

Les tribunaux administratifs au Canada : Contentieux et réflexions

Yves Ouellette, *Les tribunaux administratifs au Canada, Procédure et preuve*, Montréal, Les Éditions Thémis, 1997, 755 pages, ISBN 2-89400-101-0

Denis Nadeau

Volume 29, Number 3, June 1998

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1035670ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1035670ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Nadeau, D. (1998). Review of [Les tribunaux administratifs au Canada : Contentieux et réflexions / Yves Ouellette, *Les tribunaux administratifs au Canada, Procédure et preuve*, Montréal, Les Éditions Thémis, 1997, 755 pages, ISBN 2-89400-101-0]. *Revue générale de droit*, 29(3), 337–343.
<https://doi.org/10.7202/1035670ar>

Droits d'auteur © Faculté de droit, Section de droit civil, Université d'Ottawa, 1999

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

CHRONIQUE BIBLIOGRAPHIQUE

Les tribunaux administratifs au Canada : Contentieux et réflexions

DENIS NADEAU

Professeur à la Faculté de droit
de l'Université d'Ottawa

YVES OUELLETTE

Les tribunaux administratifs au Canada, Procédure et preuve,
Montréal, Les Éditions Thémis, 1997, 755 pages, ISBN 2-89400-101-0

Avec sa rigueur habituelle et son style littéraire incomparable, le professeur Yves Ouellette a publié, dans son récent ouvrage, la première systématisation en langue française des principes de procédure et de preuve appliqués par les tribunaux administratifs au Canada. Le défi était de taille tant en raison de la multiplicité de ces tribunaux qu'à cause de la difficulté de cerner clairement les orientations jurisprudentielles des tribunaux judiciaires en cette matière.

En dépit de ces écueils, le professeur Ouellette réussit à broser un tableau fort exhaustif des principales questions qui se posent depuis de nombreuses années en matière de procédure et de preuve. Mais l'ouvrage n'a pas que cette qualité. L'auteur ne se limite pas, en effet, à soulever les problèmes, à indiquer là où résident les zones grises mais, à de très nombreuses reprises, il prend position et formule critiques et suggestions fort pertinentes.

À ce titre, nous pensons tout particulièrement aux remarques incisives que le professeur fait à l'égard de la nouvelle *Loi sur la justice administrative*¹. Les nombreuses incertitudes découlant de cette loi sont pour l'auteur « obsidionales » (p. 33). En un peu plus d'une dizaine de pages où manifestement chaque mot a été soupesé (pp. 33-43), le professeur démontre les nombreuses imperfections du nouveau modèle de justice administrative adopté au Québec : difficultés terminologiques, émergence d'une dualité de juridictions inspirée du système européen et n'ayant rien à voir avec les principes du droit public anglais et nord-américain. Parmi ces critiques, que nous

1. L.Q. 1996, c. 54.

partageons entièrement, la démonstration de l'imprécision des concepts retenus aux articles 9 à 13 de la Loi (pp. 77-91) et les conséquences que celles-ci entraînent sur la création d'un régime de « justice administrative à deux vitesses » (p. 86) nous apparaît probante et annonciatrice des nombreux litiges stériles que cette « fragmentation » et cette « inflation de règles procédurales » (p. 88) suscitera au cours des prochaines années au Québec.

Signalons que l'auteur critique également, dans la seconde partie de l'ouvrage traitant de la preuve, le libellé de l'article 11 de la Loi qui permet au nouveau tribunal administratif du Québec de pouvoir « suivre les règles ordinaires de la preuve en matière civile ». Une telle référence à « une longue tradition de formalisme » est superflue et improductive selon l'auteur compte tenu de la finalité même de la Loi qui consiste à « affirmer la spécificité de la justice administrative » (p. 267). Enfin, notons que l'auteur s'interroge sur la constitutionnalité de l'article 133 de la Loi en regard de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* (p. 340).

Toujours dans la première partie de l'ouvrage traitant de la procédure, la section analysant les recours en révision (pp. 26-32) permet, à l'aide d'une revue de la jurisprudence pertinente, d'aller au-delà des étiquettes qui sont souvent attribuées à ces recours et ce, afin d'identifier la véritable nature de ces recours.

