

Le rôle et les devoirs de l'avocat qui représente un organisme public devant un tribunal administratif

Jean-Marc Dufour*

Introduction

Au Québec, la gestion de plusieurs programmes sociaux importants est confiée à des organismes qui disposent d'une autonomie administrative considérable. Sans vouloir être exhaustif, tous connaissent la Commission de la santé et de la sécurité du travail, la Société de l'assurance automobile du Québec et la Régie des rentes du Québec. Ces organismes rendent annuellement des dizaines de milliers de décisions administratives.

Les diverses lois qui encadrent ces décisions prévoient qu'elles peuvent faire l'objet d'une demande de révision. Ce n'est qu'après que la décision en révision est rendue que l'administré, dans la mesure où il demeure insatisfait, a la possibilité de la contester devant un tribunal administratif indépendant, soit le Tribunal administratif du Québec pour les décisions de la Régie des rentes du Québec ou de la Société de l'assurance automobile du Québec, et la Commission des lésions professionnelles pour celles de la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

* Avocat au sein de la Direction des affaires juridiques de la Régie des rentes du Québec. Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que l'auteur.

Quel est le rôle de l'avocat qui représente l'organisme public à l'origine de la décision contestée? C'est de cela qu'on me demande de vous entretenir aujourd'hui.

Je n'ai pas la prétention de répondre à cette question selon la façon exhaustive d'un académicien du droit. Quoique je vais citer plusieurs décisions jugées pertinentes, mon propos se situe d'avantage en regard de certaines réflexions qui se sont développées au fil de dix-huit années de plaidoiries, dont onze à titre de membre de la Direction des affaires juridiques de la Régie des rentes du Québec.

Je discuterai premièrement du rôle de l'avocat en fonction des normes de comportement qui régissent notre profession. Je traiterai deuxièmement de certaines normes de comportement qui s'appliquent à l'avocat en tant que fonctionnaire. Enfin, je discuterai de l'intérêt suffisant pour agir en justice de l'organisme administratif que l'avocat représente.

Selon l'usage, je souligne que la présente conférence, ainsi que le texte qui l'accompagne reflètent uniquement l'opinion de l'auteur de sorte qu'ils ne sauraient engager la Régie des rentes du Québec de quelque façon que ce soit.

L'avocat à titre de membre d'un ordre professionnel

Il peut être utile de rappeler certains principes qui, bien que connus, gagnent à être revus de façon périodique.

J'entends surtout souligner le principe suivant: **l'avocat est un auxiliaire de la justice**. Cette règle est si fondamentale qu'elle doit influencer au quotidien la conduite de tout avocat, qu'il exerce en pratique publique ou en pratique privée.

Cette règle est édictée à l'article 2 de la *Loi sur le Barreau*:

2. [fonction publique] L'avocat exerce une fonction publique auprès du tribunal et collabore à l'administration de la justice.

Elle est complétée par plusieurs règles du *Code de déontologie des avocats*, que je vous invite à relire car je n'en ferai pas une revue

exhaustive. Dans le cadre du présent exposé, je soulignerai particulièrement les articles 2.03, 2.06, 3.02.01c):

2.03 La conduite de l'avocat doit être empreinte d'objectivité, de modération et de dignité.

2.06 L'avocat doit servir la justice et soutenir l'autorité des tribunaux. Il ne peut agir de façon à porter préjudice à l'administration de la justice.

3.02.01 [...] l'avocat ne doit pas:

c) induire ou tenter d'induire le tribunal en erreur [...]

Les règles déontologiques sont formulées de façon large. Il me semble donc manifeste que la référence à un «tribunal» englobe non seulement les tribunaux judiciaires, mais également les tribunaux administratifs.

De plus, l'article 59.2 du *Code des professions* énonce de façon fort large et générale une obligation de se conduire de façon conforme à «l'honneur ou à la dignité de sa profession».

Par ailleurs, l'obligation générale d'agir avec objectivité, de façon digne et modérée, signifie en pratique que tout avocat aurait intérêt, si ce n'est l'obligation, de maintenir une certaine distance par rapport à son client. Cela semble d'autant plus essentiel dans notre contexte particulier où, plus souvent qu'autrement, notre client est justement notre employeur! En aucun cas cette relation employeur-employé ne doit faire en sorte que notre rôle d'avocat soit réduit, selon une figure certes caricaturale, au statut de simple haut-parleur de l'organisme. Dans un arrêt, le tribunal a rappelé ce principe comme suit:

Dans l'exercice de son mandat l'avocat a oublié qu'il était un auxiliaire de la justice pour se comporter comme un instrument docile et servile entre les mains de son client. [...]

C'est un principe qui doit régir chacune de ses décisions.¹

1. *Stranges c. Bélanger*, [1993] R.R.A. 580; décision citée par M^e Pierre-Gabriel Guimond dans *Les devoirs envers l'administration de la justice*, Barreau et pratique professionnelle, Collection de droit, vol. 1, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997, p. 100.

Pour important qu'il soit, ce statut d'auxiliaire de la justice et l'obligation d'objectivité qui lui est naturellement associée ne signifient pas que l'avocat doive agir selon ses seules opinions ou convictions intimes, au détriment de son client. Dans bien des causes, la réponse qui doit être donnée à la question en litige est délicate et susceptible d'un débat honnête. J'imagine qu'une majorité d'entre nous avons eu à plaider ce genre de cause où nous aurions été aussi à l'aise de défendre la position du demandeur que celle de l'intimé. Il faut bien convenir qu'en réalité les avocats qui ont le privilège de ne plaider que les dossiers auxquels ils croient à 100 % sont une espèce assez rare!

Le droit n'est pas une science exacte et nos dossiers comportent souvent une part d'incertitude, facteur de stress que tout avocat plaissant doit savoir gérer. C'est dans ce genre de situation que la nature particulière de notre client nous rejoint inévitablement, qu'une obligation de loyauté entre en jeu. Il me semble ainsi que toute position juridique, pour autant qu'elle soit honnête et légitime, peut-être plaidée devant un tribunal afin qu'elle soit évaluée à son mérite.

Il faut également souligner qu'en règle générale nous ne travaillons pas en vase clos, mais plutôt en équipe. La position juridique de l'organisme que nous représentons a généralement été définie par son contentieux, souvent à partir d'opinions juridiques fouillées, voire de table ronde de juristes spécialisés. Dans un tel contexte, l'avocat qui a des doutes sérieux sur la position juridique soutenue par son organisme doit en faire part à ses supérieurs. C'est à l'interne que le débat doit se faire et nous savons tous avec quel sérieux cela est fait.

