

Les Cahiers de droit

La Cour fédérale et le droit à l'audition

Jacques Saint-Laurent



Volume 15, numéro 3, 1974

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/041979ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/041979ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Saint-Laurent, J. (1974). La Cour fédérale et le droit à l'audition. *Les Cahiers de droit*, 15(3), 703–709. <https://doi.org/10.7202/041979ar>

Tous droits réservés © Faculté de droit de l'Université Laval, 1974

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

érudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

La Cour fédérale et le droit à l'audition

Jacques SAINT-LAURENT *

INTRODUCTION

Ce travail a pour but de faire le bilan du travail de la Cour fédérale sur un aspects particulier, trois ans après sa création.

a) Création de la Cour fédérale

Chaque jour, la fonction administrative de l'état s'exerce, entre autre par l'élaboration de décisions tendant à suppléer à l'impossibilité d'agir de l'organe législatif proprement dit. Cette tendance devient de plus en plus continue étant donné la rapidité avec laquelle l'administration doit agir. Cependant, cette politique comporte un plus grand danger pour l'administré de voir ses droits lésés par des erreurs administratives. Par conséquent, l'importance du contrôle de l'administration augmente parallèlement avec le nombre de décisions prises au niveau de cette fonction de l'État.

Justement, « For the first time, there is a federal court exercising general supervisory jurisdiction over the affairs of federal administrative tribunals and authorities »¹. De là, nous pouvons conclure que le Gouvernement fédéral a fait sa part pour permettre un contrôle de l'administration. C'est depuis 1971 que la Cour fédérale assume la tâche de fournir aux administrés la protection promise par le gouvernement. Mais comment s'en acquitte-t-elle?

b) Plan du travail

Dans ce texte, nous nous proposons de répondre succinctement à cette question. D'abord, nous examinerons le travail réalisé par la Cour fédérale par rapport au droit à l'audition. Ensuite, nous analyserons ce même travail en le comparant avec la jurisprudence existante. Enfin, nous proposerons notre appréciation personnelle.

I - APPLICATION PAR LA COUR FÉDÉRALE DU CONCEPT DE JUSTICE NATURELLE

La Cour fédérale est un tribunal de compétence essentiellement administrative spécialement créé pour décider des cas qui concernent l'activité de

* Étudiant en droit, Faculté de Droit, Université Laval.

1. D. J. MULLAN, « The Federal Court Act: A Misguided Attempt At Administrative Law Reform? » (1973) 23 *U. of T. L.J.* 14.

l'administration fédérale. Aussi sommes-nous justifiés d'exiger de cette cour une plus grande facilité ou habilité pour juger un litige administratif. Nous basons notre étude sur les jugements rendus par la Cour fédérale et pour essayer d'apprécier l'évolution des solutions proposées, nous les étudierons dans un ordre chronologique de publication en commençant par la plus ancienne.

a) Confirmation de tendances proposées par la jurisprudence antérieure

Dans *Gateway Packers v. Burlington Northern Ltd.*², la compagnie demanderesse se plaignait de n'avoir pu intervenir auprès de la Commission canadienne des transports au sujet d'une ordonnance émise par celle-ci concernant le déplacement des voies ferrées dans la ville de Winnipeg. Le juge Jackett, comme ce fut le cas dans l'arrêt *Guay v. Lafleur*³, établit d'abord que le type de fonction exercée par la commission avait un caractère administratif. Voilà donc un critère antérieurement utilisé et que la Cour fédérale emploie elle aussi.

Un autre principe antérieur fut reconnu dans *Nanda v. Commission de la Fonction publique*⁴. En effet, l'arrêt *Donatelli Shoes Ltd. v. Labor Relation Board*⁵ avait déjà énoncé le principe de la supériorité de la loi en rapport avec les règles de la justice naturelle qui pouvaient être applicables.

Dans *North Coast Air Services*⁶, jugement qui semble plus que les précédents conforme à la jurisprudence antérieure, il s'agissait de transporteurs aériens qui détenaient des permis de classe 4 que l'on modifia par l'addition d'une stipulation spéciale semblable pour tous les permis. Avant d'effectuer ces changements la C.C.T. avait avisé chaque détenteur de permis du projet de modification et avait demandé de présenter leur opposition par lettre, le cas échéant.

Pour l'émission ou la révocation de permis, la Cour fédérale exige que la Commission respecte les règles de la justice naturelle. Cette position nous semble conforme à l'opinion émise dans l'affaire de l'*Alliance des professeurs*⁷ lorsque l'on jugea que même si la loi était muette à ce sujet, le respect des règles de la justice naturelle était un devoir implicite pour l'organisme concerné, lorsque ses décisions sont de nature quasi-judiciaire.