La section abordant la « compétence implicite » des autorités chargées d'administrer des lois est intéressante à plus d'un titre (pp. 59-64). D'une part, l'auteur fait ressortir l'évolution qu'a connue cette théorie auprès des autorités judiciaires. En corollaire, le professeur Ouellette s'inquiète de la « place importante » que cette théorie a prise au Canada et qui, selon lui, « risque de conduire à l'érosion du pouvoir judiciaire du fait des juges et à l'établissement d'un stade préliminaire et préparatoire à la création, sans débat public, d'un régime *de facto* de dualité des ordres de juridiction » (p. 62). C'est sûrement à l'égard de cet important sujet de la portée des pouvoirs des tribunaux administratifs que l'ouvrage du professeur Ouellette peut surprendre. Sans remettre ouvertement en question l'orientation prise par la Cour suprême du Canada au cours des dernières années relativement à la compétence des tribunaux administratifs de décider de questions constitutionnelles², l'auteur ne manque pas de soulever à plus d'une occasion le « virage spectaculaire » adopté par le juge en chef Lamer dans l'arrêt *Cooper*³ à l'égard de cette délicate question.

Cette position de l'auteur, consistant à préconiser que les tribunaux administratifs ne s'engagent pas dans l'étude de questions complexes telles la constitutionnalité de lois (pp. 179-180), l'application de l'article 308

2. *Douglas / K Wantlen Faculty Ass. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570; *Cuddy Chicks Ltd. c. CRTO*, [1991] 2 R.C.S. 5; *Tétreault-Gadoury c. Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, [1991] 2 R.C.S. 22; *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929.

3. *Cooper c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 3 R.C.S. 854, pp. 866-880.

C.p.c. concernant le secret administratif d'intérêt public (pp. 334-340) ou le rejet d'une preuve obtenue contrairement à l'article 2858 C.c.Q. (pp. 327-328), semble reposer essentiellement sur un principe qui est *a priori* inattaquable en droit : les tribunaux administratifs n'ont qu'une compétence d'attribution et leur mandat consiste à « aider à administrer sommairement et à peu de frais quelques normes législatives contemporaines » (p. 180).

Toutefois, les « considérations d'ordre pratique » retenues par la Cour suprême du Canada dans les arrêts *Douglas*, *Cuddy Chicks* et *Tétrault-Gaboury*⁴ concernant le pouvoir des tribunaux administratifs de se prononcer sur des questions relatives à la *Charte canadienne des droits et libertés* ne sont pas vraiment reprises ni commentées par l'auteur. En dépit du caractère retentissant de la prise de position formulée par le juge en chef Lamer sur cette question dans l'arrêt *Cooper*, celle-ci ne demeure-t-elle pas isolée au sein de la Cour? De plus, on peut fort bien se demander si la position majoritaire de la Cour suprême sur cette question n'est pas justement plus compatible avec une pleine reconnaissance de la compétence d'attribution de ces tribunaux lorsqu'on tient compte des larges pouvoirs d'interprétation des lois et du droit confiés par le législateur à de nombreux tribunaux administratifs. Même si nous reconnaissons que cette orientation législative peut avoir pour effet de remettre en question à l'occasion l'idéal d'une justice administrative « sommaire et à peu de frais » et donc d'être critiquée par les tenants de la recherche de l'efficacité en matière de justice administrative, il nous semble que celle-ci devrait s'imposer du fait qu'elle représente le choix du législateur.

Toujours dans la partie traitant de la procédure, signalons les commentaires très intéressants de l'auteur à propos de la « percée du système inquisitoire » en matière administrative (pp. 107-111). Ce système, du fait qu'il est plus informel et comporte moins d'ingrédients procéduraux que le modèle judiciaire traditionnel pourrait être, selon le professeur Ouellette, instauré, entre autres, dans le cadre de l'appréciation des expertises médicales contradictoires devant des tribunaux d'affaires sociales (p. 371). La suggestion mérite d'être étudiée sérieusement car plusieurs intervenants de ces milieux dénoncent actuellement l'extrême lourdeur — et les frais importants qui en découlent — d'une procédure contradictoire où s'accumulent souvent de nombreuses expertises médicales contradictoires. Afin de contrôler le « fléau de la guérilla médicale et de la culture de confrontation » (p. 367), l'auteur va jusqu'à préconiser que les tribunaux administratifs puissent, dans certains cas, se nommer des experts indépendants (pp. 365-366) qui seraient considérés comme des auxiliaires momentanés du tribunal et non pas comme des témoins assujettis au contre-interrogatoire (p. 367). Cette proposition, en raison de son caractère innovant, devrait à notre avis être reprise et étudiée plus spécifiquement par toutes les personnes qui sou-

4. Voir *supra*, note 2.

haitent qu'un frein soit appliqué à l'escalade des coûts et des délais qui sévit actuellement devant plusieurs tribunaux administratifs.