Une fois devant le tribunal administratif, l'avocat doit être loyal envers son client de sorte qu'il n'a guère la faculté de tergiverser. Il doit défendre avec loyauté la position juridique développée par son contentieux. À la limite, si un avocat plaissant estime être incapable de défendre adéquatement une position juridique institutionnelle, il convient alors d'en référer à ses supérieurs qui jugeront peut-être opportun soit d'en discuter davantage, soit de confier l'affaire à un autre. En pratique, il est en effet difficile de convaincre un tribunal si la position juridique que l'on doit défendre nous rebute à un point tel qu'il nous sera impossible de plaider avec un minimum de conviction.

Souvent, ce n'est pas la position juridique institutionnelle qui pose problème, mais plutôt la suffisance de la preuve. L'expérience aidant, nous finissons par identifier rapidement les dossiers qui pré-

sentent des problèmes à ce sujet. Il convient alors de réviser l'ensemble du dossier avec les fonctionnaires qui sont à l'origine de la décision contestée, en leur exposant les difficultés appréhendées. L'article 3.02.04 de notre *Code de déontologie des avocats* semble d'ailleurs privilégier un tel comportement:

3.02.04 L'avocat doit exposer à son client de façon objective la nature et la portée du problème qui, à son avis, ressort de l'ensemble des faits qui ont été portés à sa connaissance et des risques inhérents aux mesures recommandées.

Consulter nos clients en temps utile permet notamment à l'avocat de recevoir les explications qui s'imposent et ainsi d'avoir une meilleure compréhension des difficultés du dossier, d'identifier les personnes dont le témoignage sera requis, de déterminer s'il y a lieu de tenter de régler l'affaire à l'amiable, etc.

Certes, l'insuffisance de la preuve peut ne pas être apparente lors de la préparation d'une cause, mais plutôt apparaître à l'audience. En effet, il arrive parfois que la preuve administrée par l'autre partie soit nettement plus probante que ce que nous avions prévu. Il arrive également que ce soit notre preuve qui soit très différente de ce que nous aurions souhaité. Si l'avocat est alors accompagné d'un représentant de l'organisme qu'il représente, il sera alors utile de réviser brièvement la situation avec celui-ci afin de convenir de la suite des choses.

Plus souvent qu'autrement, nous n'avons pas le bénéfice d'être ainsi accompagné, ce qui laisse l'avocat seul à lui-même! Dans ce genre de situation, il faut se rappeler que notre rôle n'est pas de gagner une affaire à tout prix, il consiste plutôt à faire apparaître la vérité. Lorsque tous les témoins ont été interrogés et contre-interrogés, que tous les documents pertinents ont été déposés, l'avocat doit plaider les faits et le droit avec objectivité et impartialité, ce qui n'est pas toujours facile.

Agir de la sorte permettra à l'avocat de préserver sa crédibilité, ce qui a une importance toute particulière pour celui qui a à plaider souvent devant le même tribunal administratif. En d'autres mots, il faut savoir identifier les dossiers où il convient de plaider de façon plus vigoureuse, et ceux qui le méritent peut-être moins.

Pour revenir au droit, nous avons souvent à soutenir une position juridique qui est l'objet d'une jurisprudence contradictoire au

sein du tribunal administratif devant lequel nous plaidons. En certaines circonstances, par exemple devant des juges administratifs nommés récemment, ou en présence d'une partie non représentée, il peut être tentant de ne pas soulever la controverse lors de notre plaidoirie. Je ne crois pas toutefois que cela soit une stratégie correcte, ni même sage.

Premièrement, il y a les motifs déontologiques mentionnés précédemment qui se concilient peut-être mal avec une telle attitude.

Il y a aussi cet impératif de toujours protéger notre crédibilité face au tribunal.

Enfin, une telle conduite est un peu bête, car tôt ou tard le juge administratif prendra connaissance de cette jurisprudence et l'avocat cachottier sera alors, par sa propre faute, privé de l'opportunité d'en plaider les faiblesses ou de faire les distinctions qui s'imposent. En somme, la stratégie de l'autruche est à éviter de façon générale.

Finalement, notre obligation déontologique d'adopter un comportement qui soit digne, modéré et objectif ne saurait signifier qu'il nous est interdit de défendre vigoureusement un dossier. Plus loin, je traiterai de décisions sur le sujet.

L'avocat à titre de fonctionnaire

L'avocat qui représente un organisme public est souvent l'employé de celui-ci. Or, plusieurs règles régissent le comportement des fonctionnaires. Il convient de consacrer quelques mots à celles-ci.

La *Loi sur la fonction publique* édicte certaines obligations qui visent tous les fonctionnaires. Je me limiterai à l'article 5 de cette loi, qui prescrit:

5. Le fonctionnaire est tenu d'office d'être *loyal* et de porter allégeance à l'autorité constituée. Il doit exercer ses fonctions dans *l'intérêt public*, au mieux de sa compétence, avec *honnêteté et impartialité* et il est tenu de traiter le public avec *égards et diligence*. (nos italiques)

Pour l'essentiel, les obligations posées par cet article m'apparaissent compatibles avec les normes déontologiques qui régissent les avocats.

L'obligation d'agir avec honnêteté fait le pont avec notre statut d'auxiliaire de la justice tout en se conciliant fort bien avec notre obligation déontologique d'agir avec objectivité.

L'obligation de traiter le public avec égards semble par ailleurs se concilier avec notre obligation déontologique d'agir avec modération.

L'obligation de loyauté envers l'employeur doit enfin s'intégrer de façon compatible avec l'ensemble des règles de comportement qui nous concernent. Il va de soi que l'obligation de loyauté ne saurait signifier qu'on pourra exiger de l'avocat un comportement qui serait contraire à la déontologie des fonctionnaires ou des avocats.

Enfin, l'obligation d'impartialité qui nous est imposée par l'article 5 de la *Loi sur la fonction publique* est peut-être ce qui nous distingue le plus de l'avocat qui représente une partie privée. Cette obligation que nous avons d'agir sans parti pris s'intègre bien avec le principe voulant que l'Administration agit devant les tribunaux administratifs pour les fins de la justice et non pour gagner à tout prix. Cela me semble également compatible avec la jurisprudence qui enseigne que l'avocat qui représente l'Administration publique ne peut adopter un comportement émotif ou hostile envers l'autre partie.

En fait, dans la vaste majorité des dossiers que nous avons à plaider, l'administré exerce des recours qui lui sont conférés par la loi dans le seul but de s'assurer que tout a été correctement examiné, sous tous les angles possibles.

L'avocat à titre d'employé visé par une *Déclaration de services* de l'organisme public qu'il représente

Je consacre quelques lignes à un phénomène relativement nouveau qui ne concerne peut-être pas notre rôle devant un tribunal administratif comme tel, mais qui peut néanmoins influencer sur le genre de relation que nous devons avoir avec l'autre partie.