De plus, on confirma que le droit à une audition n'est pas nécessairement une audition verbale. En effet, on considéra la lettre de la Commission comme étant un avis suffisant auquel le droit de répondre était inclus. Cette

2. [1971] C.F. 359.

3. [1965] R.C.S. 12.

4. [1972] C.F. 359.

5. [1964] C.S. 194 à 202.

6. [1972] C.F. 390.

7. (1953) 2 R.C.S. 140.

même opinion avait déjà été émise dans l'arrêt *Komo Construction Inc.*⁸ lorsque l'on jugea que l'audition pouvait être verbale ou écrite.

Dans *Medi-Data et al. v. Attorney General of Canada*⁹, il s'agissait d'une décision rendue par le Maître de poste du Canada qui refusait aux demandeurs la possibilité d'utiliser les postes canadiennes pour distribuer leur revue pornographique. Les demandeurs se plaignaient de n'avoir pas été entendus. La Cour fédérale répondit que la loi n'exigeait pas du Maître de poste d'entendre la partie, mais plutôt, qu'il ait des motifs raisonnables de croire en la culpabilité des accusés. Une décision dans le même sens, i.e. refusant d'accorder une audition qui n'est pas expressément prévue par la loi, fut rendue en 1965¹⁰.

Par ailleurs, l'arrêt *Rodney v. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'immigration*¹¹ confirme une autre solution jurisprudentielle. Il s'agissait d'une enquête spéciale pour déterminer si l'expulsion de monsieur Rodney devait être prononcée. Madame Rodney fut convoquée comme témoin. Cependant, lors de l'audition on l'informa de la possibilité qu'elle soit déportée avec son mari et on lui demanda si elle avait des motifs d'objection à une telle décision. Ayant répondu négativement, une ordonnance d'expulsion fut rendue dans laquelle madame Rodney et son fils étaient inclus. La Cour fédérale conclut que le droit d'être entendu comprenait le droit d'avoir un laps de temps suffisamment long pour préparer sa défense. Une décision semblable avait été rendue par la Cour suprême en 1969¹².

Dans *Crabbe v. Ministre des transports*¹³, la Cour fédérale décida qu'une partie devait connaître précisément l'accusation portée contre elle afin de pouvoir y répondre équitablement. Cette position avait déjà été émise pour un cas semblable en 1925¹⁴ et confirmée en 1971¹⁵.

Toujours dans la cause de *Crabbe*, on affirma que le respect des règles de la justice naturelle était un principe inhérent à notre système de droit. Cette opinion confirme la décision prise dans l'*Alliance des professeurs*¹⁶ au sujet du devoir implicite de respecter les règles de la justice naturelle.

Les décisions rendues dans les affaires *Prata v. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'immigration*¹⁷ et *National Aviation Consultants Ltd. v. Starline Aviation Ltd.*¹⁸ sont semblables à celles que nous avons vues

8. *Komo Construction Inc. v. C.R.T.Q.*, [1968] R.C.S. 172.

9. (1972) 26 D.L.R. (3d) 1.

10. *C.R.T.Q. v. Civic Parking Center Ltd.*, [1965] B.R. 657.

11. *Smaro Maskos et al. v. Min., Main-d'œuvre et Imm.*, [1972] C.F. 663.

12. *Smaro Maskos et al. v. Min., Main-d'œuvre et Imm.*, [1969] R.C.S. 886.

13. [1972] C.F. 663.

14. *Re Berquist*, (1925) 2 D.L.R. 696.

15. *Confederation Broadcasting*, [1971] R.C.S. 906.

16. *Supra*, note 7.

17. (1973) 31 D.L.R. (3d) 465.

18. [1973] C.F. 571.

précédemment¹⁹ concernant le refus d'accorder le droit d'être entendu puisqu'il n'est pas expressément prévu par la loi.

Voici donc les principaux points de droit que la Cour fédérale a résolus de la même façon que la jurisprudence antérieure. Cependant, il y a plusieurs cas où la Cour fédérale a modifié des solutions jurisprudentielles antérieures en essayant, soit de les rendre applicables au cas soumis, soit d'en préciser la portée avec plus de clarté.

b) Réformation des tendances antérieures

L'arrêt *Gateway Packers v. Burlington Northern Ltd.*²⁰ vint, apporter une certaine précision à l'opinion lors de l'affaire de l'*Alliance des professeurs*²¹ dans laquelle on avait décidé que le droit d'être entendu était un devoir implicite lorsqu'il n'était pas prévu. Ici on détermina que les droits de la *Gateway Packers* devaient se retrouver dans ce que les règles de la Commission canadienne des transports lui garantissaient expressément ou implicitement. C'est pourquoi le droit d'être entendu ne lui fut pas accordé.

