

LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS AU CANADA

Procédure et preuve

Yves Ouellette

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



Les Éditions Thémis

1997

Données de catalogage avant publication (Canada)

Ouellette, Yves, 1938-

Les tribunaux administratifs : procédure et preuve

Comprend des réf. bibliogr. et un index.

ISBN 2-89400-101-0

1. Tribunaux administratifs — Canada. 2. Procédure administrative — Canada. 3. Preuve (Droit) — Canada. 4. Actes administratifs — Canada. 5. Droit administratif — Canada. 6 Tribunaux administratifs — Québec (Province). I. Titre.

KE5029.O932 1997

342.71'0664

C97-941399-0

Graphisme : Claude Lafrance
Composition : France Lamarre

On peut se procurer le présent ouvrage aux

Éditions Thémis

Faculté de droit
Université de Montréal
C.P. 6128, Succursale Centre-ville
Montréal (Québec)
H3C 3J7

Téléphone : (514) 739-9945

Télécopieur : (514) 739-2910

Tous droits réservés

© 1997 — Les Éditions Thémis Inc.

Dépôt légal : 4^e trimestre 1997

Bibliothèque nationale du Canada

Bibliothèque nationale du Québec

ISBN 2-89400-101-0

Section 3.

Les droits procéduraux des intervenants

L'importance de la contribution des intervenants d'intérêt public au processus décisionnel dépend largement de l'étendue de leurs droits procéduraux. Faut-il les considérer comme des parties à part entière, bénéficiant de droits procéduraux en toute égalité avec ceux des requérants? Convient-il de limiter leur participation à une déclaration d'ouverture, au dépôt d'un mémoire, en leur refusant le droit de participer à la conférence préparatoire, de faire entendre des témoins, de contre-interroger, d'avoir accès aux données économiques déposées par la partie requérante? Les textes, quand ils existent, sont souvent vagues ou insuffisants et la jurisprudence encore en voie de développement, permet tout au plus de dégager quelques réflexions et principes généraux.

Sous-section 1.

L'interprétation libérale des textes attribuant des droits aux intervenants

Il arrive que les textes reconnaissent expressément aux intervenants des droits procéduraux : celui de faire des représentations, celui de contre-interroger. La tentation peut être forte d'interpréter ces dispositions de façon littérale ou limitative, sans égard à l'économie générale et l'objet de la loi et à la liberté du tribunal administratif de maîtriser sa procédure. Prenant résolument position en faveur d'une large participation des intervenants, l'arrêt *American Airlines c. Canada (Tribunal de la concurrence)*³² fixe maintenant la jurisprudence : il faut interpréter les textes comme laissant au tribunal administratif une compétence implicite pour permettre une large participation aux intervenants. Il peut certes en résulter un alourdissement de la procédure mais c'est le prix à payer pour une participation significative et utile des intervenants.

³² *American Airlines Inc. c. Canada (Tribunal de la concurrence)*, [1989] 2 C.F. 88 (C.A.), (1989) 89 N.R. 241 (C.A.F.), confirmé par [1989] 1 R.C.S. 236.

Sous-section 2.

L'absence de texte

Le silence des textes, le principe de l'autonomie de la procédure et les énoncés de l'arrêt *American Airlines* suggèrent que le tribunal administratif devrait généralement accorder aux intervenants le droit à une participation complète, en toute égalité avec les autres parties à la procédure. Cette solution offre aussi l'avantage pratique de prévenir la guérilla judiciaire. Elle implique en revanche l'hypothèse que le tribunal n'a pas décidé à la légère d'accorder le statut d'intervenant et a pris soin de n'accepter que des participants responsables.

Une participation complète ou significative des intervenants inclura généralement le droit à la représentation, à la participation à la conférence préparatoire, la possibilité de faire une déclaration d'ouverture, de présenter des témoins, d'avoir accès au dossier, de contre-interroger au besoin et le droit de présenter des observations orales ou écrites³³.

