

L'ÉQUITÉ PROCÉDURALE ET LA RÉVOLUTION TRANQUILLE DU DROIT ADMINISTRATIF

Patrice Garant et Chantale Dussault

Volume 16, numéro 2, 1986

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1108784ar>

DOI : <https://doi.org/10.17118/11143/19756>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke

ISSN

0317-9656 (imprimé)

2561-7087 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Garant, P. & Dussault, C. (1986). L'ÉQUITÉ PROCÉDURALE ET LA RÉVOLUTION TRANQUILLE DU DROIT ADMINISTRATIF. *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 16(2), 495–540. <https://doi.org/10.17118/11143/19756>

Résumé de l'article

L'avènement de l'équité procédurale ou *duty to act fairly*, exigence procédurale applicable aux fonctions simplement administratives, a perturbé quelque peu notre droit administratif depuis l'arrêt *Nicholson* de 1978. Cet événement n'a tout d'abord pas aboli la frontière difficile à tracer entre le concept du devoir d'agir « quasi-judiciairement » et celui du devoir d'agir « équitablement » premièrement quant au choix du recours approprié : on retrouve toujours les mêmes difficultés au niveau fédéral lorsqu'il s'agit de choisir le recours approprié sous 18 ou 28 L.C.F.; au Québec toutefois on a quelque peu élargi la voie d'accès au bref d'évocation. Quant à la qualification des fonctions exercées, les difficultés ne sont pas toutes résolues également.

Si l'on regarde du côté des exigences concrètes de l'équité procédurale, l'on constate que la jurisprudence n'a guère apporté de précision. Tout est question de degré, de contexte, de circonstances. On a adopté les exigences de la règle *audi alteram partem* et de la règle de l'impartialité quasi-judiciaire en avançant prudemment. Enfin, si l'ensemble des autorités administratives sont assujetties à la règle, on constate que le Cabinet lui-même, du moins lorsqu'il exerce des fonctions à caractère politique et de portée générale, fait exception.

L'ÉQUITÉ PROCÉDURALE ET LA RÉVOLUTION TRANQUILLE DU DROIT ADMINISTRATIF

par Patrice GARANT*
Chantale DUSSAULT**

L'avènement de l'équité procédurale ou duty to act fairly, exigence procédurale applicable aux fonctions simplement administratives, a perturbé quelque peu notre droit administratif depuis l'arrêt Nicholson de 1978. Cet événement n'a tout d'abord pas aboli la frontière difficile à tracer entre le concept du devoir d'agir «quasi-judiciairement» et celui du devoir d'agir «équitablement» premièrement quant au choix du recours approprié: on retrouve toujours les mêmes difficultés au niveau fédéral lorsqu'il s'agit de choisir le recours approprié sous 18 ou 28 L.C.F.; au Québec toutefois on a quelque peu élargi la voie d'accès au bref d'évocation. Quant à la qualification des fonctions exercées, les difficultés ne sont pas toutes résolues également.

Si l'on regarde du côté des exigences concrètes de l'équité procédurale, l'on constate que la jurisprudence n'a guère apporté de précision. Tout est question de degré, de contexte, de circonstances. On a adopté les exigences de la règle audi alteram partem et de la règle de l'impartialité quasi-judiciaire en avançant prudemment. Enfin, si l'ensemble des autorités administratives sont assujetties à la règle, on constate que le Cabinet lui-même, du moins lorsqu'il exerce des fonctions à caractère politique et de portée générale, fait exception.

The duty to act fairly introduced in our Administrative Law in 1978 by the Supreme Court in Nicholson has shaken a little the state of that branch of law. That event has nevertheless not abolished the frontier line between the concept of the duty act judicially and the duty to act fairly as far as the choice of remedy is

* Professeur titulaire, Vice-doyen, Faculté de Droit, Université Laval

** Auxiliaire de recherche, Faculté de droit, Université Laval.

concerned; at federal level difficulty of choice between section 28 and section 18 of F.C. Act still remains, while in Quebec the access to evocation under section 846 C.P.C. has been a little ameliorated. When one has to qualify the functions many difficulties are still not resolved.

If we look at the concrete requirements of fairness, we must acknowledge that case law has not brought much precision: it is always question of degree, of context, of circumstances. Requirements of the quasi-judicial process have been adapted to administrative functions to cope with fairness. Finally, if administrative authorities generally are subject to the duty to act fairly, the Cabinet itself is under a special rule specially when it exercises highly discretionary and political powers.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	498
PREMIÈRE PARTIE: MAINTIEN OU ABOLITION DE LA FRONTIÈRE ENTRE LES CONCEPTS DU DEVOIR D'AGIR QUASI- JUDICIAIREMENT ET CELUI DU DEVOIR D'AGIR ÉQUITABLEMENT	499
1.1 Quant au choix du recours approprié	499
1.2 Quant à la qualification des fonctions exercées	505
DEUXIÈME PARTIE: LA PORTÉE DES EXIGENCES DE L'ÉQUITÉ PROCÉDURALE	507
2.1 Le droit d'être informé préalablement et le droit d'être avisé	508
2.2 Le droit de faire valoir ses moyens	510
2.3 La règle d'impartialité	512
TROISIÈME PARTIE: LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES AFFECTÉES PAR LES EXIGENCES DE L'ÉQUITÉ PROCÉDURALE	513
3.1 Les commissions régies ou agences autonomes de régulation et d'administration	513
3.2 Les décisions des autorités ministérielles	527
3.3 Le cabinet ou conseil des ministres	530
3.4 Les administrations municipales	536
CONCLUSION GÉNÉRALE	537

INTRODUCTION

Le 3 octobre 1978, il y a donc un peu plus de 7 ans, la Cour suprême rendait l'arrêt *Nicholson*¹ (désormais célèbre), qui a été considéré comme révolutionnant un chapitre important du droit administratif, celui de la justice naturelle. Un quart de siècle auparavant, la même Cour suprême avait également rendu un autre célèbre arrêt, celui de *l'Alliance*² dans lequel elle avait établi, de façon définitive, ce qu'il a été convenu d'appeler les principes de la justice naturelle traditionnelle applicables à l'exercice des fonctions quasi-judiciaires. L'arrêt *Nicholson* consacre la nouvelle justice naturelle, expression imagée, qui signifie l'implantation d'une nouvelle règle procédurale applicable à l'exercice de fonctions simplement administratives.

Dans *Nicholson* la Cour suprême refuse de qualifier de quasi-judiciaire les fonctions exercées par la Commission régionale de police de Haldimand Norkfolk même si la décision a pour objet le congédiement d'un agent de police. La cour constate que l'autorité compétente jouit d'un large pouvoir discrétionnaire d'une part, et que d'autre part les agents de police en période de stage ne bénéficient d'aucune protection expresse en vertu de la loi; seuls les agents permanents bénéficient d'un droit d'appel, donc d'une protection quasi-judiciaire. Malgré cela, la cour reconnaît que l'agent congédié doit être traité équitablement. Le juge en chef Laskin, au nom de la majorité, prononcera un énoncé qui fait encore l'objet de controverse:

"J'accepte donc, aux fins des présentes, et comme un principe de common law, ce que le juge Megarry a déclaré dans *Bates c. Lord Hailsham* à la page 1378:

1. (1979) 1 R.C.S. 311: La doctrine est abondante sur la nouvelle justice naturelle: MULLAN, "Annual Survey of Canadian Law: Administrative Law", (1981) 13 *O.H.L.R.* 671; R. McDONALD et R. JANDA, "Developments in Canadian Law: Administrative Law I", (1984), *O.H.L.R.* 597; P. ROBARDET, "Processus décisionnel, justice naturelle et équité procédurale dans la jurisprudence comparée de la Cour fédérale et des cours ontariennes et québécoises", (1982) 23 *C. de D.* 687-741; P. GARANT, "La nouvelle justice naturelle: Quelques problèmes de mise en oeuvre", (1983) 43 *R. du B.* 409-440; P. GARANT "Le devoir d'équité procédurale et le contrôle judiciaire ou quasi-judiciaire de la procédure administrative", (1982) 23 *C. de D.* 587-624.
2. *L'Alliance des professeurs catholiques de Montréal c. Commission des relations ouvrières*, (1953) 2 R.C.S. 140.

(traduction) Dans le domaine de ce que l'on appelle le quasi-judiciaire, on applique les règles de justice naturelle et, dans le domaine administratif ou exécutif, l'obligation générale d'agir équitablement. L'apparition d'une notion d'équité, moins exigeante que la protection procédurale de la justice naturelle traditionnelle, est commentée par De Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, précité, à la page 208".

Sept ans après cet arrêt, il est bon de faire le point et de nous demander dans quelle mesure il a chambardé l'état du droit administratif. S'il ne l'a pas chambardé, on peut tout au moins se demander quel a été l'impact de l'affirmation de cette nouvelle exigence d'équité procédurale applicable à l'exercice de fonctions administratives. Dans une première partie, nous nous demanderons dans quelle mesure l'arrêt *Nicholson* maintient ou abolit la frontière entre le concept traditionnel du devoir d'agir quasi-judiciairement et le nouveau concept du devoir d'agir équitablement. Dans une deuxième partie, nous préciserons la portée des exigences de l'équité procédurale. Dans une troisième partie, nous tenterons d'inventorier les domaines d'application de cette nouvelle justice naturelle.

PREMIÈRE PARTIE: MAINTIEN OU ABOLITION DE LA FRONTIÈRE ENTRE LES CONCEPTS DU DEVOIR D'AGIR QUASI- JUDICIAIREMENT ET CELUI DU DEVOIR D'AGIR ÉQUITABLEMENT

On doit considérer comme une exigence découlant de la *rule of law*, principe de légalité, le fait que l'administré puisse accéder librement et efficacement au forum judiciaire pour obtenir protection de ses droits contre l'Administration publique. L'accessibilité à la justice signifie que l'administré pourra choisir sans difficulté le recours adéquat. On pourrait estimer alors que l'abolition de la frontière entre ces deux concepts aura été une bonne chose si elle simplifie le choix du recours contentieux adéquat. D'autre part, cette abolition pourrait être également un élément positif dans la mesure où les exigences de la nouvelle justice naturelle, c'est-à-dire de l'équité procédurale, puissent englober toutes les fonctions de l'Administration à partir du moment où un administré se sent lésé ou affecté dans ses droits ou ses aspirations légitimes.

1.1 Quant au choix du recours approprié

Nul n'ignore les difficultés qu'éprouve encore le plaideur au niveau fédéral lorsqu'il a à se pourvoir devant la justice pour faire

valoir ses droits contre l'Administration fédérale. La réforme de 1970-71 avait pour but non seulement de clarifier le droit administratif mais également de permettre à l'ensemble des administrés du pays d'avoir un recours amélioré devant une juridiction réformée, en l'occurrence la Cour fédérale. Or, comme nous le savons tous, le législateur a maintenu une situation complexe régie par les articles 18 et 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Suivant l'article 28, la Cour d'appel fédérale a compétence pour entendre et juger toute demande d'examen ou d'annulation d'une décision ou d'une ordonnance autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi-judiciaire rendue par une office, une commission ou autre tribunal fédéral, c'est-à-dire rendue par un décideur fédéral. Puis l'article énumère les cas d'ouverture à ce recours notamment les violations de la justice naturelle, les erreurs de droit et divers cas d'abus de pouvoir. Par ailleurs, le législateur a maintenu à l'article 18 la possibilité de se pourvoir devant la Cour fédérale de première instance pour également attaquer les décisions de l'Administration fédérale par les divers recours traditionnels que sont l'injonction, le *certiorari*, le *mandamus*, le bref de prohibition, le bref de *quo warranto* ou la requête en jugement déclaratoire. La loi prévoit également qu'il y aura appel à la Cour d'appel fédérale des jugements rendus par cette division de première instance.

La jurisprudence de la Cour fédérale, puis de la Cour suprême, dans des arrêts devenus célèbres³ tels l'arrêt *Howarth*, l'arrêt *Prata*, l'arrêt *Hardayal* et l'arrêt *Martineau* ont eu tôt fait de rappeler que malgré une phraséologie différente, les exigences de qualification que l'on retrouve encore dans la plupart des provinces, notamment au Québec, étaient maintenues dans la législation fédérale et que le recours sous l'article 28 n'était recevable que contre des actes à caractère quasi-judiciaire. Ainsi, la recevabilité du recours prévu par l'article 28 dépend toujours d'un exercice de qualification du type de fonction exercée par le décideur. Certes, la jurisprudence élaborée depuis 1971 a permis de clarifier un certain nombre de questions, mais il reste néanmoins des situations dans lesquelles le plaideur éprouve encore des difficultés. Ainsi par exemple, il a fallu déterminer ce qu'il faut entendre par "décision" au sens de l'article 28. Ont été reconnues comme étant des décisions celles que

3. *Howarth c. Commission nationale des libérations conditionnelles*, (1971) 1 R.C.S. 453; *Prata c. M.E.I.*, (1976) 1 R.C.S. 376; *M.M.I. c. Hardayal*, (1978) 1 R.C.S. 470; *Martineau c. Le Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui*, (1978) 1 R.C.S. 118.

rend un tribunal ou un décideur qui termine une affaire au mérite. On considéra même comme une décision celle qui a un caractère interlocutoire, lorsqu'elle a un effet juridique indépendant. En revanche, n'ont pas été considérées comme des décisions attaquables celles qui sont prises par un tribunal dans le cours des procédures précédant une décision finale; il en est de même des décisions sur les questions accessoires à la poursuite de la demande; il en est de même enfin des décisions sur des questions préliminaires quant à la compétence du tribunal à entendre une affaire; ainsi les recommandations, les avis, les rapports, les opinions qui ne touchent pas une question de fond et n'ont pas d'effets obligatoires ont été considérés comme n'étant pas des décisions attaquables sous l'article 28.

On s'est demandé par ailleurs si l'utilisation par le législateur de l'expression "légalement soumise à un processus quasi-judiciaire" n'était pas équivalente aux exigences antérieures de la *common law*. Ainsi, le terme "légalement" aurait pu tout simplement signifier en vertu du droit et non pas en vertu de la loi ou des règlements. Cependant c'est cette dernière façon de voir qui a prévalu dans le célèbre arrêt *Martineau*. La Cour suprême a considéré que le terme "légalement" était ici synonyme de "par voie statutaire ou réglementaire", en ce sens que le devoir d'agir quasi-judiciairement doit être prévu par une loi ou par un règlement. Cette position de la Cour suprême était d'une rigoureuse logique puisqu'elle maintenait pour la qualification de la fonction quasi-judiciaire le double critère énoncé dans l'arrêt *Howarth* et subséquemment dans l'arrêt *Martineau*, à savoir d'une part l'atteinte à des droits individuels et d'autre part la présence d'un devoir d'agir quasi-judiciairement dont la source ne pouvait être que la loi ou le règlement, c'est-à-dire un texte formel.

