

---

---

# DROIT ADMINISTRATIF

---

---

6<sup>e</sup> édition  
2010

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

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

**ÉDITIONS YVON BLAIS**

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

Le droit au bénéfice de la règle *audi alteram partem* appartient à toute personne intéressée dans un litige ou une affaire. Lorsque la loi spécifie les personnes ayant le droit à une audition, le tribunal se doit d'entendre celles qui prétendent entrer dans cette définition ne fut-ce que pour vérifier si elles peuvent bénéficier de ce droit<sup>227</sup> ; les personnes dont les droits sont affectés par une décision doivent avoir l'occasion de présenter leurs prétentions à ce sujet<sup>228</sup>, « de façon aussi complète et équitable que possible eu égard à toutes les circonstances de l'affaire »<sup>229</sup>. À l'inverse, lorsque la loi prévoit expressément qu'une personne n'est pas une partie intéressée, celle-ci ne peut invoquer la violation de la règle en raison de son exclusion de l'audience<sup>230</sup>.

Un tribunal qui refuse l'intervention d'un tiers intéressé viole la règle<sup>231</sup>. Est intéressé celui dont les intérêts sont véritablement affectés par la décision du tribunal<sup>232</sup>. Dans le cas d'une demande de permis devant un tribunal administratif, la Cour fédérale décidait, en 1974, que : « Quiconque peut démontrer avoir un intérêt supérieur à celui du public en général dans une affaire soumise à l'Office [national de l'énergie] doit avoir le droit de participer aux auditions »<sup>233</sup>. Ainsi la Cour d'appel fédérale décidait qu'on aurait dû accorder la requête d'un intervenant afin que ce dernier devienne partie à l'instance et qu'il bénéficie dès lors du droit de se faire entendre et d'être avisé de toute audience<sup>234</sup>, bien qu'un tel intervenant puisse toujours présenter ses objections sans être particulièrement avisé<sup>235</sup>.

- 
227. *Syndicat national des employés de l'Institut Doréa (C.S.N.) c. Conseil des services essentiels*, [1987] R.J.Q. 925 (C.S.).
228. *Régimes de rentes des employés du Syndicat de Québec c. Paquet-Syndicat Inc.*, [1986] R.J.Q. 1695 (C.S.) ; *Protection de la jeunesse – 263*, [1987] R.J.Q. 1286 (C.S.) ; *Moise c. Gravel*, D.T.E. 98T-887 (C.S.) ; *Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 1417 c. Vidéotron Ltée*, J.E. 98-1926 (C.A.).
229. *Air Canada c. Frumkin*, D.T.E. 96T-1500 (C.A.).
230. *Zellers Inc. (Val-d'Or n° 467) c. Lalonde*, J.E. 2001-433 (C.A.) : l'article 32 du *Code du travail* exclut expressément l'employeur et cette exclusion a été considérée compatible avec l'article 23 de la Charte québécoise ; *McDonald c. Arshinoff & Cie Ltée*, 2007 QCCA 575 (CanLII), par. 37.
231. *P.G. Québec c. CEGEP de la Gaspésie*, [1975] C.S. 477 ; *Guay c. Lalancette et al.*, [1977] C.S. 725 ; *Syndicat des employés du Centre hospitalier Robert Giffard c. Syndicat professionnel des infirmières et infirmiers de Québec*, [1979] C.A. 323.
232. *Association des réalisateurs de Radio-Canada c. Sylvestre*, 2001 CanLII 9572 (QC C.A.), par. 45.
233. *P.G. Manitoba c. Office national de l'énergie*, [1974] 2 C.F. 502.
234. *C.N.C.P. Télécommunications c. Comm. des serv. tél. du gouv. de l'Alberta*, [1983] 2 C.F. 425 ; *Ass. québécoise des réalisatrices... c. Commission de reconnaissance des associations d'artistes*, [1993] R.J.Q. 528 (C.S.).
235. *Allied Auto Parts Ltd. c. C.C.T.*, [1983] 2 C.F. 248.

Lorsque la loi pose une condition à l'intervention, l'administré doit remplir cette condition pour pouvoir se faire entendre<sup>236</sup>. De plus, la personne qui désire intervenir doit le faire à temps. Ce n'est pas au tribunal de prendre la décision à sa place. L'administré qui n'intervient pas pendant l'instance ne peut remédier à son défaut par une requête en révision<sup>237</sup>.

L'administré n'a pas en soi un droit strict à une audience formelle devant l'autorité titulaire du pouvoir de décision. Cette dernière n'est pas tenue de l'accorder si elle juge que l'administré a eu autrement la possibilité de faire valoir son point de vue<sup>238</sup>, ou si elle estime que le tribunal possède tous les éléments pour rendre une décision conforme aux principes de la justice naturelle<sup>239</sup>. Même si la Cour suprême est très ferme sur ce point et qu'elle insiste sur le fait qu'il appartient au tribunal quasi judiciaire d'accorder ou non une audience suivant les circonstances, cela n'exclut pas la possibilité que, dans certaines circonstances, l'audience formelle puisse s'imposer<sup>240</sup>.