Dans cet esprit, la théorie selon laquelle le tribunal administratif serait justifié de limiter ou moduler à la baisse les droits procéduraux des intervenants du seul fait que la loi a prévu une audition publique facultative et non obligatoire³⁴ peut être considérée comme désuète. Il est sans

³³ *Procureur général du Manitoba c. Office national de l'énergie*, [1974] 2 C.F. 502, (1975) 48 D.L.R. (3d) 73 (C.F.); *Re Henderson and Ontario Securities Commission*, (1977) 74 D.L.R. (3d) 165 (Ont. H.C.J.); *Re Domtar Packaging Ltd. and United Paperworkers International Union*, (1974) 39 D.L.R. (3d) 212 (Ont. Div. Ct.); *Re League for Human Rights of B'Nai Brith Canada and Commission of Inquiry on War Criminals*, (1986) 28 D.L.R. (4th) 264 (C.A.F.); *Richmond Cabs Ltd. c. British Columbia (Motor Carrier Commission)*, (1993) 11 Admin. L.R. (2d) 183 (B.C.S.C.). On a jugé que les intervenants autochtones n'ont pas droit à des avantages procéduraux particuliers devant une agence fédérale du fait que le gouvernement fédéral agit à leur égard comme fiduciaire : *Quebec (Attorney General) c. Canada (National Energy Board)*, (1994) 112 D.L.R. (4th) 129 (C.S.C.), (1994) 20 Admin. L.R. (2d) 79 (C.S.C.).

³⁴ *Lipkovits c. C.R.T.C.*, [1983] 2 C.F. 321 (C.A.F.); *Manitoba League of the Physically Handicapped, Inc. c. Manitoba (Taxicab-Board)*, (1988) 48 D.L.R. (4th) 245 (Man. Q.B.), confirmé à (1989) 56 D.L.R. (4th) 191 (Man. C.A.); *Association des consommateurs du Canada c. Procureur général du Canada*, [1979] 1 C.F. 433. La décision de ne pas tenir une audition malgré la demande d'administrés est cependant judiciairement contestable. *Re*

doute juste d'affirmer que le fait de choisir de tenir une audition publique ne transforme pas l'enquête en un débat contradictoire³⁵. Mais la reconnaissance de droits procéduraux aux intervenants ne résulte pas du principe de la contradiction mais d'une considération d'intérêt public : le droit à une participation significative des intervenants pour aider l'organisme à rendre une décision conforme à l'intérêt public³⁶.

Une participation limitée n'est pas nécessairement à exclure, dans l'intérêt de la célérité ou de l'équité de la procédure. Certains intervenants pourront se satisfaire d'une participation à une partie seulement de l'enquête³⁷. Dans ce genre de situation, d'importantes restrictions au contre-interrogatoire n'empêchent pas l'audience de demeurer utile et significative³⁸.

Dans certaines catégories de dossiers, la divulgation d'information d'ordre économique pose de sérieuses difficultés dans un contexte de concurrence. Il arrive que les textes écartent la règle générale du droit à la communication des pièces³⁹ en donnant pleine discrétion pour permettre ou non la divulgation de dossiers financiers considérés comme confidentiels⁴⁰ ou en instituant des procédures spéciales visant à concilier

Hogan and Director of Pollution Control, (1972) 24 D.L.R. (3d) 363 (B.C.S.C.); *Sierra Club of Western Canada c. British Columbia (Attorney-General)*, (1991) 83 D.L.R. (4th) 708 (B.C.S.C.).

³⁵ *Syndicat international des marins canadiens c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1976] 2 C.F. 369 (C.A.).

³⁶ *R. c. British Columbia Pollution-Control Board*, (1967) 61 D.L.R. (2d) 221 (B.C.C.A.).

³⁷ *Parents of Baby Gosselin c. Grange*, (1985) 8 Admin. L.R. 250 (Ont. Div. Ct.); *Re People First of Ontario c. Niagara (Regional Coroner)*, précité, note 17.

³⁸ *Citizens' Health Action Committee c. Milk Control Board of Manitoba*, (1979) 4 W.W.R. 431 (Q.B.).