Les ministères et organismes qui sont assujettis à la *Loi sur l'administration publique* doivent rendre publique la déclaration qui est visée par les articles 6 et 7 de cette loi:

6. Un ministère ou un organisme qui fournit directement des services aux citoyens rend publique une déclaration contenant ses objectifs

quant au niveau des services offerts et quant à la qualité de ses services.

La déclaration porte notamment sur la diligence avec laquelle les services devraient être rendus et fournit une information claire sur leur nature et leur accessibilité.

Les services aux citoyens comprennent, pour l'application de la présente loi, les services offerts à la population et aux entreprises.

7. Un ministère ou un organisme qui fournit directement des services aux citoyens doit:

- 1^o s'assurer de connaître les attentes des citoyens;
- 2^o simplifier le plus possible les règles et les procédures qui régissent la prestation des services;
- 3^o développer chez ses employés le souci de dispenser des services de qualité et les associer à l'atteinte des résultats fixés par le ministère ou l'organisme.

Le ministère ou l'organisme qui l'estime approprié sensibilise les usagers sur le coût des services qu'ils utilisent.

Les déclarations de services seront certes plus ou moins larges selon la philosophie propre à chacun des organismes publics. L'avocat plaidant doit ainsi être bien au fait des engagements qui ont été pris par l'organisme public, ce qui peut influencer son comportement lors de la préparation d'un dossier en vue d'une audience.

En effet, si je prends pour modèle la déclaration de services rendue publique par la Régie des rentes du Québec, je constate que mon employeur a pris des engagements assez précis en son nom et au nom de son personnel. En résumé, cette déclaration comprend notamment des engagements quant à la fiabilité des services offerts, à la courtoisie du personnel, à la justesse des informations communiquées et ainsi de suite.

Or, il nous arrive parfois de traiter un dossier où il appert que l'administré pourrait avoir droit à ce qu'il demande ou peut-être même à autre chose, si seulement il s'y prenait autrement. À titre d'avocat plaidant, nous nous trouvons alors dans une situation paradoxale où, dans le cadre d'un litige, notre mandant nous demande de voir l'autre partie non pas comme un concurrent, mais plutôt comme un citoyen.

Dans un tel contexte de services aux citoyens étendus, il nous arrive souvent de communiquer avec l'autre partie pour tenter de trouver des solutions à son problème.

Il me semble qu'un tel comportement est plutôt naturel chez un avocat soucieux de jouer à plein son rôle d'auxiliaire de la justice. Pour faire le lien avec nos règles déontologiques, il appert que nous avons certaines responsabilités lorsqu'une affaire semble susceptible d'un règlement:

[...] Au contraire, à chaque fois que cela est possible, l'avocat en tant qu'officier de justice doit éviter d'encombrer inutilement les rôles des tribunaux avec des dossiers qui peuvent être réglés hors du contexte judiciaire. À chaque fois que la situation s'y prête, l'avocat devrait envisager avec le client les modes différents de règlement des litiges [...]²

Il semble ainsi que l'ensemble des règles qui s'appliquent à nous, que ce soit à titre d'avocat ou d'employé de l'État, sont en harmonie entre elles et nous imposent des devoirs de conduite élevés. Ces devoirs de conduite sont globalement plus exigeants que ceux qui s'appliquent à un avocat qui représente une partie privée.

J'aborderai maintenant l'intérêt d'agir en justice de l'organisme public que l'avocat représente.

Le rôle de l'avocat vu sous l'angle de l'intérêt suffisant pour agir en justice de l'organisme public qu'il représente

Au-delà des normes qui peuvent régir notre conduite, existe-t-il d'autres principes qui peuvent limiter l'étendue de notre intervention devant un tribunal administratif? En d'autres mots, quelle est la portée de l'intérêt de notre client lorsqu'il intervient devant un tribunal administratif?

Cette question n'a pas vraiment été l'objet de controverse récente en ce qui concerne la Régie des rentes du Québec ou la Société de l'assurance automobile du Québec, organismes publics qui agissent traditionnellement devant le Tribunal administratif du Québec

2. Pierre-Gabriel GUIMOND, *Les devoirs envers l'administration de la justice*, Barreau et pratique professionnelle, Collection de droit, vol. 1, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997, p. 108.

non seulement pour plaider le droit et les faits, mais également pour administrer toute preuve jugée pertinente. La jurisprudence qui existe à ce propos est relativement ancienne.

Je souligne d'abord un jugement rendu en 1988 par le juge Charles D. Gonthier, alors à la Cour supérieure, dans l'affaire *Régie de l'assurance automobile du Québec c. Commission des affaires sociales*³. La Régie de l'assurance automobile du Québec demandait la révision judiciaire d'une décision de la Commission des affaires sociales. De sa propre initiative, le juge s'est alors intéressé à la question de l'intérêt de cet organisme public et de ce tribunal administratif d'agir en justice:

[...] En traitant des demandes d'indemnités, elle agit donc essentiellement comme un administrateur et c'est à ce titre qu'elle juge du bien-fondé des demandes qui lui sont faites. [...] Elle a un intérêt comme administrateur à exercer les recours prévus par la loi pour assurer que la loi soit respectée.

En ce qui touche les appels à la Commission des affaires sociales, l'article 33 de sa loi prévoit que [...] la Régie peut intervenir à toute étape de la procédure d'appel.

Dans ces circonstances, le Tribunal croit devoir reconnaître à la Régie le droit de présenter des explications et de faire valoir les dispositions de sa loi ainsi que de soulever un défaut de compétence de la part de la Commission des affaires sociales. Elle ne saurait cependant se défendre d'une transgression de sa part par inadvertance des règles de la justice naturelle, ce qui n'est pas en cause ici.

En ce qui touche la Commission des affaires sociales, sa fonction en est essentiellement d'organisme d'appel. Elle n'a charge ni d'administrer ni de payer. L'impartialité est pour elle un attribut de première importance. [...] son rôle doit être limité à traiter de questions touchant sa compétence [...] (nos italiques)

Certes, cette décision ne porte pas directement sur l'intérêt suffisant de la Régie lorsqu'elle agit devant un tribunal administratif. Elle est néanmoins intéressante en ce qu'elle souligne qu'en ce qui concerne la révision judiciaire, sa marge de manœuvre pour plaider devant la Cour est beaucoup plus étendue que celle du tribunal administratif.

3. [1988] R.J.Q. 1020 à 1027.

Il appert en effet que la Société de l'assurance automobile du Québec est habilitée à soulever un défaut de compétence de la part du tribunal administratif, ce qui signifie qu'elle pourrait plaider la raisonnable, voire la déraisonnable, de la décision eu égard aux faits et au droit applicables. Dans la mesure où cette distinction existe en raison, notamment, de ses qualités d'administratrice et de gestionnaire de fonds publics, on peut croire que les motifs retenus par la Cour supérieure sont également valables pour soutenir que la Société de l'assurance automobile du Québec a le rôle d'une partie à part entière lorsqu'elle plaide devant le Tribunal administratif du Québec.

