
ÉQUITÉ PROCÉDURALE ET QUESTIONS DE CONFORMITÉ ¹

La Cour suprême du Canada a récemment examiné les questions relatives à l'équité procédurale dans l'arrêt *Baker c. Canada*, [1999] 2 R.C.S. 817. La Cour a voulu donner des directives aux tribunaux sur la démarche à suivre lorsqu'ils procèdent au contrôle judiciaire des décisions administratives, à la fois sur le fond et sur le plan de la procédure.

Comme l'arrêt expose en détail les facteurs à prendre en considération, il est peut-être plus facile d'examiner les cas où naît une obligation d'agir équitablement, puis d'examiner l'arrêt *Baker* et enfin d'énoncer des circonstances plus précises pouvant s'appliquer au secteur des organismes de bienfaisance, à la lumière des documents déjà rédigés par la Section du droit constitutionnel et administratif du ministère de la Justice relativement à l'élaboration des lois de nature réglementaire.

Le juge L'Heureux-Dubé a examiné la question de savoir à quel moment naît l'obligation générale d'agir équitablement dans l'arrêt *Board of Education of the Indian Head School Division No. 19 of Saskatchewan c. Knight*, [1990] 1 R.C.S. 653. Le juge L'Heureux-Dubé a indiqué que « l'existence du devoir général d'agir équitablement dépend : (i) de la nature de la décision à prendre par l'organisme administratif; (ii) de la relation existant entre cet organisme et le particulier; et (iii) de l'effet de cette décision sur les droits du particulier ». « Notre Cour a affirmé dans l'arrêt *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, précité, que dans le cas où ces trois éléments se retrouvent une obligation générale d'agir équitablement incombe à un organisme décisionnel public. »

La réglementation des organismes de bienfaisance, en particulier les décisions relatives à leur enregistrement ou à la révocation de leur enregistrement, concerne des secteurs assez importants de l'intérêt public et du bien-être social. En outre, l'Agence canadienne des douanes et du revenu détient un pouvoir décisionnel ultime (sous réserve d'un contrôle judiciaire ou d'un appel), et l'on peut soutenir que ces décisions peuvent avoir des conséquences importantes sur les droits de l'organisme de bienfaisance et des intéressés, tant à titre d'organismes que de bénéficiaires des activités que mène l'organisme de bienfaisance. Nous pouvons donc suggérer que ces facteurs militent en faveur de l'application de divers niveaux d'équité procédurale au sein de la réglementation des organismes de bienfaisance, en particulier si les décisions concernent le maintien de l'organisme de bienfaisance lui-même. Le niveau d'équité exigé est considéré plus en détail dans l'arrêt *Baker*, rendu par la Cour suprême.

¹[Ce document a été préparé au moment où la Table considérait la possibilité d'accorder un rôle important à un tribunal administratif quant au programme de conformité].

Dans l'arrêt *Baker*, la Cour suprême a dû déterminer le niveau d'équité procédurale nécessaire pour déterminer l'existence de circonstances « d'ordre humanitaire » qui peuvent influencer sur la décision d'expulser une personne.

Après avoir conclu que la décision en cause était visée par des exigences relatives à l'équité procédurale, le juge L'Heureux-Dubé a examiné les facteurs ayant une incidence sur la nature de l'obligation d'équité. Elle a indiqué que le niveau d'équité nécessaire doit être déterminé à la lumière des faits de chaque espèce, mais que

l'idée sous-jacente à tous ces facteurs est que les droits de participation faisant partie de l'obligation d'équité procédurale visent à garantir que les décisions administratives sont prises au moyen d'une procédure équitable et ouverte, adaptée au type de décision et à son contexte légal institutionnel et social, comprenant la possibilité donnée aux personnes visées par la décision de présenter leurs points de vue complètement ainsi que des éléments de preuve de sorte qu'ils soient considérés par le décideur. (p. 837)

Voici la liste (non exhaustive) des facteurs énoncés par le juge L'Heureux-Dubé :

- (i) plus le processus décisionnel ressemble à une prise de décision judiciaire, plus il est probable que l'obligation d'agir équitablement exigera des protections procédurales proches du modèle du procès;
- (ii) la nature du régime législatif, c'est-à-dire l'existence d'un mécanisme d'appel prévu par la loi, ou lorsque la décision est déterminante quant à la question en litige;
- (iii) plus la décision est importante pour la vie des personnes visées, plus les protections procédurales requises seront rigoureuses;
- (iv) si un demandeur a une « attente légitime » concernant les pratiques ou promesses habituelles des décideurs administratifs, « l'équité peut exiger des droits procéduraux plus étendus que ceux qui seraient autrement accordés » (p. 840), mais ces protections se limiteront aux droits procéduraux et non aux droits matériels;
- (v) un certain niveau de retenue doit être accordé aux procédures choisies par le décideur administratif, en particulier quand la loi le prévoit ou quand l'organisme a une expertise spéciale pour déterminer les procédures appropriées à son mandat.