Dans son jugement rendu dans l'affaire *Nanda v. Commission de la fonction publique*²², la Cour fédérale modifia quelque peu la position de la jurisprudence antérieure, non pas en rejetant les principes mais en les utilisant de façon large. « À mon avis, dit le juge, les droits du sous-ministre et ceux de l'appelant ne sont donc pas nécessairement les droits minimaux que les principes de la justice naturelle en common law peuvent leur accorder »²³.

Ces quelques décisions nous ont donné des exemples de cas où la Cour fédérale a modifié la jurisprudence existente. Il y a aussi des cas où elle crée de nouveaux principes.

c) Création de nouvelles solutions

Nous parlions au début de l'importance de la classification des fonctions administratives en rapport avec l'application des règles de la justice naturelle. Dans l'affaire *Gateway Packers v. Burlington Northern Ltd.*²⁴ la Cour fédérale jugea qu'il s'agissait d'une décision administrative, et que l'absence d'indication claire dans la loi concernant le respect de ces règles n'impliquait pas le droit d'être entendu. Malgré cela, la Cour fédérale reconnut l'existence, en se basant sur les règles de la Commission, d'un droit pour la *Gateway Packers* de se faire entendre sur les motifs d'opposition qu'elle pouvait avoir à l'encontre de l'ordonnance de la Commission. En fait, on refusa d'appliquer les principes de la justice naturelle parce qu'ils n'étaient pas applicables, mais

19. *Supra*, note 10.

20. *Supra*, note 2.

21. *Supra*, note 7.

22. *Supra*, note 4.

23. *Ibid.*, à 313.

24. *Supra*, note 2.

on réussit tout de même indirectement à en arriver à un résultat presque semblable. Voilà une façon de procéder peu commune en jurisprudence canadienne.

Dans *Lazarov v. Le Secrétaire d'État du Canada*²⁵, la Cour fédérale procéda d'une manière semblable. Cependant, son argumentation fut extraite d'une abondante jurisprudence antérieure. Le juge Thurlow en extirpa trois éléments fondamentaux dont l'essence pouvait permettre l'application des règles de la justice naturelle, même au cas d'une décision purement administrative. D'abord, la nature de l'objet en litige et les circonstances dans lesquelles s'exerce le pouvoir discrétionnaire, peuvent suggérer l'application de la règle *audi alteram partem*. Et enfin, il peut ne pas exister de raisons convaincantes pour ne pas appliquer cette règle. Ces deux décisions sont à notre point de vue très créatrices pour la jurisprudence.

Ce n'est pas tout. Dans *Lingley v. Hickman*²⁶, le requérant avait été emprisonné pour aliénation mentale en 1963. En 1970, la commission, dont Hickman était le président, étudia le cas de Lingley pour savoir si celui-ci était toujours dans un état qui nécessitait l'incarcération. La commission ayant répondu affirmativement, le demandeur ne fut pas libéré. C'est alors qu'il prit action contre Hickman pour obtenir un jugement déclarant l'incompétence du tribunal qui avait étudié son cas, pour obtenir un *mandamus* enjoignant la commission d'étudier son cas à nouveau et enfin pour obtenir sa libération. Hickman présenta une requête à la Cour fédérale pour faire rejeter l'action de Lingley. La principale question était de savoir si la fonction qu'exerçait la commission impliquait le respect des règles de la justice naturelle.

La Cour fédérale jugea que la fonction exercée était administrative plutôt que judiciaire. Cependant, « si le rapport se fonde sur ce qui peut être une mauvaise interprétation de la loi, et si les mesures consécutives au rapport privent une personne de ses droits ou de sa liberté, dit le juge, il me semble qu'elle devrait avoir le droit élémentaire d'obtenir une décision sur le droit sur lequel le rapport se fonde, avant que la mesure administrative n'enfreigne ou ne détruise irrémédiablement ses droits ou sa liberté »²⁷. Donc, cette décision administrative affecte les droits de Lingley. « Dans ces circonstances, ajoute le juge, il est certainement vital qu'une commission de cette sorte observe les principes de la justice naturelle ». Voilà un point tout à fait nouveau car généralement, lorsqu'on jugeait que la fonction exercée était purement administrative, on refusait d'imposer le respect des règles de la justice naturelle sans aller plus loin.