La véritable question qui nous concerne n'est pas vraiment de savoir si l'organisme administratif a le pouvoir d'expliquer sa décision devant le tribunal administratif, ce qui ne semble guère contesté. Elle consiste plutôt à déterminer dans quelle mesure il lui est possible d'agir agressivement en matière de preuve, notamment en regard du droit de produire une contre-expertise en réplique à une nouvelle expertise présentée en preuve devant le tribunal administratif. Cette question n'est pas discutée par le juge Gonthier dans l'affaire *RAAQ c. CAS* mentionnée ci-dessus, ce qui est plutôt normal vu qu'en ce qui concerne la révision judiciaire, sauf pour des cas très exceptionnels, aucune preuve ne peut être ajoutée au dossier⁴. Ainsi, et compte tenu que le Tribunal administratif du Québec a une compétence exclusive tant sur les faits que sur le droit, c'est à ce palier, ou anciennement à celui de la Commission des affaires sociales, que la jurisprudence devait se développer.

C'est d'ailleurs ce qu'a fait la Commission des affaires sociales dans une décision rendue en 1989 dans le dossier *AA-12072*. Les commissaires Therrien et Mercure avaient alors à statuer à propos d'un moyen préliminaire contestant l'étendue de l'intérêt d'agir de la Régie de l'assurance automobile du Québec en matière de preuve. Selon le requérant, la Régie devait «se limiter à des questions de compétence au sens strict, à faire valoir les dispositions de la loi et à présenter des explications si elle en est requise». Arguant notamment qu'elle intervenait devant la Commission des affaires sociales à titre d'organisme public, gestionnaire de fonds publics, la Régie soutenait qu'elle avait l'intérêt requis pour participer pleinement au débat, donc pour administrer toute preuve jugée pertinente.

4. Voir notamment à cet effet: *Tremblay c. C.A.L.P.*, C.A.Q., n° 200-09-000832-961, 1999-03-19; *Commission scolaire de la Pocatière c. Fortier et autres*, C.S. Québec, n° 200-05-000949-904, 1990-10-17.

Cette décision est fort intéressante en ce qu'elle traite de plusieurs arrêts fréquemment cités en matière d'intérêt pour agir en justice, dont l'affaire *Northwestern Utilities limited et The Public Utilities Board de la province de l'Alberta et la ville d'Edmonton*⁵.

Après analyse, la Commission des affaires sociales estime que ces décisions ne sont pas applicables au cas de la Régie, en raison de trois distinctions fondamentales:

- les tribunaux concernés par ces affaires avaient à disposer d'un litige opposant deux parties, ce qui n'est pas le cas de la Régie qui n'entend que les prétentions de la victime lorsqu'elle doit rendre une décision;
- les tribunaux concernés par ces causes n'avaient aucun intérêt personnel dans les affaires qu'ils avaient à trancher, ce qui n'est pas le cas de la Régie, qui est également un agent payeur;
- devant les tribunaux judiciaires, le débat se faisait notamment en présence de deux parties ayant des intérêts opposés, en plus de la présence du tribunal administratif. Or, devant la Commission des affaires sociales, si la Régie n'avait pas le droit d'intervenir concernant la preuve, *cela reviendrait à abolir le débat contradictoire qui doit normalement se faire devant un tribunal administratif comme la Commission des affaires sociales.*

Les commissaires ajouteront ensuite à ces distinctions divers motifs, dont ce qui suit:

[...] le débat devant la Commission des affaires sociales peut-être qualifié de contradictoire. Chacune des parties au dossier, soit le justiciable ou l'administré d'une part et l'organisme gouvernemental d'autre part, peut y faire valoir tous les moyens mis à sa disposition et ce *afin que la Commission puisse adéquatement se prononcer sur les indemnités à être versées à tous les citoyens du Québec.*

Se rendre à l'argumentation du procureur de l'appelant [...] *équivaldrait presque à un déni de justice. En effet, étant donné le caractère hybride de l'appel devant la C.A.S. qui relève davantage d'un procès de novo, l'appelant pourrait apporter une preuve nouvelle sans que la Régie ne puisse rien y faire. La Commission ne pourrait alors rendre une justice éclairée et ses décisions seraient à la merci d'une seule et unique partie [...].*

5. [1979] 1 R.C.S. 684.

Conséquemment, la Régie peut intervenir d'une façon agressive dans le présent dossier d'appel et y faire valoir tous les moyens de preuve, notamment par la production d'expertises ou par l'audition de témoins et ce dans le but d'assurer l'application de la Loi sur l'assurance automobile. (nos italiques)

Cette décision prise par la Commission des affaires sociales à l'intérieur de son champ de compétence exclusive me semble correcte en droit. En effet, celui qui réclame un bénéfice a le fardeau de prouver son droit. Par exemple, en ce qui concerne la Régie des rentes du Québec, le *Règlement sur les prestations*⁶ édicte ceci:

1. La personne qui demande une prestation prévue par la Loi sur le régime de rentes du Québec [...] doit fournir à la Régie la preuve de son droit à une telle prestation [...]

Ce principe, similaire à la règle prévue à l'article 2803 du *Code civil du Québec*, est complété par plusieurs autres articles de la *Loi sur le régime de rentes du Québec*, dont l'article 95.1 à propos de la rente d'invalidité, qui est ainsi libellé:

95.1 Pour que soit établie son invalidité, une personne doit produire l'historique de son travail et de sa maladie, les documents et rapports médicaux concernant son état de santé et tout renseignement ou document déterminé par règlement ou jugé utile par la Régie.

Cette personne doit également se soumettre à tout examen médical requis par la Régie, par le médecin que celle-ci désigne.

Or, nous savons d'expérience que certains demandeurs de prestations administrent leur preuve à dose variablement progressive: un soupçon de preuve au premier niveau décisionnel, un brin supplémentaire lors de l'étape en révision et, finalement, le paquet – dont des expertises – à l'étape du recours devant le tribunal administratif, qui entend l'affaire de nouveau.

Cette façon de faire a plusieurs impacts. Dans nombre de dossiers, la bonification de la preuve du demandeur devant le tribunal administratif fera apparaître qu'une expertise, ou une contre-expertise, est requise de la part de l'organisme public.

Dans la mesure où le dossier qui est présenté au tribunal administratif, qui entend l'affaire de nouveau, est parfois fort différent de

6. R-9, r. 5.1.

celui qui a été présenté à l'organisme public aux niveaux décisionnels inférieurs, on peut croire qu'il n'est que logique que les pouvoirs de vérification accordés aux organismes publics les autorisent toujours à s'assurer de la fiabilité de la preuve nouvelle s'ils le croient opportun, ce qui est loin d'être un automatisme. Dans un nombre considérable de dossiers, cela permet d'ailleurs à l'organisme public d'accepter la demande de prestation. Dans les dossiers qui ne peuvent être l'objet d'un règlement, cela permet à l'organisme public de pouvoir répliquer adéquatement à la preuve nouvellement administrée.

