

LE REEXAMEN DE DÉCISION
PP. 473 - 498

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
ALTI024

inclure celui d'écartier ou de modifier des règles aussi fondamentales que celles de la justice naturelle²⁰.

Il faut se garder aussi de confondre les règlements de procédure d'un tribunal administratif avec les guides ou directives internes émanant de la direction du tribunal et qui, comme leur nom l'indique, n'ont aucune-ment force de loi et ne sont pas justiciables²¹.

Sous-section 3.

La common law

Si les règles relatives aux recours logés devant les tribunaux administratifs prennent leur source dans la loi, et peuvent donc varier d'un organisme à l'autre, celles concernant l'audience, sa phase préparatoire et sa tenue, sont largement d'origine jurisprudentielle, à l'image du droit administratif canadien : c'est un droit de juges, dont le rôle créateur est fondamental dans l'évolution du droit des tribunaux administratifs et qui offre l'avantage de la flexibilité et du pragmatisme. Même les textes législatifs, toujours très importants, ne sont souvent que des formulations ou des interprétations de règles de common law.

Dans un arrêt récent²², madame la juge L'Heureux-Dubé a fait état des nombreuses autorités établissant le rôle historique et essentiel de la common law comme source du droit administratif partout au Canada et dont les règles ne sont pas écartées par les lois qui n'en parlent pas. Cette contribution est particulièrement riche dans le cas particulier de la procédure quasi judiciaire.

Dès la création des premiers tribunaux spécialisés au début du siècle au Royaume-Uni, c'est le pouvoir judiciaire qui a formulé le principe fondamental de l'autonomie de la procédure quasi judiciaire par rapport

²⁰ *R. c. Tribunal of Appeal Under the Housing Act, 1919*, [1920] 3 K.B. 334, 342; *McKerr c. Armagh Coroner*, précité, note 16; *Joplin c. Chief Constable of City of Vancouver*, (1983) 144 D.L.R. 285 (B.C.S.C.).

²¹ *Re Millward and Public Service Commission*, (1975) 49 D.L.R. (3d) 295, 305 (C.F.).

²² 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, précité, note 9, 613 (j. L'Heureux-Dubé).

au modèle judiciaire²³ dans le respect des principes de justice naturelle. C'est aussi la jurisprudence qui a mis à la mode le terme « quasi judiciaire », maintenant profondément enraciné dans le droit depuis plus d'un siècle²⁴ pour désigner des décisions rendues par des autorités administratives mais qui doivent être prises selon un processus conforme aux principes de justice naturelle. C'est également la jurisprudence qui a précisé le contenu de la règle *audi alteram partem* et les ingrédients d'une « audience véritable » et équitable. La construction est impressionnante; elle permet par sa flexibilité de tenir compte du particularisme de chaque tribunal administratif et révèle que les cours de justice s'acquittent bien de leur mission d'équilibrer les intérêts publics et privés, les contrôles *a posteriori* étant généralement préférables à la détermination préalable de normes écrites de portée universelle.

Ces règles jurisprudentielles ne peuvent être abrogées que par un texte de loi exprès ou nettement implicite en ce sens²⁵. La cohabitation moderne de règles de procédure d'origine législative et jurisprudentielle soulève alors des problèmes d'interprétation et de méthodologie²⁶.

Sous-section 4.

Les pratiques d'un tribunal

Pour ajouter à la confusion ou à une impression de désordre général, il faut mentionner les pratiques de chaque tribunal, qui peuvent varier d'un organe à l'autre, mais qui ne sont souvent connues que de quelques initiés ou d'un barreau spécialisé. Ces pratiques forment souvent un pont entre la règle écrite et la réalité.

²³ *Infra*, Chapitre I, Section 4, Sous-section 1.

²⁴ *Mersey Docks and Harbour Board Trustees c. Gibbs*, [1861-73] All E.R. 397 (H.L., 1866).

²⁵ *Kane c. Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique*, [1980] 1 R.C.S. 1105, 1113 (J. Dickson), (1980) 31 N.R. 214 (C.S.C.).

²⁶ Voir la Section 3 du présent chapitre.

On a considéré que la tradition jouait un certain rôle au Canada comme source de droit²⁷ mais qu'elle n'était que rarement²⁸ invoquée ou prise en compte par les cours de justice.

La jurisprudence moderne reconnaît maintenant que les règles de la justice naturelle doivent tenir compte de chaque contexte et des contraintes institutionnelles auxquelles les tribunaux administratifs sont soumis²⁹. Cette doctrine de la flexibilité a amené les cours à accorder de l'importance aux pratiques des tribunaux administratifs comme élément d'interprétation, notamment en cas de plainte de partialité structurelle, et à analyser ces allégations en tenant compte du contexte opérationnel d'un tribunal³⁰. Dans cet esprit, on peut croire que la pratique d'un tribunal est vouée à tenir plus de place pour découvrir ses politiques institutionnelles et lignes de conduite en cas de contestation de la légalité de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire³¹, d'allégation de violation des règles de l'équité procédurale, d'ingérence ou de dirigisme inhabituel des membres instructeurs dans le déroulement d'une audience.

La doctrine des « attentes légitimes », reçue au Canada mais limitée au domaine de la procédure, pourrait aussi être invoquée par le

²⁷ Voir aussi Gérald A. BEAUDOIN, « Le rôle de la pratique dans la formation du droit public », (1983-84) 14 *R.D.U.S.* 375; *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673, 701 et 702 (j. Le Dain).

