] 2 R.C.S. 281, par. 32 (j. Binnie et McLachlin), [2001] A.C.S. no 43.
3. *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, par. 94, [2013] A.C.S. no 36.

97. **Cas d'ouverture** – La théorie de l'attente légitime peut être invoquée dans deux cas de figure. Premièrement, l'attente peut émaner du comportement d'un organisme ou encore des paroles de l'un de ses représentants. Il en est ainsi lorsque l'organisme administratif s'est engagé à suivre une procédure dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir qu'il détient en vertu de lois : « [s]i le demandeur s'attend légitimement à ce qu'une certaine procédure soit suivie, l'obligation d'équité exigera cette procédure »<sup>1</sup>. Deuxièmement, elle peut découler du fait qu'un organisme ait constamment suivi une procédure dans le passé, qu'il s'agisse d'une simple pratique ou d'un processus prévu dans une directive<sup>2</sup>. Dans chacun de ces cas, les attentes légitimes ne peuvent être contraires aux obligations légales des décideurs<sup>3</sup>. De plus, pour qu'une attente légitime naisse, il est nécessaire que les affirmations ou les pratiques de l'organisme soient « claires, nettes et explicites »<sup>4</sup>. L'administré n'aura toutefois pas à faire la démonstration qu'il connaissait ces affirmations ou pratiques ou encore qu'il s'y est fié pour pouvoir invoquer la théorie de l'attente légitime<sup>5</sup>. Cependant, la preuve que l'organisme n'a pas suivi le processus administratif en question devra être faite<sup>6</sup>.

1. *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 26, [1999] A.C.S. no 39. Voir aussi : *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, par. 94, [2013] A.C.S. no 36; *Canada (Procureur général) c. Mavi*, [2011] 2 R.C.S. 504, par. 68, [2011] A.C.S. no 30; *Centre hospitalier Mont-Sinaï c. Québec*, [2001] 2 R.C.S. 281, par. 16 (j. Binnie et McLachlin), [2001] A.C.S. no 43.
2. *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, par. 94, [2013] A.C.S. no 36. Voir aussi : *Québec (Procureur général) c. Auger*, [1995] n° AZ-95011722 (j. Deschamps) (C.A.); *Lachine General Hospital Corporation c. Québec (Procureur général)*, [1996] n° AZ-96011953, p. 79 (C.A.).
3. *Canada (Procureur général) c. Mavi*, [2011] 2 R.C.S. 504, par. 68, [2011] A.C.S. no 30. Voir aussi : *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, [2003] 1 R.C.S. 539, par. 131, [2003] A.C.S. no 28.
4. *Canada (Procureur général) c. Mavi*, [2011] 2 R.C.S. 504, par. 68, [2011] A.C.S. no 30. Voir aussi : *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, par. 95-96, [2013] A.C.S. no 36; *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, [2003] 1 R.C.S. 539, par. 131-133, [2003] A.C.S. no 28; *Service d'assistance aux usagers des services sociaux et de santé de l'Estrie c. Legault*, 2006 QCCS 5098, par. 92, [2006] J.Q. no 14620.

5. *Canada (Procureur général) c. Mavi*, [2011] 2 R.C.S. 504, par. 68, [2011] A.C.S. no 30. Voir aussi : *Centre hospitalier Mont-Sinaï c. Québec*, [2001] 2 R.C.S. 281, par. 16 (j. Binnie et McLachlin), [2001] A.C.S. no 43.
6. *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, par. 99, [2013] A.C.S. no 36.

98. **Restrictions** – Les tribunaux judiciaires ont toutefois restreint l'application de cette théorie. D'abord, il est établi depuis longtemps que la théorie de l'attente légitime ne peut servir à revendiquer des droits substantifs ou matériels. Elle ne peut servir qu'à obtenir une réparation procédurale<sup>1</sup>. Elle ne peut pas non plus être invoquée à l'encontre d'un organisme exerçant des fonctions législatives<sup>2</sup>. Enfin, « une décision purement administrative, fondée sur des motifs généraux d'ordre public, n'accordera normalement aucune protection procédurale » à un administré<sup>3</sup>.

1. *Renvoi : Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, 557, [1991] A.C.S. no 60. Voir aussi : *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, par. 97, [2013] A.C.S. no 36, *Centre hospitalier Mont-Sinaï c. Québec*, [2001] 2 R.C.S. 281, par. 22, 32, 35, 38 (j. Binnie et McLachlin), [2001] A.C.S. no 43; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 26, [1999] A.C.S. no 39.
2. *Renvoi : Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, 559, [1991] A.C.S. no 60. Voir aussi : *Centre hospitalier Mont-Sinaï c. Québec*, [2001] 2 R.C.S. 281, par. 34 (j. Binnie et McLachlin), [2001] A.C.S. no 43; *Conseil du patronat du Québec inc. c. Québec (Procureur général)*, [2003] n° AZ-50193166, par. 82-88 (C.S.).
3. *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602, 628, [1979] A.C.S. no 121. Voir aussi : *Renvoi : Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, 558, [1991] A.C.S. no 60; *Centre hospitalier Mont-Sinaï c. Québec*, [2001] 2 R.C.S. 281, par. 33 (j. Binnie et McLachlin), [2001] A.C.S. no 43.

## BIBLIOGRAPHIE

GARANT, P., P. GARANT et J. GARANT, *Droit administratif*, 6<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, p. 581 et suiv.

GARANT, P., P. GARANT et J. GARANT, *Précis de droit des administrations publiques*, 5<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2011, p. 271 et suiv.

ISSALYS, P. et D. LEMIEUX, *L'action gouvernementale : précis de droit des institutions administratives*, 3<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009.

LEMIEUX, D., *Justice administrative – Loi commentée*, 3<sup>e</sup> éd., Brossard, Publications CCH, 2009.

LEMIEUX, P., *Droit administratif – Doctrine et jurisprudence*, 5<sup>e</sup> éd., Sherbrooke, Éditions Revue de droit, 2011.

OUELLETTE, Y., *Les tribunaux administratifs du Canada : Preuve et procédure*, Montréal, Éditions Thémis, 1997.

#### IV. Contrôle judiciaire des actes de l'administration

ROY, C., *La théorie de l'expectative légitime en droit administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1993.

VILLAGGI, J.-P., *L'Administration publique québécoise et le processus décisionnel – Des pouvoirs au contrôle administratif et judiciaire*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2005.

VILLAGGI, J.-P., « Les moyens de se pourvoir à l'encontre de mesures administratives », dans *Collection de droit 2012-2013*, École du Barreau du Québec, vol. 7, *Droit public et administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 141.