Appliquant ces facteurs à l'affaire *Baker*, le juge L'Heureux-Dubé a noté que les parties dont les intérêts « sont profondément touchés par la décision doivent avoir une possibilité valable de présenter les divers types de preuves qui se rapportent à leur affaire et de les voir évalués de façon complète et équitable » (p. 843), mais une telle chose pourrait se faire aussi bien par écrit qu'oralement, selon les circonstances.

Elle a poursuivi en disant qu'il n'existe aucune règle de common law traditionnelle exigeant de motiver les décisions administratives, mais une obligation de produire de motifs « réduit considérablement les risques de décisions arbitraires, raffermir la confiance du public dans le jugement et l'équité des tribunaux administratifs, et permet aux parties aux procédures d'évaluer la possibilité d'un appel » (le juge Estey dans *Northwestern Utilities Ltd. c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684). Le juge L'Heureux-Dubé a fait ressortir que des motifs écrits devraient

être considérés comme une exigence de l'équité procédurale dans les cas où « la décision revêt une grande importance pour l'individu [ou] dans des cas où il existe un droit d'appel prévu par la loi » (p. 848).

Enfin, le juge L'Heureux-Dubé s'est longuement étendue sur la norme appropriée que devraient respecter les tribunaux lorsqu'ils contrôlent les décisions administratives discrétionnaires selon la démarche « pragmatique et fonctionnelle » du contrôle judiciaire élaborée dans l'arrêt *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048.

Comme l'indique cet arrêt, il faut tenir compte de toutes ces considérations pour déterminer le niveau approprié d'équité procédurale à accorder à une personne ou à un organisme de bienfaisance selon le régime réglementaire s'appliquant aux organismes de bienfaisance.

APPLICATION D'ÉQUITÉ PROCÉDURALE AU PROGRAMME DE CONFORMITÉ PROPOSÉ

Premier palier – Conseil – Soutien

Aucune question ne semble soulevée à cette étape.

Deuxième palier – Règlements négociés

Ces mots sous-entendent que l'organe de réglementation et l'organisme de bienfaisance ont eu la possibilité de discuter de l'affaire et de présenter leurs arguments, et il n'y aurait donc vraisemblablement aucune autre question touchant l'équité procédurale.

Publicité

L'organisme de bienfaisance serait averti à l'avance de la publicité projetée, l'organe de réglementation serait doté de procédures afin de corriger sans délai les renseignements publiés et l'organisme de bienfaisance pourrait interjeter appel devant le tribunal administratif afin d'obtenir une suspension.

Selon l'incidence prévue d'une telle publication pour l'organisme de bienfaisance, il pourrait être nécessaire de lui permettre de présenter des observations sur les raisons pour lesquelles la sanction relative à la publicité ne devrait pas être infligée.

Troisième palier – Pénalités financières et suspension

Ces sanctions ne seraient infligées par le tribunal qu'après que l'organisme de bienfaisance aurait eu la possibilité de présenter des observations sur la question, et l'organisme de bienfaisance aurait le droit d'en appeler devant une cour de justice sur des questions de droit ou des questions mixtes de droit et de fait.

S'il est constitué, un tel tribunal et ses membres devraient satisfaire aux exigences suivantes, soit être autorisés par la loi, entendre et évaluer les arguments de toutes les parties en cause, avoir le degré d'indépendance nécessaire et ne pas faire preuve de partialité. Comme il existerait un mécanisme d'appel, il est probable que le tribunal serait également tenu de motiver ses décisions.

Quatrième palier – Révocation de l'enregistrement

La révocation de l'enregistrement ne serait imposée par le tribunal qu'après que l'organisme de bienfaisance aurait présenté des observations, et toute question de droit ou question mixte de fait et de droit pourrait être portée en appel devant une cour de justice.

Les exigences relatives à l'équité procédurale, les mêmes qu'au troisième palier, seraient vraisemblablement examinées de près par un tribunal d'examen, tant à cause de l'examen plus approfondi dont fait l'objet le retrait de droits et de privilèges que du fait qu'il s'agit de la sanction la plus grave pouvant être infligée à un organisme de bienfaisance.

Annulations

L'organisation pourrait interjeter appel devant le tribunal si elle n'est pas d'accord avec l'annulation décrétée par l'organe de réglementation, et toute question de droit ou question mixte de fait et de droit pourrait être portée en appel devant une cour de justice.

Étant donné le précédent qui existe dans le secteur de la citoyenneté visant l'annulation de la citoyenneté si de faux renseignements ont été fournis, un tel processus pourrait exiger que l'organisme de bienfaisance présente des observations et que le décideur établisse qu'il a tenu compte de ces arguments dans sa décision. En cas d'intervention du tribunal, les protections procédurales s'appliqueraient, comme il est indiqué ci-dessus. En outre, si un appel était prévu devant une cour de justice, le décideur original et le tribunal devraient être tenus de motiver leur décision.