Une décision de la Cour supérieure met toutefois en doute la validité de ce raisonnement. Dans l'affaire *Suppere c. TAQ et SAAQ*⁷, il était demandé à la Cour supérieure de casser une décision du Tribunal administratif du Québec où le demandeur avait justement déposé devant le tribunal administratif une nouvelle expertise. La Société de l'assurance automobile du Québec avait alors demandé au demandeur de se soumettre à un examen médical chez un expert de son choix, ce qui fut refusé. La Société a ainsi demandé au Tribunal administratif du Québec d'exclure de la preuve la nouvelle expertise déposée par le demandeur. D'une part, elle plaidait l'article 142 de la *Loi sur la justice administrative*, qui se lit ainsi:

142. Le tribunal ne peut retenir, dans sa décision, un élément de preuve *que si les parties ont été à même d'en contredire la substance.*

[...] (nos italiques)

La Société de l'assurance automobile du Québec plaidait d'autre part les articles 83.11 et 83.12 de la *Loi sur l'assurance automobile*, qui permettent à la SAAQ d'exiger d'une personne de se soumettre à un examen médical.

C'est donc dans ce contexte que le Tribunal administratif du Québec a décidé d'exclure de la preuve l'expertise nouvellement déposée.

Dans son jugement en révision judiciaire, la Cour supérieure a statué notamment que:

[11] La mise-en-cause interprète mal l'article 142.

[12] Cet article requiert les parties de dévoiler leur preuve avant l'audition de la cause. C'est pour éviter un «Trial by ambush».

7. REJB 1999-11584.

[13] Le corollaire de cette obligation de dévoilement n'est pas le droit à une contre-expertise.

[...]

[22] La Cour est d'opinion qu'en assujettissant la preuve du rapport médical Chantelois à une contre-expertise, le Tribunal a excédé sa juridiction.

[23] La Cour juge aussi qu'en écartant le rapport Chantelois, qui, selon la décision du tribunal «est indiscutablement un élément de preuve», et il y a eu de la part de ce même tribunal une violation des règles de la justice naturelle.

Cette décision, quoique ne portant pas spécifiquement sur l'intérêt pour agir de la Société de l'assurance automobile du Québec, est néanmoins préoccupante en ce qu'elle pourrait limiter considérablement la faculté d'un organisme public de réagir à la preuve déposée uniquement devant le tribunal administratif. Soulignons que cette décision a été portée en appel.

Sous réserve de l'opinion de la Cour d'appel, cela veut-il dire qu'avant de rendre sa décision en révision, un organisme public devrait toujours obtenir toutes sortes d'expertises même si le demandeur n'a déposé qu'une faible preuve qui ne mérite aucune contre-expertise dans un contexte décisionnel spécialisé! Cela pour minimiser le risque d'une bonification substantielle de la preuve du demandeur devant le tribunal administratif! En tout respect, il me semble que cela est discutable.

Premièrement, à toutes les instances décisionnelles, il appartient au demandeur de prouver son droit et à chacune des étapes du processus décisionnel, la contre-preuve se veut mesurée à l'aune de la preuve administrée par celui-ci. En outre des règles classiques de preuve, cela s'inscrit dans un contexte où l'Administration est appelée à rendre des dizaines de milliers de décisions, alors que l'argent n'est jamais disponible en quantité illimitée. Il faut peut-être aussi considérer que lorsqu'un organisme s'apprête à refuser une demande de prestation, il doit s'assurer que le dossier est complet, selon l'article 6 de la *Loi sur la justice administrative*.

Deuxièmement, et surtout, il me semble qu'empêcher l'organisme public de répliquer à la preuve nouvellement déposée donne une connotation déloyale à la procédure. Si la position retenue par la Cour supérieure est correcte, il s'ensuit que le demandeur qui fait un

peu de stratégie aurait tout intérêt à cacher l'essentiel de sa preuve jusqu'à ce que le dossier soit porté à l'attention du tribunal administratif. Outre l'article 142 cité ci-dessus, je suis enclin à penser que les articles suivants de la *Loi sur la justice administrative* militent plutôt vers le principe de la loyauté des débats:

9. Les procédures menant à une décision prise par le Tribunal administratif du Québec ou par un autre organisme de l'ordre administratif chargé de trancher des litiges opposant un administré à une autorité administrative ou à une autorité décentralisée sont conduites, *de manière à permettre un débat loyal*, dans le respect du devoir d'agir de façon impartiale.

10. L'organisme est tenu de donner aux parties l'occasion d'être entendues.

[...]

11. L'organisme est maître, dans le cadre de la loi, de la conduite de l'audience. Il doit mener les débats avec souplesse et de façon à faire apparaître le droit et à en assurer la sanction.

Il décide de la recevabilité des éléments et des moyens de preuve et il peut, à cette fin, suivre les règles ordinaires de la preuve en matière civile.

[...]

12. *L'organisme est tenu:*

[...]

2^o de donner l'occasion aux parties de prouver les faits au soutien de leurs prétentions et d'en débattre.

[...]. (nos italiques)

Sous réserve de la décision à venir de la Cour d'appel dans l'affaire *Suppere*, je suis porté à croire que dans un litige où l'organisme public intimé est le payeur potentiel, voire le seul opposant de l'administré, le rôle de l'avocat dans ce genre de dossier en ce qui concerne la preuve doit être suffisamment large pour permettre de faire apparaître la vérité. Ce rôle s'étend au-delà des simples explications, pour viser tout le champ de la réplique qui doit être donnée à la preuve nouvellement présentée devant le tribunal administratif. Ce rôle doit certes s'exercer sans émotion ou hostilité, il doit toutefois

être exercé avec beaucoup de rigueur compte tenu que les lois en cause sont d'ordre public.

Notre propos ci-dessus demande peut-être certaines nuances en regard de la situation où un administré déposerait une expertise médicale dès l'étape de la révision administrative. Le cas échéant, un organisme public agirait de façon téméraire en choisissant d'attendre un éventuel recours à un tribunal administratif pour requérir une contre-expertise. Pour autant que l'administré n'introduise alors aucun élément nouveau, l'opportunité de la demande de contre-expertise de l'organisme public pourrait alors être sérieusement remise en question!