³⁹ *Re C.R.T.C. and London Cable TV Ltd.*, précité, note 28; *Re Scott and Rent Review Commission*, (1978) 81 D.L.R. (3d) 530 (N.S.S.C.).

⁴⁰ *McCain Foods Ltd. c. Canada (National Transportation Agency)*, (1993) 8 Admin. L.R. (2d) 184 (C.A.F.); *Ogilvie Mills Ltd. c. National Transportation Agency*, (1992) 140 N.R. 278 (C.A.F.).

les objectifs d'équité et de confidentialité⁴¹. En l'absence de texte, le tribunal administratif, maître de sa procédure, devra de façon pragmatique faire preuve de créativité.

Ce qu'il faut dégager cependant de la jurisprudence actuelle et principalement de l'arrêt *American Airlines*, c'est que le tribunal administratif doit percevoir positivement et sans hostilité la contribution des intervenants d'intérêt public, tout en veillant à prévenir les abus et en conservant le contrôle sur le déroulement de la procédure.

Section 4.

Le soutien financier aux intervenants⁴²

Si la participation du public à la procédure des organismes de régulation doit être encouragée, encore faut-il que des gestes concrets soient posés pour soutenir financièrement ces interventions généralement coûteuses. Ce soutien peut se matérialiser de multiples façons : réduction des exigences en nombre d'exemplaires des documents déposés, prêt de services d'un procureur ou de fonctionnaires, subventions directes, etc. Mais c'est l'adjudication de frais payables par l'entreprise requérante aux intervenants qui retient l'attention⁴³.

⁴¹ Voir *Magnasonic Canada Ltd. c. Tribunal antidumping*, [1972] 2 C.F. 1239 (C.A.); *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, L.C. 1988, c. 56, art. 46.

⁴² Sandra K. MCCALLUM et Gaylord WATKINS, « Citizens' Costs Before Administrative Tribunals », (1975) 23 *Chitty's L.J.* 181; Raj ANAND et Ian G. SCOTT, « Financing Public Participation in Environmental Decision Making », (1982) 60 *R. du B. can.* 81; Lara FRIEDLANDER, « Costs and the Public Interest Litigant », (1995) 40 *R.D. McGill* 55, 93; Bernard COURTOIS, « Les frais comme moyen de soutien financier des intervenants », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1987, p. 75.

⁴³ *Loi sur la Régie de l'énergie*, L.Q. 1996, c. 61, art. 36; *Association des abonnés et des usagers de la M.R.C. de la Matapédia Inc. c. Québec Téléphone*, (1989) 36 Admin. L.R. 138 (Régie des services publics du Québec); *Québec Téléphone c. Association des consommateurs du Canada*, [1978-79] R.S.P. 449.

Le *Public Utilities Board* d'Alberta aurait été la première agence canadienne à utiliser ce mécanisme⁴⁴ et plusieurs autres, dont le C.R.T.C., se sont donné des règles en la matière, pour encadrer l'exercice de leur discrétion. Dans le contexte d'une procédure judiciaire traditionnelle, la common law associe la notion de frais à celle d'indemnisation. Mais lorsqu'il s'agit de la procédure d'une agence de régulation, où il n'y a pas de *lis*⁴⁵ ni véritablement de gagnant ou de perdant malgré la présence possible d'opposants, puisque la décision est prise dans l'intérêt public⁴⁶, l'adjudication de frais ne peut avoir la même finalité; il s'agit en réalité de subvention plutôt que d'indemnité. C'est avec difficulté que les cours se sont adaptées à la dynamique des interventions d'intérêt public devant les organismes de régulation et elles devraient, en cette matière, s'affranchir des concepts de common law et s'ajuster à la justice de participation.