Ordonnances

Le tribunal rendrait une ordonnance qui aurait un effet immédiat, mais l'organisme de bienfaisance pourrait demander une suspension.

Les exigences relatives à l'équité procédurale varieraient selon le but visé par l'ordonnance. Les mesures de protection pourraient aller d'un délai dans l'exécution de l'ordonnance, à l'obligation de donner un préavis à l'organisme de bienfaisance, l'obligation pour l'organe de réglementation d'établir qu'il a respecté toutes les étapes législatives nécessaires pour rendre l'ordonnance, la possibilité d'un contrôle judiciaire, etc.

*RÉDACTION DE LOIS DE NATURE RÉGLEMENTAIRE QUI FONCTIONNENT ET
APPLICATION DES SANCTIONS PÉCUNIAIRES ADMINISTRATIVES*

Ordonnances de cesser et de s'abstenir ou ordonnances exécutoires

On suggère que le tribunal devrait avoir le pouvoir d'ordonner à un groupe de s'abstenir d'une conduite contraire au régime législatif ou d'y mettre fin, ou de demander une telle ordonnance à une cour de justice. Les garanties procédurales nécessaires varieraient selon l'incidence de l'ordonnance et pourraient prévoir un délai avant l'entrée en vigueur de celle-ci, l'obligation de faire examiner une telle ordonnance par la cour, l'obligation de donner un avis avant la délivrance de l'ordonnance, etc.

L'ordonnance d'exécution du régime législatif est l'équivalent positif de l'ordonnance de cesser et de s'abstenir et ferait l'objet des mêmes garanties procédurales.

Suspension ou révocation du permis

La capacité de suspendre ou de révoquer un permis pourrait être précédée d'avertissements de nature administrative ou de modification des conditions du permis, et entraîner celle d'obliger l'organisme de bienfaisance à remplir certaines conditions avant que son permis ne soit rétabli.

Cette capacité crée un pouvoir substantiel dans les mains de l'organe de réglementation. Soulignons que les cours de justice exigent de façon générale une observation stricte de l'équité procédurale lorsque l'annulation du permis est proposée, que ces garanties procédurales soient prévues ou non par la loi.

Exécution des ordonnances administratives

La loi pourrait permettre à l'organe de réglementation de demander à une cour de justice une ordonnance d'exécution des exigences de la loi. L'inobservation d'une telle ordonnance judiciaire constituerait un outrage au tribunal.

Saisie/confiscation

Dans le contexte des organismes de bienfaisance, un tel pouvoir pourrait être nécessaire dans les cas extrêmes afin d'empêcher la dissipation des avoirs de l'organisme de bienfaisance. L'organe de réglementation serait tenu à tout le moins d'établir qu'il a suivi toutes les étapes législatives avant d'obtenir une telle ordonnance.

Sanctions pécuniaires administratives (SPA)

Lorsqu'on veut introduire un tel pouvoir dans un régime réglementaire, le régime doit prévoir les éléments suivants :

- 1) la définition des interdictions considérées comme des violations administratives;
- 2) des pouvoirs adéquats conférés à l'organisme afin de déceler les violations;
- 3) une procédure de délivrance des avis de violation, lesquels devraient indiquer les options offertes à l'accusé;
- 4) un processus d'examen de la preuve;
- 5) des pouvoirs de contrainte;
- 6) des directives prévoyant qui inflige la pénalité, comment elle est infligée et le processus de révision existant.

Le recours aux SPA et aux autres sanctions à caractère non pénal pour les infractions réglementaires est considéré comme une réponse à l'inefficacité des poursuites pénales pour de tels incidents. Par le recours aux SPA, la loi permet à l'organe de réglementation de recouvrer les frais découlant de la conduite interdite et de retirer tout avantage économique obtenu. Les SPA devraient jouer le rôle de mesure de dissuasion et non de mesure punitive afin d'empêcher l'empiètement sur le secteur du droit criminel.

Avant d'établir un régime administratif visant les sanctions pécuniaires, il faut répondre aux questions suivantes :

- 1) la sanction serait-elle mise en œuvre par l'organe de réglementation même ou un tribunal?
- 2) quel niveau d'équité procédurale serait nécessaire, abstraction faite de celui qui applique la sanction?
- 3) l'applicabilité des droits protégés par la Charte ou la *Déclaration canadienne des droits*;
- 4) les questions relatives au fardeau de la preuve, lorsqu'il s'agit d'établir qu'une infraction a été perpétrée; l'infraction serait-elle considérée comme une infraction de responsabilité stricte ou de responsabilité absolue?