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

Je ferai cependant remarquer que, même si les auditions fondées sur des observations écrites sont compatibles avec les principes de justice fondamentale pour certaines fins, elles ne donnent pas satisfaction dans tous les cas. Je pense en particulier que, lorsqu'une question importante de crédibilité est en cause, la justice fondamentale exige que cette question soit tranchée par voie d'audition.<sup>241</sup>

En matière purement administrative, l'équité procédurale est moins exigeante quant à la nécessité d'une audience ou d'une rencontre formelle. Les

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

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

238. *Durham Transport Inc. c. International Brotherhood of Teamsters*, C.F.A., n° A553-77, déc. 1977 ; *P.G. Terre-Neuve c. Norcable*, [1981] 2 C.F. 221 ; *Lagarde c. P.G. Québec*, [1986] R.J.Q. 2639 (C.S.) ; *Office des pêcheurs de flétan du Groënland du Québec c. Régie des marchés agricoles*, J.E. 2001-388 (C.S.) ; *Baker c. Canada*, [1999] 2 R.C.S. 817 ; *Re Therrien*, [2001] 2 R.C.S. 3, par. 90.

239. *Commission des relations de travail du Québec c. Canadian Ingersoll-Rand Co.*, [1968] R.C.S. 695 ; *Komo Construction Inc. c. C.R.T.Q.*, [1968] R.C.S. 172 ; *Hoffman-Laroche Ltd. c. Delmar Chemical Ltd.*, [1965] R.C.S. 575 ; *Courcelles c. Dionne*, [1978] C.S. 172 ; *MacInnis c. Canada*, [1997] 1 C.F. 115 (C.A.).

240. *Singh et al. c. M.E.I.*, [1985] 1 R.C.S. 178 ; *Prévost c. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, (1988) 52 D.L.R. (4th) 513 (B.C.S.C.) ; *Bunge du Canada c. Syndicat canadien de la fonction publique*, D.T.E. 95T-433 (C.F.A.).

241. *Singh et al.*, *ibid.*, p. 213-214 ; *Protection de la jeunesse* – 587, [1993] R.J.Q. 285 (C.Q.).

cours se préoccupent beaucoup de ne pas entraver le fonctionnement efficace des organismes administratifs. L'audition écrite ou *paper hearing* a souvent été jugée suffisante pour respecter l'équité procédurale<sup>242</sup>. La Cour suprême adopta cette approche dans l'arrêt *Knight*. Elle conclut qu'une « audition structurée » n'était pas nécessaire. En effet, selon la Cour, les parties avaient déjà présenté tous leurs arguments. Imposer une nouvelle audition se serait avéré inutile dans les circonstances<sup>243</sup>. Dans d'autres affaires, la Cour suprême trancha dans le même sens en concluant que l'audience formelle n'était pas nécessaire ; des représentations écrites suffisaient pour que les parties aient un traitement équitable<sup>244</sup>.

L'équité procédurale en matière administrative n'exige pas un processus contradictoire lorsque la loi confère à une autorité publique un pouvoir discrétionnaire, comme par exemple, de distribuer des subventions<sup>245</sup>. L'organisme subventionnaire est libre de déterminer la procédure et la consultation d'experts est normale ; il peut même refuser de divulguer les appréciations reçues de ces experts. La Cour fédérale estime qu'il s'agit là « d'une pratique légitime » surtout lorsque l'organisme « s'en remet à des pairs professionnels dans ses appréciations »<sup>246</sup>. La situation est analogue lorsqu'une autorité administrative a l'obligation de consulter d'autres instances ou des groupes de citoyens. La Cour suprême a rejeté l'idée que le processus décisionnel des commissions scolaires « participe de la nature d'une audition judiciaire » ; cependant une telle autorité agirait « d'une manière fondamentalement injuste en omettant d'examiner les faits ou de prendre en considération équitablement les arguments » des citoyens concernés<sup>247</sup>. La consultation n'implique pas un débat entre les autorités et les porte-parole des citoyens, mais il importe que ces derniers puissent faire valoir

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

243. *Knight*, *supra*, note 88.

244. *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 ; *Mobil Oil Canada c. Office canadien - Terre-Neuve des hydrocarbures*, [1994] 1 R.C.S. 202, 224.

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

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

247. *Jones c. R.*, [1986] 2 R.C.S. 284, 303 ; *Provencher c. Commission scolaire des Chênes*, [1994] R.J.Q. 2231, 2247 (C.S.) ; *Beaudouin c. Commission scolaire St-Eustache*, J.E. 93-1597 (C.S.) ; *Centre hospitalier Mont-Sinai c. Québec (Ministre de la Santé et des Services sociaux)*, J.E. 92-1815 (C.S.).

leur position par écrit ou oralement<sup>248</sup>. La consultation doit être adéquate et réelle sur les sujets sur lesquels les administrés ont intérêt à se prononcer<sup>249</sup>.