²⁸ *Phileo Corporation c. R.C.A. Victor Corporation*, [1967] 1 Ex. C.R. 450; *Bawolak c. Exroy Resources Ltd.*, J.E. 92-1585 (C.A.); *Aurchem Exploration Ltd. c. Canada*, (1993) 7 Admin. L.R. (2d) 168 (C.F.); *McCarthy c. Nova Scotia (Provincial Medical Board, Discipline Committee)*, (1994) 111 D.L.R. (4th) 273 (N.S.S.C.).

²⁹ *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282, 323 (j. Gonthier).

³⁰ *Katz c. Vancouver Stock Exchange*, (1996) 128 D.L.R. (4th) 424 (B.C.C.A.), confirmé par [1996] 10 W.W.R. 305 (C.S.C.); *Canadien Pacifique Limitée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3, 67 (j. Sopinka). Voir aussi *Mohammad Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 2 C.F. 363 (C.A.F.); *Glengarry Memorial Hospital c. Ontario (Pay Equity Hearings Tribunal)*, (1994) 110 D.L.R. (4th) 260 (Ont. Div. Ct.).

³¹ *Re Metropolitan Board of Police Commissioners and Metropolitan Toronto Police Association*, (1977) 74 D.L.R. (3d) 465, 467 (Ont. Div. Ct.); *Canada (Attorney General) c. Bernard*, (1996) 36 Admin. L.R. 233 (C.F.).

turelle.
si judi-
is plus
s admi-
ne aux
qui a
édients
mpres-
arisme
justice
et pri-
s à la

par un
itation
entielle

énéral,
varier
elques
n pont

II E.R.

ombie-
R. 214

plaideur³². On considère que l'attente légitime peut découler soit d'un engagement ou d'une promesse, soit d'une pratique bien établie³³.

Malgré plusieurs commissions d'enquête fédérales, comme la Commission Glassco en 1963, et divers rapports³⁴, on connaît fort mal les pratiques de la mosaïque quasi judiciaire. La regrettée Commission de réforme du droit du Canada a fait effectuer, dans les années 70, des études sur les pratiques d'une dizaine d'agences fédérales. Mais on ignore à peu près tout des pratiques contemporaines des grands tribunaux administratifs, de la mesure par exemple où ils utilisent les audiences génériques, la quasi législation et les énoncés de politique comme solution de rechange à l'adjudication ou pour réduire leur masse contentieuse. Dans un texte important où il s'interrogeait sur la nécessité d'une systématisation des règles de procédure administrative, le professeur Jean Beetz avait affirmé que toute réforme devait être précédée d'études particulières et de monographies sur chacun des organismes, portant non seulement sur les textes les régissant mais aussi sur leur mode d'opération et leurs pratiques³⁵. Ce qui peut être troublant, c'est de voir un législateur s'engager dans des réformes d'envergure en l'absence de telles études du contexte opérationnel, des pratiques et contraintes des organismes visés.

³² *Alliance Québec c. Attorney General of Quebec*, [1990] R.J.Q. 2622 (C.S.); *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525; D.J. MULLAN, « Canada Assistance Plan — Denying Legitimate Expectation a Fair Start? », (1993) 7 *Admin. L.R.* (2d) 269; Geneviève CARTIER, « La théorie des attentes légitimes en droit administratif », (1992) 23 *R.D.U.S.* 75.

³³ *Council of Civil Service Unions c. Minister for the Civil Service*, [1984] 3 All E.R. 935 (H.L.); *Pacific Fishermen's Defence Alliance c. Canada*, [1988] 1 C.F. 498 (C.A.F.).

³⁴ Pour une recension de ces rapports et études, voir Margot PRIEST, « Structure and Accountability of Administrative Agencies », dans *Special Lectures of the Law Society of Upper Canada*, 1992 — *Administrative Law*, Toronto, Carswell, 1993, p. 11.

³⁵ J. BEETZ, *loc. cit.*, note 10, 257.

Chapitre III.

Le réexamen de la décision

Le réexamen ou la révision¹ peut se définir comme l'opération de reconsidération interne d'une décision quasi judiciaire, pouvant conduire à sa révocation, à sa modification ou à son maintien. Le droit canadien en la matière est encore en voie de développement et l'origine judiciaire des règles, et même de la terminologie (rétractation, révision), ne doit pas être sous-estimée. La problématique du réexamen réside largement dans la difficulté pour la jurisprudence de bien faire la distinction entre le jugement d'une cour de justice et la décision quasi judiciaire. On se demande si l'autorité quasi judiciaire dispose d'un tel pouvoir de réexamen, puis on procède à l'étude de la finalité et à l'interprétation des textes attribuant une compétence de réexamen : s'exerce-t-il dans le seul intérêt des parties ou dans l'intérêt conjoint des parties et de l'organisme auteur