Il ne faut pas s'étonner que la Commission de réforme du droit du Canada ait proposé une réforme qui rende à la Cour fédérale de première instance tout le contrôle judiciaire par une requête unique qui réduirait considérablement les difficultés qu'éprouvent actuellement les plaideurs.

Qu'en est-il maintenant de la situation au Québec? Il ne fait pas de doute qu'il soit possible d'invoquer toute irrégularité procédurale à l'encontre d'une décision de l'Administration par les recours ordinaires prévus au Code de procédure civile, qu'il s'agisse de l'action en nullité, de l'injonction, du *mandamus* ou de la requête pour jugement déclaratoire. Toutefois, qu'en est-il du recours en évocation prévu par l'article 846 du code, ce recours dont

l'importance est capitale lorsque traditionnellement on remettait en cause les actes à caractère quasi-judiciaire. On se souviendra que ce recours, suivant la lettre même de l'article 846, n'est recevable qu'à l'encontre des actes d'un "tribunal", c'est-à-dire dans la jurisprudence traditionnelle, à l'encontre d'un organisme exerçant des fonctions judiciaires ou quasi-judiciaires. Tel est l'état de la jurisprudence dominante de la Cour suprême, notamment dans le célèbre arrêt *Saulnier c. Commission de police*⁴.

On se rappellera toutefois que la Cour d'appel dans l'arrêt *St-Hilaire c. Bégin* du 1^{er} mars 1982⁵ a été appelée à considérer l'admissibilité du bref d'évocation contre les faits et gestes d'enquêteurs désignés par la Commission municipale pour enquêter "sur tous les aspects de la ville de Rimouski du 1^{er} janvier 1971 au 31 décembre 1978". Bien que ces enquêteurs n'avaient pour rôle essentiel que de recueillir des faits et de faire rapport, la Cour d'appel, sous la plume du juge Claire L'Heureux-Dubé estima que ces enquêteurs devaient être considérés comme un "tribunal" au sens de l'article 846, et devaient donc être soumis au bref d'évocation. Le juge justifie cette façon de voir en remettant en cause à certains égards la nécessité de qualifier les fonctions exercées par les enquêteurs. Le juge L'Heureux-Dubé affirme:

"la distinction entre un acte administratif et un acte quasi-judiciaire est maintenant plutôt théorique en ce qu'elle ne constitue plus le critère décisif d'il y a quelques années"⁶.

La Cour d'appel, dans un arrêt récent⁷, considérait également recevable le bref d'évocation contre un commissaire enquêteur désigné par l'Office de la construction du Québec pour faire enquête sur des plaintes portées contre un syndicat relativement à des méthodes de placement pratiquées dans l'industrie de la construction. La Cour supérieure avait refusé de considérer comme un tribunal au sens de l'article 846 ce commissaire enquêteur pour le motif principal que ce dernier n'était autorisé qu'à soumettre des recommandations et n'avait donc aucun pouvoir décisionnel. Les trois juges de la Cour d'appel renversèrent le jugement de la Cour supérieure mais pour des raisons variables. Selon eux, l'importance de l'influence du rapport et des recommandations de l'enquêteur sur

4. (1976) 1 R.C.S. 572.

5. (1982) C.A. 25.

6. *Id.*, 30.

7. *Fraternité interprovinciale des ouvriers en électricité c. Office de la Construction du Québec*, (1983) C.A. 7.

la décision qui serait prise éventuellement par l'Office de la construction ainsi que les pouvoirs étendus octroyés à l'enquêteur en matière procédurale en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête* faisait en sorte que cet enquêteur pouvait être considéré comme un tribunal. Le juge Turgeon, de son côté, ajouta que même si l'enquêteur n'était pas un tribunal au sens étroit du terme, il avait tout le même l'obligation d'agir équitablement. À ce sujet, il déclara ceci:

“Je crois que l'article 33 du Code ne fait pas obstacle à l'application chez nous de cette règle qui découle de l'évolution de la jurisprudence. L'article 846 du Code ne serait pas un obstacle non plus à l'application de cette règle à la condition de donner un sens plus large au mot 'tribunal' ”⁸.

Doit-on déduire de l'attitude de la Cour d'appel dans ces deux arrêts et surtout de l'opinion énoncée par le juge Turgeon que le devoir d'équité procédurale pourrait être invoqué au Québec à la faveur d'une requête en évocation à l'encontre d'une autorité qui n'est pas un tribunal sinon au sens très large du terme? Si tel est le cas, se pourrait-il que les juges de la Cour d'appel aient été influencés par les articles 23 et 56 de la *Charte des droits et libertés de la personne* qui stipulent que le terme tribunal s'étend aux commissions d'enquête?

Plus récemment la Cour supérieure, en s'appuyant sur *St-Hilaire c. Bégin*, considéra la requête en évocation recevable contre un conseil d'arbitrage saisi d'une mécontente en matière de relations de travail même si cet organisme exerce une fonction administrative⁹. De la même façon, la Cour supérieure considèrera qu'il n'est plus nécessaire de qualifier la fonction exercée lorsqu'on invoque une violation de l'équité procédurale: “l'évocation est reconnue appropriée quant à ces reproches, quelle que soit la nature des fonctions exercées”¹⁰; en revanche, dans la même affaire le juge estimera qu'il faut qualifier la fonction si l'on soulève le caractère *ultra vires* de la décision prise; si la fonction est administrative, le bref d'évocation n'est pas recevable... Il s'agit là d'un point de vue

8. *Id.*, 11.

9. *Montréal c. Rousseau*, C.S. Montréal, 19/03/85, J.E. 85-648.

10. *Provigo Distribution Inc. c. C.S.S.T.*, C.S. Mtl, 16/05/85, J.E. 85-875: il s'agit ici de certains pouvoirs de l'inspecteur chef régional et du Bureau de révision de la C.S.S.T. dont les fonctions sont qualifiées d'administratives. On retrouve sous la plume du juge cette phrase un peu sibylline: “Bien que le processus ou la procédure puisse être de nature judiciaire, il n'entraîne pas nécessairement que la décision en soit une de nature judiciaire” (p. 17).

assez discutable qui fait reposer le choix du recours approprié sur la nature du moyen invoqué par le requérant qui oblige, selon le cas, à qualifier ou non la fonction exercée.

Le cas des organismes administratifs qui exercent des pouvoirs d'enquête, notamment en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*, serait donc réglé. Cela est conforme d'ailleurs à un courant jurisprudentiel dominant dont les arrêts importants ont été les arrêts *Keable* de 1979 et *Commission des droits de la personne c. Procureur général du Canada* en 1982¹¹. Dans ces arrêts, le critère prédominant avait été le fait que l'organisme d'enquête détenait des pouvoirs statutaires d'assigner et de contraindre les individus, afin d'en arriver à exercer son pouvoir de recommander que des sanctions soient prises contre ces même individus. Ainsi l'élargissement de la notion de tribunal coïncide avec l'élargissement de la notion même de fonction ou pouvoir quasi-judiciaire.

Dans les cas où l'on ne retrouve pas cet élément de pouvoir d'enquête avec contrainte, la jurisprudence est moins claire. D'un côté, la Cour d'appel, dans un arrêt de 1983, *Conseil de la production intégrée du porc c. Régie des marchés agricoles*, a affirmé:

"Ce qui importe maintenant est de déterminer si la décision d'un organisme ou le rapport d'une Commission d'enquête est susceptible d'affecter les droits des personnes visées par telle ordonnance ou par tel rapport pour voir si peut être invoqué le pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure"¹².

Dans cet arrêt toutefois la Cour d'appel a jugé non recevable le bref d'évocation à l'encontre de la Régie des marchés agricoles même si le processus suivi avait un caractère quasi-judiciaire. L'élément déterminant a été en l'espèce que les décisions prises par la Régie n'étaient pas celles qui effectivement affectaient les droits des personnes visées. La Cour supérieure s'est fréquemment ralliée à ce point de vue¹³. Toutefois, dans d'autres jugements, l'on retrouve des affirmations suivant lesquelles il ne suffit pas que les droits de la requérante soient affectés pour rendre un acte revisable par la Cour supérieure à la faveur d'une requête en évocation¹⁴.

11. *P.G. Québec c. Keable*, (1979) 1 R.C.S. 218; *Commission des droits de la personne c. P.G. Canada*, (1982) 1 R.C.S. 215.

12. J.E. 83-754.

13. *C.S.S.T. c. Commission des affaires sociales*, C.S. Québec, 03/03/83, J.E. 83-298; *Soeurs franciscaines missionnaires de Marie c. Fortier*, C.S. Québec, 01/03/83, J.E. 83-674.

14. *Lacasse & Quirion Inc. c. Cayer*, C.S. Frontenac, 02/09/83, J.E. 83-869.

1.2 Quant à la qualification des fonctions exercées

L'avènement de la nouvelle justice naturelle pourrait faire croire que l'Administration publique, dans l'exercice de l'ensemble de ses pouvoirs, est assujettie à un minimum de règles de procédure. Or, il est une des fonctions de l'Administration publique qui a toujours bénéficié d'un statut spécial: il s'agit de la fonction législative. Pour l'exercice de cette fonction, la jurisprudence a considéré que l'Administration ne pouvait être assujettie à d'autres règles d'ordre procédural que celles expressément imposées par la loi¹⁵. Cela devait signifier notamment que les personnes affectées par un règlement n'ont aucun droit en vertu de la *common law* d'être consultées ou de faire valoir des objections ou représentations préalablement à l'édiction même du règlement. Cette règle vient de la *common law* et elle a été confirmée notamment en Angleterre dans l'arrêt *Bates c. Lord Hailsham*¹⁶. La jurisprudence canadienne a confirmé ce principe dans plusieurs arrêts notamment l'arrêt *Administration du pilotage du pacifique c. Alaska Tranship*¹⁷ de 1980 et 81. Le juge LeDain, alors à la Cour fédérale d'appel, énonçait les principes en ces termes:

"L'Administration n'avait aucune obligation, ni en vertu de la *Loi sur le pilotage*, ou d'autres Règles ou Règlements y afférents, ni en vertu des principes de la *common law* d'entendre quiconque dont les intérêts pourraient être lésés par le Règlement proposé. Le faire était certainement une bonne pratique, mais de par sa nature le pouvoir réglementaire ne pouvait être affecté par cette procédure que l'Administration a adoptée de son plein gré sans aucune obligation légale"¹⁸.

Dans d'autres arrêts moins connus les tribunaux canadiens, notamment la Cour d'appel d'Alberta, ont tenu sensiblement le même discours, à partir du moment où ils arrivaient à la conclusion que l'acte attaqué était vraiment de nature législative, qu'il s'agisse d'un règlement municipal ou d'une ordonnance relative à la classification ou au zonage de propriété foncière¹⁹. Il restera néan-

15. Voir P. GARANT, *Droit Administratif*, Montréal, Ed. Y. Blais, 2^e éd., 1985, 318 ss.

16. (1972) 3 All E.R. 1019.

17. (1980) 2 C.F. 54; confirmé implicitement sur ce point par la Cour suprême, (1981) 1 R.C.S. 161, 274.

18. *Id.*, 82.

19. *Campeau (no 2)*, (1979) 12 Alberta L.R. (2d) 379; *R. (Alberta) c. Beaver*, (1982) 4 W.W.R. 344, (1984) 4 W.W.R. 374; *Re Braeside Farm*, (1978) 83 D.L.R. (3d) 267 (Ont. R.C.); *Re Town of Durham*, (1978) 95 D.L.R. (3d) 327 (Ont. H.C.).

moins toujours une ambiguïté qui découle de la jurisprudence de la Cour suprême dans l'arrêt *Wiswell c. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*²⁰. Dans cet arrêt on avait jugé que, étant donné les circonstances de l'affaire, un amendement au règlement de zonage par une communauté urbaine constituait l'exercice d'une fonction quasi-judiciaire et que de ce fait la règle *audi alteram partem* devait être appliquée. Avant d'amender son règlement, la corporation municipale avait l'obligation d'aviser les parties en cause du projet d'amendement et de leur donner l'occasion de faire des représentations utiles. Les trois principaux motifs à la base de cet arrêt qui qualifiaient de quasi-judiciaire le processus d'amendement au zonage étaient premièrement qu'il ne s'agissait pas en l'espèce d'établir des normes à portée générale mais plutôt d'un règlement visant un terrain spécifique et affectant des intérêts maintenant identifiés; c'est ce que certains, malgré qu'il y ait contradiction dans les termes, ont appelé règlement particulier. L'autre motif était l'existence d'un conflit d'intérêt entre le conseil municipal qui se trouvait à trancher entre les propriétaires opposés à l'amendement et ceux qui y étaient favorables; il y avait donc manifestement un litige ou un quasi-litige. Enfin, la décision était manifestement susceptible d'affecter les droits des propriétaires de la zone en réduisant ainsi la valeur de leur propre propriété.

La jurisprudence a plus récemment eu tendance à élargir l'exigence de préalablement tenir une audition ou une consultation du public lorsqu'une mesure réglementaire avait manifestement des effets particularisés²¹. Toutefois on ne peut en conclure que chaque fois que l'autorité publique exerce véritablement des pouvoirs réglementaires, il y a lieu de conclure à une obligation procédurale d'agir équitablement.

La diminution de l'importance que pouvait avoir à une certaine époque une frontière bien démarquée entre le concept du devoir d'agir quasi-judiciairement et celui d'agir équitablement est loin d'avoir résolu le problème de la protection du citoyen face à l'exercice du pouvoir réglementaire de l'Administration. La nouvelle justice naturelle n'est donc pas une panacée à cet égard.

20. (1965) R.C.S. 512.

21. *Homex Realty c. Corp. of the Village of Wyoming*, (1980) 2 R.C.S. 1011; *Harvie c. Calgary Regional Planning Commission*, (1978) 8 Alta L.R. (2d) 166 (C.A.).

DEUXIÈME PARTIE: LA PORTÉE DES EXIGENCES DE L'ÉQUITÉ PROCÉDURALE

Cette nouvelle justice naturelle est-elle une expression imagée pour signifier l'implantation d'une nouvelle règle appliquée à l'exercice de fonctions simplement administratives ou bien s'agit-il d'une adaptation à ces dernières fonctions des modalités d'application des exigences découlant de la justice naturelle traditionnelle à savoir la règle *audi alteram partem* et la règle de l'impartialité. En d'autres termes, y a-t-il entre ces deux concepts une distinction de nature ou simplement une distinction de degré?

