

LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS AU CANADA

Procédure et preuve (1997)

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



Les Éditions Thémis

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3996-2016 PHASE 2
DÉPOSÉE EN AUDIENCE
PAR HQCMÉ
Date: 26 OCT. 2018
Pièces no: NON

COTÉE

bunaux administratifs ont alors besoin de l'aide des cours de justice et la loi prévoit généralement à cette fin une procédure de dépôt ou d'homologation de leurs décisions ou ordonnances au tribunal compétent¹⁵³.

Même si la répression n'est pas considérée comme faisant partie de la culture d'une majorité de tribunaux administratifs, la loi peut les déclarer susceptibles d'être outragés¹⁵⁴ et leur conférer compétence pour réprimer l'outrage *in facie*¹⁵⁵, mais cette catégorie de compétence a été interprétée de façon particulièrement restrictive dans le cas d'un témoin journaliste¹⁵⁶. Dans un arrêt controversé de 1992, la Cour suprême a jugé à la majorité qu'un texte législatif clair peut modifier le droit commun et même conférer au Tribunal de la concurrence compétence pour enquêter et réprimer un outrage *ex facie*¹⁵⁷, compétence souvent considérée comme appartenant exclusivement à une cour supérieure.

Une décision quasi judiciaire déposée à la cour pour fins de son exécution forcée ne cesse pas d'être l'acte du tribunal administratif, mais elle commande alors obéissance au même titre qu'un jugement de cour, sous peine de poursuite pour outrage au tribunal civil ou même pénal¹⁵⁸.

La compétence pour réprimer l'outrage au tribunal constitue une caractéristique essentielle et un attribut d'une cour de justice. Ce genre de compétence discrétionnaire n'est pas indispensable à la vaste majorité des tribunaux administratifs, qui ne sont pas placés dans des conditions

¹⁵³ *Loi sur la justice administrative*, précitée, note 41, art. 156; *Loi sur l'exercice des compétences légales*, L.R.O. 1990, c. S-22, art. 19.

¹⁵⁴ *Loi sur la justice administrative*, précitée, note 41, art. 157.

¹⁵⁵ *Société Radio-Canada c. Commission de police du Québec*, précité, note 151; *Di Iorio c. Warden of the Common Jail of Montreal*, (1977) 73 D.L.R. (3d) 491 (C.S.C.).

¹⁵⁶ *Pacific Press Ltd. c. British Columbia (Chief Coroner)*, (1997) 147 D.L.R. (4th) 339 (B.C.S.C.).

¹⁵⁷ *Chrysler Canada Ltd. c. Canada (Tribunal de la concurrence)*, [1992] 2 R.C.S. 394.

¹⁵⁸ *U.N.A. c. Alberta (Attorney General)*, [1992] 3 W.W.R. 481 (C.S.C.); voir John I. LASKIN, « Enforcement Powers of Administrative Agencies », dans *Special Lectures of the Law Society of Upper Canada*, Toronto, Carswell, 1992, p. 191, à la page 223 et suiv.

optimales pour l'exercer¹⁵⁹. Un législateur cohérent et prenant le virage de la déjudiciarisation des tribunaux administratifs devrait traiter l'outrage à un tribunal administratif comme une infraction pénale, devant être réprimée soit par les juridictions pénales, soit pas la Cour supérieure en vertu de sa juridiction inhérente pour venir en aide aux tribunaux administratifs¹⁶⁰.

Sous-section 3.

La compétence implicite

S'agissant d'abord des autorités chargées d'administrer des lois, la jurisprudence reconnaît que les compétences de ces administrations doivent être interprétées « d'une manière aussi réaliste qu'il est nécessaire pour permettre aux organismes administratifs de fonctionner efficacement pour autant que les textes le permettent »¹⁶¹. Cette dernière réserve prend de l'importance lorsqu'il s'agit d'étendre à des tribunaux administratifs cette politique judiciaire de pragmatisme.

Cette doctrine de la compétence implicite, fondée sur des considérations d'efficacité, a connu en contexte quasi judiciaire un début de carrière assez difficile¹⁶². Certes la common law reconnaît depuis longtemps aux tribunaux administratifs une compétence implicite pour contrôler sommairement les abus de procédure : même en l'absence de texte, un tribunal peut et doit, comme une cour de justice, écarter un recours avant même la présentation de la preuve s'il juge que, quelle que

¹⁵⁹ *General Motors du Canada c. Pételle*, précité, note 148; *Association des policiers provinciaux du Québec c. Gilbert*, J.E. 94-466 (C.S.).