Pour terminer la partie relative à la procédure, l'auteur aborde l'introduction de la technique de la conciliation en matière quasi judiciaire (pp. 200-211). Afin d'éviter improvisation et dérapages et de s'assurer que la conciliation puisse atteindre les mêmes succès qu'elle connaît actuellement dans certains domaines comme le logement et les affaires sociales, le professeur indique, à raison selon nous, que celle-ci doit être bien encadrée sur le plan législatif (p. 202). Nous notons, à ce titre, les remarques de l'auteur quant au caractère suspect du cumul, par une même personne, du rôle de décideur et de conciliateur (p. 204). À notre avis, la « mode » de la conciliation ne devrait pas faire oublier, comme le note l'auteur, les principes de base de la justice naturelle (p. 204).

La seconde partie de l'ouvrage traite des diverses facettes de la preuve devant les tribunaux administratifs. L'auteur traite d'abord de la portée de la règle de l'autonomie de la preuve en contexte quasi judiciaire (pp. 264-267), règle souvent invoquée soit par les plaideurs ou par les tribunaux administratifs, au soutien du développement d'une administration de la preuve plus souple, moins formelle. Tout en reconnaissant la nécessité de cette règle pour les tribunaux administratifs, le professeur Ouellette rappelle que l'organisme n'est pas relevé de son devoir de fonder ses conclusions sur la preuve (pp. 266-267) et qu'il ne peut nier le droit au contre-interrogatoire ou accepter des preuves de valeur douteuse (pp. 268-269).

La section traitant de la charge de la preuve (pp. 271-276) fait ressortir l'importance souvent déterminante de ce concept et la nécessité d'éviter, en cette matière, des généralisations qui font abstraction de la finalité de chaque législation (p. 275). L'auteur aborde par la suite la délicate question de la divulgation de la preuve devant le tribunal administratif. Tout en précisant que le droit commun reconnaît l'existence d'un tel devoir de divulgation (pp. 281-283), l'auteur indique clairement la distinction qui existe entre la divulgation de la preuve et la divulgation du dossier d'une partie. Sur ce dernier point, il est rappelé qu'il « n'existe aucune règle de droit commun imposant à une partie un devoir général et universel de dévoiler aux parties un élément d'information qu'elle ne présente pas et n'entend pas présenter au tribunal administratif » (p. 284).

Le professeur Ouellette examine après les retombées du célèbre arrêt *R. c. Stinchcombe*⁵ en contexte quasi judiciaire et en vient à l'importante conclusion que « ce n'est [...] qu'exceptionnellement et suite à une interprétation soignée de chaque texte de loi que le droit à l'information de type *Stinchcombe* doit être accordé en contexte quasi judiciaire » (p. 291). L'auteur indiquera même que l'énoncé selon lequel les règles de divulgation de ce type doivent être suivies en droit disciplinaire « va trop loin » (p. 291).

5. [1991] 3 R.C.S. 326.

Il nous semble que ces remarques, marquées d'une grande prudence quant à l'introduction trop automatique des principes découlant de l'arrêt *Stinchcombe*, auraient tout avantage à être considérées par certains adjudicateurs et ce, tout particulièrement en matière d'arbitrage de griefs⁶.

Au chapitre de l'admissibilité de la preuve, l'auteur aborde brièvement la question des faits postérieurs à la décision contestée et l'examine en fonction des arbitres de griefs et des organismes exerçant une compétence d'appel ou de révision (pp. 299-302). En dépit des décisions récentes de la Cour suprême du Canada à propos de cette problématique⁷, l'incertitude plane encore parmi les décideurs sur cette question qui peut porter atteinte à leur juridiction⁸.