¹ Le législateur au Québec utilise quelquefois le terme « réexamen » (*Loi sur le régime de rentes du Québec*, L.R.Q., c. R-9, art. 186 et 187) et tantôt le terme « révision » (*Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, L.R.Q., c. R-15.1, art. 241), soit les termes « révision ou rétractation » (*Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12, art. 128). L'article 74 C.c.Q. utilise aussi le terme « révision » dans le sens d'une reconsidération externe et judiciaire d'une décision d'un fonctionnaire. Voir *Brasseur c. Lavigne*, [1995] R.J.Q. 2183 (C.S.). Il existe sur le pouvoir de réexamen ou de révision en droit administratif quelques études : Robert W. MACAULAY et James L.H. SPRAGUE, *Practice and Procedure Before Administrative Tribunals*, Toronto; Carswell, 1988, p. 27A-1 et suiv.; Jean-Denis GAGNON, « Le recours en révision en droit administratif », (1971) 31 *R. du B.* 182; Michael AKEHURST, « Revocation of Administrative Decisions », (1982) *Public Law* 613; Serge LAFONTAINE et Dominique ROUSSEAU, « Le pouvoir de révision en droit administratif », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1995, p. 209; Gabrièle GANZ, « Estoppel and Res judicata in Administrative Law », (1965) *Public Law* 237; Roderick A. MACDONALD, « Reopenings, Rehearings and Reconsiderations in Administrative Law : *Re Lornex Mining Corporation and Bukwa* » (1979) 17 *Osgoode Hall L.J.* 207.

de la décision? S'agit-il d'un recours autonome, ou d'une question de compétence dans le prolongement du processus décisionnel initial?

La décision quasi judiciaire, comme la décision qualifiée d'administrative, bénéficie de la présomption de validité². Rendue par la puissance publique, sous l'autorité de la loi, elle a force obligatoire, car telle est l'intention implicite du législateur³. On pourrait même dire que la décision quasi judiciaire a l'autorité de la chose décidée, selon une expression qui n'est pas admise en droit canadien⁴, mais qui reflète assez fidèlement la situation.

Mais dans notre droit, l'autorité de la décision quasi judiciaire n'est que provisoire et partielle. Il s'agit d'abord d'une autorité partielle parce qu'elle est empruntée à la loi, alors que l'autorité du jugement d'une cour supérieure est originale et inhérente : comme on l'a déjà exposé, la caractéristique essentielle du jugement est d'être un acte de souveraineté, rendu au nom de Sa Majesté et dont la cour peut forcer l'exécution, alors que la décision quasi judiciaire n'est qu'un acte d'autorité à caractère obligatoire. Tout comme le simple particulier, le tribunal administratif n'a pas les moyens de se faire justice et doit obtenir l'aide des cours de justice pour se faire obéir⁵.

Au surplus, la décision quasi judiciaire n'a qu'une autorité provisoire : elle est assujettie au contrôle des cours supérieures qui peuvent l'annuler pour motif de forme ou d'incompétence.

Ainsi donc, la décision quasi judiciaire, comme l'acte de nature administrative, n'est pas sur un pied d'égalité avec le jugement d'une cour de justice à compétence illimitée⁶. Il ne faut donc pas s'étonner de ce que la décision quasi judiciaire ne bénéficie pas de la même stabilité que le

² *Re International Woodworkers of America, local 1-184 and Sakatchewan Labour Relations Board*, (1970) 7 D.L.R. 464 (Sask. C.A.); *Lodge c. Ministre de l'emploi et de l'Immigration*, [1979] 1 C.F. 775 (C.A.F.); *Ville de Montréal c. Gewurz*, [1956] R.P. 244 (C.S.).

³ *Canada c. Canadian Liberty Net*, [1996] 1 C.F. 787 (C.A.). Voir aussi, *supra*, p. 419.

⁴ *Supra*, p. 421.

⁵ *Supra*, p. 420 et suiv.

⁶ *Procureur général du Québec et Keable c. Procureur général du Canada*, [1979] 1 R.C.S. 218, 248 (j. Pigeon).

jugement, même si elle confère des avantages, crée ou constate des droits et lie l'administration. Les tribunaux administratifs disposent de nos jours, soit en vertu du droit commun, soit en vertu de la loi, d'un pouvoir de reconsidération très large et c'est là une autre caractéristique qui les distingue des cours de justice⁷.

L'étude du domaine du réexamen et de son exercice contribue à faire ressortir la spécificité de la décision quasi judiciaire par rapport au jugement, et celle du tribunal administratif canadien par rapport aux cours de justice.

Section 1.

L'évolution du droit commun

La décision quasi judiciaire est, comme le jugement, en principe irrévocable. Mais ce principe souffre de nombreuses exceptions prévues par la jurisprudence ou par les textes. La tentation était forte de transposer dans le droit de la procédure quasi judiciaire les règles du droit judiciaire concernant la rétractation de jugement. Cette solution se heurte cependant à la doctrine de l'autonomie de la procédure quasi judiciaire. La spécificité des tribunaux administratifs commande des solutions plus flexibles et originales, mais ce n'est que progressivement que la jurisprudence l'a reconnu.

Sous-section 1.

Le fondement du principe du dessaisissement

Selon le droit commun, les jugements sont irrévocables. En vertu de leur juridiction inhérente cependant, les juges peuvent modifier leurs jugements et leurs ordonnances dans deux cas seulement : lorsqu'il y a une erreur accidentelle d'écriture ou si le jugement tel que rédigé ne rend pas compte exactement de ce qui a été décidé⁸. Au Québec, ces règles

⁷ Robert F. REID, *Administrative Law and Practice*, 2^e éd., Toronto, Butterworths, 1978, p. 107.