Avoir l'occasion de faire valoir ses moyens n'implique cependant pas nécessairement le droit de choisir la personne qui entendra les représentations. Dans une affaire, l'ancienne directrice générale d'une société d'État reprochait au ministre de ne pas l'avoir reçue et de ne pas lui avoir permis de s'expliquer directement devant lui avant que celui-ci recommande au gouvernement de mettre fin à son contrat pour malversation. Lorsque l'affaire a éclaté, le ministre s'est informé de la marche à suivre auprès du Secrétariat aux emplois supérieurs du Conseil exécutif. Les communications ont par la suite été assurées par le Secrétariat. L'ex-directrice a eu l'occasion de donner sa version des faits. La Cour supérieure a conclu que le principe d'équité procédurale avait été respecté. Le devoir d'écoute du décideur peut être exercé par la voie hiérarchique. Le ministre n'avait pas à donner une entrevue personnelle<sup>250</sup>.

Par ailleurs, la Cour fédérale affirma qu'un détenu avait le droit d'être présent physiquement pendant l'audition sur la révocation de sa libération conditionnelle, même s'il ne s'agit pas strictement d'un processus quasi judiciaire. Le juge Strayer va même jusqu'à affirmer que ce droit est garanti par l'article 7 de la Charte<sup>251</sup>.

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

Si la comparution en personne n'est pas obligatoire dans tous les cas, l'équité procédurale exige que chaque fois que la procédure ne constitue pas une contrainte excessive pour l'administration du système correctionnel, le détenu soit autorisé à présenter des observations lorsqu'une décision met en cause ses droits, ses intérêts ou ses privilèges.<sup>252</sup>

En matière disciplinaire, la jurisprudence tend à exiger qu'un tribunal tienne une audience formelle notamment pour permettre le contre-interrogatoire des témoins du poursuivant<sup>253</sup>. De façon générale, lorsque des droits pro-

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

249. *Commission scolaire de Montréal c. Copps*, 2002 CanLII 41256 (Q.C.A.); *Boyle c. English Montreal School Board*, C.S., 28-08-2000.

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

251. *Latham c. Solliciteur général du Canada*, [1984] 2 C.F. 734, 748.

252. *Murray c. Canada (Service correctionnel, Comité national chargé de l'examen des cas d'USD)*, [1996] 1 C.F. 247, 249.

253. *City of Vernon c. Public Utilities Commission*, (1953) 9 W.W.R. (n.s.) 63 (B.C.C.A.); *Scott c. Rent Review Commission*, (1977) 23 N.S.R. (2d) 504 (C.A.); *Tottrup c. La Reine*, (1977) 4 Alta L.R. (2d) 302 (Tr. Div.); *Asbestos Corporation Ltd. c. C.A.T.*, [1977] C.A. 27; *Willette*

fessionnels sont en cause, la tendance est à considérer que les parties affectées ont droit à une audience formelle.<sup>254</sup>

La Cour suprême a également affirmé qu'une audience serait nécessaire dans le cas où une autorité décisionnelle fonderait sa décision sur un nouvel argument, surtout si cet argument a été établi en réunion plénière des membres du tribunal sans la présence des parties. Les parties ont le droit d'être informées et de répliquer à cette nouvelle position définie par l'ensemble de l'organisme lors d'une réunion plénière :

Il faut aviser les parties de tout nouveau moyen à propos duquel elles n'ont pas soumis de plaidoiries. Dans un tel cas, il faut accorder aux parties une possibilité raisonnable de répliquer et la convocation d'une audience supplémentaire peut se révéler appropriée.<sup>255</sup>

Il reste toutefois difficile d'établir une ligne de démarcation nette entre les différentes circonstances donnant droit ou non à une audience formelle. Beaucoup de facteurs entrent en jeu et rendent la tâche des tribunaux et organismes administratifs délicate. Dans notre 5<sup>e</sup> édition, nous écrivions que :

Au Québec, la *Charte des droits et libertés de la personne* est venue modifier à certains égards la common law. [...]. L'expression « audition publique » implique nécessairement, à notre avis, une audition formelle.<sup>256</sup>

Nous ajoutons cependant que :

Les tribunaux administratifs québécois sont encore régis par la jurisprudence traditionnelle et n'ont pas à procéder toujours par audience formelle lorsqu'une procédure écrite permet aux parties de faire adéquatement valoir leurs moyens.<sup>257</sup>

Des recherches plus poussées nous ont révélé que la situation est plus complexe.

Rappelons que notre droit public ou administratif prend sa source dans la common law qui continue d'avoir un rôle très important malgré l'avènement de Chartes constitutionnelle ou semi constitutionnelles ou de législations contemporaines plus élaborées. Et sauf dans la mesure où il est clair et non ambigu

c. *Commissaire de la G.R.C.*, (1984) 10 Admin. L.R. 149 (C.A.F.) ; *Bouliane c. Gobeil*, J.E. 98-191 (C.S.).