En effet, la Cour supérieure a déjà eu à se prononcer dans une affaire⁸, où le demandeur avait justement déposé, dès les instances inférieures, une preuve médicale considérable au soutien de sa demande de prestations, dont deux expertises médicales. L'organisme public n'avait pas alors requis que le demandeur se soumette à un examen médical. Cependant, une fois devant le tribunal administratif, l'organisme public a demandé que le demandeur se soumette à un tel examen, ce qu'il a refusé de faire. Appelée à se prononcer sur cette demande, la Commission des affaires sociales ordonna au demandeur de se soumettre à l'examen médical.

En révision judiciaire, la Cour supérieure a statué que la Commission des affaires sociales n'avait pas le pouvoir de rendre une telle ordonnance, d'où sa nullité. À propos de l'importance d'exercer ses droits en temps opportun, la Cour a jugé que:

Pour répondre à cet argument, il suffit de souligner l'existence du droit du Service, en vertu de [...] de faire examiner M. Juteau par un médecin choisi par le Service. Lorsque le Service exerce ce droit en temps utile, il n'est pas privé de son droit de faire sa preuve médicale.

[...] la situation dans laquelle se trouve le Service se trouve directement attribuable à sa décision d'attendre de juillet 1983 jusqu'en janvier 1986 avant d'exiger un examen médical [...].

L'organisme public partie à un litige devant un tribunal administratif n'est pas toujours le seul qui puisse s'opposer à la requête de l'administré. Par exemple, les litiges devant la Commission des lésions professionnelles concernent souvent une requête d'un travail-

8. *Juteau c. C.A.S.*, [1987] R.J.Q. 1610 à 1619 (C.S.).

leur qui peut être contestée par son employeur. Dans quelle mesure une telle pluralité de parties peut-elle influencer sur le rôle de l'organisme public et de son avocat?

Si on s'arrête à l'exemple de la Commission de la santé et de la sécurité du travail, la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* accorde à cet organisme la possibilité d'intervenir à un débat devant la Commission des lésions professionnelles:

429.16 La Commission peut intervenir devant la Commission des lésions professionnelles à tout moment jusqu'à la fin de l'enquête et de l'audition.

Historiquement, la Commission de la santé et de la sécurité du travail est ainsi intervenue devant la Commission des lésions professionnelles tant pour expliquer sa décision que pour interagir quant à la preuve qui est alors administrée, ce tribunal administratif tenant des audiences de nouveau. Il me semble que l'extrait suivant des notes du juge Tyndale, de la Cour d'appel, dans l'affaire *Brière c. Laberge*⁹, résume de façon appropriée le motif sous-jacent à une telle intervention:

[...] As the trial judge pointed out, it is the duty of the Commission to see that work *get what they deserve and no less – but also no more.*

Employers are entitled to take part in the proceedings, but they often do not; in this case the employer did not. *In a sense, there is always another interested party – the public, represented by the Commission* [...] (nos italiques)

Malgré ces principes, qui me semblent clairs, deux décisions récentes de la Commission des lésions professionnelles remettent sérieusement en question l'étendue de l'intérêt pour agir de la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

Dans l'affaire *Castonguay c. St-Bruno Nissan et CSST-Yamaska et SAAQ*¹⁰, le président de la Commission des lésions professionnelles s'interroge, sans décider de la question, sur le rôle véritable de la Commission de la santé et de la sécurité du travail lorsqu'elle intervient devant ce tribunal administratif. Ses commentaires à cet égard sont ainsi:

9. [1985] R.D.J. 599, 605.

10. [2000] C.L.P. 540.

28. [...] La CSST est un organisme public, créé par la loi, dont les fonctionnaires *sont assujettis à une obligation d'impartialité* lorsqu'ils exercent leur mission de service public «d'aider à administrer la loi».

29. L'article 429.16 de la loi prévoit que la CSST peut intervenir de plein droit devant la Commission [...] *il n'est pas clair pour le soussigné que cette disposition, qui habilite la CSST à agir à titre d'intervenante dans l'intérêt public, doit être interprétée comme écartant momentanément l'obligation imposée à la CSST d'agir impartialement à l'égard de sa clientèle, composée à la fois de travailleurs et d'employeurs. Il n'est pas clair non plus que cet article autorise la CSST à intervenir agressivement* comme un acteur privé et qu'il lui confère le statut de partie aux fins de l'article 429.43 de la loi. À cet égard, le soussigné réfère aux principes énoncés par la Cour suprême du Canada dans *NorthWestern Utilities* [...] *Ne devrait-elle pas, dans ce cas se limiter à jouer un rôle purement informatif ou de type «ami de la Cour»?* (nos italiques)

Selon ces réflexions du président de la Commission des lésions professionnelles, il semblerait que l'impartialité qui doit guider les actions d'un organisme administratif aurait pour effet de limiter sérieusement la capacité d'agir, en matière de preuve, de la Commission de la santé et de la sécurité du travail devant un tribunal administratif.

Ces réflexions du président de la Commission des lésions professionnelles reviendront dans l'affaire *Occhialini c. Usines Giant inc. et CSST-Montréal*¹¹, où la commissaire a soulevé d'office cette question de l'intérêt d'agir de la Commission de la santé et de la sécurité du travail. Cet organisme public voulait verser au dossier de la Commission des lésions professionnelles une contre-expertise pour faire suite à un rapport médical nouvellement déposé par le demandeur. Dans une étape précédente, la Commission des lésions professionnelles avait, à la demande de la Commission de la santé et de la sécurité du travail, remis une audience afin de permettre à celle-ci d'obtenir une contre-expertise. C'est donc ce rapport que l'organisme public voulait introduire au dossier de la Commission des lésions professionnelles. La commissaire a décidé de refuser le dépôt de ce document. Encore une fois, la notion d'impartialité semble poser des difficultés:

67. *La CSST a un devoir d'impartialité qui l'oblige à agir avec équité envers ses administrés, selon l'admission même des deux procureurs ayant soumis leurs représentations ici. Elle aura, sans aucun doute, à rendre d'autres décisions dans le dossier de monsieur Occhialini; elle*

11. [2000] C.L.P. 1034.

disposait de tout le pouvoir requis, avant de rendre ses décisions de première instance et de révision, pour obtenir l'opinion de médecins [...]