⁸ *MacCarthy c. Agard*, [1933] 2 K.B. 417; *R. c. Agricultural Land Tribunal (South Eastern Area)*, *ex parte Hooker*, [1951] 2 All E.R. 801; *Paper*

question de
tial?

qualifiée
ndue par la
gatoire, car
e dire que
selon une
flète assez

iaire n'est
ielle parce
d'une cour
osé, la ca-
veraineté,
tion, alors
caractère
ministratif
s cours de

rité provi-
ii peuvent

nature ad-
l'une cour
de ce que
lité que le

katchewan
Lodge c.
A.F.); Ville

Voir aussi,

u Canada,

sont en partie codifiées aux articles 475 et 520 du *Code de procédure civile*. La procédure de rétractation de jugement, prévue aux articles 482 et suivants du Code, permet de faire rétracter un jugement, notamment lorsqu'une partie a été condamnée par défaut de comparaître ou de plaider.

S'agissant des tribunaux administratifs, la règle est que les décisions quasi judiciaires ne peuvent, en principe, être modifiées, sauf lorsque le législateur le permet expressément⁹. Il arrive même que la loi prenne la précaution de préciser que la décision d'une autorité, une fois rendue, est « finale et sans appel », ce qui lui enlève la compétence pour rendre une seconde décision¹⁰.

Il s'est avéré difficile cependant de découvrir dans la jurisprudence le fondement rationnel du principe de l'irrévocabilité de la décision quasi judiciaire. Celle-ci a été longtemps assimilée à un jugement et ce n'est que récemment que la jurisprudence se fonde sur des considérations d'intérêt public ou de politique juridique pour en faire la distinction.

Paragraphe 1.

L'extension aux décisions quasi judiciaires des règles applicables aux jugements des cours de justice

La jurisprudence canadienne a éprouvé de la difficulté à saisir la différence entre une cour de justice et un tribunal administratif ou un arbitre¹¹. Il ne faut donc pas s'étonner de noter un courant jurisprudentiel enraciné assimilant la décision quasi judiciaire au jugement et attribuant

Machinery Ltd. c. J.O. Ross Engineering Corp., [1934] R.C.S. 186; *Steward c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, (1988) 3 C.F. 452 (C.A.).

⁹ *Re 56 Denton Road, Twickenham, Middlesex*, [1952] 2 All. E.R. 799; *Cité de Jonquière c. Munger*, [1964] R.C.S. 45; *Lugano c. Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration*, [1977] 2 C.F. 605 (C.A.); *Chandler c. Alberta Association of Architects*, [1989] 2 R.C.S. 848.

¹⁰ *Violi c. Superintendent of Immigration*, [1965] R.C.S. 232; *Re Lodger's International Ltd. and O'Brien*, (1983) 145 D.L.R. (3d) 293 (N.B.C.A.).

¹¹ *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929.

à la décision quasi judiciaire la fixité propre au jugement. Le droit administratif a mis du temps à s'affranchir du droit judiciaire et en matière de procédure, il était plus facile pour les juges d'appliquer aux organismes des règles déjà connues, les leurs, que d'en créer de nouvelles.

Au XIX^e siècle, la jurisprudence anglaise considérait comme absolument irrévocable une sentence signée d'un arbitre consensuel : l'arbitre étant alors dessaisi, « *functus officio*¹² ». Mais ces arrêts n'expliquent pas les raisons de l'existence de cette règle; dans un arrêt de 1835¹³, celle-ci fut déclarée aussi applicable aux juges de paix.

Il est clair que l'on a d'abord placé sur un pied d'égalité la sentence arbitrale, la décision quasi judiciaire et le jugement. En 1886, le juge Taschereau de la Cour suprême du Canada affirmait qu'il faut s'incliner devant les décisions de l'Administration et leur obéir comme il faut obéir aux ordres des juges¹⁴. Une décision de la Régie des transports du Québec fut qualifiée d'intangible comme représentant la vérité légale¹⁵. Une décision de la Commission municipale du Québec fut considérée comme irrévocable, ayant l'autorité de la « chose jugée »¹⁶. On a même affirmé qu'une sentence arbitrale rendue aux termes du Code du travail est un « jugement »¹⁷.

On a aussi fait reposer le principe de l'irrévocabilité des actes quasi judiciaires sur l'absence de juridiction inhérente des tribunaux administratifs¹⁸ : en l'absence d'une habilitation législative, un organisme

¹² *Brown c. Vawser*, (1804) 102 E.R. 954; *Henfree c. Bromley*, (1805) 102 E.R. 1305; *Ward c. Dean*, (1832) 110 E.R. 87; *Mordue c. Palmer*, (1870) 6 Ch. App. 22.

¹³ *Barons c. Luscombe*, (1835) 111 E.R. 537.

¹⁴ *Tremblay c. Les commissaires d'école-de la paroisse de St-Valentin*, [1886] 12 R.C.S. 546, 562.

¹⁵ *Giroux c. Maheux*, [1947] B.R. 163, 183-184.

¹⁶ *Centre Immaculée-Conception Inc. c. Commission municipale du Québec*, J.E. 88-1343 (C.S.).

¹⁷ *Munger c. Cité de Jonquière*, (1962) B.R. 381, 392; précité, note 9; *Donohue St-Félicien Inc. c. Morency*, [1985] C.S. 684. Voir aussi *Audrain c. Aero Photo Inc.*, (1983) 138 D.L.R. (3d) 177 (C.A. Québec).