254. *Morin c. Corporation de l'École Mission de l'Esprit-Saint*, J.E. 85-92 (C.A.) ; *Pretto c. Lafond*, J.E. 89-745 (C.S.) ; *Marinier c. Fraternité interprovinciale des ouvriers en électricité*, [1988] R.J.Q. 495 ; *Roy c. L'Hôpital Enfant-Jésus*, [1990] R.J.Q. 180 (C.S.) ; *Bouliane c. Gobeil*, J.E. 98-191 (C.S.).

255. *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282, 338.

256. *Droit administratif*, 5<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2004, p. 768.

257. *Ibid.*

qu'elles ont été conçues à cette fin, les lois n'ont pas pour effet de modifier la common law ou quelque principe de droit établi<sup>258</sup>.

L'article 23 de la Charte consacre ou confirme les principes de justice naturelle que la common law a développés et qui comprennent la règle *audi alteram partem*. Cette règle a fait l'objet d'une formulation classique par la Cour suprême vers les années 1970. Elle signifie le droit pour un administré ou un justiciable de se faire entendre, « de faire valoir ses moyens » selon l'expression du juge Pigeon dans le célèbre arrêt *Komo Construction*<sup>259</sup>. Mais est-ce nécessairement lors d'une audience formelle ou *viva voce* ou structurée devant un tribunal ? Dans quelles circonstances une audience formelle doit-elle être accordée ou peut-elle être refusée, ou tout simplement ignorée ?

Dans *Canadian Ingersoll Rand*, la Cour suprême décidait que la Commission des relations du travail avait eu raison de refuser l'audience parce qu'elle s'estimait suffisamment informée par les plaidoiries écrites, parce que le requérant n'avait pas préalablement exigé d'audition formelle et parce qu'elle était tenue de faire diligence dans l'intérêt général<sup>260</sup>. Elle s'exprimait ainsi :

[...] rien dans les circonstances particulières à l'espèce ne permet d'affirmer que la Commission devait nécessairement juger que la compagnie intimée ne pouvait faire valoir les deux points soulevés par elle [...] sans la tenue impérative d'une audition.<sup>261</sup>

Dans *Komo Construction*, où le justiciable avait produit à la Commission des relations du travail une contestation écrite, la Cour suprême décida que :

[...] en face d'une contestation qui soulève uniquement un moyen de droit, la Commission n'abusa pas de sa discrétion en décidant qu'elle n'avait pas besoin d'en entendre davantage avant de rendre sa décision.<sup>262</sup>

Il faut rappeler qu'à cette époque le *Code du travail* prévoyait que la Commission accorde l'accréditation « après enquête » (art. 28) ; et l'article 109 prévoyait que « les séances d'enquête et d'audition sont publiques ». La Cour ajoute néanmoins ceci :

Comme cette Cour l'a décidé dans *Forest Industrial Relations Ltd. c. International Union of Operating Engineers* (1962 CanLII 35 (S.C.C.), [1962] R.C.S. 80, 37 W.W.R. 43, 31 D.L.R. (2d) 319), une Commission n'est pas obligée d'accorder

258. *Halsbury's Laws of England* (3<sup>e</sup> éd., 1961), vol. 36, p. 412, par. 625.

259. [1968] R.C.S. 172, 175.

260. [1968] R.C.S. 695, 701.

261. [1968] R.C.S. 695, 701 (nous soulignons).

262. [1968] R.C.S. 172, 175. Voir aussi *Re Windsor c. Teachers Pension Comm.*, (1981) 116 D.L.R. (3d) 645 (Ont. C.A.).

une audition sur toutes les prétentions soulevées dans une affaire dont elle est saisie. Lorsqu'elle a eu un exposé qu'elle juge suffisant, elle a le pouvoir de statuer sans plus tarder. Il ne faut pas oublier que la Commission exerce sa juridiction dans une matière où généralement tout retard est susceptible de causer un préjudice grave et irrémédiable. Tout en maintenant le principe que les règles fondamentales de justice doivent être respectées, il faut se garder d'imposer un code de procédure à un organisme que la loi a voulu rendre maître de sa procédure.<sup>263</sup>

Pour la Cour suprême, l'enquête ou l'audition demeurent publiques même si le tribunal ne reçoit que des plaidoiries écrites. En l'espèce, la plaidoirie écrite se justifiait parce qu'il s'agissait de pures questions de droit.

Dans *Hoffman-La Roche*, la Cour suprême insista sur le fait que l'administré avait eu la possibilité de présenter sa cause par écrit et que le Commissaire aux brevets avait eu raison de refuser une audience malgré une demande expresse à cet effet<sup>264</sup>. Dans *Beacon Plastics c. C.R.O.*, la Cour d'appel et la Cour suprême estimèrent que la contestation écrite du requérant était suffisante et que la Commission était fondée à refuser une audience qui, vraisemblablement, n'apporterait rien de plus<sup>265</sup>.