68. *Ce n'est donc pas parce que le travailleur soumet une nouvelle preuve médicale devant elle pour venir défendre son intérêt privé et personnel, que la CSST possède pour autant le droit de répliquer par une nouvelle expertise médicale. [...]*

72. La Commission des lésions professionnelles estime plutôt que dans le présent cas, *rien ne justifie une participation aussi active de la CSST, qui s'est ainsi investi à tort du rôle de la partie intéressée, ce qu'elle n'avait pas à faire et ce qu'elle ne peut pas faire, sans risquer de jeter le discrédit sur l'impartialité de sa démarche. Elle s'est comportée en adversaire du travailleur pour venir ajouter un poids de plus à la propre décision qu'elle avait rendue, ce qui était, en l'espèce, inutile et dangereux pour l'image même qu'elle doit dégager comme organisme décideur en matière de lésions professionnelles.*

73. La Commission des lésions professionnelles estime donc qu'elle doit refuser le dépôt du rapport d'expertise [...], commandé par le contentieux de la CSST, *parce que le dépôt de cette preuve déconsidère l'image d'impartialité qui doit se dégager de toute démarche de la CSST quand elle agit à titre de partie intervenante dans un dossier devant la Commission des lésions professionnelles. (nos italiques)*

Cette décision me laisse perplexe à maints égards. Qu'en est-il du devoir d'un organisme public de faire en sorte que les citoyens n'obtiennent que ce à quoi ils ont droit, sans rien de moins certes, mais également sans rien de plus. Est-ce à dire que le rôle de payeur dont un organisme public est investi ne lui confère pas un intérêt direct et immédiat? L'obligation d'impartialité qui prévaut en matière de justice administrative a-t-elle pour effet d'empêcher un organisme public de réagir à une preuve nouvelle?

L'étendue réelle du concept d'impartialité n'est certes pas facile à cerner. Toutefois, je ne crois pas que le devoir d'impartialité se transpose en une capacité d'agir limitée:

[...] En théorie, bien que cette conception soit, à première vue, difficilement admissible, l'objectivité et l'impartialité de la C.S.S.T. ne sont pas atteintes si elle «défend» ses décisions. [...] ¹²

Un jugement récent de la Cour d'appel vient clarifier l'étendue du rôle d'un organisme public qui verse des prestations. Il s'agit d'une

12. *Duval c. C.A.L.P.* [1989] R.J.Q.1238, 1242 (C.S.).

décision rendue le 26 octobre 2001 dans l'affaire *McKenna c. CLP et CSST et un autre*¹³, où la Cour d'appel a été appelée à discuter de l'intérêt pour agir de la Commission des lésions professionnelles et de la Commission de la santé et de la sécurité du travail. C'est le juge Baudouin qui a rédigé les motifs de cette décision, auxquels souscrivent ses collègues Rousseau-Houle et Robert.

Je souligne d'abord un *obiter dictum* intéressant pour ceux qui croient à la règle que toute preuve nouvelle doit être accompagnée de la possibilité de faire une contre-preuve. En effet, l'appelant voulait ajouter au dossier de la Cour d'appel une déclaration assermentée tentant d'établir certains faits, ce à quoi la Commission de la santé et de la sécurité du travail s'opposait énergiquement. La Cour s'exprimera ainsi concernant cette demande:

[27] Nous avons décidé, après délibéré, de maintenir l'objection et de rejeter cet affidavit du dossier. D'une part, en effet, cette preuve n'était que du oui-dire. *D'autre part, il aurait fallu donner à la CSST la possibilité de déposer une preuve contraire, ce qui aurait pu être fait en première instance, mais ne l'a pas été. [...]* (nos italiques)

Mais, plus fondamentalement, la Cour d'appel se prononce alors sur l'étendue de l'intérêt pour agir en justice de la Commission de la santé et de la sécurité du travail. Pour décider de cette question controversée, le juge Baudouin examinera les multiples facettes des responsabilités qui incombent à cet organisme public:

[42] *Je suis d'avis que la CSST a le locus standi* devant les tribunaux judiciaires, non seulement pour défendre sa compétence lorsque celle-ci est attaquée, mais aussi *pour intervenir sur le fond du litige*, lorsqu'il s'agit de décider de l'interprétation à donner à la Loi dont elle est chargée de l'application, et ce pour les raisons suivantes.

[43] Tout d'abord, la CSST, à la différence de la CLP [...] n'a pas qu'une seule et unique fonction d'adjudication. Elle a beaucoup d'autres rôles, entre autres, d'élaborer des politiques en matière de santé et sécurité du travail. [...] Elle a, entre autres, la *responsabilité de voir au financement* du régime d'indemnisation (art. 281). En outre, *elle gère et administre les fonds* requis pour assurer le versement des indemnités prévues par la loi. *Elle n'est donc pas dans la situation d'un organisme administratif dont le seul et unique rôle est adjudicatif, mais plutôt [...], «...un administrateur chargé de la perception et de la gestion de certains fonds qui lui sont confiés à des fins définies par la loi, ceci dans l'intérêt public...»* [...] (nos italiques)

13. REJB 2001-26353.

Cette décision, quoiqu'elle porte plus spécifiquement sur l'intérêt d'agir de la Commission de la santé et de la sécurité du travail lorsqu'elle plaide devant un tribunal judiciaire, est néanmoins pertinente à maints égards.

Premièrement, la Cour d'appel fait grand état des multiples fonctions de la CSST, dont son statut d'administrateur public, gestionnaire de fonds, ce qui en fait un acteur très différent de la Commission des lésions professionnelles, qui est un organisme purement adjudicatif. La description fouillée du contexte particulier d'un organisme telle la Commission de la santé et de la sécurité du travail permet de croire que cette décision unanime prévaudra sur la décision *Lafontaine c. C.A.L.P.* rendue aussi par la Cour d'appel en 1994, où les juges majoritaires avaient estimé que le rôle de la Commission de la santé et de la sécurité du travail devant un tribunal judiciaire était plus limité, sans toutefois vraiment analyser en quoi consistait la mission de cet organisme public et dans quel contexte elle se situait¹⁴.

Secondement, la Cour d'appel affirme de façon catégorique que l'article 429.16 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* fait de la Commission de la santé et de la sécurité du travail **une partie à part entière**:

[46] Ensuite, l'article 429.16 de la Loi confère clairement à la CSST non pas un rôle de simple intervenante, mais bien celui d'une véritable partie aux contestations: [...]

Or, il me semble qu'une **partie à part entière** doit pouvoir répliquer à la preuve nouvellement introduite dans le cours d'un processus décisionnel dit de nouveau.

Troisièmement, la Cour d'appel estime que l'intervention de la Commission de la santé et de la sécurité du travail est d'autant plus importante que l'employeur ne participe pas au débat:

[47] J'ajouterais que, dans le présent dossier, l'intervention de la CSST pouvait être d'autant plus importante que l'employeur, lui, s'était finalement désisté de ses procédures et donc que le présent débat se serait fait *ex parte*.

Cela va dans le sens contraire de la décision rendue par la Commission des lésions professionnelles dans l'affaire *Occhialini*, selon

14. [1994] R.J.Q. 1523 à 1534.

laquelle cela n'avait en somme aucune importance. À la lecture attentive des notes du juge Baudouin, il semble que la Commission de la santé et de la sécurité du travail conserverait un rôle important même si l'employeur participe aux débats. En effet, je ne vois pas en quoi la présence d'une troisième partie viendrait atténuer les devoirs qui s'imposent à un organisme public compte tenu, notamment, de son rôle de gestionnaire de fonds publics.