¹⁸ Sur la notion de juridiction inhérente des cours, voir Isaac H. JACOB, « The Inherent Jurisdiction of the Court », (1970) 23 *Current Legal*

procédure
articles 482
tamment
de plai-

décisions
orsque le
renne la
ndue, est
ndre une

prudence
ion quasi
ce n'est
érations
ion.

bles aux

sir la dif-
if ou un
rudentiel
tribuant

; *Steward*
C.F. 452

799; *Cité*
la Main-
c. Alberta

Lodger's
C.A.).

administratif n'aurait pas la compétence pour réviser ses décisions finales, sauf pour corriger les erreurs d'écriture¹⁹.

Par contre, dans l'intérêt de la justice, on a reconnu à l'Administration la compétence pour modifier ou retirer des actes qualifiés d'administratifs²⁰. Dans *Chandler c. Alberta Association of Architects*²¹, le juge Sopinka a affirmé que cette règle découlait de l'affaire *In re St-Nazaire Co*²², où il a été considéré qu'un juge de la High Court ne peut réviser son jugement ou celui d'un collègue parce qu'il usurperait alors les pouvoirs de la Cour d'appel. On en a conclu au Canada qu'en l'absence de texte conférant un droit d'appel, un tribunal administratif disposait d'un pouvoir limité pour réviser ses décisions²³.

Dans un contexte de droit administratif où l'on doit privilégier une culture décisionnelle différente et axée sur la flexibilité, ces valeurs formalistes ne sont pas nécessairement appropriées. Même la Cour suprême du Canada donne l'exemple d'une mesure d'accommodement en interprétant ses Règles comme lui permettant d'accepter, en de rares

Problems 23; Keith MASON, « The Inherent Jurisdiction of the Court », (1983) 57 *A.L.J.* 449.

¹⁹ *In re the Natural Gas Utilities Act*, [1947] 2 *W.W.R.* 769, 777 (Alta. C.A.); *Re Scivitarro and Ministry of Human Resources*, (1982) 134 *D.L.R.* (3d) 521 (B.C.S.C.); *Chester c. National Parole Board*, (1989) 37 *Admin. L.R.* 27 (B.C.C.A.), (1989) 48 *C.C.C.* (3d) 506 (B.C.C.A.); *MTD Products Ltd. c. Tariff Board of Canada*, (1987) 8 *F.T.R.* 158, 161; *Longia c. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1990] 3 *C.F.* 288 (C.A.F.), (1991) 44 *Admin. L.R.* 264 (C.A.F.).

²⁰ *L'Académie de musique de Québec c. Payment*, [1936] *R.C.S.* 323; *Re Ombudsman of Ontario and the Queen in Right of Ontario*, (1981) 117 *D.L.R.* (3d) 613 (Ont. C.A.). Voir cependant *R. c. Parliamentary Commissioner for Administration, ex parte Dyer*, [1994] 1 *All E.R.* 375 (Q.B.D.); *Commission de l'Emploi et de l'Immigration du Canada c. MacDonald Tobacco Inc.*, [1981] 1 *R.C.S.* 401; *Alliance Québec c. Attorney General of Quebec*, [1990] *R.J.Q.* 2622 (C.S.); *Chan c. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, (1996) 136 *D.L.R.* (4th) 433, 443 (C.F.).

²¹ *Chandler c. Alberta Association of Architects*, précité, note 9.

²² *In re St-Nazaire Co.*, (1879) 12 *Ch. D.* 88.

²³ *Grillas c. Ministre de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration*, [1972] *R.C.S.* 577, 589 (j. Martland, dissident); *Re Lornex Mining Corporation Ltd. and Bukwa*, (1977) 69 *D.L.R.* (3d) 705 (B.C.S.C.).

occasions, des demandes de réexamen²⁴. L'approche traditionnelle, fondée sur la classification des pouvoirs de l'administration ou sur le mimétisme des règles judiciaires, conduit à des solutions simplistes, dogmatiques²⁵, rigides, peu compatibles avec le pragmatisme qui caractérise notre droit administratif généralement. Ces théories jurisprudentielles traitent de la même façon les décisions illégales et lé-gales; elles ne distinguent pas entre les décisions qui confèrent un avantage à l'administré ou qui constatent des droits, méritant alors un haut niveau de stabilité, et celles qui ne confèrent aucun avantage ou qui imposent une charge²⁶.

Fort heureusement, la jurisprudence évolue rapidement et permet de redélimiter et d'étendre le domaine du pouvoir de réexamen de plein droit, sur la base de considérations de pragmatisme et d'intérêt public.

Paragraphe 2.

Les considérations d'intérêt public et de politique juridique

La bonne administration des affaires publiques, le maintien de la nécessaire confiance du public dans le réseau des tribunaux administratifs et l'intérêt d'économiser l'énergie quasi judiciaire, commandent que certaines décisions bénéficient d'une mesure de stabilité. Mais l'administration quasi judiciaire n'a-t-elle pas droit au repentir et à la liberté de corriger ses erreurs ou de tenir compte de changements de circonstances? L'intérêt des administrés à la sécurité juridique doit-il l'emporter sur la primauté du droit? Une approche du problème fondée sur la recherche d'un équilibre entre les intérêts publics et privés apparaît maintenant plus prometteuse dans la recherche de solutions rationnelles et nuancées à la question du réexamen.