On retiendra les énoncés suivants formulés par la jurisprudence : 1. la compétence d'un tribunal administratif pour ordonner le paiement de frais aux intervenants n'est pas implicite, mais nécessite une habilitation législative expresse⁴⁷; 2. le tribunal administratif a discrétion pour fixer le quantum des frais et il n'a pas à suivre les règles et pratiques des tribunaux judiciaires, mais l'intervenant ne peut être « indemnisé » que pour ses dépenses réellement encourues⁴⁸; 3. l'appel, lorsque prévu par la loi, permet de contrôler l'exercice erroné de cette discrétion et de sa motivation⁴⁹; 4. la discrétion de l'organisme ne lui permet pas de faire payer

⁴⁴ Janet KEEPING, « Intervenor's Costs », (1989) 3 *C.J.A.L.P.* 81, 86.

⁴⁵ *Re Décision Telecom. CRTC 81-5*, [1984] 1 C.F. 79 (C.A.F.), renversé sur un autre point par [1986] 1 R.C.S. 190 (*sub. nom. Bell Canada c. Association des consommateurs du Canada*).

⁴⁶ *Re Loi sur l'Office national de l'énergie (Canada)*, [1986] 3 C.F. 275, 283 (C.A.F.).

⁴⁷ *Id.*; voir aussi *Re Regional Municipality of Hamilton-Wentworth and Hamilton-Wentworth Save the Valley Committee*, (1985) 19 D.L.R. (4th) 356 (Div. Ct.).

⁴⁸ *Bell Canada c. Association des consommateurs du Canada*, précité, note 45.

⁴⁹ *Consumers' Association of Canada (Alta.) Public Utilities Board*, (1985) 10 Admin. L.R. 137 (Alta. C.A.); *Re Green, Michaels and Associates Ltd. and Public Utilities Board*, (1979) 94 D.L.R. (3d) 641 (Alta. S.C.A.D.).

par l'entreprise requérante les honoraires ou frais des experts retenus par l'organisme⁵⁰, sauf disposition expresse de la loi⁵¹.

À la suggestion même de juges⁵², la législature de l'Ontario a réagi et innové en 1988 en adoptant le projet de loi 174 — *Loi sur le projet d'aide financière aux intervenants*⁵³. Le texte autorise quelques tribunaux à attribuer du soutien financier aux intervenants, payé par la partie requérante. Cette compétence particulière est exercée par une formation collégiale distincte de celle qui entend l'affaire au mérite. Le texte établit des normes d'admissibilité à l'aide financière, en matière de quantum et une procédure informelle⁵⁴.

Les grands débats de la société moderne vont porter sur l'énergie, l'environnement, les communications, les services de santé; ils se tiendront principalement devant des tribunaux administratifs et, pour contrebalancer le pouvoir bureaucratique, des interventions d'intérêt public bien préparées sont absolument nécessaires. La jurisprudence en la matière est encore trop captive des règles du droit judiciaire et l'initiative de la législature de l'Ontario en la matière devrait servir de modèle aux autres provinces. À cet égard, on peut regretter que la législature du Québec, qui vient d'adopter en 1996 la *Loi sur la Régie de l'énergie*⁵⁵, ne se soit pas donnée la peine d'édicter des normes similaires et conformes aux pratiques modernes.

⁵⁰ *Re Bell Canada et décision Telecom. CRTC 79-5*, [1982] 2 C.F. 681 (C.A.F.). Sur la compétence pour accorder des frais provisoires ou avances de frais : *Re Ontario Energy Board*, (1985) 19 D.L.R. (4th) 753 (Ont. Div.Ct.).

⁵¹ *Loi sur la Régie de l'énergie*, précitée, note 43, art. 36.

⁵² Michael I. JEFFERY, « Ontario's Intervenor Funding Project Act », (1989) 3 *C.J.A.L.P.* 69.

⁵³ *Loi sur le projet d'aide financière aux intervenants*, L.R.O. 1990, c. I-13; S.J. WILLIAMS, « Ontario's Intervenor Funding Project Act: The Experience of the Ontario Energy Board », (1992) 5 *C.J.A.L.P.* 203.

⁵⁴ *Re Timber Management Intervenor Funding*, (1992) 7 Admin. L.R. (2d) 74 (Ontario Environmental Assessment Board).

⁵⁵ *Loi sur la Régie de l'énergie*, précitée, note 43.