¹⁶⁰ *R. c. Clarke, ex parte Crippen*, [1908-10] All E.R. 915 (K.B.).

¹⁶¹ *Jacobs c. Office de stabilisation des prix agricoles*, [1982] 1 R.C.S. 125; *Maple Lodge Farms c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2; *Cinnamond c. British Airports Authority*, [1980] 2 All E.R. 368 (C.A.); *Re S & M Laboratories Ltd. and The Queen in Right of Ontario*, (1980) 99 D.L.R. (3d) 160 (Ont. C.A.); *Villettard's Eggs Ltd. c. Canada (Office de commercialisation des oeufs)*, [1995] 2 C.F. 581 (C.A.F.).

¹⁶² *British Columbia Electric Railway Co. c. Vancouver, Victoria and Eastern Railway and Navigation Company and Corporation of the City of Vancouver*, [1914] A.C. 1067, 1070, 1074 et 1075.

soit la preuve, il serait injuste de procéder, soit parce que le recours est manifestement mal fondé, tardif ou autrement abusif¹⁶³.

Le réexamen de plein droit par le tribunal administratif de ses propres décisions constitue un important second valet de la doctrine de la compétence implicite, analysé au Chapitre III de la Partie III du présent ouvrage.

En dehors de ces deux catégories de situation, les limites de la compétence implicite d'un tribunal administratif pour exercer les pouvoirs nécessaires à l'exercice efficace de son mandat s'apprécient cas par cas et selon les contextes. On peut constater que les cours interprètent maintenant largement les législations visant les droits de la personne et l'équité salariale¹⁶⁴, ainsi que les compétences attribuées aux agences de régulation, tant en matière de procédure¹⁶⁵ que sur le mérite¹⁶⁶.

Certains organismes, notamment ceux qui sont mandatés pour intervenir dans le secteur des relations de travail, sont dotés par la loi de

certaines compétences accessoires, comme des « pouvoirs nécessaires à la réalisation des objets de la loi »¹⁶⁷, de « tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de leur juridiction »¹⁶⁸, ou de la compétence pour rendre des ordonnances de sauvegarde des droits des parties¹⁶⁹.

La diversité des libellés et des contextes suggère que ces textes flous devraient être interprétés cas par cas, mais en ayant à l'esprit qu'un organisme administratif n'a pas de juridiction inhérente, mais qu'il est en principe maître de sa procédure sous réserve des règles de droit¹⁷⁰. Sous le couvert d'exercer cette catégorie de compétence incertaine et accessoire, un tribunal risque de céder en toute bonne foi à la tentation de repousser les limites de ses attributions et de se comporter comme une cour de justice¹⁷¹ exerçant une juridiction inhérente.

L'étendue de la compétence des tribunaux pour rendre des ordonnances réparatrices sous l'autorité de textes flous donne lieu à une jurisprudence aussi abondante que complexe et imprévisible¹⁷² dans l'état de confusion actuelle en matière de normes de contrôle judiciaire.

¹⁶³ *Commission des relations du travail du Québec c. Cimon Liée*, [1971] R.C.S. 981; *R. c. Chief Constable, ex parte Merrill*, [1989] 1 W.L.R. 1077, 1085 (C.A.); *Bennett c. British Columbia (Securities Commission)*, (1991) 82 D.L.R. (4th) 129 (B.C.S.C.); *Sawatsky c. Norris*, (1992) 93 D.L.R. (4th) 238 (Ont. Div. Ct.); *Nisbett c. Manitoba (Human Rights Commission)*, (1993) 101 D.L.R. (4th) 744 (Man. C.A.); *R. c. Chief Constable, ex parte Hay*, [1996] 2 All E.R. 711 (Q.B.D.). Voir la Section 5, Sous-section 2, du Chapitre IV traitant du retard abusif à procéder.