La présentation de l'auteur à propos de la « connaissance d'office » par les tribunaux administratifs (pp. 311-319) est du plus haut intérêt dans la mesure où cette question pose le problème de conciliation entre l'expertise des tribunaux administratifs et les principes de justice naturelle. La revue de la jurisprudence effectuée par l'auteur à ce sujet permet de constater, comme il l'indique d'ailleurs, qu'il s'agit d'un sujet en voie de développement qui a été amorcé timidement par les tribunaux supérieurs.

La sous-section traitant de la preuve obtenue dans des conditions que déconsidèrent l'administration de la justice (pp. 319-330) est à la fois enrichissante sur le plan du droit et s'avère, de plus, un archétype parfait de la philosophie que le professeur Ouellette met de l'avant dans l'ensemble de son ouvrage. Selon l'auteur, les tribunaux administratifs — en excluant le Tribunal administratif du Québec⁹ — n'ont que faire « du dogmatisme et des règles écrites d'application générale » comme les articles 2858 C.c.Q. et 24(2) de la Charte canadienne (p. 323). D'ailleurs, l'auteur pense que ces

6. À ce sujet, voir la sentence arbitrale rendue dans l'affaire *L'Alliance des professeurs de Montréal -et- Commission des écoles catholiques de Montréal*, 25 juin 1998, J.-M. Morency. Dans le cadre d'une audition relative à un grief contestant une suspension disciplinaire d'une journée, l'arbitre, invoquant l'arrêt *Stinchcombe* (pp. 28-29, 38), ordonne à l'employeur de divulguer, avant la tenue de l'audience, « le contenu des versions écrites ou verbales des personnes interrogées ou rencontrées en relation avec les événements à l'origine du litige » (pp. 40-41). Manifestement, les distinctions suggérées par l'auteur concernant la divulgation de la preuve et celle du dossier n'ont pas été examinées par l'arbitre. Pour une décision à l'effet contraire et se questionnant sur l'étendue des pouvoirs d'un arbitre pour ordonner une telle divulgation préalable de la preuve, voir *Fraternité des policiers de Val d'Or Inc. et Ville de Val d'Or*, [1998] R.J.D.T. 955, pp. 964-972.

7. Nous pensons évidemment à l'arrêt *Cie minière Québec Cartier c. Arbitre des griefs du Québec*, [1995] 2 R.C.S. 1095. Les arrêts *Conseil de l'éducation de la Cité de Toronto c. F.E.E.S.O.*, district 15, [1997] 1 R.C.S. 487 et *Farber c. Cie Trust Royal*, [1997] 1 R.C.S. 846 doivent être également considérés sur cette question.

8. Sur la question de l'admissibilité des faits postérieurs dans le cadre d'un congédiement administratif, voir pour une synthèse de la jurisprudence récente de la Cour suprême du Canada à ce sujet : *Caisse populaire des Deux-Rivières et Syndicat des employé(e)s professionnel(les) et de bureau*, section locale 57, (1998) R.J.D.T. 1858.

9. L'article 11 de la *Loi sur la justice administrative*, *supra*, note 1, reprend substantiellement, à son second alinéa, le texte de l'article 2858 C.c.Q.

deux dispositions, qui prévoient le rejet d'une preuve lorsqu'elle déconsidère l'administration de la justice, ne s'appliquent pas aux tribunaux administratifs du Québec (pp. 322 et 328). En résumé, la position de l'auteur à cet égard est donc la suivante : les tribunaux administratifs québécois possèdent « l'arsenal juridique nécessaire pour résoudre de façon empirique, nuancée et rapide ces problèmes d'admissibilité de la preuve » (p. 325) et leur rôle ne consiste pas à « dissenter savamment sur des questions de droit abstraites » comme peuvent l'être les analyses des articles 24(2) de la Charte canadienne et 2858 C.c.Q. (p. 323). La rapidité, la souplesse du cas par cas et le fait que le tribunal administratif est, en général, maître de la preuve s'avèrent autant d'éléments qui militent, selon l'auteur, pour une approche privilégiant non pas le cadre strict de la règle de droit écrite pour écarter une preuve déconsidérant l'administration de la justice mais plutôt les principes propres au droit administratif (p. 324). La proposition est intéressante et mérite d'être considérée par certains adjudicateurs qui peuvent être tentés par de « longues et savantes dissertations sur les questions de droit complexes » (p. 462). Selon l'auteur, un tribunal administratif devrait se limiter à « un exposé sobre des principes de droit appliqués » (p. 462) puisque l'administré qui s'adresse à lui « veut obtenir une réponse claire à son problème concret et ne se soucie pas de faire jurisprudence » (p. 463). Tout manifestement est une question d'équilibre entre la nécessité d'une motivation qui doit indiquer les règles de droit appliquées et des décisions exposant des théories juridiques dans un style qu'un juge de la Cour suprême n'a d'ailleurs pas hésité à qualifier de « verbeux »¹⁰.