²⁴ *Reekie c. Messervey*, [1990] 1 R.C.S. 219; *Johnson c. The Queen*, [1994] 3 R.C.S. viii; *R. c. Hinse*, (1996) 130 D.L.R. (4th) 54, [1995] 4 R.C.S. 597. Sur un réexamen en vertu des Règles de la Cour fédérale, voir *Jhaji c. Canada*, [1995] 2 C.F. 369; *TNT Canada Inc. c. Canada*, [1995] 2 C.F. 544.

²⁵ R.A. MACDONALD, *loc. cit.*, note 1.

²⁶ Pierre BRINGUIER et Éric GUILLON, « Le pouvoir de retrait des actes administratifs », 34 A.J.D.A. 1978, p. 300.

ions fina-

connu à
tes quali-
iation of
oulait de
le la High
arce qu'il
du au Ca-
n tribunal
sions²³.

égier une
leurs for-
suprême
en inter-
de rares

e Court »,

lta. C.A.);
L.R. (3d)
lmin. L.R.
ducts Ltd.
Canada
(C.A.F.),

. 323; *Re*
(1981) 117
amentary
E.R. 375
Canada c.
Québec c.
Canada
(4th) 433,

[2] R.C.S.
Ltd. and

Constatons d'abord qu'au Royaume-Uni²⁷, l'intérêt des administrés à être fixés sur leurs droits et à pouvoir se fier aux décisions des autorités publiques a bénéficié dans la jurisprudence d'un degré élevé de protection, alors qu'il s'agissait de décisions procurant des avantages aux particuliers. Mais faut-il étendre ce principe de sécurité juridique aux décisions quasi judiciaires *ultra vires*, obtenues par la fraude ou par suite d'erreurs, quand elles ne sont pas créatrices de droit?

Les textes modernes autorisant un tribunal administratif à réviser ses décisions ne font généralement pas cette distinction. Dans son arrêt *Chandler c. Alberta Association of Architects*²⁸, la Cour suprême du Canada a raté une belle occasion d'articuler une théorie rationnelle de la révision interne fondée sur la distinction entre les actes créateurs de droit et les autres. L'arrêt a cependant le mérite de reconnaître la spécificité des commissions administratives face aux cours de justice et de fonder le principe de l'irrévocabilité sur les considérations d'intérêt public, plutôt que sur la copie servile des règles du droit judiciaire. Cette approche non formaliste des juges majoritaires est heureuse et devrait faciliter un supplément de créativité judiciaire en vue d'une délimitation nuancée du domaine du réexamen, articulée autour de la notion d'illégalité et de décisions créatrices de droit, pour les organismes d'adjudication, ou sur la théorie du réexamen comme prolongement d'un processus décisionnel initial, dans le cas d'un organisme de régulation.

Dans l'arrêt *Chandler*, la Cour devait décider si la Commission de révision des pratiques de l'Alberta Association of Architects était dessaisie (« *functus officio* »), après avoir déposé un rapport sur les pratiques ayant entraîné la faillite d'un groupe d'architectes. Ce rapport contenait des conclusions et des ordonnances imposant des amendes et le paiement de frais d'audience. La Cour d'appel de l'Alberta avait plus tard jugé que cet organisme était sans compétence pour imposer des mesures disciplinaires, le rôle de la Commission de révision se limitant à faire des recommandations. Après cette décision de la Cour d'appel, la Commission de révision a fait connaître son intention de poursuivre son étude du dossier en vue de rédiger un second rapport conforme à la loi. Les archi-

²⁷ *Robertson c. Minister of Pensions*, [1949] 1 K.B. 227; *Re 56 Denton Road, Twickenham, Middlesex*, précité, note 9. Voir aussi *Giroux c. Maheux*, précité, note 15; *Delorme c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, (1986) 17 Admin. L.R. 60 (C.S.).

²⁸ *Chandler c. Alberta Association of Architects*, précité note 9.

tectes visés ont alors présenté un second recours en surveillance judiciaire en vue d'interdire à cette Commission de poursuivre l'affaire. Il faut noter que rien dans la loi n'autorisait la Commission à réviser ou à modifier ses décisions.

Comme l'a signalé le juge Sopinka pour la majorité²⁹, la Commission avait tenu une audience valide, mais au lieu d'envisager de présenter des recommandations ou des directives, elle a formulé des conclusions et ordonnances de nature disciplinaire. Sa décision est donc *ultra vires*.

Le juge Sopinka expose alors l'état du droit canadien sur le réexamen par un tribunal administratif de ses propres décisions :

En règle générale, lorsqu'un tel tribunal a statué définitivement sur une question dont il est saisi conformément à sa loi habilitante, il ne peut revenir sur sa décision simplement parce qu'il a changé d'avis, parce qu'il a commis une erreur dans le cadre de sa compétence, ou parce que les circonstances ont changé. Il ne peut le faire que si la loi le lui permet ou s'il y a eu un lapsus ou une erreur au sens des exceptions énoncées dans l'arrêt Paper Machinery Ltd. v. J.O. Ross Engineering Corp. [...].

