

RÉVISION ADMINISTRATIVE
DÉLAI RAISONNABLE

Voir pages 515-516

LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS AU CANADA

Procédure et preuve

Yves Ouellette

Avocat et professeur
à la Faculté de droit
de l'Université de Montréal

1997



Les Éditions Thémis

law
BHJ1034

Paragraphe 2.

Le délai

Il peut arriver que la loi impose un délai limitant l'exercice du réexamen. Le calcul du délai pourrait alors causer un problème, compte tenu du fait qu'une décision peut être considérée comme « rendue », et ayant une existence légale, même si elle n'est pas encore notifiée¹⁷⁵. Comme dans le cas du délai d'appel, le point de départ du calcul posera un problème d'interprétation de chaque texte. Lorsque la loi a exigé la notification, il nous semble que le délai devrait généralement courir à partir de la notification¹⁷⁶. Au Québec, le Tribunal des droits de la personne est habilité par la loi à réviser, dans certains cas, toutes ses décisions tant qu'elle n'ont pas été exécutées ou portées en appel¹⁷⁷. Le Tribunal administratif du Québec constitué par *la Loi sur la justice administrative* peut recevoir des recours en révision logés « dans un délai raisonnable »¹⁷⁸.

Mais la plupart du temps, la loi n'impose pas de limite de temps pour procéder au réexamen. Il résultera de ce silence certaines conséquences pratiques.

Premièrement, un règlement de procédure qui prétendrait imposer un tel délai serait probablement *ultra vires*, comme ayant pour effet de modifier la loi ou de restreindre un droit accordé sans restriction par la loi¹⁷⁹, à moins que la loi ne délègue le pouvoir d'imposer un tel délai par règlement.

Deuxièmement, un organisme qui prendrait sur lui d'adopter une politique rigide d'imposer systématiquement un délai fixe (par exemple

¹⁷⁵ *Supra*, Chapitre I, p. 402.

¹⁷⁶ *Supra*, Chapitre I, p. 404.

¹⁷⁷ *Charte des droits et libertés de la personne*, précitée, note 1, art. 127 et *Rondeau c. Syndicat des employées et employés du Centre de services sociaux du Montréal métropolitain*, D.T.E. 95T-983 (Tribunal des droits de la personne).

¹⁷⁸ *Loi sur la justice administrative*, précitée, note 32, art. 155.

¹⁷⁹ *In re Hotel and Restaurant Employees' Union, local 28*, (1954) 11 W.W.R. 11, 18 (B.C.S.C.); *Alvarez c. Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration*, [1979] 1 C.F. 149 (C.A.).

60 jours), sans égard à toutes les circonstances, se tromperait aussi lourdement, car il limiterait ainsi arbitrairement sa propre compétence de réexamen et, se faisant, modifierait aussi la loi¹⁸⁰. On relève d'ailleurs des cas où, en l'absence de délai imposé par la loi, le réexamen a été exercé plus de cinq ans après la notification de la décision initiale¹⁸¹.

Il ne faudrait pas en conclure que le réexamen peut s'exercer dans un délai abusif, compte tenu des circonstances particulières de chaque affaire. Il s'agit alors d'une question d'interprétation, où il faut tenir compte du contexte et de la finalité de la loi, de la nature des enjeux, de la cause du retard ou du fait que la loi ait pu envisager un processus décisionnel rapide¹⁸².

Même lorsque la loi permet expressément le réexamen et ce, sans limite de temps, elle n'a certes pas envisagé la possibilité de présenter un nombre illimité de demandes de réexamen, mais a voulu que ce mécanisme soit exercé raisonnablement¹⁸³. Dans le cas particulier des commissions et organismes intervenant en matière de relations de travail, il faut généralement privilégier les solutions qui visent à terminer rapidement les conflits de travail, plutôt que celles qui les entretiennent. L'énoncé du juge en chef McRuer, déclarant qu'une fois une première demande de réexamen régulièrement présentée a été rejetée, aucune de-

¹⁸⁰ *Fey c. United Stone and Allied Products Workers of America*, (1961) 30 D.L.R. (2d) 759 (Sask. Q.B.); *Deneault Ltée c. Syndicat national des employés de l'alimentation en gros (C.S.N.)*, [1967] R.D.T. 82 (Commission des relations de travail du Québec); *Aide sociale — 19*, [1989] C.A.S. 450; *Compagnie Montreal Trust c. René*, J.E. 90-166 (C.S.); *Sauveteurs et victimes d'actes criminels — 31*, [1992] C.A.S. 707. Mais voir aussi *Société de droit d'intérêt public c. Commission canadienne des transports*, précité, note 8; *Fortin et Externat Sacré-coeur de Rosemère*, [1993] C.A.L.P. 190; *Thibeault et Dyne-A-Pak Inc.*, précité, note 168.

¹⁸¹ *R. c. Workmen's Compensation Board, ex parte Chenoweth*, précité, note 134.