¹⁶⁴ *Action Travail des Femmes c. Canadian National Railway Co.*, (1987) 76 N.R. 161 (C.S.C.); *Université de la Colombie-Britannique c. Berg*, [1993] 2 R.C.S. 353; *Liquor Control Board (Ont.) and Parker c. Karumanchiri*, (1988) 25 O.A.C. 161 (Div. Ct.); *Dartmouth (City) c. Nova Scotia (Pay Equity Commission)*, (1995) 119 D.L.R. (4th) 182 (N.S.C.A.); voir aussi *Re Lodger's International Ltd. and O'Brien*, (1983) 145 D.L.R. (3d) 293 (N.B.C.A.).

¹⁶⁵ *Canada (Directeur des enquêtes et recherches en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les conditions) c. Newfoundland Telephone Co.*, [1987] 2 R.C.S. 466; *American Airlines Inc. c. Canada (Tribunal de la concurrence)*, [1989] 2 C.F. 88 (C.A.F.), (1989) 89 N.R. 241 (C.A.F.).

¹⁶⁶ *Bell Canada c. Canada (C.R.T.C.)*, [1989] 1 R.C.S. 1722; *Quebec (Attorney-General) c. Canada (National Energy Board)*, (1994) 112 D.L.R. (4th) 129, (1994) 20 Admin. L.R. (2d) 79 (C.S.C.); *Centra Gas Alberta Inc. c. Three Hills (Town)*, (1994) 109 D.L.R. (4th) 661 (Alta Q.B.); *Commission des transports du Québec c. Maski-Tours inc.*, [1994] R.J.Q. 2124 (C.A.).

¹⁶⁷ *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), c. L-2, art. 121; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail*, [1984] 2 R.C.S. 412; *Lignes aériennes Canadien Pacifique Ltée c. Association canadienne des pilotes de lignes aériennes*, précité, note 114.

¹⁶⁸ *Code du travail*, L.R.Q., c. C-27, art. 124; *Désormeaux c. Tribunal du travail*, J.E. 84-587 (C.A.); *Juteau c. Commission des affaires sociales*, précité, note 151; *Villeneuve c. Tribunal du travail*, J.E. 88-171 (C.A.); *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Lucie Charland*, [1991] 8 Recueil des décisions de la Commission de la fonction publique 567.

¹⁶⁹ *Entreprises H. Pépin (1991) Inc. c. Tribunal du travail*, [1993] R.J.Q. 2230 (C.S.); *Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec c. Commission de la fonction publique du Québec*, [1993] R.J.Q. 2876 (C.S.). Sur l'ordonnance de sursis, voir aussi *Canada (Procureur général) c. Nkrumah*, précité, note 4; *Barcelo c. Commission de la santé et de la sécurité du travail*, J.E. 97-1471 (C.A.).

¹⁷⁰ Voir *infra*, Chapitre I, Section IV, Sous-section I.

¹⁷¹ *Juteau c. Commission des affaires sociales*, précité, note 151.

¹⁷² *Action Travail des Femmes c. Canadian National Railway Co.*, précité, note 164; *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Labour Relations Board)*, (1996) 133 D.L.R. (4th) 129 (C.S.C.); *C.U.P.E., Local 301 c. Montreal (City)*, (1997) 144 D.L.R. (4th) 577 (C.S.C.); *Murphy c. Canada*, [1994] 1

Même en l'absence de ces textes flous, la jurisprudence reconnaît cependant aux tribunaux administratifs une compétence implicite qui découlerait de l'objet de la loi ou de l'économie des compétences explicites¹⁷³ et on a affirmé que les cours doivent éviter de stériliser les pouvoirs des organismes de régulation par des interprétations formalistes¹⁷⁴. La menace de stérilisation n'est pas imminente; ce serait plutôt l'extension exubérante de la doctrine de la compétence implicite dans le domaine du droit constitutionnel qui risque de conduire à l'érosion du pouvoir judiciaire du fait des juges et à l'établissement d'un stade préliminaire et préparatoire à la création, sans débat public, d'un régime de *facto* de dualité des ordres de juridiction¹⁷⁵.

Dans certains cas, la doctrine de la compétence implicite en matière de procédure se confond avec la règle de l'autonomie des tribunaux administratifs par rapport au droit judiciaire et permet de combler les lacunes et insuffisances de la loi¹⁷⁶, par opposition à des questions à caractère substantiel, comme la compétence pour ordonner le paiement d'aide financière aux intervenants qui nécessite une autorisation expresse¹⁷⁷.