Dans *Radulesco c. Commission canadienne des droits de la personne*<sup>266</sup>, la Commission a reconnu qu'elle remplit une « fonction quasi judiciaire » lorsqu'elle décide de rejeter, en vertu de l'alinéa 36(3)b) de la *Loi*, une plainte qui n'est pas fondée. Elle a reconnu en outre que l'équité procédurale exige qu'un plaignant ait la possibilité de présenter des arguments, du moins par écrit, avant qu'on donne suite au rapport. La Commission a toutefois nié que la tenue d'une audience était obligatoire. La Cour estima qu'elle avait raison.

Dans un autre arrêt de 1989, la Cour suprême se dit en accord avec les propos du célèbre Lord Denning dans l'arrêt *Selvarajan c. Race Relations Board*, [1976] 1 All E.R. 12 (C.A.)<sup>267</sup>. En décidant qu'il s'agissait d'un organisme d'enquête ayant l'obligation d'agir équitablement, Lord Denning écrit, à la p. 19 :

La règle fondamentale est que, dès qu'on peut infliger des peines ou sanctions à une personne ou qu'on peut la poursuivre ou la priver de recours, de redressement

263. *Ibid.*

264. [1965] R.C.S. 575.

265. [1964] R.D.T. 25 (C.A.) ; *Civic Parking Centre c. C.R.O.*, [1965] B.R. 657 ; *Donatelli Shoes c. C.R.T.*, [1964] C.S. 193 ; *Trans Mountain Pipe Line Co. c. Office national de l'énergie*, [1979] 2 C.F. 118.

266. 1984 CanLII 120 (C.S.C.), [1984] 2 R.C.S. 407.

267. *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879, 896 : la *Race Relations Board* exerçait des fonctions analogues à celles de la Commission canadienne des droits de la personne.



ou lui faire subir de toute autre manière un préjudice en raison de l'enquête et du rapport, il faut l'informer de la nature de la plainte et lui permettre d'y répondre. Cependant, l'organisme enquêteur est maître de sa propre procédure. Il n'est pas nécessaire qu'il tienne une audition. Tout peut se faire par écrit. Il n'est pas tenu de permettre la présence d'avocats.<sup>268</sup>

La caractéristique principale de la règle *audi alteram partem* en common law est la souplesse ; la Cour suprême l'énonce ainsi :

[...] Aussi bien les règles de justice naturelle que l'obligation d'agir équitablement sont des normes variables. Leur contenu dépend des circonstances de l'affaire, des dispositions législatives en cause et de la nature de la question à trancher.<sup>269</sup>

Le juge en chef Dickson aura cette formule frappante : « [...] on trouve une myriade de processus décisionnels comportant un élément d'équité dans la procédure dont l'intensité variera selon sa situation dans le spectre administratif »<sup>270</sup>. Ces énoncés rejoignent plusieurs autres de la Cour suprême, notamment celui-ci dans une affaire où l'on reprochait à la Commission canadienne des droits de la personne de ne pas avoir tenu d'audience publique :

Aussi bien les règles de justice naturelle que l'obligation d'agir équitablement sont des normes variables. Leur contenu dépend des circonstances de l'affaire, des dispositions législatives en cause et de la nature de la question à trancher. [...] On décide du contenu de ces règles en tenant compte de toutes les circonstances dans lesquelles fonctionne le tribunal en question.<sup>271</sup>

Dans *Re Therrien*, en 2001, la Cour écrit :

La nature et la portée de cette obligation (agir équitablement) peut varier en fonction du contexte particulier et des différentes réalités auxquelles l'organisme administratif est confronté ainsi que de la nature des litiges qu'il est appelé à trancher.<sup>272</sup>

Au fédéral, l'article 2, alinéa e) de la *Déclaration canadienne des droits* ne parle que « d'audition impartiale » ou « *fair hearing* ». Six juges de la Cour suprême se sont penchés sur la portée de ce texte dans l'arrêt *Singh*. La question qui se posait à la Cour était la suivante : la procédure imposée par la *Loi sur*

268. Traduction par la Cour suprême, *ibid.*, p. 896.

269. *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879, 896 ; *Chiarelli c. Canada (M.E.I.)*, [1992] 1 R.C.S. 711 : « varie selon le contexte et la nature des intérêts en jeu ».

270. *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602, 608.

271. *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879, 896 ; aussi *Radulesco c. Commission canadienne des droits de la personne*, [1984] 2 R.C.S. 407, 410.

272. *Therrien (Re)*, 2001 CSC 35 (CanLII), [2001] 2 R.C.S. 3.

*l'immigration de 1976* qui n'impliquait pas la tenue d'une audience formelle empêche-t-elle les demandeurs d'asile de revendiquer le statut de réfugié et de faire valoir leurs droits ? La juge Wilson prend bien soin d'affirmer que la justice fondamentale n'exige pas une audition formelle dans tous les cas, cela dépendra de la nature des droits en cause et de la gravité des conséquences pour les administrés, mais : « Je suis disposé à accepter, pour les fins de l'espèce, que des observations écrites peuvent être un substitut adéquat à une audition dans des circonstances appropriées »<sup>273</sup>.