Le principe du functus officio s'applique dans cette mesure. Cependant, il se fonde sur un motif de principe qui favorise le caractère définitif des procédures plutôt que sur la règle énoncée relativement aux jugements officiels d'une cour de justice dont la décision peut faire l'objet d'un appel en bonne et due forme. C'est pourquoi j'estime que son application doit être plus souple et moins formaliste dans le cas de décisions rendues par des tribunaux administratifs qui ne peuvent faire l'objet d'un appel que sur une question de droit. Il est possible que des procédures administratives doivent être rouvertes, dans l'intérêt de la justice, afin d'offrir un redressement qu'il aurait par ailleurs été possible d'obtenir par voie d'appel.³⁰

Cette dernière partie de l'énoncé du juge Sopinka ouvre la voie à une nouvelle délimitation du réexamen. Ce dernier pourrait devenir un substitut rapide et économique à l'appel afin de permettre à un tribunal d'adjudication de réviser, dans un délai raisonnable, ses décisions *ultra*

²⁹ *Id.*, 860.

³⁰ *Id.*, 861-862.

administrés à
des autorités
de protec-
antages aux
ridique aux
ou par suite

à réviser ses
is son arrêt
ême du Ca-
nnelle de la
eurs de droit
a spécificité
de fonder le
ublic, plutôt
pproche non
liter un sup-
nuancée du
galité et de
tion, ou sur
décisionnel

mission de
était dessai-
es pratiques
ort contenait
le paiement
ard jugé que
res discipli-
à faire des
la Commis-
on étude du
i. Les archi-

Denton Road,
c. c. Maheux,
du territoire

vires ou illégales qui sont créatrices de droit et de réviser ses décisions qui ne sont pas créatrices de droit en tout temps.

Il apparaît cependant clair dans l'arrêt *Chandler* que, comme la Commission avait rendu une décision *ultra vires*, annulée ensuite par une cour, elle pouvait reprendre le dossier pour terminer son travail et rendre une décision valide, et ce dans l'intérêt de l'efficacité des services³¹, valeur que la jurisprudence ne devrait pas sous-estimer.

La politique de souplesse proposée par l'opinion majoritaire paraît justifiée. L'arrêt *Chandler* éclaire peu la communauté quasi judiciaire cependant sur le domaine de son pouvoir de réexamen, dont la délimitation apparaît encore trop hétérogène.

Sous-section 2.

Les dérogations à la règle du dessaisissement

Le domaine du pouvoir implicite de réexamen de la décision quasi judiciaire n'est pas illimité mais en expansion et déborde largement celui du réexamen des jugements des cours. Il inclut, bien sûr, l'erreur matérielle et l'erreur dans l'expression de l'intention manifeste du décideur, mais il s'étend aussi maintenant à l'exercice d'une compétence considérée comme continue, à la décision obtenue par fraude, en violation du principe de justice naturelle, et à la décision incomplète ou inexistante. Le consentement et la clarification de la décision initiale peuvent aussi donner lieu à un réexamen, comme l'erreur de droit et l'erreur sur une question de fait importante. Cette énumération éclectique révèle bien l'approche résolument empirique de la jurisprudence, plus soucieuse d'efficacité et de flexibilité que de recherche des critères de la décision révisable.

³¹ *Association des travailleurs et travailleuses du Café Campus Inc. c. Procureur général du Québec*, J.E. 91-1444 (C.S.).

Paragraphe 1.
L'erreur d'écriture

Le droit canadien ne distingue généralement pas entre le recours en rectification de l'erreur d'écriture et le recours en révision, sauf disposition expresse de la loi³². Le réexamen de droit commun est analysé comme une question de compétence plutôt que comme un recours et l'erreur d'écriture comme un autre motif de réexamen.

L'erreur d'écriture peut être rectifiée d'office par le tribunal judiciaire, en vertu de sa juridiction inhérente³³.

La jurisprudence anglaise a étendu cette règle aux sentences arbitrales³⁴. La notion d'erreur d'écriture doit cependant s'interpréter plutôt restrictivement³⁵; il devra donc s'agir d'une erreur de plume, à caractère involontaire ou accidentel et non d'une omission. Les véritables erreurs d'écriture sont donc plutôt rares et il ne faut pas confondre l'erreur d'écriture et l'erreur intellectuelle ou de jugement³⁶. La jurisprudence canadienne s'est inspirée de cette conception étroite et elle l'applique même à l'égard des décisions des organismes³⁷. Il ne sera donc pas facile

³² *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux*, L.R.Q., c. R-6.1, art. 37 et 38, qui distinguent entre la procédure de révision interne et celle de la rectification de l'erreur matérielle ou de calcul; voir au même effet les articles 153 et 154 de la *Loi sur la justice administrative*, L.Q. 1996, c. 54, (aussi cité « Loi 130 ») qui ne s'appliquent qu'au Tribunal administratif du Québec.

³³ Au Québec, voir l'article 475 C.p.c.; Edmund HEWARD, « Judgments and Orders », dans *Halbury's Laws of England*, 4^e éd., vol. 26, Londres, Butterworths, 1979, p. 235, à la page 281, n^o 557; K. MASON, *loc. cit.*, note 18.

³⁴ *Mordue c. Palmer*, précité, note 12; *John Mowlen and Co. c. Dunne*, [1912] 2 K.B. 136 (C.A.).

³⁵ *Sutherland and Co. c. Hannevig Brothers Ltd.*, [1921] 1 K.B. 336.

³⁶ *D'amours c. Côté*, [1966] R.P. 423 (C.A.); *Mutual Shipping Corp of New York c. Bayshore Shipping Co. of Monrovia*, [1985] 1 All E.R. 520 (C.A.); *Chester c. Canada (National Parole Board)*, précité, note 19. Voir aussi *150528 Canada Inc. c. Ville de Montréal*, [1994] R.J.Q. 465 (C.Q.).