Si l'on se reporte à l'arrêt *Nicholson*, il semble bien que pour le juge en chef Laskin l'apparition de cette notion d'équité est quelque chose de moins exigeant que la protection procédurale de la justice naturelle traditionnelle²². Le juge Dickson dans l'arrêt *Martineau no 2* ira même beaucoup plus loin et refusera de voir une distinction de nature entre ces deux concepts:

"En général, les cours ne devraient pas tenter de distinguer ces concepts l'un de l'autre car tracer une distinction entre une obligation d'agir équitablement et celle d'agir selon les règles de justice naturelle conduit à un cadre conceptuel de maniement difficile (...). À mon avis, il est erroné de considérer la justice naturelle et l'équité comme des normes distinctes et séparées et à chercher à définir le contenu procédural de chacune"²³.

Le juge LeDain siégeant alors à la Cour fédérale dans l'affaire *Inuit Tapirisat* énoncera que:

"L'équité procédurale, tout comme la justice naturelle, est une exigence de la *common law* et s'applique en matière d'interprétation des lois écrites en l'absence de dispositions procédurales expresses, elle est considérée comme implicitement prévue par la loi. Il est nécessaire d'examiner le contexte législatif de l'autorité ('of the power') prise dans son ensemble. Le véritable point en litige est de savoir quelle procédure il convient d'imposer à une autorité déterminée compte tenu de la nature de cette dernière et du genre de pouvoir qu'elle exerce et quelles conséquences en résulteront pour ceux qui ont à subir ce pouvoir. Il ne faut pas oublier de maintenir l'équilibre entre les exigences d'équité et les besoins du processus administratif en cause"²⁴.

22. (1979) R.C.S. 311, 324.

23. (1980) 1 R.C.S. 602, 629.

24. (1979) 1 C.F. 710, 717; cité avec approbation in *McCarthy c. P.G. Canada*, (1981) 1 C.F. 309, 315.

Enfin, dans l'arrêt *Martineau no 2*, le juge Dickson ira même jusqu'à dire ceci:

"le contenu des principes de justice naturelle et d'équité applicables aux cas individuels variera selon les circonstances de chaque cas"²⁵.

Nous allons tenter maintenant de vérifier dans quelle mesure les exigences de l'équité procédurale ne sont que des adaptations des exigences de la justice naturelle traditionnelle.

2.1 Le droit d'être informé préalablement et le droit d'être avisé

Depuis l'arrêt *Nicholson*, la jurisprudence a reconnu de façon assez large à l'administré le droit d'être informé des sanctions ou des mesures qui le concernent dans certaines circonstances. Ainsi en est-il tout d'abord des mesures affectant la carrière ou la situation d'une personne, telles les mesures de suspension ou de congédiement. Il a été jugé par la Cour fédérale à la suite du congédiement d'un enquêteur de la Commission de l'emploi et de l'immigration qu'on n'avait pas accordé préalablement l'information suffisante quant aux actes qui étaient susceptibles de justifier cette sanction²⁶. On a également jugé qu'une institution d'enseignement qui se propose de renvoyer un professeur devait dévoiler la substance des griefs invoqués contre ce dernier avant de le congédier²⁷. De la même façon, une corporation sans but lucratif a le devoir, lorsqu'elle entreprend de destituer l'un de ses membres, d'en informer celui-ci des causes de sa destitution et de lui donner l'opportunité de faire valoir ses propres prétentions à cet égard²⁸.

25. (1980) 1 R.C.S. 602, 630.

26. *Quigley c. La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, Cour fédérale première instance, 22/02/83; voir également *Re Fredericks and Board of Commissioners of Police of the Town of Essex*, (1984) 2 D.L.R. (4th) 525 (O.H.L.) (contenu d'un rapport détaillé de plusieurs incidents à la base du renvoi d'un policier stagiaire. Le devoir d'agir équitablement exige que ce rapport soit porté à la connaissance du stagiaire).

27. *Re Bennett and Wilfrid Laurier University et al.*, (1985) 12 D.L.R. (4th) 765 (Ont. C.A.). Voir également *Re Ruyper and Board of Governors of Lakehead University*, (1983) 147 D.L.R. (3d) 154; *Re Wong and Roberts et al.*, (1983) 147 D.L.R. (3d) 375.

28. *Morin c. Corporation de l'École Mission de l'Esprit Saint*, C.A. Mtl, 11/12/84, J.E. 85-92; Voir également *Silmote c. Council of the Association of Professional Engineers, Geologists and Geophysitists of Alberta*, (1983) 4 W.W.R. 406 (Alta. Q.B.). (L'appelant n'était pas au courant que le caractère était en cause: donc il n'a pas eu l'occasion de réfuter un grief fondé sur cet élément).

Cette obligation d'informer préalablement l'administré dont les droits seront affectés peut prendre la forme d'une obligation d'aviser. Ainsi, le propriétaire d'une terre agricole dont une commission provinciale de protection des terres agricoles recommande l'exclusion d'une zone dite agricole a le droit d'être avisé de cette recommandation²⁹. Une municipalité adoptant une résolution qui autorise l'expropriation d'un chemin privé doit préalablement en aviser le propriétaire³⁰. Enfin, la décision du ministre de révoquer un professeur trouvé coupable d'importation illégale de matériel pornographique et de possession de drogue doit être précédée d'un avis au professeur en cause³¹.

Par ailleurs, il ne suffit pas qu'un avis soit donné, il faut que cet avis, suivant les circonstances, ait un certain contenu pour informer adéquatement l'administré. On tiendra compte toutefois ici des circonstances entourant l'affaire. Ainsi, on a jugé équitable la suspension sans avis d'un administrateur subséquentement congédié au motif que celui-ci avait été préalablement accusé et trouvé coupable de fraude incluant des fraudes contre son employeur³². On a considéré que cet administrateur était manifestement au fait des causes vraisemblables des sanctions prises contre lui.

Dans l'ensemble des cas que nous venons de citer à titre d'illustration, il est facile de conclure que l'avènement de l'équité procédurale n'a presque rien changé car le respect de la règle *audi*

29. "The Village" *Mobile Home Estates Ltd. c. The Queen in Right of British Columbia*, (1983) 142 D.L.R. 742; *La pointe c. Min. of Fisheries & Oceans*, (1984) Adm. L.R. 1 (Fed. T.D.). (Suspension d'un permis de pêche et de l'enregistrement d'un bateau sans avis au requérant jugée inéquitable).

30. *McIntyre Ranching Co. Ltd. c. Cardston*, (1984) 1 W.W.R. 36 (Alta Q.B.). Voir aussi *Re Namusa Entreprises Ltd. and City of Etobicoke et al.*, (1984) 47 O.R. (2d) 769 (O.H.C.) (décision de ne plus accorder de licences de bingo à ceux qui utiliseraient une certaine salle; on a agit inéquitablement en n'avisant pas le propriétaire de la salle); *Labelle c. Montréal (Ville de)*, C.S. Mtl, 13/02/85, J.E. 85-260. (Requête en injonction interlocutoire accordée. Décision privant le requérant de son désir de participer à toutes les activités sportives organisées par l'intimé jugée inéquitable; le Comité exécutif n'a pas indiqué de quelle infraction il était accusé).

31. *Re Evershed and the Queen in the Right of Ontario*, (1984) 5 D.L.R. 340 (Ont. H.C.); aussi *Re Bigger and Board of Commissioners of Police of the Town of Elliot Lake et al.*, (1984) 26 M.P.L.R. 23 (Ont. H.C.). (Un agent de probation reçut une lettre l'informant de la terminaison de ses services. Il y a manquement à l'équité car on ne lui a pas envoyé préalablement un avis afin qu'il puisse préparer sa réponse).

32. *Re O'Reilly and Local Board of Health of...*, (1984) 2 D.L.R. (4th) 262.

alteram partem, tel qu'on la concevait traditionnellement, aurait conduit au même résultat.

2.2 Le droit de faire valoir ses moyens

Suivant la jurisprudence traditionnelle, l'essence même de la règle *audi alteram partem* comporte pour l'administré affecté le droit de se faire entendre, c'est-à-dire de faire valoir ses moyens. Toutefois, la jurisprudence a toujours admis qu'au-delà de ce minimum, les obligations procédurales diverses qui s'imposeront au tribunal quasi-judiciaire varieront selon les circonstances, le contexte et l'impact de la décision sur la situation de l'administré³³. Ainsi ce dernier pourra, suivant les circonstances, exiger une audition formelle et pourra exiger la consultation du dossier ou des éléments de preuve détenus par le tribunal, il pourra se prévaloir du droit au contre-interrogatoire de la partie adverse et de ses témoins, il pourra exiger un ajournement s'il est pris au dépourvu, il aura droit à la représentation par avocat ou à l'assistance de l'avocat, il aura droit de demander le huis clos ou dans d'autres circonstances, d'exiger une réouverture d'enquête. Chacune de ces exigences comporte un degré variable de judiciarisation du processus décisionnel. Malgré tout, la tendance de la jurisprudence dominante a toujours été de ne pas imposer un code de procédure trop formaliste à des organismes que la loi a voulu rendre maîtres de leurs procédures. Jusqu'ici, la jurisprudence ne nous offre pas un éventail très élaboré de situations dans lesquelles on pourrait vérifier jusqu'où va l'adaptation des exigences de la règle *audi alteram partem* aux autorités simplement administratives. Certains arrêts sont toutefois assez significatifs. Ainsi les tribunaux, surtout la Cour fédérale, se sont montrés de plus en plus favorables à l'extension du droit à la représentation par avocat devant des instances simplement administratives³⁴. Effectivement, le droit à l'avocat n'est pas reconnu comme un absolu mais il est largement reconnu. Ainsi, en 1981, la Cour fédérale reconnaîtra dans l'arrêt *Dubeau c. Commission des libérations conditionnelles*³⁵ que l'administré a droit, dans certaines

33. Voir P. GARANT, *op. cit.*, note 15, 718-751.

34. Voir à ce sujet *Re Laroche and Beirsdorfer*, (1982) 131 D.L.R. (3d) 152, 171; voir le commentaire de Me Gilles Pépin dans (1982) 42 *R. du B.*, 632; P. GARANT, *op. cit.*, note 15, 742 ss; voir aussi D.J. MULLAN, *Administrative Law*, Toronto, Carswell, 2nd, 1979, no 35.

35. (1981) 2 C.F. 37. Voir à ce sujet P. GARANT, "La nouvelle justice naturelle: Quelques problèmes de mises en oeuvre", (1983) 43 *R. du B.* 409-440.

circonstances, d'être représenté par avocat lorsque des décisions sont susceptibles d'affecter ses droits ou ses aspirations légitimes³⁶.

Il a été par ailleurs admis que le droit de se faire entendre comporte celui de faire valoir des représentations écrites ou, suivant les circonstances, des représentations orales; l'essentiel est que l'administré puisse valablement faire valoir son point de vue³⁷. Quant au droit à une audition orale ou formelle, il n'a pas été considéré comme un droit absolu. Au contraire, il semble que l'on soit réticent à conférer à l'administré dont le renouvellement de permis est en cause de revendiquer le droit d'être entendu en personne et d'assigner des témoins³⁸. Il n'y a pas non plus violation de l'obligation d'équité procédurale de la part d'une autorité administrative qui ne permet pas à un comité de propriétaires affectés par un projet de passage à un niveau d'avoir une audition orale afin de faire connaître leurs objections³⁹. On est même allé plus loin dans une autre affaire; on considéra non nécessaire l'octroi d'une audition écrite ou orale préalablement à une déclaration faite par le gouverneur en conseil conformément à la *Loi sur la citoyenneté* et suivant laquelle l'acceptation d'une demande de citoyenneté porte-

36. Voir aussi les arrêts *L'Heureux c. Procureur général du Québec*, C.A. Mtl, 30/03/81, J.E. 81-434; *Minott c. Le pénitencier de Stony Mountain*, (1982) 1 C.F. 322. *Davidson et un comité de discipline de la prison des femmes*, arrêt non publié en date du 6 juillet 1981; *Husted et Riddley*, (1981) 2 C.F. 791; *Rain c. Commission des libérations conditionnelles*, (1982) 1 C.F. 85; *Howard c. Président du tribunal disciplinaire de l'établissement de Stony Mountain*, Non Publié T-112-83, en date du 01/09/83; *Morgan c. La Commission nationale des libérations conditionnelles*, (1982) 2 C.F. 63; *La Reine du Chef du Canada, Little et Bell, c. Association Canadienne du contrôle du trafic aérien*, (1984) 1 C.F. 1081.

37. *Re Young and Board of School Trustees of School district no. 47*, (1983) 138 D.L.R. (3d) 571 (B.C.C.A.); (Suspension d'un professeur; c'est à la Commission de juger de la forme de la preuve); *Silmote c. Council of the Association of Professional Engineers, Geologists and Geophysicists of Alberta*, (1983) 4 W.W.R. 406 (Alta Q.B.). (Quoiqu'une audition complète n'aurait pas été nécessaire afin de procéder équitablement, l'appelant doit au moins avoir l'opportunité de satisfaire le Comité de son "bon caractère" [élément retenu contre lui]).

38. *Discothèque Fumée Liquide Inc., c. Ville de Montréal*, C.A. Mtl, 12/01/83, J.E. 83-116. Voir également *Re Wray and Ontario Racing Commission*, (1983), 138 D.L.R. (3d) 307. (La *common law* veut que le propriétaire d'une piste de course ne puisse exclure qui il veut sans lui donner l'occasion de se faire entendre; mais la Commission n'a pas à convoquer une "audition" pour ordonner au propriétaire de l'admettre).

39. *Re Allied Auto Parts Ltd. and Canadian Transport Commission et al.*, (1983) 142 D.L.R. (3d) 392 (Féd. C.A.).

rait atteinte à la sécurité de l'État ou serait contraire à l'ordre public⁴⁰.

2.3 La règle d'impartialité

Tout comme dans le cas de l'exercice de fonction quasi-judiciaire, il semble bien, suivant une certaine jurisprudence, qu'une décision administrative doit être rendue dans un contexte d'impartialité. Dans un arrêt de 1981, la Cour d'appel de l'Ontario a eu tendance à associer implicitement l'exigence d'équité avec l'exigence d'impartialité⁴¹.