¹⁸² *Lugano c. Ministre de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration*, précité, note 69, 608.

¹⁸³ *Labour Relations Board of Saskatchewan c. The Queen on the Relation of F.W. Woolworth Company*, précité, note 160.

mande supplémentaire ne devrait être acceptée sauf dans des circonstances exceptionnelles, pourrait être la règle d'or¹⁸⁴.

Dans les autres cas, il faut rappeler qu'un organisme administratif qui agit après audience dispose, en vertu du droit commun ou de la loi, de la compétence nécessaire pour contrôler et prévenir les abus de procédures, ce qui lui permet au besoin de refuser d'exercer le réexamen. Par exemple, lorsque les demandes sont clairement dépourvues de mérite et qu'elles sont présentées avec un retard abusif, ou à multiples reprises, alors qu'il n'y a pas de nouvelle preuve à présenter de nature à justifier une modification de la décision¹⁸⁵, l'organisme peut exercer cette compétence.

Lorsque la loi accorde le droit de loger un appel, une demande de réexamen présentée après l'expiration du délai d'appel pourra sembler suspecte et avoir l'apparence d'un appel déguisé, mais il s'agit d'une question de fait. L'objectif est-il de débattre une seconde fois la même affaire avec les mêmes arguments et la même preuve que lors de la procédure initiale, ou s'agit-il de présenter des moyens nouveaux? S'agit-il d'un organisme doté d'une compétence régulatoire très large, ou d'un organisme d'ajudication sans pouvoir discrétionnaire¹⁸⁶?

L'imposition par la loi d'un délai limitant l'exercice du réexamen vise à concilier les impératifs de justice et de respect du principe de légalité avec ceux de la stabilité de l'ordonnement juridique et des intérêts des particuliers. Mais, lorsque le législateur limite les cas d'ouverture au réexamen à trois motifs, dont le « vice de fond ou de procédure de nature à invalider la décision », lorsqu'il y ajoute la règle du « délai raisonnable » et caractérise en plus le réexamen comme un recours¹⁸⁷, l'opération cesse d'être un mécanisme interne d'auto-contrôle, mais prend les apparences d'un succédané du recours de droit commun en surveillance judiciaire; c'est une invitation aux plaideurs et aux mem-

¹⁸⁴ *R. c. Ontario Labour Relations Board, ex parte Taylor*, [1964] 1 O.R. 173, 192 (H.C.J.); *Sauveteurs et victimes d'actes criminels* — 29, [1988] C.A.S. 332; *Arcand et Commission scolaire des Laurentides*, [1994] C.A.L.P. 57.

¹⁸⁵ *Sawatsky c. Norris*, précité, note 55.

¹⁸⁶ *Société de droit d'intérêt public c. Commission canadienne des transports*, précité, note 109.

¹⁸⁷ *Loi sur la justice administrative*, précitée, note 32, art. 154 et 155.

bres des organismes administratifs à prendre pour modèle certaines règles concernant la révision judiciaire.

Paragraphe 3.

La coexistence du réexamen avec les recours en surveillance judiciaire et l'appel

Le réexamen permet généralement un contrôle plus étendu et plus efficace des erreurs que la révision judiciaire et il est sans doute plus simple et plus avantageux que l'appel.

En droit judiciaire, le droit commun permet la cohabitation de la rétractation et de l'appel, en ce sens qu'il n'est pas nécessaire de recourir à l'appel pour faire révoquer une ordonnance considérée comme annulable, une cour pouvant, en vertu de sa juridiction inhérente, rétracter une ordonnance rendue par défaut¹⁸⁸.

Mais en droit administratif, la coexistence du réexamen et de l'appel est problématique, car le domaine du réexamen est plus large que celui de la rétractation de jugement. N'a-t-on pas affirmé que l'appel est « le recours tout indiqué au cas d'erreur de droit »¹⁸⁹? Peut-on recourir indifféremment en certains cas au réexamen ou à l'appel? Faut-il d'abord épuiser le réexamen? La demande de réexamen a-t-elle alors pour effet d'interrompre le délai d'appel? La réponse à ces problèmes pratiques dépend évidemment de l'interprétation des textes et de la conception que l'on se fait de la finalité du réexamen, procédure *sui generis* distincte de l'appel.

Il peut arriver que la loi ne permette pas le réexamen d'une décision portée en appel¹⁹⁰. Mais, si la loi est muette sur ce point et envisage donc la coexistence sans restriction du réexamen et de l'appel, elle a voulu que les deux recours ne soient pas mutuellement exclusifs. Le législateur a estimé alors d'intérêt public qu'une même décision puisse faire l'objet

¹⁸⁸ *Craig c. Kanssen*, précité, note 68.

¹⁸⁹ *François Nolin Ltée c. Commission des relations de travail du Québec*, précité, note 113, 171 (j. Pigeon).

¹⁹⁰ *Loi sur l'assurance-récolte*, L.R.Q., c. A-30, art. 12; *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12, art. 127 et 128.