Enfin, et surtout, la décision de la Cour d'appel précise le caractère particulier du rôle d'un organisme public qui agit devant un tribunal administratif. Il se rapproche davantage de celui d'un procureur de la Couronne *dont le premier devoir reste à la justice et qui doit constamment rester neutre et impartial*. Le juge Baudouin s'exprime ainsi à cet égard:

[48] Toutefois, il est bien évident que la CSST, face au pouvoir d'intervention que lui donne le législateur, *doit faire preuve d'une grande réserve et de retenue, de façon à ne pas être perçue comme un adversaire constant et systématique de la partie qui a perdu sa cause devant la juridiction administrative. Elle doit donc faire abstraction de toute partialité. Elle est, finalement, et toutes proportions gardées, un peu dans la même situation qu'un procureur de la Couronne dans une cause pénale dont le premier devoir reste à la justice et qui doit constamment rester neutre et impartial*. De toute façon, et si besoin est, les tribunaux judiciaires qui dirigent les débats sont là pour lui rappeler son véritable rôle et ses devoirs. (nos italiques)

J'estime que cette analogie devrait permettre de replacer dans son juste contexte l'obligation d'agir avec impartialité prévue à l'article 9 de la *Loi sur la justice administrative* ou encore à l'article 5 de la *Loi sur la fonction publique*.

Le procureur de la Couronne est également astreint à une obligation d'impartialité, ce qui a certes des effets considérables sur la façon dont il doit exercer son rôle. Cela n'est pas pour autant incompatible avec une implication vigoureuse dans le cadre d'un débat de type contradictoire. Dans l'affaire *Procureur général du Québec c. Proulx*¹⁵, le juge LeBel, alors à la Cour d'appel, illustre bien que l'impartialité qui encadre l'action d'un procureur de la Couronne n'a pas pour effet de lui interdire une implication agressive en matière de preuve:

[...] *Il doit conserver à l'esprit l'objectif de sa fonction, qui est d'assurer la préservation de l'ordre public [...]*

15. REJB 1999-10864.

La procédure pénale ne saurait être entamée à la légère, [...]. La Cour suprême du Canada soulignait ainsi ce principe dans *Boucher c. R.*:

La situation qu'occupe l'avocat de la Couronne n'est pas celle de l'avocat en matière civile. Ses fonctions sont quasi-judiciaires. Il ne doit pas tant chercher à obtenir un verdict de culpabilité qu'à assister le juge et le jury pour que la justice la plus complète soit rendue. *La modération et l'impartialité doivent toujours être les caractéristiques de sa conduite* devant le tribunal. Il aura en effet honnêtement rempli son devoir et sera à l'épreuve de tout reproche si, *mettant de côté tout appel aux passions*, d'une façon digne qui convient à son rôle, il expose la preuve au jury sans aller au-delà de ce qu'elle a révélé. [...]

Plus récemment, la Cour suprême du Canada rappelait cette exigence d'objectivité. Cette dernière devait toutefois être appréciée dans le *contexte d'un débat contradictoire qui autorise le substitut à utiliser toutes les ressources de sa connaissance du droit et, le cas échéant, de l'art oratoire*, lorsqu'il plaide devant le tribunal:

Néanmoins, bien qu'il ne fasse aucun doute que le ministère exerce une fonction spéciale qui est d'assurer que justice soit rendue, et qu'il ne peut adopter une attitude purement contradictoire à l'égard de la défense [...], *le processus contradictoire est bel et bien reconnu comme étant un élément important de notre système judiciaire et accepté comme moyen de recherche de la vérité: [...]. On ne devrait pas non plus présumer que le ministère public ne peut pas se comporter en rude adversaire dans le déroulement de ce processus contradictoire. À cet égard, il est à la fois permis et souhaitable qu'il s'engage vigoureusement et au mieux de ses habiletés dans la poursuite d'un but légitime.* [...] ¹⁶ (nos italiques)

Le passage suivant du livre *La Couronne en droit canadien* va dans le même sens:

Idéalement, le poursuivant *doit être neutre*. «Il convient d'affirmer clairement que dans notre système juridique, une poursuite criminelle n'est pas un concours entre individus, ni entre la Couronne qui cherche à obtenir la condamnation de l'accusé et l'accusé qui cherche à obtenir l'acquittement; *il s'agit d'une enquête qui devrait être menée sans émotion ni hostilité de la part du poursuivant, dans le seul but de faire triompher la vérité.*» ¹⁷ (nos italiques)

16. Extrait des notes du juge LeBel, alors dissident, dans la décision rendue par la Cour d'appel en 1999 dans l'affaire *Procureur général du Québec c. Proulx*, REJB 1999-10864. Cette décision a été renversée par la Cour suprême en 2001: REJB 2001-26159.

17. Ministère de la Justice du Canada, *La Couronne en droit canadien*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1992, p. 622.

Je crois ainsi que, dans le déroulement d'une audience quasi judiciaire, l'avocat qui représente un organisme public peut être *un rude adversaire*, qu'il peut s'engager *vigoureusement* dans le débat puisque le processus contradictoire *est accepté comme moyen de recherche de la vérité*. Le fait qu'un organisme public doive agir avec impartialité ne signifie en rien qu'il doive se limiter à un rôle d'ami de la Cour lorsqu'il agit devant un tribunal administratif.

La recherche de la vérité se concilie mal avec la décision de la Commission des lésions professionnelles dans l'affaire *Occhialini*, qui a plutôt pour effet de priver l'organisme public des moyens requis pour exercer son rôle. À la lumière de la décision de la Cour d'appel dans l'affaire *McKenna*, je suis porté à croire que cette décision ne devrait pas avoir un impact important.

Conclusion

Il coulera encore beaucoup d'encre avant que le débat portant sur les limites du pouvoir d'intervention de l'avocat qui représente un organisme public devant un tribunal administratif soit clos. Toutefois, il me semble manifeste que les règles de conduite qui s'appliquent à notre action nous distinguent de l'avocat qui représente une partie privée. Au-delà du Code de déontologie des avocats, qui nous est commun, l'obligation d'impartialité de l'avocat qui représente un organisme public comporte des exigences supplémentaires.

Il ne faut pas oublier que le contexte de l'avocat qui représente un organisme public se situe souvent dans la sphère du droit social, où le refus d'une demande de prestations a souvent des effets importants sur la vie du demandeur et de sa famille. Les statistiques des tribunaux administratifs nous enseignent d'ailleurs une réalité évidente, à savoir qu'aucun organisme public ne peut prétendre avoir toujours raison. Dans ce contexte, agir avec impartialité, au-delà des émotions et de l'hostilité, présente un avantage indéniable: nous serons ainsi mieux en mesure d'identifier les demandes qui méritent d'être acceptées.