Dans un arrêt de 1984, la Cour fédérale de première instance se demanda si la doctrine d'équité énoncée dans l'arrêt *Nicholson* exigeait que les membres d'une commission administrative n'aient pas de parti pris ou de préjugé. Le juge Reed, au nom de la cour, répondit dans ces termes:

"Je suis certain que l'obligation d'agir équitablement énoncée par la Cour suprême dans l'arrêt *Nicholson* doivent comporter la condition que l'auteur d'une décision soit impartial. Toute autre conclusion saperait entièrement le concept de l'exigence d'une obligation d'équité"⁴².

Dans une autre affaire, il fut décidé par une cour ontarienne qu'il était inéquitable de faire juger du cas de conduite déshonorante d'un officier de police par un surintendant ayant auparavant condamné ce même officier pour d'autres infractions⁴³. Dans le même ordre, on a jugé que le président d'un comité d'appel ayant à considérer l'affectation des postes au sein d'une institution universitaire agissait inéquitablement lorsqu'il consultait le Conseil de l'Université sur l'admissibilité d'une preuve présentée par un pro-

40. *Reyes et Le Procureur général du Canada*, (1983) 2 C.F. 125; voir également *Re Surrey Memorial Hospital Society and Attorney General of British Columbia et al.*, (1983) 142 D.L.R. (3d) 697. (Ni le Ministre de la Santé ni le Lieutenant Gouverneur en Conseil ont la responsabilité d'offrir au Comité de l'hôpital le droit d'être entendu avant l'engagement d'un administrateur public).

41. *Re Brown and Waterloo Regional Board of Commissioners of Police*, (1981) 33 O.R. (2d) 593 (C.A.).

42. *Enquête Énergie, Commission de contrôle de l'Énergie atomique, Hydro-Ontario et P.G. Canada*, (1984) 8 D.L.R. (4th) 735-741.

43. *Re Batorski and Moody*, (1983) 150 D.L.R. (3d) 114 (Ont. H.C.). Voir également *Labelle c. Montréal (Ville de)*, C.S. Mtl, 13/02/85, J.E. 85-260. (Il fut jugé que le Comité exécutif s'était comporté exactement comme si la décision avait été prise à l'avance et qu'il voulait convoquer une enquête seulement afin de sauver les apparences).

fesseur⁴⁴. Selon le tribunal, les termes mêmes de justice naturelle et d'équité comprennent le concept d'impartialité.

TROISIÈME PARTIE: LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES AFFECTÉES PAR LES EXIGENCES DE L'ÉQUITÉ PROCÉDURALE

L'étude de la portée des exigences de l'équité procédurale peut se faire en répertoriant les actes susceptibles d'être affectés, mais également en tentant de regrouper ces actes autour de décideurs eux-mêmes, c'est-à-dire les institutions administratives appelées à prendre les décisions affectant les citoyens. Cette approche devrait être plus près de la réalité administrative et tenir compte du fait que les garanties procédurales imposées expressément par la loi varient d'une part suivant le niveau de l'importance des organismes administratifs et de façon générale suivant la nature des rapports qu'ils entretiennent avec les citoyens. Ainsi, nous distinguerons au niveau proprement gouvernemental, les commissions, régies ou agences autonomes d'une part, les ministres et le cabinet d'autre part, et au niveau décentralisé, nous centrerons notre attention sur les autorités municipales.

3.1 Les commissions régies ou agences autonomes de régulation et d'administration

Les tribunaux sont fréquemment saisis d'affaires provenant de cette catégorie d'organismes. Cela résulte du fait que ces organismes se sont vus attribuer, par le législateur, d'innombrables pouvoirs en application de législations d'une très grande importance économique et sociale.

La Commission des libérations conditionnelles est l'un des organismes dont les décisions administratives ont été fréquemment contestées devant les tribunaux par des administrés qui alléguaient des violations à la règle d'équité procédurale. Dans une de ces affaires, le 29 mai 1980, la Cour fédérale avait à se demander si la

44. *Re Bilson et al. and University of Saskatchewan*, (1983) 148 D.L.R. (3d) 751 (S.C.Q.B.). Voir cependant l'arrêt *Aitken c. Frontier School Division 48*, (1984) 6 W.W.R. 76 (Man. Q.B.). (On a jugé que depuis que la procédure de renvoi d'un professeur n'est plus judiciaire, le fait que le supérieur responsable se soit formé une opinion avant la rencontre avec le professeur n'affecte pas le résultat).

Commission avait respecté le droit à la représentation par avocat⁴⁵. Le requérant avait été emprisonné à la prison de Stony Mountain à la suite d'une condamnation pour diverses offenses criminelles. Condamné à trois ans et demi de prison, il fut admis à une libération conditionnelle. L'une des conditions de sa libération était qu'il ne pouvait ouvrir un compte à crédit dans une institution financière qu'avec l'autorisation expresse de son superviseur. Apparemment il l'aurait fait sans cette autorisation et même excédé du double la marge de crédit que l'institution lui aurait octroyée. Une poursuite criminelle était alors intentée de ce fait contre lui. Il fut alors convoqué devant deux membres de la Commission afin de s'expliquer. Il refusa de traiter des accusations criminelles portées contre lui puisque celles-ci, selon lui, étaient déjà inscrites devant une cour criminelle. On lui répondit que la Commission avait besoin de traiter de ces choses pour apprécier la situation; il répliqua qu'il ne le ferait qu'en présence de son avocat, ce qui lui fut refusé parce que selon la pratique les avocats ne sont pas admis aux entrevues de la Commission. Finalement la libération conditionnelle fut révoquée.

Par requête en *certiorari* et prohibition en Cour fédérale le requérant allègue tout d'abord que la Commission a excédé sa juridiction parce qu'aucune violation précise des conditions de sa libération n'était alléguée contre lui. Ce premier grief fut rejeté parce que la Cour considéra que la Commission était investie de larges pouvoirs discrétionnaires. Quant au second grief relatif à la représentation par avocat, la Cour fédérale se référa aux arrêts *Martineau* et *Nicholson* et elle affirma que même si l'organisme n'était pas tenu d'agir de façon judiciaire ou quasi-judiciaire, il devait néanmoins agir avec équité. La Cour estima que le contenu procédural de l'équité peut impliquer l'assistance d'un avocat selon les circonstances:

"Les mots 'un certain contenu procédural' dans le contexte 'd'une obligation... d'agir équitablement' signifient clairement qu'un organisme administratif, qui n'agit pas de façon judiciaire ou quasi-judiciaire, doit observer certaines règles de procédures nécessaires à l'acquittement de son obligation d'agir équitablement. Ces règles sont d'une portée assez large pour englober la présence d'un conseiller juridique dans les cas où l'équité le commande"⁴⁶.

La Cour conclut donc à l'annulation de la décision parce que la Commission en décidant d'interroger les requérants sur les accu-

45. *Dubeau c. Commission des libérations conditionnelles*, (1981) 2 C.F. 37.

46. *Id.*, 50.

sations criminelles aurait dû autoriser la présence ou l'assistance de l'avocat. Cet arrêt est novateur, car il affirme pour la première fois le droit à la représentation par avocat devant une instance administrative; d'autre part, il permet d'établir certains critères quant aux circonstances dans lesquelles cette représentation est utile et nécessaire.

Dans une autre affaire subséquente, la Cour fédérale eut également à se prononcer de nouveau sur la même question⁴⁷. Un prisonnier sous libération conditionnelle fut subséquemment arrêté et accusé de voie de faits. Le jour même, sa libération fut suspendue et quelques semaines plus tard il fut interrogé par son agent des libérations conditionnelles et l'agent de classement. On ne permit pas la présence d'avocat à ces entrevues. La Cour fédérale fut saisie de l'affaire et notamment du grief relatif à la représentation légale. L'interrogatoire du requérant devant les agents portait sur des prétendues nouvelles accusations et non pas sur un manquement à une des conditions de la libération conditionnelle.

La Cour considéra que les deux fonctionnaires n'avaient qu'un pouvoir de recommandation à la Commission, de telle sorte que l'entrevue n'avait pas d'effets directs sur l'issue finale, bien qu'elle puisse avoir une influence sur la décision de la Commission. La Cour se demanda dans quelle mesure l'absence d'un avocat devant les fonctionnaires chargés d'enquêter sur la conduite du requérant ait pu avoir quelque influence déterminante sur la décision de la Commission. Elle conclut dans les circonstances que cette absence ne fut pas déterminante. Il semble donc que lorsque l'on veut réussir sur une telle question, il faut démontrer que le manquement à l'équité procédurale a eu une influence directe sur l'issue réelle du litige.

Dans une autre affaire, un ex-détenu bénéficiant d'une libération conditionnelle fut arrêté et accusé d'infraction criminelle. Lors de l'audition devant la Commission il réclama un ajournement afin de se faire représenter par un avocat⁴⁸. Il s'appuyait sur le nouvel article 20.1 du règlement qui stipule que lors d'une audition la Commission doit permettre au détenu d'obtenir aide et assistance d'une personne de son choix; cette personne a droit d'assister à l'audition et d'assister le détenu, de le conseiller relative-

47. *Rain c. Commission nationale de libérations conditionnelles*, (1982) 1 C.F. 85.

48. *Morgan c. La Commission des libérations conditionnelles*, (1982) 2 C.F. 648.

ment aux questions que lui adresse la Commission et enfin de s'adresser, au nom du détenu, et pendant une période de 10 minutes, aux membres de la Commission qui dirigent l'audition.

La Cour fédérale de première instance jugea devant des témoignages conflictuels, que le prévenu n'avait pas vraiment fait de demande d'assistance ou d'ajournement⁴⁹. La Cour fédérale d'appel, au contraire, considéra que la Commission n'avait pas vraiment respecté l'article 20.1 du règlement. Cet article avait été dicté en vertu de l'article 9 de la *Loi sur les libérations conditionnelles* qui stipule que le gouverneur en conseil peut, par règlement, fixer la forme, le contenu des renseignements que la Commission doit fournir à un détenu ou à d'autres personnes ou du moins mettre à leur disposition, avant de tenir une audition, au sujet de sa libération conditionnelle; prévoir quelles circonstances donnent droit au détenu d'obtenir aide et assistance lors d'une audition devant la Commission, sa nature, son étendue et les personnes ou la catégorie de personnes autorisées à la lui fournir. Certes le règlement ne prescrivait pas quelles informations doivent être fournies à un détenu. Néanmoins la Cour conclut que l'équité n'avait pas été entièrement respectée. Elle s'exprime en ces termes:

"L'alinéa 20 (2) b) du Règlement prescrit qu'un détenu dans sa situation a droit à un préavis d'audition d'au moins 14 jours. Semblable disposition ne peut avoir pour objet que de donner au détenu une possibilité suffisante pour se préparer à ce qui sera débattu à l'audience...Je ne vois pas comment l'obligation d'agir équitablement peut être exécutée lorsque la seule violation dont l'appelant a été informé avant l'audience était d'avoir 'Quitté le Centre Osborne sans autorisation' alors qu'il a eu à répondre à l'audience de faits autres dont non seulement on ne l'avait nullement informé auparavant, mais encore qu'il n'avait pu étudier ni auquel il n'avait pu se préparer à répondre"⁵⁰.

La Cour fédérale d'appel en vient donc à la conclusion que la Commission nationale des libérations conditionnelles connaissant les modifications apportées en 1981 au règlement, qui conférait le droit à l'aide et à l'assistance d'une personne de son choix, se devait d'en informer l'appelant. Par son silence, elle a aggravé la situation de l'ex-détenu.

Devant la Commission nationale des libérations conditionnelles, l'équité procédurale inclut notamment l'obligation d'offrir au détenu l'opportunité d'entendre les preuves qu'on prétend lui opposer et d'y répondre adéquatement. Ainsi il fut jugé qu'une réunion prépa-

49. (1982) 2 C.F. 63.

50. (1982) 2 C.F. 648, 655.

ratoire à l'audition sur la libération du détenu dont l'objet est de mettre la Commission au fait des derniers développements postérieurs à la rédaction du rapport concernant le détenu doit faire partie intégrante de l'audience⁵¹.

Le devoir d'équité procédurale a maintes fois été invoqué contre les décisions d'autorités exerçant des pouvoirs disciplinaires, tels les comités de discipline à l'intérieur des pénitenciers.

Dans une affaire intéressante, une requête en *certiorari* visait à annuler les décisions d'un comité de discipline qui avait déclaré un détenu coupable d'infraction commise en violation de l'article 39 du *Règlement sur le service des pénitenciers*⁵². La Cour rappela qu'en matière de procédure administrative, à moins de dispositions législatives ou réglementaires contraires, ce qui n'était pas le cas en l'espèce, il n'existe aucune obligation pour le comité de discipline de respecter une procédure spécifique ou de se soumettre à des règles de preuve habituellement suivies devant les tribunaux judiciaires. Toutefois, la Cour réitère le principe fondamental suivant lequel une telle instance doit agir équitablement et faire en sorte que lors d'une audition administrative la personne passible de sanction doit connaître les faits qu'on lui reproche, les preuves et la nature des preuves retenues contre elle; on doit lui accorder une possibilité raisonnable de contester ces preuves et de faire connaître sa propre version des faits. Si la preuve est constituée de témoignages, il faut que le prisonnier soit présent à l'audition de ces témoignages et puisse contre-interroger ces témoins⁵³.

Il a été décidé également que le *duty to act fairly* s'applique également aux institutions provinciales ayant compétence sur les libérations conditionnelles dans la province⁵⁴. Il fut décidé qu'on

51. *Couperthwaite c. Commission Nationale des Libérations Conditionnelles*, (1983) 1 C.F. 274. Voir aussi l'arrêt *Greenberg c. La Commission Nationale des Libérations Conditionnelles et Kaplan* (non publié, T-7990-82, en date du 25/11/82). (On a jugé que la Commission des libérations conditionnelles avait agi équitablement et ce même si celle-ci n'avait pas remis tous les documents au requérant; celui-ci connaissait parfaitement les points en litige).

52. *Blanchard c. Le Comité de discipline de l'établissement de Milhaven*, (1983) C.F. 309.

53. Voir aussi l'arrêt *Howard c. Président du tribunal disciplinaire des détenus de l'établissement de Stony Mountain*, non publié, T-1112-83, en date du 01-09-83.