Qu'arrive-t-il quand une loi particulière exige expressément la tenue d'une audience ou d'une audience publique ?

En 1994, la Cour suprême était saisie d'une affaire dans laquelle quatre pétrolières reprochaient à l'Office des Hydrocarbures de ne pas avoir tenu d'audience avant de prendre une décision affectant leurs droits. L'article 124 de la Loi prévoyait que le requérant « peut demander la tenue d'une audience » et à cette audience « produire des documents et faire entendre des témoins »<sup>274</sup>. Une telle audience n'a pas été accordée en l'espèce, ce que condamne la Cour suprême, mais en ces termes : « je n'irai pas jusqu'à prétendre que Mobil Oil ne méritait pas une audience complète qui aurait pu avoir lieu par écrit, relativement à son interprétation nouvelle »<sup>275</sup>. La Cour ajoute également : « si un échange complet avait eu lieu à cet égard, rien d'autre n'aurait été nécessaire. Selon toute vraisemblance, un échange complet aurait pu avoir lieu par correspondance entre l'Office et Mobil Oil »<sup>276</sup>. Suivant la Cour, une audience complète ou « full hearing » peut donc avoir lieu par écrit quand la Loi prescrit la tenue d'une audience, même si cette loi prévoit la possibilité de faire entendre des témoins.

En 1974, dans l'affaire *Dow Chemicals*, l'Office national de l'Énergie avait décidé qu'en audience publique elle n'accepterait que des représentations écrites<sup>277</sup>. La requérante d'une demande de permis d'exportation d'éthylène s'objecta et réclama une audience publique complète. La Cour fédérale interpréta l'expression « les auditions de l'Office doivent être publiques » de l'article 20 de la Loi à la lumière de *Règles de pratique et de procédure de l'Office*. Elle tint compte aussi d'autres dispositions de la Loi notamment de l'article 10 qui

273. *Singh c. M.E.I.*, [1985] 1 R.C.S. 177, par. 58 ; aussi J. Beetz, par. 108. Toutefois la Cour ajoute que « lorsqu'une question importante de crédibilité est en cause » alors le tribunal devra tenir une audience orale. Voir aussi *Nguyen c. Canada*, [1993] 1 C.F. 696 (C.A.F.) ; *Mc Allister c. Canada*, [1996] 2 C.F. 190.

274. L.C. 1981, ch. 3.

275. *Mobil Oil c. Office des Hydrocarbures*, [1994] 1 R.C.S. 202, 227 (nous soulignons).

276. *Ibid.*, p. 226 ; la Cour se fonde sur l'arrêt *Home c. Corp. Village de Wyoming*, [1980] 2 R.C.S. 1011, 1032, où un échange de correspondance a été considéré comme suffisant.

277. *P.G. Manitoba c. O.N.E.*, [1974] 2 C.F. 502.

qualifie l'Office de « cour d'archives » et lui confère les pouvoirs d'une cour supérieure pour l'assignation des témoins. Même si l'Office n'est pas saisie de véritables litiges, la Cour écrit :

Parce que la *Loi sur l'Office national de l'énergie* a accordé à l'Office les attributs d'une cour et parce que la Loi et les règlements envisagent la panoplie d'une audition à caractère pleinement contradictoire, il s'ensuit que l'article 20 de la Loi doit avoir accordé au mot « audition » le même sens qu'il a dans une cour de justice. En ce sens, une « audition » de l'Office est analogue à un « procès » devant une cour de justice et a la même signification.<sup>278</sup>

Cependant, la Cour ajouta l'observation suivante :

Lorsque le mot « audition » est utilisé dans un texte législatif, il signifie presque toujours une audition où l'on présente une preuve et une argumentation orales mais, bien que ce soit généralement le cas, il peut y avoir des exceptions où des plaidoiries écrites peuvent suffire.<sup>279</sup>

Dans d'autres arrêts, la Cour d'appel fédérale<sup>280</sup> et la Cour d'appel de l'Île-du-Prince-Édouard<sup>281</sup> ont aussi considéré que l'usage du terme « audition » ou « audition publique » ou « audition complète » est synonyme d'audience formelle. Mais, contrairement à ce que semble affirmer la Cour fédérale dans l'arrêt de 1974, de même que la Cour d'appel fédérale en 1976 et 1986 et la Cour d'appel de l'Île-du-Prince-Édouard en 1992, nous estimons que la tendance dominante de la jurisprudence n'est pas de considérer que l'usage du terme « audition » ou « audition publique » ou « audition complète » soit, dans le cas des tribunaux administratifs, nécessairement synonyme d'audition orale ou formelle ou de procès comme devant une cour de justice.

Du côté de la doctrine, dans *Les tribunaux administratifs au Canada*, le professeur Yves Ouellette écrit que « bien évidemment les concepts d'audience, d'audition ou d'entrevue dans les textes doivent être interprétés dans chaque contexte particulier »<sup>282</sup>. Il écrit « qu'il serait risqué de tenter, dans l'abstrait, d'énumérer les éléments d'une audience véritable »<sup>283</sup>. Il ajoute ceci à propos de la présence des parties à une audition orale : « dans le cas d'un tribunal autre que disciplinaire, et notamment un tribunal économique, cette exigence pourrait être modulée à la baisse selon l'interprétation à donner aux textes et les circonstan-

278. *Ibid.*, p. 525.