Enfin, la jurisprudence reconnaît aux tribunaux administratifs un droit limité de se porter à la défense, non pas de leurs décisions, mais de leur compétence *stricto sensu*, lorsqu'elle est contestée devant une cour

C.F. 710 (C.A.); *Ross c. Conseil scolaire du district n° 15 du Nouveau-Brunswick*, [1996] 1 R.C.S. 825.

¹⁷³ *Réseau de télévision CTV Ltée c. Canada (Commission du droit d'auteur)*, [1993] 2 C.F. 115 (C.A.F.); *MacNeil c. Canada (Procureur général)*, précité, note 2.

¹⁷⁴ *Bell Canada c. Canada (C.R.T.C.)*, précité, note 166, 1756.

¹⁷⁵ Voir Yves OUELLETTE, « De quelques inter-relations entre la Charte canadienne et le droit administratif », dans *Mélanges Jean Beetz*, Montréal, Éditions Thémis, 1995, p. 839; *Cooper c. Canada (Human Rights Commission)*, précité, note 4.

¹⁷⁶ *Re Interprovincial Pipe Line Ltd. and National Energy Board*, (1977) 78 D.L.R. (3d) 401 (C.A.F.); *Re Donaldson Inquest*, (1994) 111 D.L.R. (4th) 111 (Ont. Ct. (Gen. Div.)); *Canada (Directeur des enquêtes et recherches en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions) c. Newfoundland Telephone Co.*, précité, note 165.

¹⁷⁷ *Reference Re National Energy Board Act*, (1986) 29 D.L.R. (4th) 35 (C.A.F.).

de justice¹⁷⁸. Il ne s'agit pas là, à vrai dire, d'une compétence décisionnelle, mais de la reconnaissance de la qualité pour ester en justice, mais dans un cadre étroitement afin de préserver la confiance du public dans l'impartialité de l'organisme et dans la bonne image de la justice non judiciaire. Même en ce cas, le procureur représentant le tribunal administratif a alors le devoir de faire preuve « de retenue et de réserve »¹⁷⁹.

La théorie de la compétence implicite a pris une place importante en droit administratif moderne, voire même inquiétante. Elle pourrait même s'étendre aux commissions d'enquête. Une approche pragmatique du mandat des enquêteurs et des textes qui les encadrent devrait tenir compte de plusieurs facteurs : les inconvénients d'obliger une personne à témoigner en public sur sa propre conduite, les conséquences du blâme ou de conclusions de fait nominatives sur la carrière des personnes¹⁸⁰, l'absence de compétences expresses pour faire ou sembler faire des déclarations de responsabilité civile ou pénale¹⁸¹, le fait que les témoins puissent être perçus par l'opinion publique comme des accusés sans bénéfice de toutes les garanties procédurales du formalisme judiciaire, le fait que les normes et standards d'impartialité sont alors modulés à la

¹⁷⁸ *Re Canada Labour Relations Board and Transair Ltd.*, (1976) 67 D.L.R. (3d) 421 (C.S.C.); *Central Broadcasting Co. c. Canada Labour Relations Board*, (1976) 67 D.L.R. (3d) 538 (C.S.C.); *Re Castel and Criminal Injuries Compensation Board*, (1979) 89 D.L.R. (3d) 67 (Man. C.A.); *Ferguson Bus Lines Ltd. c. ATU, Loc. 1374*, (1990) 68 D.L.R. (4th) 699 (C.A.F.); *Bibeault c. McCaffrey*, (1984) 7 D.L.R. (4th) 1 (C.S.C.); *Dairy Producers Cooperative Ltd. c. Saskatchewan (Human Rights Commission)*, (1994) 109 D.L.R. (4th) 726 (Sask. Q.B.).

¹⁷⁹ *Lancup c. Commission des affaires sociales du Québec*, précité, note 64; François AQUIN et Daniel CHENARD, « Les tribunaux administratifs devant les cours supérieures : Études des principes juridiques applicables à leur qualité pour agir », (1986) 16 R.D.U.S. 781; *Lafontaine c. Commission d'appel en matière de lésions professionnelles du Québec*, J.E. 94-1170 (C.A.).

¹⁸⁰ *Re Nelles and Grange*, (1984) 46 O.R. (2d) 210 (C.A.); *Starr c. Houlden*, précité, note 131.