54. *R. c. Caddedu, R. c. Nunery*, (1983) 40 O.R. (2d) 128; *Cadieux c. Dir. of Mountain Inst.*, (1984) 9 Admin. L.R. 50; 33 Alta L.R. (2d) 330.

pouvait invoquer l'article 7 de la Charte canadienne pour soutenir que l'équité procédurale n'avait pas été respectée⁵⁵. Il fut décidé également que l'article 7 de la Charte canadienne avait été violé lorsque la décision d'une commission provinciale de libération conditionnelle était basée sur des informations confidentielles dont la connaissance préalable fut refusée au détenu⁵⁶.

Toujours dans le contexte pénitenciaire, il fut décidé qu'une décision administrative de suspendre le droit de visite est également assujettie au *duty to act fairly*. Dans une affaire récente⁵⁷, le droit de visite de la compagne d'un détenu avait été suspendu parce que cette dernière refusait de se prêter à une fouille à nu sur sa personne lors d'une visite à la prison. Le détenu demanda l'émission d'un bref de *certiorari* en annulation de l'ordonnance de suspension du droit de visite. Le règlement sur le service des pénitenciers stipule ceci:

41(2) "Sous réserve du paragraphe (3), un membre peut fouiller un visiteur lorsqu'il existe des motifs de croire que le visiteur est en possession de contrebande et si le visiteur refuse d'être fouillé. L'accès à l'institution lui est refusé ou il doit être escorté à l'extérieur".

Mentionnons que le texte du règlement antérieur stipulait expressément que cette fouille devait être faite, lorsqu'il s'agit d'une personne de sexe féminin, par une personne de même sexe. Le nouveau règlement ne contient plus cette précision.

La Cour estima que les décisions relatives aux fouilles devaient non seulement être conformes au règlement mais également au principe d'équité procédurale. Se fondant sur l'arrêt *Martineau* de la Cour suprême⁵⁸, la Cour déclara que la décision ponctuelle d'une surveillante d'ordonner une fouille à nu confirmée plus tard par une enquête administrative informelle des autorités de la prison pouvait faire l'objet d'une requête en *certiorari* devant la Cour fédérale. Dans la présente affaire, la Cour en arrive à la conclusion suivante:

"On lui a inéquitement demandé de se soumettre à une fouille à nu humiliante, pour des raisons qui étaient, pour le moins, très minces, et qui

55. *Ibid.*

56. *Cadieux c. Dir. of Mountain Inst.*, (1984) 9 Admin. L.R. 50; 33 Alta L.R. (2d) 330.

57. *Bryntwick c. Yeomans*, (1983) 2 C.F. 146. Voir aussi l'arrêt *Bruce and Headley c. Reynett et al.*, (1979) 4 W.W.R. 408 (C.F.). (On jugea que la décision d'une autorité pénitencière par laquelle elle refuse à un détenu la permission de se marier doit être équitable).

58. (1980) 1 R.C.S. 602.

ne lui ont même pas été communiquées. De plus, ce traitement particulier, à cette occasion, contrevenait au paragraphe 41 alinéa 2 du *Règlement sur le service des pénitenciers*, modifié, et aux directives d'application, puisqu'il n'existait aucun 'motif' légitime 'de croire' qu'elle cachait un objet inédit. Je dis en outre que le *certiorari* est bien le recours approprié en l'espèce"⁵⁹.

Le devoir d'équité procédurale s'applique même à des décisions administratives prises par les autorités pénitentiaires lorsque celles-ci invoquent, par exemple, les exigences de l'ordre public. L'équité procédurale s'impose même lorsque des circonstances propres à chaque catégorie d'affaires justifient des procédures différentes. Ainsi il fut jugé que le transfèrement de prisonniers d'un établissement à un autre était une question d'ordre purement administratif à propos de laquelle les tribunaux n'interviendront que si l'on a agi manifestement de façon inéquitable⁶⁰. On a statué certes que le détenu n'a pas le droit de déterminer dans quel établissement il doit aller; toutefois le fait de ne pas lui indiquer dans l'avis une idée de la sévérité de la vie dans le nouveau pénitencier dans lequel il sera transféré constituait un manquement à l'équité. Cette façon de procéder contrevient ainsi à l'article 7 de la Charte canadienne⁶¹.

Lorsqu'un détenu est déclaré coupable d'infraction disciplinaire, l'équité procédurale exige que le détenu ait la possibilité de se faire entendre au sujet des peines qu'on lui imposera. Dans une affaire récente⁶², après avoir conclu à la culpabilité des intéressés, le président d'un tribunal disciplinaire avait imposé des peines de trente jours d'isolement disciplinaire et de trente jours de réduction de peine. Deux des requérants reçurent les mêmes peines une seconde fois après avoir été coupables d'une autre infraction. Cette fois, toutefois le président n'invita pas le requérant à faire des observations quant aux peines à leur être imposées. La Cour fédérale conclut en ces termes:

"Il y a eu, à mon avis dérogation à l'obligation d'équité pour ce qui est des peines imposées. On aurait dû donner aux requérants la possibilité de se faire entendre au sujet de la peine qui leur était imposée. La *Loi sur les*

59. *Bryntwick c. Yeomans*, (1983) 2 C.F. 146, 158.

60. *Butler c. R.C.F.*, non publié, en date du 31/03/83. Voir aussi *Magrath c. La Reine*, (1978) 2 C.F. 232. (On a jugé que le détenu n'avait pas le droit de comparaître en personne ou de se faire entendre sur des questions de transfert, ni même de connaître les motifs d'un transfert ou d'un refus de transfert).

61. *R. c. Chester*, (1984) 5 Admin. L.R. 111 (Ont. H.C.).

62. *Blaquière c. Directeur de l'établissement de Matsqui*, C.F., non publié, T-1305-83, du 28/06/83.

pénitenciers et ses règlements d'application sont muets à ce sujet. Mais si on les considère dans leur ensemble, en particulier au sujet des conseils de discipline, je pense qu'on peut dégager de l'esprit de ces textes le droit de faire des observations avant le prononcé de la peine. D'ailleurs le droit de faire des observations avant le prononcé du châtimeut ou des peines représente un droit fondamental en matière de procédure dans notre système juridique et judiciaire. En principe, je ne vois pas pourquoi cela ne s'appliquerait pas aux auditions disciplinaires en milieu pénitentiaire⁶³.

Lorsqu'une commission ou régie administrative entreprend de congédier un employé, elle doit suivre un processus équitable. Dans une affaire intéressante, la Cour fédérale avait à statuer sur la légalité du congédiement d'un enquêteur à l'emploi de la Commission d'emploi et de l'immigration du Canada⁶⁴. À la suite d'une plainte logée contre cet enquêteur deux comités d'enquête furent formés et devaient siéger en application de l'article 7 de la *Loi sur l'Administration financière*⁶⁵. Un des comités devait examiner le rapport selon lequel le requérant aurait assailli un chauffeur de taxi, et l'autre comité devait examiner un autre rapport selon lequel son compagnon aurait assailli un individu retenu dans un hôtel mis à la disposition de la Commission. Les deux comités recommandèrent le congédiement du requérant; ces recommandations furent transmises au supérieur hiérarchique pour approbation éventuelle par le sous-ministre.

Strictement, selon le tribunal, les recommandations de comités et l'acquiescement du supérieur hiérarchique n'étaient pas comme tels susceptibles de recours par voie du *certiorari* car la décision finale appartenait au sous-ministre. Toutefois le processus de contestation des faits ayant été délégué aux comités, la décision du sous-ministre ne pouvait être dissociée des injustices qui auraient pu avoir été commises antérieurement. Le requérant fut donc congédié parce que le sous-ministre a été convaincu de deux choses: le requérant avait assailli le chauffeur de taxi et deuxièmement il n'avait pas essayé d'empêcher son compagnon de se porter à des voies de faits sur le détenu. Cette conviction il l'avait acquise à la lecture des rapports des comités. Toutefois il n'apparaissait nulle part que le requérant était conscient qu'il risquait une sanction à propos de l'allégation de voies de faits sur le détenu commises par son compagnon. Selon le juge, relativement à cette dernière ques-

63. *Id.*, 4.

64. *Quigley c. La Commission de l'Emploi et de l'Immigration du Canada*, C.F., non publié, T-9197-82 du 22/02/83.

65. S.R.C. 1970, c. F-10.

tion, les membres des comités ont considéré le requérant plutôt comme un témoin que comme un accusé. Ainsi, l'omission d'aviser le requérant qu'on étudiait la possibilité de lui infliger une sanction relativement à l'incident des voies de faits sur le détenu rendait nulle la décision finale du sous-ministre.

Dans cet arrêt on peut constater la portée des exigences de l'équité procédurale qui atteint chacun des éléments du processus décisionnel. D'autre part, la Cour releva que le recours au *certiorari* était admissible en l'espèce malgré l'existence du droit que possédait le requérant de contester la décision par voie de grief devant les tribunaux d'arbitrage. D'après la Cour, l'équité dans la procédure est une question qui relève également du contrôle judiciaire de la légalité.

Dans une affaire jugée par la Cour d'appel en 1984, il fut décidé qu'une corporation sans but lucratif doit respecter l'équité procédurale lorsqu'elle entreprend de destituer l'un de ses membres⁶⁶. Cela signifie que le membre en question a le droit de connaître les causes de sa destitution et de faire valoir, d'une façon ou d'une autre, ses propres prétentions à cet égard. Voici comment s'exprime la Cour d'appel:

"Certes la destitution ne porte pas atteinte à une liberté fondamentale, comme la liberté de conscience et de religion non plus qu'à une garantie juridique comme le droit à la vie et au travail. Il demeure néanmoins qu'un tel conseil d'administration, à mon avis, a l'obligation de se conformer aux règles de la justice naturelle et de respecter le devoir d'agir équitablement dans un cas comme celui-ci. Il appert indéniablement de la preuve que cette obligation et ce devoir ont été violés"⁶⁷.

L'arrêt *Nicholson* ayant statué sur le cas des agents de police en période de probation, on pouvait s'attendre à ce que ces derniers prennent l'habitude de contester devant les tribunaux les décisions les affectant. Ainsi il fut décidé, dans plusieurs affaires ontariennes subséquentes, que l'autorité compétente doit porter à la connaissance de l'agent de police les grandes lignes du rapport sur lequel elle se fonde pour prendre ces décisions⁶⁸. Au Québec ce courant

66. *Morin c. Corporation de l'École Mission de l'Esprit-Saint*, C.A. Mtl, 11/12/84, J.E. 85-92.

67. *Id.*, 7.

68. *Re Fredericks and Board of Commissioners of Police of the Town of Essex*, (1984) 2 D.L.R. (4th) 525 (O.H.C.). Voir également *Re Bigger and Board of Commissioners of Police of the Town of Elliot Lake et al.*, (1984) 26 M.P.L.R. 23 (Ont. H.C.). (Un agent de probation a droit de recevoir un

jurisprudentiel fut expressément confirmé par la Cour d'appel en 1981 dans l'arrêt *L'Heureux c. Procureur général du Québec*⁶⁹. La Cour constata, qu'en vertu de la loi, le directeur général de la Sûreté pouvait adopter une procédure expéditive pour étudier un cas et faire ses recommandations. Toutefois cela ne l'excuse pas et:

"ne leur donnait tout de même pas un chèque en blanc leur permettant de mettre de côté toute procédure même de justice naturelle et en plus d'empêcher que l'appelant soit représenté par un procureur... En effet, la justice naturelle, telle qu'interprétée par notre jurisprudence, exige qu'une certaine procédure au moins d'équité soit suivie lorsqu'il s'agit de sanctionner un fonctionnaire d'une façon sérieuse"⁷⁰.

Le comité spécial de discipline avait procédé à des recherches et demandé, lors de l'audition, des explications au requérant sur certains dossiers et subséquemment il avait fait parvenir au directeur général un rapport recommandant le congédiement et ce, sans qu'il y ait eu d'accusation précise de portée contre lui. Le procureur général approuva le congédiement recommandé par le directeur général de la Sûreté. La Cour ne s'arrêta pas au fait que ce qu'on attaquait c'était plutôt les recommandations que la décision elle-même. C'est plutôt le non respect de l'équité procédurale qui retenait son attention:

"Ce tribunal est d'avis, sans vouloir juger de la culpabilité ou de l'innocence du demandeur, que ce dernier, dans les circonstances exposées par la preuve, alors que, particulièrement, il ne fut jamais informé des accusations disciplinaires précises qu'on retenait contre lui, de ce qu'il avait à faire face, n'a pas été entendu complètement, n'a pas pu présenter de témoins, n'a pas entendu ou pu contre-interroger les témoins que le comité a choisi d'entendre, n'a pas été informé, le 25 juillet 1979, des motifs de son renvoi, etc., qui n'a pas été traité équitablement, ce qui au moins était exigé, même s'il ne s'était agi que d'un comité ou d'une commission administrative"⁷¹.

Devant une commission ou une régie, l'administré a droit à une certaine protection procédurale mais toutefois cela ne va pas juste qu'à rendre obligatoire la tenue d'une audition ou d'une entrevue dans laquelle il pourrait oralement présenter son point de vue. Telle est la position adoptée récemment par la Cour fédérale

avis de sa future destitution afin de pouvoir préparer une réponse; *Re Fleming and Commissioner of Ontario Provincial Police*, (1983) 147 D.L.R. (3d) 765 (Ont. H.C.).

69. C.A. Mtl, 1981/03/30, J.E. 81-434; voir aussi *Miller c. Corporation de l'École Mission de l'Esprit-Saint*, C.A. Mtl, 11/12/84 J.E. 85-92.

70. *Id.*, 14 et 2.

71. *Id.*, 51.

dans une affaire dans laquelle un requérant demandait l'annulation de deux décisions émanant de la G.R.C. dans lesquelles on lui refusait la permission de retirer sa démission, de lui octroyer également réparation, et finalement de convoquer une audience en vue d'instruire formellement l'affaire⁷². Il fut d'abord établi que le pouvoir du commandant de la G.R.C. d'autoriser les membres de son personnel à prendre leur retraite relevait presque entièrement de ses responsabilités administratives. Lorsque l'administré subit un refus, il doit néanmoins être traité équitablement. Cela peut impliquer que lui soit fourni l'occasion de présenter de façon complète son point de vue, ce qui, suivant la Cour, ne doit toutefois pas nécessairement exiger la tenue d'une audition au cours de laquelle il pourrait le faire de vive voix. Il résulte de tout cela que si le requérant invoque un manquement à l'équité procédurale parce qu'on lui a refusé une audition orale, il doit démontrer clairement que cette lacune procédurale a fait en sorte qu'il n'a pu présenter adéquatement son point de vue de façon complète. C'est là évidemment un assez lourd fardeau pour l'administré, mais cela empêche une judiciarisation excessive du processus administratif.