279. *Ibid.*, p. 522 (nous soulignons).

280. *In re CRTC et London Cable T.V.*, [1976] 2 C.F. 622, 623 ; *Canada c. C.C.F.P.T.*, [1986] 2 C.F. 242 ; l'article 8 se lisait ainsi : « Le Conseil doit tenir une audience publique a) relativement à ... ».

281. *Esso Petroleum Canada c. P.E.I. (Public Utilities Com.)*, (1992) 88 D.L.R. (4th) 647, 657.

282. *Les tribunaux administratifs au Canada*, Montréal, Éditions Thémis, 1999, p. 151.

283. *Ibid.*, p. 150.

ces »<sup>284</sup>. Yves Ouellette enfin indique bien que l'audience véritable, dans le cas d'un tribunal administratif, maître de sa procédure, peut être différente de celle d'une cour traditionnelle ; il mentionne notamment que « l'audience informelle sur pièce (*paper hearing*) » peut satisfaire aux exigences de l'audience véritable<sup>285</sup>.

Rappelons qu'au fédéral, l'article 2, alinéa e) de la *Déclaration canadienne des droits* ne parle que « d'audition impartiale » ou *fair hearing* ; quant à l'article 7 de la Charte canadienne, il renvoie aux principes de justice fondamentale. Six juges de la Cour suprême se sont penchés sur la portée de ces textes dans l'arrêt *Singh*. La question qui se posait à la Cour était la suivante : la procédure imposée par la *Loi sur l'immigration de 1976* qui ne provoyait pas d'audition formelle empêche-t-elle les demandeurs d'asile de revendiquer le statut de réfugié et de faire valoir leurs droits ? Premièrement, le juge Beetz prend bien soin d'affirmer que la justice fondamentale de l'article 2(e) de la *Déclaration* n'exige pas une audition formelle dans tous les cas, cela dépendra de la nature des droits en cause et de la gravité des conséquences pour les administrés ; par contre, il exprime son accord avec l'argument suivant des appelants :

[...] même si la « justice fondamentale » n'exige pas la tenue d'une audition dans chaque cas, lorsque la vie ou la liberté peut dépendre de conclusions de fait et de la crédibilité, ce qui peut être le cas dans les présentes espèces, la possibilité de soumettre des observations écrites, même assortie de la possibilité de répondre par écrit aux allégations de fait et de droit défavorables, est insuffisante.<sup>286</sup>

Il rejoint ici l'opinion des trois autres juges de la Cour, qui ont exprimé les mêmes idées en se fondant sur l'article 2e) de la *Déclaration* et sur l'article 7 de la Charte. La juge Wilson écrit ceci :

Je ferai cependant remarquer que, même si les auditions fondées sur des observations écrites sont compatibles avec les principes de justice fondamentale pour certaines fins, elles ne donnent pas satisfaction dans tous les cas. Je pense en particulier que, lorsqu'une question importante de crédibilité est en cause, la justice fondamentale exige que cette question soit tranchée par voie d'audition.<sup>287</sup>

Lorsqu'un texte d'une loi particulière ou de règlement prescrit expressément qu'une audience formelle doit être tenue, une certaine jurisprudence est à

284. *Ibid.*, p. 152.

285. *Ibid.* Voir aussi M. COUTU et G. MELANÇON, *Droit administratif du travail*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007, p. 225-227.

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

287. *Ibid.*, par. 59.

288. *Building Service Employees International Union c. Syndicat national des employés de l'Hôpital Royal Victoria*, [1969] B.R. 209 ; *Doric Textile Mills Ltd. c. C.R.O.*, [1965] B.R.

l'effet que le tribunal doit s'y conformer strictement<sup>288</sup>. À l'inverse, si la loi confère expressément au tribunal le pouvoir discrétionnaire de décider s'il y aura ou non audience, la jurisprudence a tendance à respecter cette discrétion à moins qu'il y ait un abus flagrant<sup>289</sup>. Lorsque les parties renoncent à une audience formelle et conviennent d'une procédure allégée, on ne peut reprocher au tribunal de s'en tenir à cette procédure à moins d'un changement important dans le déroulement de l'affaire<sup>290</sup>. Lorsqu'un texte prévoit expressément que la procédure sera écrite, sans prescrire une audience formelle, les cours respectent la volonté du législateur ou des auteurs de ce texte<sup>291</sup>.