Dans l'arrêt *Succession Grauer v. La Reine*²⁸, un enquêteur de la C.C.T., exerçant d'après la Cour fédérale des fonctions purement administratives, refusa un ajournement pour consultation d'experts par les demandeurs

25. [1973] C.F. 927.

26. [1972] C.F. 171.

27. *Supra*, note 26 à 176, 177.

28. [1973] C.F. 355.

à la suite de la production de pièces spécialisées par la partie adverse. La Cour fédérale examina la *Loi d'expropriation* pour délimiter la tâche de l'enquêteur. On découvrit que celui-ci ne prenait pas de décisions mais faisait rapport de son enquête au ministre qui prenait la décision. En conséquence, on refusa de l'obliger à respecter les règles de la justice naturelle en se fondant entre autre sur l'arrêt *Guay v. Lafleur*²⁹ où les faits étaient semblables. Ce jugement vient malheureusement limiter la portée de l'arrêt *Lingley v. Hickman* tel que nous l'avions proposé plus haut. Il peut donc encore arriver que lorsqu'on juge que la fonction est purement administrative, l'on refuse d'imposer le respect des règles de la justice naturelle.

La décision rendue par la Cour fédérale dans *North Coast Air Services*³⁰, nous permet maintenant de dire que lorsqu'un agent administratif modifie des permis, il est soumis au respect des règles de la justice naturelle comme cela avait été précisé avant pour l'émission ou la révocation de tels permis.

Précédemment, nous avons vu que lorsque la loi n'exprimait pas clairement les règles de la justice naturelle, on reconnaissait que celles-ci pouvaient s'appliquer implicitement aux parties en cause. La Cour fédérale présenta dans *Magnasonic v. Anti-Dumping Tribunal*³¹ une nouvelle approche en disant que si le droit n'était pas expressément exclu, il existait.

Voilà, en bref, comment la Cour fédérale a reconnu jusqu'à maintenant le droit à l'audition.

II - LE CARACTÈRE NOVATEUR DES DÉCISIONS DE LA COUR FÉDÉRALE

Il nous a semblé évident d'après les jugements que nous avons rapportés et d'autres, que la Cour fédérale dans une large mesure reprend des principes proposés par d'autres tribunaux canadiens pour les appliquer aux cas qui lui sont soumis. Cette base de l'argumentation de la Cour fédérale est sans aucun doute la plus importante. Par contre, il arrive quelquefois que certains des principes antérieurs ne soient pas applicables à la question posée. Ce sont des principes qui ne réussissent pas à passer avec succès l'épreuve de clarification. Le tribunal ne pouvant pas rejeter l'action parce qu'aucun principe ne s'applique, il n'hésitera pas à modifier ou à préciser ledit principe de telle sorte qu'une solution valable survienne. Solution valable non seulement pour les parties mais aussi pour les tiers qui pourraient se trouver dans la même situation.

Enfin, malgré les efforts du tribunal pour modifier un principe existant afin qu'il soit utilisable, il arrive que le mécanisme ne fonctionne pas. Ici encore, la Cour fédérale n'hésitera pas à trouver un nouveau principe qui

29. *Supra*, note 3.

30. *Supra*, note 6.

31. [1972] C.F. 1239.

serait applicable au cas soumis et à d'autres. Il faut ajouter que la Cour fédérale précisera ses propres principes afin d'établir l'application pour chaque cas. Nous croyons que la Cour fédérale veut ainsi atténuer le principe du *stare decisis* ; et nous ne croyons pas qu'une telle pratique soit à l'encontre de l'établissement d'une certaine cohérence dans le système judiciaire de l'administration fédérale.

À la fin de ce bref examen du travail de la Cour fédérale relativement au droit à l'audition, nous croyons qu'il existe un effort valable qui pourrait se résumer par la description d'un comportement spécial de la part de la Cour fédérale qui lui permet de juger de façon à la fois équitable mais surtout rigoureuse. Il s'agit d'un comportement d'autonomie, non pas irresponsable en faisant fi de tout ce qui pouvait avoir été avancé précédemment, mais plutôt judicieux, puisqu'il vise uniquement ou globalement à rendre justice comme tout justiciable est en droit de s'y attendre. Ce point nous a semblé important si on se souvient que la Cour suprême a dû quelquefois exécuter de périlleuses acrobaties judiciaires afin de se libérer de décisions soit erronées, soit trop particulières et qui ne permettaient pas d'en faire une application générale.

Nous osons croire que la Cour fédérale continuera de fournir la protection promise aux administrés lors de sa création.