Dans le même ordre d'idées, il fut décidé par la Cour fédérale d'appel que la Commission canadienne des transports n'agissait pas de façon inéquitable lorsqu'elle refusait à un groupe de propriétaires affectés par un projet de construction de passage à niveau, la possibilité d'avoir une audition orale devant elle⁷³. De la même façon il fut décidé que la Commission de la fonction publique n'avait pas l'obligation, lorsqu'un comité de sélection était formé en vertu de la *Loi sur la fonction publique*, de fournir au requérant la possibilité de réfuter l'évaluation qui lui était défavorable⁷⁴.

Si l'on jette un coup d'oeil du côté des organismes autonomes que sont les commissions d'enquête, dont les décisions ou recommandations sont souvent susceptibles d'affecter les droits des citoyens, l'on constate également que la jurisprudence tend à rendre obligatoire le respect de l'équité procédurale dont les exigences toutefois varient selon les circonstances. La Cour fédérale d'appel l'a illustré dans deux arrêts relativement récents impliquant la Commission sur les pratiques restrictives du commerce. Dans l'un, il s'agissait de l'appel d'un jugement de la Cour fédérale de pre-

72. *Huxter c. La G.R.C.*, non publié, T-32/76-82, en date du 12/05/83.

73. *Re Allied Auto Parts Ltd. and Canadian Transport Commission et al.*, (1983) 142 D.L.R. (3d) 392 (Féd. C.A.).

74. *Whitehead c. La Reine*, non publié, A-325-82, en date du 21-02-83.

mière instance dans lequel on avait accordé le droit à la représentation par avocat⁷⁵. L'article 20 de la loi stipule qu'un membre de la Commission peut permettre à toute personne dont la conduite fait l'objet d'une enquête et doit permettre à quiconque étant personnellement interrogé sous serment d'être représenté par avocat. Voici comment la Cour d'appel interprète cet article 20:

"Selon moi, cet article s'applique, peut importe la situation dans laquelle les témoins doivent être interrogés, que ce soit en vertu du paragraphe 17(1), ou du paragraphe 18(3) ou encore de l'alinéa 22(2) a. Cependant je suis d'avis que le paragraphe 20 alinéa 1 ne traite que du droit d'être représenté par un avocat et ne confère pas à ce dernier des droits que son client lui-même n'a pas, c'est-à-dire celui d'assister à l'interrogatoire des témoins ou celui de les interroger"⁷⁶.

De plus, comme aucune disposition ne prévoit la procédure à suivre, ni au moment de l'enquête, ni à aucune autre étape de l'interrogatoire des témoins tenu à l'article 17 alinéa 1, c'est aux membres de la Commission qu'il appartient de déterminer cette procédure. À cet égard, il se peut fort bien qu'il soit utile que les parties dont la conduite fait l'objet d'une enquête ou que leurs avocats puissent contre-interroger les témoins. Cependant, selon la Cour, c'est aux membres de la Commission qu'il incombe de déterminer si ces personnes ou leurs avocats doivent être autorisés à contre-interroger des personnes qui témoignent sous serment en vertu de l'article 17 alinéa 1.

L'on constate que la Cour fédérale apporte une assez grande souplesse à l'application de l'équité procédurale afin de ne pas enfermer la Commission dans un cadre procédural trop contraignant qui contribue à rendre inefficace les enquêtes qu'elle poursuit.

Dans le second arrêt, il s'agissait de l'appel d'un jugement rejetant une demande de *certiorari*, de prohibition et d'injonction visant à faire cesser une enquête menée sous l'article 114 de la *Loi sur les corporations canadiennes*⁷⁷. Un des moyens d'appel invoqué était que l'exposé des preuves soumises par l'intimé résultait d'une enquête menée sans procédure équitable et plus précisément que l'intimé avait fait preuve de partialité et n'avait pas fourni à l'appelant l'occasion de se faire entendre avant que l'exposé des preuves ne soit transmis à la Commission. La Cour commença par décrire par ces termes le processus suivi:

75. *Irvine c. C.P.R.C.*, (1982) 1 C.F. 72.

76. (1982) 2 C.F. 500, 513,

77. *Doyle c. C.P.R.C.*, (1983) 2 C.F. 867.

“En premier lieu, l'inspecteur fait enquête et transmet à la Commission un exposé des preuves recueillies, exposé où il formule normalement des allégations contre des tiers; en second lieu la Commission considère cet exposé, complète l'enquête en recevant des preuves additionnelles qu'on veut bien lui soumettre et, après avoir fourni à tous les intéressés l'occasion de se faire entendre, fait rapport au Ministre”⁷⁸.

Se référant à un énoncé du juge Estey de la Cour suprême dans l'arrêt *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat*⁷⁹, la Cour fédérale réitère le principe selon lequel s'il est vrai que l'obligation de suivre une procédure équitable peut exister sans que la loi l'impose expressément, il ne s'ensuit pas nécessairement que l'on doive toujours présumer de l'intention du législateur d'imposer une telle obligation. Ainsi en l'espèce, il n'est pas opportun d'appliquer à l'inspecteur, qui selon la Cour joue plutôt le rôle d'un procureur de la Couronne dans une affaire criminelle, les règles de la justice naturelle et de l'équité. Par contre la Commission, de son côté, doit respecter ces principes car c'est à elle qu'appartient le pouvoir de compléter l'enquête et de faire rapport.

Qu'en est-il maintenant des commissions ou régies dont la fonction principale est de type régulateur; il s'agit d'organismes ayant des pouvoirs d'enquête, des pouvoirs d'octroyer des permis ainsi que des fonctions de surveillance et de contrôle. Dans une affaire récente qui impliquait la Commission de contrôle de l'énergie atomique, une requête pour émission d'un bref de *certiorari* visait à faire annuler une décision par laquelle ladite commission accordait à Hydro Ontario un permis pour exploiter certains groupes de la centrale atomique de Pickering B⁸⁰. Il fut tout d'abord reconnu que vu l'absence dans la loi de dispositions obligeant la Commission à suivre ou à adopter une procédure analogue à celle d'un tribunal, la fonction d'octroi de permis était une fonction simplement administrative et non quasi-judiciaire. Néanmoins la Cour reconnaît que le principe d'équité procédurale énoncé par la Cour suprême dans l'arrêt *Nicholson* s'applique à ces décisions. Mais alors ce principe de l'équité implique-t-il que les membres de la Commission n'aient aucun parti pris ou, en d'autres termes, que ces membres ne donnent lieu à aucune crainte de préjugés? La Cour fédérale répond en ces termes:

78. *Id.*, 877.

79. (1980) 2 R.C.S. 735.

80. *Enquête Énergie et Commission de contrôle de l'Énergie atomique et Hydro-Ontario et Procureur général du Canada*, (1984) 2 C.F. 227.

“Toute la jurisprudence canadienne n’a jusqu’ici abordé l’équité sur les aspects de la procédure: le droit à l’avis et le droit d’être informé des circonstances de l’affaire. On ne m’a cité aucune jurisprudence canadienne qui ait discuté de la question de savoir si l’obligation de ne pas avoir de parti pris s’appliquait aussi. À cet égard, on m’a renvoyé à deux décisions du Royaume-Uni... À mon avis, aucune de ces décisions ne préconise exactement la proposition avancée, bien qu’on y trouve effectivement des opinions qui l’appuient. Je suis certain que l’obligation d’agir équitablement énoncée par la Cour suprême dans l’arrêt *Nicholson* doit comporter la condition que l’auteur d’une décision soit impartial. Toute autre conclusion saperait entièrement le concept de l’exigence d’une obligation d’équité. Il serait en fait anormal qu’il faille, dans la prise d’une décision administrative, suivre les règles d’équité sur le plan de la procédure et qu’il ne soit pas nécessaire que l’auteur d’une décision soit impartial”⁸¹.

La Cour s’attarde alors à examiner les faits de l’espèce pour vérifier s’ils comportent des éléments de partialité à un degré qui contrevient au principe de l’équité. Or, comme au moment de l’enquête aucun membre de la Commission ne détenait d’intérêts pécuniers directs dans l’affaire qui leur était soumise, on considéra que le principe de l’équité avait été respecté.

Dans une autre affaire, un administré contestait une décision de la Commission des permis d’alcool de la Saskatchewan qui avait révoqué une autorisation d’exploitation d’un commerce⁸². Le requérant, après avoir obtenu son permis, avait fait des rénovations au coût de 275,000 \$. Trois mois après, la Commission envoyait une lettre demandant au détenteur du permis d’assister à une rencontre où seraient traitées certaines affaires le concernant. On l’avisait que cette rencontre serait informelle, mais contrairement à ce qu’il avait prévu, il se trouva en présence de groupes de résidents qui, par l’entremise de leurs avocats, présentèrent à la Commission une argumentation écrite et verbale dans laquelle ils s’opposaient à l’autorisation donnée par la Commission. À la suite de cette rencontre, la Commission révoqua le permis en question.

La Cour d’appel de la Saskatchewan déclara que la Commission avait manqué à son devoir d’agir équitablement en ne donnant pas à l’appelant un avis précis de la nature de l’audition qui allait se tenir afin que celui-ci puisse contester valablement les allégations qui ont formulé contre lui. De plus, l’on aurait dû lui don-

81. *Id.*, 234-235.

82. *Baiton Entreprises Ltd. c. Liquor Licensing Commission and Attorney General for Saskatchewan*, (1985) 1 W.W.R. 186 (Sask. C.A.) Voir également l’arrêt *Re Wray and Ontario Racing Commission*, (1983) 138 D.L.R. (3d) 307 (Ont. H.C.).

ner l'opportunité de se faire représenter par avocat lors de cette audition.

3.2 Les décisions des autorités ministérielles

La jurisprudence récente reconnaît que les autorités ministérielles sont également assujetties au respect de l'équité procédurale. Toutefois la jurisprudence dominante est beaucoup moins favorable à une extension inconsidérée de sa portée, compte tenu de l'ampleur des pouvoirs discrétionnaires conférés aux ministres et de l'absence de cadre procédural expressément prévu dans la loi ou les règlements.

Ainsi, par exemple, dans le domaine de la fiscalité la Cour fédérale de première instance a reconnu certes avoir juridiction par voie de *certiorari* pour statuer sur la légalité d'une autorisation du ministre sous l'article 231 alinéa 4 de la *Loi de l'impôt sur le revenu du Canada*, disposition autorisant la recherche et la saisie de documents⁸³. Toutefois, la Cour décida que l'autorisation donnée par les fonctionnaires du Ministère de procéder à la saisie lorsque cette autorisation aura été approuvée par la Cour supérieure, est une décision purement administrative qui n'est pas assujettie aux règles de l'équité procédurale ou de la justice naturelle. Toujours en matière de fiscalité, il fut jugé en Ontario que le refus d'octroyer le statut d'organisation charitable par le ministre en vertu de l'article 149.1 de la *Loi de l'impôt sur le revenu du Canada*, était une décision clairement administrative qui devait être rendue de manière équitable; toutefois il n'existe aucune obligation, de la part du ministre, d'aviser l'appelant et de l'inviter à faire des représentations ou de tenir une audition avant de décider d'octroyer un tel statut⁸⁴.

Un autre arrêt de la Cour fédérale en matière de fiscalité illustre la difficulté pour le plaideur de frayer son chemin dans le dédale de l'application de cette nouvelle justice naturelle⁸⁵. Il s'agissait d'une requête en *certiorari* en vue de faire annuler une détermination préliminaire du dumping établie par le sous-ministre en vertu de l'article 14 de la *Loi anti-dumping* ainsi que la déterminina-

83. *Kruger Inc.; Kruger and Kruger c. M.N.R.*, (1984) 1 C.F. 120. Voir également l'arrêt *M.N.R. c. Coopers and Lybrand*, (1979) 1 R.C.S. 495.

84. *Scarborough Community Legal Services c. M.N.R.*, (1985) 56 N.R. 369 (Féd. C.A.).

85. *Salco Footwear Industries Ltd. c. M.N.R.*, (1983) 1 C.F. 664.

tion de la valeur normale des marchandises importées selon l'article 9 de la même loi. Dans un premier temps, la Cour fédérale de première instance décida que le bref de *certiorari* n'était pas admissible lorsqu'il s'agissait d'attaquer une directive ministérielle qui était de nature législative; cela conformément à une jurisprudence antérieure de la Cour fédérale dans l'arrêt *M.N.R. c. Creative Shoes*⁸⁶. Toutefois la Cour pousse plus loin son investigation en examinant un des griefs soulevé par le requérant à savoir que la directive n'avait pas été enregistrée. Après une revue succincte de la procédure prévue expressément à la partie 2 de la *Loi anti-dumping*, la Cour arriva à la conclusion que le pouvoir du sous-ministre de faire une détermination préliminaire reposait uniquement sur l'article 14. Ainsi la Cour considéra que le défaut d'avoir enregistré la directive ne constitue pas une violation de la part du sous-ministre des principes de la justice naturelle ou de son devoir d'agir avec équité ouvrant ainsi droit au bref de *certiorari* dans le sens de la jurisprudence *Martineau*.

Une autre affaire entendue par la Cour fédérale nous illustre les difficultés d'application et le caractère quelque peu ambigu de l'équité procédurale. Par requête en *certiorari* un requérant demandait l'annulation d'une ordonnance prise par le ministre de l'Agriculture en vertu de la *Loi sur les maladies et la protection des animaux*⁸⁷. Était jointe à cette requête une demande de bref de prohibition visant à empêcher l'exécution de l'ordonnance et l'émission d'un *mandamus* ordonnant aux intimés de faire procéder aux épreuves appropriées de dépistage de la maladie dont on soupçonnait l'existence. Le juge refusa d'annuler les ordonnances rendues mais ordonna que l'on procède à des épreuves pour les animaux qui n'étaient pas d'origine canadienne, sinon, il y aurait limitation des pouvoirs accordés expressément par la loi aux inspecteurs. Quant aux animaux d'origine canadienne, la preuve démontrait que les épreuves n'avaient pas été effectuées et qu'elles ne le seraient pas tant que les ordonnances de réexpédition hors du Canada n'auraient pas été respectées. La Cour statua en ces termes sur cette situation:

"Cette façon d'agir constitue un exercice inhabituel et arbitraire des pouvoirs accordés au Ministre... Les animaux gardés en quarantaine restent entièrement sous la surveillance du Ministre qui doit, aux termes de la loi, à tout le moins dans le cas des animaux d'origine canadienne, déterminer si la

86. (1972) C.F. 993 (C.A.).