L'administré concerné a normalement le droit d'être présent devant le tribunal lorsque celui-ci tient une audience formelle : le tribunal ne peut l'exclure que pour des raisons graves<sup>292</sup>. Le justiciable peut décider de ne pas se présenter, mais, en s'absentant de l'audience parce qu'il présente une suggestion commune avec la partie adverse, il ne peut se plaindre des conséquences du risque qu'il a pris. Le décideur ne viole pas la règle *audi alteram partem* s'il choisit plutôt de prendre la cause en délibéré sans avertir l'administré puisque ce dernier savait ou devait savoir que le tribunal n'était pas lié par la recommandation des parties<sup>293</sup>. Il a aussi été reconnu que lorsqu'un tribunal envisage de prendre une décision hors la présence des parties, sur une question controversée, ces parties ont droit d'être présentes<sup>294</sup>.

Un texte comme l'article 48, alinéa 2 de la *Loi sur le service canadien de renseignements de sécurité* prescrit que si une question de sécurité nationale se soulève : « [...] nul n'a le droit absolu d'être présent lorsqu'une autre personne présente des observations au comité, ni d'en recevoir communication ou de faire des commentaires à leur sujet ». Ce texte a été jugé valide au regard de la

167 ; *Champoux c. Administration de pilotage des Grands Lacs Ltée*, [1976] 2 C.F. 399 ; *Moreau c. Commission municipale du Québec*, [1978] C.S. 761 ; *Castonguay c. Boudrias*, [1984] C.S. 33 ; *Fournier c. Cap-de-la-Madeleine (Ville de)*, [1988] R.J.Q. 2817 (C.S.).

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

290. *Collège Lasalle Inc., Re*, 2002 CanLII 41277 (QC C.A.), par. 53 « Il est vrai que l'appelante ne pourrait se plaindre du choix d'un type de procédure allégée si elle avait consenti à ce que l'arbitrage se fasse comme tel. En aucun temps la Cour ne voudrait rendre plus formaliste un processus qui, par consentement des parties et volonté de l'arbitre, s'est voulu allégé ».

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

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

293. *Chaput c. Perreault*, J.E. 2001-1433 (C.S.).

294. *Hôtel Europa Inc. c. 133203 Canada Inc.*, J.E. 86-853 (C.S.) ; *Banque de commerce canadienne impériale c. Boisvert*, [1986] 2 C.F. 431.

Charte<sup>295</sup>. Cependant, le Comité doit néanmoins se conformer à la justice fondamentale de l'article 7 et porter à la connaissance de l'administré en instance de déportation la teneur et la provenance de l'information communiquée *in camera* ; il doit aussi lui offrir la possibilité de se faire entendre<sup>296</sup>.

Lorsqu'une autorité administrative procède par voie d'entrevue ou de rencontre, l'administré a droit normalement d'être présent, mais les circonstances pourront justifier que l'on procède en son absence<sup>297</sup>. Il n'est pas nécessaire que l'administré soit présent lors de l'audition de témoins devant une autorité administrative, pourvu qu'on lui communique le contenu de ces témoignages pour qu'il puisse avoir la possibilité réelle et effective de répondre aux allégations faites à son sujet<sup>298</sup>. L'autorité administrative n'a pas à inviter l'administré à assister à la présentation que son avocat lui fait avant le début de l'audition des arguments ; cette rencontre préliminaire peut se situer dans la continuation de services juridiques et non être perçue comme une violation de la règle *audi alteram partem*<sup>299</sup>.

## B. La preuve

L'application de la règle *audi alteram partem* implique aussi que le tribunal administratif doit permettre aux parties d'apporter tout élément de preuve susceptible d'éclairer le débat et d'avoir une influence sur l'issue de la contestation<sup>300</sup>. Cette exigence a donné naissance à un chapitre important du droit administratif contemporain, celui de la preuve devant les tribunaux administratifs et disciplinaires<sup>301</sup>.

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

296. *Ibid.*

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

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

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

300. *Spar Aérospatiale Ltée c. Lauzon*, D.T.E. 89T-163 (C.S.) ; *Chauret c. Comité administratif de la Chambre des notaires*, J.E. 95-1066 (C.S.) ; *Tricots San Reno c. Lalande*, D.T.E. 95T-1051 (C.S.) ; *Dee c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 3 C.F. 345 ; *Lamoureux c. Boily*, J.E. 2001-984 (C.S.) ; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, *supra*, note 93.

301. P. GARANT, « La preuve devant les tribunaux administratifs », (1980) 21 *C. de D.* 825-853 ; Y. OUELLETTE, *Les tribunaux administratifs au Canada*, Montréal, Éditions Thémis, 1997, p. 253-386 ; L. VERSCHULDEN, *La preuve et la procédure en arbitrage des griefs*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1994, 320 p. ; R. BLOUIN et F. MORIN, *Droit de l'arbitrage des griefs*, 5<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002 ; M. GOULET, *Le droit disciplinaire des corporations professionnelles*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1993, 238 p. ; S. LAFONTAINE et P. BOUVIER, « Droits fondamentaux : l'autonomie procédurale des tribunaux administratifs et les règles d'exclusion de la preuve », dans *Actes de la XII<sup>e</sup> Conférence des juristes de l'État*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996 ; L.H. SPRAGUE,