¹⁸¹ *R. c. Surrey Coroner, ex parte Campbell*, [1982] 2 All E.R. 545 (Q.B.); *R. c. North Humberstone and Scunthorpe Coroner, ex parte Jamieson*, [1994] 3 All E.R. 972 (C.A.).

baisse ou appliqués avec flexibilité¹⁸², le libellé de chaque loi¹⁸³ qui peut permettre ou envisager qu'une personne soit blâmée publiquement dans le rapport, le fait que de telles conclusions de blâme sont sans appel¹⁸⁴, le fait que le législateur a certainement voulu que les enquêtes aient une certaine utilité¹⁸⁵ sociale, politique ou médiatique.

Conclusion du chapitre

Même si les tribunaux administratifs sont dépourvus de juridiction de droit commun et de juridiction inhérente et n'ont qu'une compétence d'attribution, la seule lecture des textes législatifs ne rend pas toujours compte fidèlement de toute l'étendue de leurs pouvoirs et, en cette matière, il ne faut pas sous-estimer le rôle créateur des cours de justice. Une interprétation libérale des textes conférant aux organes de régulation une compétence générale de surveillance et même de certaines compétences spécifiques extensibles a eu pour effet d'élargir considérablement le potentiel de créativité et d'influence de ces organismes. Au surplus, la jurisprudence a développé une doctrine de la compétence implicite qui permet souvent de combler les déficiences des textes. Quant aux dispositions conférant une compétence de révision des décisions initiales, ils sont souvent source de difficulté d'interprétation quant à la portée et au cadre de ces recours hybrides.

S'il est possible de tirer des conclusions générales de l'examen de compétences aussi variées, c'est qu'alors que les textes régissant les tribunaux administratifs devraient pouvoir être administrés avec un minimum de technicalités, ils sont encore trop souvent source d'incertitude et de conflit, parce que les législateurs comprennent souvent mal la différence entre une cour de justice et un tribunal administratif. Lorsque se pose alors le défi d'interpréter ces textes, une mesure de pragmatisme judiciaire peut quelquefois convenir, mais seulement dans la mesure où les textes le permettent, puisque les tribunaux administratifs n'ont, en principe, qu'une compétence d'attribution.

¹⁸² *Beno c. Canada (Commission of Inquiry into Deployment of Canadian Forces to Somalia)*, (1997) 146 D.L.R. (4th) 708 (C.A.F.).

¹⁸³ *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement du sang au Canada)*, précité, note 136.

¹⁸⁴ *Saulnier c. Commission de police du Québec*, précité, note 135.

¹⁸⁵ *R. c. Coroner of Sussex*, [1988] 1 W.L.R. 1194 (Q.B.).

Chapitre I. Les particularités de la procédure quasi judiciaire

Puisque les tribunaux administratifs ont été constitués pour être différents des tribunaux judiciaires, leur originalité doit se manifester non seulement par leur composition mais aussi par leur mode de fonctionnement, et ce, à toutes les étapes du processus décisionnel. En l'absence en droit fédéral et dans la majorité des provinces d'une législation d'application générale sur la procédure quasi judiciaire, la jurisprudence a élaboré un important corpus de règles de procédure inspirées des principes de justice naturelle et qui complètent la loi écrite.

Les tribunaux administratifs sont des autorités décisionnelles même si leurs décisions et ordonnances ne sont pas des jugements; ils sont généralement dotés par la loi de certains attributs judiciaires, comme le pouvoir d'assigner des témoins; certains exercent principalement ou exclusivement des pouvoirs quasi juridictionnels et ressemblent donc aux tribunaux judiciaires.

D'autres exercent principalement des fonctions de régulation dans l'intérêt de la collectivité et « prennent l'apparence d'un ministère de l'exécutif »¹. Une codification précise et détaillée s'imposant à des autorités nombreuses et différentes quant à leurs fonctions aurait été contre indiquée.

La plupart des juristes affectionnent la procédure et on peut comprendre que la procédure judiciaire puisse être proposée comme modèle à imiter par certains tribunaux administratifs. Mais d'aucuns peuvent aussi rêver d'une déjudiciarisation totale, où les principes de gestion remplacent les normes juridiques, considérées comme trop contraignantes.

¹ *Canton d'Innisfil c. Canton de Vespra*, [1981] 2 R.C.S. 145, 168 (J. Estey).