87. *Barcrest Farms c. Min. de l'Agriculture*, (1983) 1 C.F. 102.

maladie dont on soupçonne l'existence est présente ou non et prendre ensuite les mesures appropriées. Le devoir du Ministre d'agir avec équité l'oblige également à procéder à cette constatation"⁸⁸.

Dans un autre ordre d'idée il fut jugé, par la Cour divisionnelle d'Ontario⁸⁹, qu'une ordonnance du ministre de l'Environnement de cette province par laquelle on ordonnait le nettoyage de contaminants dans une station de service aux frais de l'opérateur, du bailleur et du fournisseur de celle-ci, se devait d'être prise dans le respect de l'équité procédurale. Dans un cas semblable, l'équité exige que le ministre identifie les personnes qui ont causé ou occasionné la pollution avant d'ordonner le nettoyage. Si elle a des preuves au soutien de cette décision, la Cour supérieure n'interviendra pas. Toutefois cela ne signifie pas que le ministre soit tenu de faire enquête avant d'ordonner que soit prise telle ou telle mesure, car la tenue d'une enquête et le fait d'offrir aux administrés concernés l'opportunité de faire des représentations alourdiraient considérablement l'administration de la loi par le Ministère.

Pour que l'on puisse invoquer un manquement à l'équité procédurale à l'encontre de la décision d'un ministre, il faut que la décision de celui-ci affecte directement les droits d'un administré. Il ne doit pas s'agir de l'obtention d'un pur privilège. Ainsi, par exemple, un comité chargé par un ministre de l'Immigration d'examiner le statut de résidents illégaux vivant au Canada depuis 5 ans ou plus doit agir équitablement lors de cet examen⁹⁰. Toutefois, cela ne signifie pas que ces comités d'étude, après avoir examiné les prétentions des requérants, doivent, avant de rendre leur décision permettre à ceux-ci de soumettre d'autres observations pour répondre aux préoccupations des comités. Suivant la Cour, un tel comité d'étude a été créé uniquement pour faciliter l'examen discrétionnaire et spécial des cas d'immigrants qui, autrement, seraient expulsés ou tenus de quitter le pays aux fins du dépôt d'une nouvelle demande. On constate encore là les limites de l'équité procédurale.

Lorsqu'on est en présence de situations plus classiques, de suspensions ou de révocations de permis, en vertu de législations de régulation économique ou sociale, au motif que le détenteur ait commis quelque infraction ou violation de la législation ou de la

88. *Id.*, 108.

89. *Re Mac's Convenience Stores and Min. of Environment*, (1984) 12 D.L.R. 443 (Ont. H.C.).

90. *Kellawan et le M.E.I., C.F.*, non publié, T-2619-83, en date du 07/12/83.

réglementation, on retrouve sous la nouvelle justice naturelle à peu près les mêmes solutions que sous la justice naturelle traditionnelle. Ainsi, par exemple, il fut décidé récemment que lorsque le ministre des Pêches et Océans suspend un permis de pêche et l'enregistrement d'un bateau, il doit donner un avis préalable et offrir à l'intéressé l'occasion de se faire entendre et de faire valoir ses représentations; il s'agit là d'éléments essentiels d'une procédure équitable auquel le ministre est assujéti⁹¹.

3.3 Le cabinet ou conseil des ministres

Le contrôle judiciaire des décisions du Cabinet, qu'il s'agisse de décisions prises en vertu de la prérogative royale ou de décisions en vertu des pouvoirs statutaires expressément ou implicitement conférés par les lois du Parlement a fait des progrès remarquables ces dernières années, au moins en ce qui concerne la clarification et la cohérence de l'état du droit. La Cour suprême a proclamé en 1981 dans l'arrêt *Inuit Tapirisat* que toutes les décisions du Cabinet quelle que soit la source du pouvoir peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire de l'excès de juridiction *ratione materiae*⁹². Plus récemment, le 9 mai 1985, dans l'arrêt sur les missiles de croisière, la Cour suprême décréta que le contrôle judiciaire existe pour vérifier la conformité de tous les actes du gouvernement à la Charte, notamment à l'article 7 de cette dernière⁹³. Peut-on en déduire que ce contrôle s'étend aux violations des principes de la justice naturelle et de façon particulière de la nouvelle justice naturelle c'est-à-dire de l'équité procédurale?

Une analyse même superficielle de l'état de la jurisprudence dominante nous incite à faire une distinction fondamentale entre deux grands types de décisions prises par le Cabinet, à savoir d'une part les décisions de portée individuelle et d'autre part les décisions de portée plus générale que le Cabinet est appelé à prendre, soit comme autorité politique ou soit comme autorité administrative, notamment lorsque le Cabinet agit comme instance d'appel.

Lorsque le Cabinet est amené à prendre des décisions de portée individuelle ou particulière en vertu soit de la prérogative royale,

91. *Lapointe c. Min. of Fisheries & Oceans*, (1984) Admin. L.R., 1 (Féd. T.D.).

92. (1980) 2 R.C.S. 735. Sur l'ensemble de ces questions: voir D. LEMIEUX et E. SAVARD «Vers une judiciarisation du Conseil des ministres», (1985) 26 C. de D. 361-402.

93. *Operation Dismantle c. R.*, (1985) 1 R.C.S. 441.

soit de pouvoirs statutaires expressément ou implicitement conférés par les lois, la jurisprudence a eu tendance à rendre applicable les exigences de l'équité procédurale. Ainsi la Cour fédérale d'appel statua en 1983 que les décisions du Cabinet relativement à la révocation du pardon conféré à un détenu en vertu de l'article 7 de la *Loi sur le casier judiciaire* devaient être assujetties aux règles de la justice naturelle ou à un moindre degré à celles de l'équité procédurale. Quant à la façon d'appliquer ces règles, voici comment s'exprime le juge LeDain siégeant alors à la Cour fédérale d'appel:

“Comment faut-il, en pratique, appliquer ces impératifs au processus décisionnel du Cabinet que je qualifierais, sauf le respect que je lui dois, de dénué de formalisme, d'inaccessible et d'impénétrable? Je ne puis me convaincre toutefois que le législateur ait voulu qu'un pardon puisse être révoqué par ce motif qu'une personne a cessé de bien se conduire, sans que l'intéressé se voit donner la possibilité de réfuter les faits qu'on lui reproche, au moment où l'affaire est soumise au Cabinet par voie de recommandation. Il vaut mieux en ce cas qu'il y ait quelque chose qui ressemble tant soit peu à l'équité dans la procédure plutôt que l'absence totale de cette équité”⁹⁴.

La Cour accueillit donc l'appel et annula le décret révoquant le pardon octroyé pour le motif que le requérant n'avait pas eu la possibilité raisonnable de réfuter devant le Cabinet les faits qu'on lui reprochait.

Dans une autre affaire toutefois, la même Cour estima que le pouvoir du gouverneur en conseil conféré par l'article 18 de la *Loi sur la citoyenneté*, suivant lequel le Cabinet peut refuser un certificat de citoyenneté lorsque cela porterait atteinte à la sécurité de l'État ou serait contraire à l'ordre public, était un pouvoir purement discrétionnaire non assujetti au respect de règles procédurales⁹⁵. Voici comment la Cour analyse cette situation:

“Le paragraphe 18 implique nécessairement que le gouverneur en conseil doit d'abord arriver à la conclusion que la personne représente un danger pour la sécurité du Canada ou pour l'ordre public. La déclaration du gouverneur en conseil n'est pas faite en raison de l'existence préalable de ce fait, mais plutôt le contraire... Par conséquent, étant donné que l'existence réelle d'une atteinte à la sécurité ou à l'ordre public du Canada n'est pas une condition préalable à la déclaration, il en résulte qu'il n'est pas nécessaire d'en fournir une preuve péremptoire, et si tel est bien le cas, le gouverneur en conseil n'est pas obligé d'inviter la personne à la réfuter”⁹⁶.

94. *Desjardins c. Bouchard*, (1983) 2 C.F. 641, 653.

95. *Reyes et Le Procureur général du Canada*, (1983) 2 C.F. 125.

96. *Id.*, 137-138.

S'appuyant sur l'arrêt *Inuit Tapirisat* de la Cour suprême, la Cour fédérale d'appel estima que même s'il est exact que l'obligation du respect de l'équité dans la procédure n'a pas à être expressément mentionnée dans la loi, elle n'est pas implicite dans tous les cas.

"Il faut toujours considérer l'économie globale de la loi pour voir dans quelle mesure, le cas échéant, le législateur a voulu que ce principe s'applique"⁹⁷.

À cause de l'ampleur du pouvoir discrétionnaire conféré au Cabinet, la Cour fédérale transforme ici une décision de portée individuelle en une prise de position plus générale comportant des éléments de politique dont le Cabinet est le seul maître et pour lesquels il n'a pas à rendre compte dans le cadre d'un processus décisionnel respectueux de l'équité procédurale.

Ceci nous amène à traiter des décisions de portée plus générale autres que celles qui ont un caractère véritablement législatif comme les règlements, mais dans lesquelles le Cabinet ou l'autorité gouvernementale formule des éléments de politique générale.

C'est probablement dans l'affaire *Inuit Tapirisat* qu'une décision de portée générale autre qu'un règlement au sens strict était pour la première fois contestée devant les tribunaux pour irrégularités procédurales ou plus exactement violation des principes de justice naturelle ou de l'équité procédurale. L'arrêt rendu par la Cour fédérale d'appel et la Cour suprême eut un retentissement certain.

En 1977, le CRTC rendait une décision dans laquelle elle approuvait une nouvelle tarification de Bell Canada. Plusieurs groupes s'étaient opposés devant le CRTC et décidèrent d'attaquer l'ordonnance du tribunal administratif. Plutôt que d'aller directement en Cour fédérale, ils préférèrent se pourvoir devant le Cabinet en utilisant le recours prévu à l'article 64 alinéa 1 de la *Loi nationale sur les transports*. Conformément à la pratique antérieure, le Cabinet ne prit pas apparemment connaissance des mémoires des appelants, il prit sa décision en examinant divers documents préparés par le Ministère des communications; mais aucun de ces documents ne fut communiqué aux appelants. Bell Canada présenta un mémoire qui ne fut pas communiqué aux opposants et auxquels ceux-ci ne purent répliquer en temps opportun. Un décret gouvernemental confirma l'ordonnance du CRTC.

97. *Inuit Tapirisat*, (1980) 2 R.C.S. 735, 755.

C'est par recours sous l'article 18 de la loi de la Cour fédérale que l'Association Inuit Tapirisat et l'Association nationale anti-pauvreté attaquèrent le décret. Ils alléguèrent notamment que le gouverneur général en conseil, c'est-à-dire le Cabinet, n'avait tenu aucune audition avant de prendre sa décision et que de toutes façons, le processus suivi n'était pas équitable dans les circonstances. Le juge Marceau de la Cour fédérale de première instance rejeta la requête au motif que le pouvoir exercé par le Cabinet sous l'article 64 était de nature politique ou purement administrative et n'avait rien de judiciaire ou de quasi-judiciaire⁹⁸. L'idée d'imposer un devoir d'équité procédurale était, selon le juge, inconciliable avec le fonctionnement interne même du Cabinet.

La Cour fédérale d'appel renversa le jugement du juge Marceau en s'appuyant sur l'arrêt *Nicholson* et ne soutenant que le principe dégagé dans ce dernier arrêt s'applique dans le domaine administratif ou exécutif à quelque niveau que ce soit. Toutefois, suivant le juge LeDain, lorsqu'il s'agit du Cabinet, il faut faire des nuances:

"Alors que le pouvoir conféré par l'article 64 alinéa 1 ne peut pas, pour les raisons que j'ai indiquées, être qualifié de judiciaire ou de quasi-judiciaire, je ne vois pas pourquoi le gouverneur en conseil ne serait pas *en principe* soumis à l'obligation d'agir équitablement, reconnue par l'arrêt *Nicholson*, dans le cas d'une requête ou d'un appel introduit par une partie intéressée. Il ne s'agit pas alors du pouvoir politique général du Cabinet, mais d'un pouvoir expressément conféré par la loi, qui, parce qu'il envisage le droit de présenter une requête ou de faire appel, est clairement conféré, au moins en partie, en faveur de ceux dont les intérêts peuvent être touchés par une décision du Conseil. À mon avis, il est raisonnable de penser que le Parlement ait voulu accorder à ceux-là la possibilité, sous réserve de certaines limites, d'être traités équitablement au point de vue de la procédure. La question est de savoir quelles doivent être ces limites compte tenu de la nature de l'organe exécutif du gouvernement désigné sous le nom de gouverneur en conseil et de sa manière de procéder selon des conventions et des pratiques constitutionnelles de longue date"⁹⁹.

La Cour fédérale d'appel accueillit l'appel pour le motif qu'il y avait peut être eu violation du devoir d'agir équitablement, question qui devra être toutefois décidée lors de l'audition au mérite.

La Cour suprême du Canada, sous la plume du juge Estey, considéra que le pouvoir du Cabinet sous l'article 64 de la *Loi*

97. *Inuit Tapirisat*, (1980) 2 R.C.S. 735, 755.

98. (1979) 1 C.F. 213.

99. (1979) 1 C.F. 710, 720.

nationale des transports est un pouvoir législatif délégué¹⁰⁰. Se référant à l'arrêt *Bates c. Lord Hailsham*, la Cour décida que l'équité procédurale n'avait pas d'application dans le cas du pouvoir législatif. Toutefois, le juge Estey ne manqua pas d'ajouter que le législatuer avait édicté l'article 64 parce que ce pouvoir de révision du Cabinet s'inscrit dans un domaine particulièrement vulnérable au changement des politiques d'intérêt public, ce qui justifie le fait que ce pouvoir soit réservé à l'exécutif en dernier ressort. S'il est discutable de considérer que le pouvoir du Cabinet en instance puisse être qualifié de législatif, il ne fait pas de doute que, par analogie, le pouvoir de prendre de telles décisions au contenu politique certain puisse être assimilé à un pouvoir de nature législative. Aussi, ne faut-il pas s'étonner que la Cour suprême ait accordé à ce pouvoir de révision du Cabinet le même sort que le pouvoir législatif lui-même.