Concluons cette revue par l'analyse effectuée par le professeur Ouellette des règles applicables au contrôle judiciaire. À l'égard des conclusions de fait erronées, l'auteur expose et critique, à juste titre selon nous, l'approche de retenue adoptée récemment par la Cour suprême du Canada dans des affaires où le législateur a pourtant prévu un appel devant une cour judiciaire (pp. 373-377). L'auteur se demande si cette position de la Cour ne « dénature » pas le concept d'appel en le réduisant « en pratique au recours en révision judiciaire » (p. 376). Selon le professeur, la Cour suprême « donne l'impression d'être devenue prisonnière de sa terminologie et artisanne de l'érosion de son propre pouvoir, au profit de bureaucraties incontrôlées » (p. 377). Certes, le constat est dur mais, à notre avis, fort juste en droit tant la position récente de la Cour, sous le noble motif d'articuler une théorie cohérente de contrôle judiciaire en promouvant le respect de l'expertise de certains tribunaux administratifs, banalise sérieusement les pouvoirs explicites qui lui sont confiés par le législateur.

Par ailleurs, le professeur Ouellette ne manque pas de déplorer toute l'imprécision inhérente à l'identification de la norme de contrôle

10. L'auteur se réfère alors à un extrait de l'arrêt *Northwestern Utilities Ltd et The Public Utilities Board de la province de l'Alberta c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684, p. 707 (j. ESTEY).

applicable en matière de révision judiciaire (pp. 377-386). Devenue, selon l'auteur, « imprévisible » (p. 379), la norme de contrôle constitue pour le plaideur « une opération périlleuse » et qui se démarque par sa complexité¹¹. L'auteur se demande, à juste titre, si la concentration de tant d'efforts pour « deviner » la norme de contrôle appropriée ne risque pas de reléguer au second plan ce qui est primordial, soit la protection des droits des administrés (p. 384). La revue de cette théorie de la norme de contrôle effectuée par le juge Bastarache dans le récent arrêt *Pushpanathan c. Canada*¹² est loin de nous convaincre que le souhait exprimé par le professeur Ouellette figure parmi les priorités de la Cour suprême.

La recension de l'ouvrage du professeur Yves Ouellette n'est pas tâche aisée tant les sujets et questions de pointe abordés sont nombreux et présentés avec clarté et concision. Plutôt que de se limiter à un livre qui aurait fait une présentation descriptive de la volumineuse jurisprudence relative à la procédure et à la preuve devant les tribunaux administratifs canadiens, l'auteur a plutôt fait le pari, tenu avec grand succès, d'y intégrer ses critiques, ses doutes, ses appréhensions. Devant cette justice administrative qui est encore à la recherche de « sa propre identité » (p. 543), le professeur Ouellette contribue, par cet ouvrage remarquable, à susciter les questions et réflexions nécessaires à l'affermissement d'une justice administrative soucieuse de l'efficacité et respectueuse des droits des administrés.

Denis Nadeau
Faculté de droit
Section de droit civil
57, rue Louis Pasteur, bureau 336
Université d'Ottawa, C.P. 450, succ. A
OTTAWA (Ontario) K1N 6N5
Tél. : (613) 562-5800 poste 3263
Télé. : (613) 562-5121
Courriel : dnadeau@uottawa.ca

11. Sur ce sujet, nous avons déjà noté et critiqué les différents mouvements de la valse-hésitation de la Cour suprême du Canada sur la question des normes de contrôle applicables aux tribunaux des droits de la personne et aux arbitres de griefs, voir D. NADEAU, *Arbitres de griefs, tribunaux des droits de la personne et normes de contrôle judiciaire : une critique des arrêts Ross et Green Bay*, (1997) 28 R.G.D. 149.

12. [1998] 1 R.C.S. 982, pp. 1003-1019.