Cette idée que l'équité procédurale ne s'applique pas aux décisions du Cabinet qui comportent des éléments de politique générale se retrouve dans plusieurs autres arrêts de la Cour fédérale ou des tribunaux des autres provinces. Ainsi, dans l'affaire *Ministère des Transports du Québec c. Procureur général du Canada*¹⁰¹, la Cour fédérale a-t-elle considéré que le pouvoir de révision par le Cabinet d'une ordonnance de cessation d'un service ferroviaire avait un caractère essentiellement politique? L'on tenta de faire valoir que dans ce cas le pouvoir du Cabinet n'était pas de nature législative mais essentiellement de nature administrative, ce qui toutefois ne fut pas retenu par la Cour.

Il importe de signaler que cette juridiction d'appel ou pouvoir de révision du Cabinet peut affecter les droits individuels ou des situations où des droits individuels sont directement affectés. Les tribunaux auront alors tendance à faire ressortir cet aspect d'atteinte aux droits individuels plutôt que celui de contenu politique de la décision prise par l'autorité gouvernementale. Ainsi peut s'expliquer un arrêt récent de la High Court d'Ontario¹⁰². Il s'agissait d'une autorité municipale qui avait désigné un emplacement comme site d'un dépotier intermunicipal. Un tribunal administratif avait rejeté cette demande de l'autorité municipale; mais en vertu de la loi, un recours était prévu devant le lieutenant gouverneur en

100. (1980) 1 R.C.S. 735.

101. (1982) 2 C.F. 18; aussi *City of Melville c. P.G. Canada*, (1982) 2 C.F. 3; 496482; *Ontario Inc., c. P.G. Canada*, (1982) 2 C.F. 845.

102. *S.W. Oxford c. A.G. Ont.*, (1985) 8 Admin. L.R. 30 (Ont. H.C.).

conseil. La décision du Cabinet fut attaquée par voie d'action déclaratoire au motif qu'il y avait eu par le Cabinet violation de l'équité procédurale. L'arrêt *Inuit Tapirisat* fut invoqué par le gouvernement ontarien en défense, mais la High Court répliqua que le Cabinet ne bénéficiait pas d'une immunité générale et qu'il était assujéti dans ce genre de décision, aux principes de l'équité procédurale. La Cour considéra que ce genre de décision ne présentait pas un caractère politique suffisant pour que soit écarté le principe de l'équité procédurale, mais qu'au contraire, il s'agissait d'une décision qui finalement affectait les droits individuels.

Cet arrêt de 1985 rappelle d'autres arrêts antérieurs. Ainsi, dans un arrêt de 1981, la Supreme Court de la Colombie-Britannique avait considéré que lorsque le Cabinet exerce une juridiction d'appel des décisions du Motor Carrier Commission, un tribunal administratif chargé d'accorder des permis de transport, le Cabinet est assujéti au principe de la justice naturelle ou de l'équité¹⁰³. En l'espèce, le juge avait conclu que les parties avaient eu effectivement la possibilité de produire des preuves, d'être représentées par avocat et de faire valoir leurs moyens. Toutefois, l'on reconnaissait qu'en principe, le Cabinet agissant comme tribunal d'appel dans une affaire de portée individuelle, à savoir l'octroi ou l'annulation d'un permis, était assujéti aux règles de l'équité procédurale.

Qu'en est-il maintenant de l'impact que pourrait avoir la Charte canadienne et notamment l'article 7 sur les décisions du Cabinet? L'arrêt majoritaire de la Cour d'appel, ainsi que celui de la Cour suprême dans l'affaire des missiles de croisière ou *Operation Dismantle*¹⁰⁴, est premièrement à l'effet que toute décision ou tout acte du gouvernement ou du Cabinet est assujéti au contrôle judiciaire que ces actes découlent d'une autorité expresse conférée par la loi ou de la prérogative royale. De plus, depuis l'avènement de la Charte en 1982, cette dernière s'applique clairement au parlement et au gouvernement du Canada en ce qui concerne les affaires qui relèvent de l'autorité fédérale. Il en résulte que les tribunaux doivent sanctionner l'application de la Charte au regard de toutes les décisions prises par le gouvernement quelle que soit leur nature. Toutefois, la Cour suprême ne nous donne aucune indication de la façon dont les exigences de l'article 7, quant à l'équité procédurale, pourraient être appliquées aux décisions du Cabinet de la nature de

103. *Gray Line of Victoria Ltd. c. Chabot*, (1981) 2 W.W.R. 636 (B.C.S.C.).

104. *Lapointe c. Min. of Fisheries and Oceans*, (1984) Admin. L.R. 1 (Féd. T.D.).

celles qui étaient en cause dans l'affaire des missiles. Par ailleurs, à plusieurs reprises, sous la plume des juges, on retrouve l'idée que l'ampleur des considérations politiques impliquées dans ce genre de décision gouvernementale rend difficile le contrôle judiciaire à cause des nombreuses implications qui en résultent.

3.4 Les administrations municipales

Les administrations municipales se sont vues, dans bon nombre d'affaires, appliquer le principe de l'équité procédurale ou *duty to act fairly*. Les exigences d'application de ce principe ont toutefois varié selon les circonstances et selon la nature des droits affectés.

Il fut ainsi décidé, par exemple, qu'une autorité municipale qui adopte un texte par lequel elle déclare non enregistré le plan de subdivision des lots d'une propriété sans fournir au propriétaire un avis préalable et sans lui offrir la possibilité de faire valoir son point de vue, n'agit pas de façon équitable¹⁰⁵. Il en va de même pour la décision d'un conseil municipal qui procède à la mise en vente d'une propriété pour taxes sans avoir préalablement avisé le propriétaire ou lui avoir permis de se faire entendre¹⁰⁶. Dans un arrêt récent, la Cour supérieure accordait une requête pour injonction interlocutoire à un administré qui s'était vu privé de son droit de participer à toutes les activités sportives organisées par la ville de Montréal ainsi que du droit d'utiliser les équipements sportifs de cette ville¹⁰⁷. Il est montré que le comité exécutif n'avait pas avisé le requérant de l'infraction dont il était accusé, qu'il ne lui avait pas permis d'entendre les dépositions des autres témoins, et qu'il l'avait privé de son droit d'assister à l'enquête et de faire des représentations quant à la sanction qui allait lui être imposée. Il apparut à la Cour que le comité s'était comporté comme si la décision avait été prise à l'avance et comme s'il voulait tenir une enquête pour sauver les apparences.

Il fut décidé par la Cour d'appel du Québec que la décision du comité exécutif de la ville de Montréal de ne pas renouveler un

105. *Homex Realty and Development Co. c. Corp. of the Village of Wyoming*, (1980) 33 N.R. 475.

106. *Transwest Developments c. City of Nanaimo*, (1980) 3 W.W.R. 385 (C.S.C.B.); *McIntyre Ranching Co. Ltd. c. Cardston*, (1984) 1 W.W.R. 36 (Alta Q.B.). (Expropriation sans avis jugée inéquitable).

107. *Labelle c. Montréal (Ville de)*, C.S. Mtl, 13/02/85, J.E. 85-260.

permis est assujettie aux principes de l'équité procédurale, mais il n'est pas nécessaire de donner à l'administré l'opportunité de se faire entendre oralement ainsi que celle d'assigner des témoins¹⁰⁸. Lors d'une première réunion, le comité exécutif n'avait manifestement pas agi équitablement en refusant le renouvellement du permis sans avoir avisé le requérant et sans lui avoir fourni les éléments qui devaient présider à la décision du comité. Quelques mois plus tard, le comité réouvrit le dossier et reprit le processus, mais après avoir préalablement envoyé à l'administré concerné copie du rapport du service de police qui servait de base à la recommandation de non renouvellement du permis. L'administré avait été également avisé qu'il pouvait faire des représentations dans un délai qui lui était imparti. La décision prise lors de la dernière réunion fut donc considérée comme parfaitement conforme aux exigences de l'équité procédurale. La Cour d'appel finalement estime que si chaque décision administrative est assujettie à l'équité procédurale, l'efficacité administrative ne doit pas trop en souffrir.

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'équité procédurale est entrée dans notre jurisprudence et d'une certaine façon dans nos moeurs administratives. S'agit-il d'un chambardement radical de notre Droit administratif? Nous ne le croyons pas. Il s'agit peut-être d'une révolution mais tranquille...

Les effets bénéfiques de l'avènement de la nouvelle justice naturelle ont été de sensibiliser les administrations publiques au fait que dans tout processus décisionnel, elles doivent adopter une procédure équitable. Cette procédure n'a rien de rigide; elle s'adapte "aux circonstances" comme le stipulait le juge Dickson dans *Martineau*¹⁰⁹, en considération de "l'économie générale de la loi" suivant l'énoncé du juge Estey dans *Inuit Tapirisat*¹¹⁰, en évitant de soumettre le décideur "à des contraintes en matière de procédure qui sont incompatibles avec le processus décisionnel établi par le législateur" au dire du juge Wilson dans l'arrêt *Singh*¹¹¹.

108. *Discothèque Fumée Liquide Inc. c. Montréal (Ville de)*, C.A. Mtl, 22/12/82, J.E. 83-116.

109. (1980) 1 R.C.S. 602, 630.

110. (1979) 1 C.F. 710, 755.

111. *Singh et M.E.I.*, (1985) 1 R.C.S. 177, 196.

Dans toutes ces affaires, où l'administré se sent lésé parce que selon lui l'on a procédé incorrectement ou arbitrairement, le juge vérifiera si vraiment le processus suivi a été respectueux des droits, aspirations ou intérêts légitimes que de toute façon le législateur entend implicitement protéger.

L'introduction de l'équité procédurale n'est toutefois pas une panacée ou un remède à tous les maux ou à toutes les tensions qui se produisent dans les rapports entre l'Administration contemporaine et l'administré.

La nouvelle justice naturelle, dans l'état actuel de notre Droit administratif, comporte trois limites, deux facteurs d'incertitudes et un écueil.

La première limite, qui s'impose à juste titre à notre avis, consiste dans le fait que le contrôle judiciaire de l'équité procédurale ne s'étend pas à l'équité substantive; il ne s'agit pas d'un contrôle du mérite ou de l'opportunité des décisions. La seconde limite résulte de la réticence de la jurisprudence à l'appliquer à la fonction législative c'est-à-dire au processus réglementaire; lorsqu'un acte est vraiment de portée générale et personnelle, seule la procédure statutairement prévue s'impose. Enfin, la troisième limite concerne actes à contenu hautement politique ou ceux qui comportent des éléments de politique générale.

Ces trois limites se justifient pleinement à notre humble avis. D'autres instances que les cours de justice sont mieux placées pour contrôler l'opportunité de l'action ou de l'inaction administrative: il s'agira tant des Ombudsmen, des tribunaux administratifs de révision ou d'appel ou encore d'une autorité hiérarchiquement supérieure. Quant à l'exercice de la fonction législative, elle est la plus part du temps le fait d'autorités élues qui doivent un jour ou l'autre rendre compte devant la collectivité; de plus, le législateur prévoit de nos jours de plus en plus une procédure de participation ou de consultation des intéressés relativement bien aménagée et adéquate. Enfin, les actes du Cabinet lui-même comportant des éléments de politique générale sont assujettis à un contrôle parlementaire qui sait être vigilant et efficace; ce contrôle se complète d'un contrôle non moins exigeant exercé de nos jours par le Vérificateur général.

Les deux facteurs d'incertitude de l'équité procédurale sont inhérents à l'état actuel du contrôle judiciaire et de la jurisprudence. D'un côté, le juge se voit conférer une assez large discrétion ou marge de manoeuvre dans la fixation du dosage d'éléments

procéduraux qu'il mettra au point dans chacune des situations qui lui sont présentées. Il y a là un risque que certains juges au coeur tendre se laissent trop facilement impressionner ou même soient abusés par les plaintes d'administrés éternellement insatisfaits de leur situation d'administré face à une Administration qui a pour rôle d'être efficace dans la poursuite de ses missions d'intérêt général. Le contrôle judiciaire pourrait alors être empreint d'un certain subjectivisme.

L'autre facteur d'incertitude vient du fait que le contenu des exigences de la nouvelle justice naturelle est une adaptation des exigences de la justice naturelle traditionnelle. Tout risque alors de devenir une question d'approximation pour ne pas dire d'à peu près. Il va falloir multiplier les critères et les sous-critères pour avoir la mesure juste du degré d'applicabilité, par exemple, du droit à une audition orale, du droit à la représentation ou l'assistance de l'avocat, du droit d'interroger ou de contre-interroger des témoins, du droit de prendre connaissance de tous les éléments du dossier détenu par le décideur, du droit d'être avisé préalablement des intentions de ce dernier, etc... La protection plus poussée de l'administré appelle donc une plus grande complexité du Droit administratif, ce qui est en même temps un inconvénient majeur. La connaissance de l'état exact de ce Droit va continuer de demeurer le lot de super-spécialistes qui auront le loisir de scruter une jurisprudence de plus en plus nuancée et souvent subtile.

Enfin, l'avènement de la nouvelle justice naturelle n'a pas complètement éliminé un écueil encore plein de surprise pour le plaideur en quête du forum judiciaire adéquat ou du recours approprié. Au niveau fédéral, il reste nécessaire de qualifier la fonction exercée par le décideur dont l'acte est attaqué avant de choisir entre le recours en annulation sous l'article 28 et les autres recours traditionnels sous l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Comme le rappelait en 1985 la Cour suprême:

"malgré la tendance de l'arrêt *Nicholson* à supprimer l'importance de la distinction entre les fonctions administratives et judiciaires ou quasi-judiciaires aux fins de déterminer si l'équité en matière de procédure est requise dans le processus décisionnel, la *Loi sur la Cour fédérale* maintient l'importance de cette distinction aux fins de déterminer si le contrôle judiciaire peut être exercé par voie de *certiorari* en vertu de l'alinéa 18a) ou par voie d'examen en vertu de l'article 28"¹¹².

112. *Id.*, 197.

Au Québec, le bref d'évocation n'est encore admis qu'à l'encontre d'un tribunal inférieur ou administratif. Il va de soit que l'implantation d'un recours unique, comme cela a été souvent réclamé, faciliterait grandement l'aiguillage vers le forum approprié.

L'équité procédurale, issue des principes généraux du Droit administratif, ou de la *common law*, vient pallier aux lacunes du droit écrit. Mais n'y aurait-il pas d'autres façons d'y remédier, notamment en s'attaquant aux carences mêmes de ce droit. N'appartient-il pas avant tout au législateur ou à l'autorité réglementante de fixer le cadre procédural de l'action administrative et aux juges d'appliquer ces règles plutôt que de les inventer au fur et à mesure des litiges? Toutefois, tant et aussi longtemps que la procédure administrative sera aussi incomplète ou poreuse, l'action judiciaire s'avère utile quoique discutable dans certains cas.