³⁷ *Lewis c. Grand Trunk Pacific Railway Co.*, (1913) 13 D.L.R. 152 (B.C.C.A.); *Paper Machinery Ltd. c. J.O. Ross Engineering Corp.*, précité, note 8; *Re Nelson Laundries Ltd. and Laundry, Dry Cleaning and Dye*

décisions

omme la
 e par une
 et rendre
 rVICES³¹,

ire paraît
 udiciaire
 délimita-

ion quasi
 ent celui
 eur maté-
 décideur,
 considé-
 lation du
 existante.
 ent aussi
 ir sur une
 vèle bien
 soucieuse
 l décision

us Inc. c.

de maquiller une erreur de jugement ou une erreur dans la compréhension du dossier en une erreur d'écriture³⁸.

Certains textes québécois³⁹ semblent confondre la notion d'erreur d'écriture, d'origine anglaise, avec le concept d'erreur matérielle, bien connu en droit français mais étranger à notre common law. Ce genre de libellé est source de confusion ou de difficulté d'interprétation; il illustre à nouveau les dangers d'introduire en droit administratif canadien une terminologie empruntée à un système juridique étranger. Certes la notion française d'erreur matérielle ne recouvrait à l'origine que l'erreur de plume ou de calcul, mais la jurisprudence du Conseil d'État a étendu sa portée aux erreurs de fait susceptibles d'avoir exercé une influence sur la décision. À vrai dire, la notion française d'erreur matérielle s'étend maintenant à l'erreur intellectuelle. En France, le recours exceptionnel en rectification d'erreur matérielle, c'est-à-dire sur la constatation d'un fait, permet de rectifier le fond de la décision lorsque le recours en cassation n'est pas disponible; il doit être formé dans les deux mois à partir de la notification de la décision⁴⁰.

Il est peu probable que le législateur québécois ait voulu adopter cette notion française modifiée d'erreur matérielle et l'on peut croire que les notions d'erreur d'écriture et d'erreur matérielle recouvrent souvent dans le contexte législatif du Québec la même réalité.

House Workers' International, Union Local 292, (1964) 47 W.W.R. 484 (B.C.S.C.); *MTD Products Ltd. c. Tariff Board of Canada*, précité, note 19.

³⁸ *Cité de Jonquière c. Munger*, précité, note 9; *Pelletier c. St-Georges*, (1985) 10 Admin. L.R. 286 (j. LeBel) (C.A.); *Chester c. National Parole Board*, précité, note 19.

³⁹ *Loi sur la justice administrative*, précité, note 32, art. 153 : « La décision entachée d'une erreur d'écriture ou de calcul ou de quelque autre erreur matérielle peut être rectifiée, sur dossier et sans autre formalité, par le membre qui l'a rendue. »

⁴⁰ Charles DEBBASCH et Jean-Claude RICCI, *Contentieux administratif*, 5^e éd., Paris, Dalloz, 1990, p. 700 et suiv.; Jean-Pierre CHAUDET, *Les principes généraux de la procédure administrative contentieuse*, Paris, L.G.D.J., 1967, p. 363.

Paragraphe 2.

L'erreur dans l'expression de l'intention du décideur

Ce motif de réexamen pourrait de nos jours être considéré comme une extension de la notion étroite d'erreur d'écriture. À vrai dire, ce motif permettrait d'atteindre l'essence même de la décision ou du dispositif et il a été reconnu comme distinct de l'erreur d'écriture par la Cour suprême du Canada⁴¹, mais utilisé à quelques reprises seulement⁴², notamment pour rendre le libellé d'un dispositif conforme aux motifs de la décision ou pour corriger une omission ou une erreur dans la désignation d'une partie. Il s'agit d'une règle de bonne justice mais de portée limitée, dont bénéficient aussi les cours⁴³ et que les organes quasi juridictionnels devraient utiliser avec prudence et, de façon générale, non pas *proprio motu*⁴⁴ mais après consultation des parties.

Paragraphe 3.

La clarification et l'interprétation de la décision et des termes d'une ordonnance

La Cour suprême du Canada a reconnu dès 1964 qu'un arbitre avait une compétence implicite, en l'absence d'habilitation législative, pour clarifier ou interpréter sa décision originale, mais non pour la modifier⁴⁵. Le bon sens et la justice commandent en effet qu'un arbitre ou un organisme administratif ait le droit de clarifier sommairement le dispositif d'une décision ou d'une ordonnance ambiguë et de rendre une ordon-

ompréhen-

on d'erreur
rielle, bien
le genre de
n; il illustre
nadien une
es la notion
l'erreur de
a étendu sa
ence sur la
lle s'étend
ptionnel en
n d'un fait,
n cassation
partir de la

ilu adopter
croire que
ent souvent

N.W.R. 484
ité, note 19.

rges, (1985)
role Board,

La décision
autre erreur
alité, par le

ministratif, 5^e
UDET, *Les*
euse, Paris,

⁴¹ *Paper Machinery Ltd. c. J.O. Ross Engineering Corp.*, précité, note 8; *Grillas c. Ministre de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration*, précité, note 23; *Chandler c. Alberta Association of Architects*, précité, note 9, 860.

⁴² *Re City of Kingston and Mining and Lands Commissioner*, (1978) 18 O.R. (2d) 166 (Div. Ct.); *Procureur général du Québec c. Tribunal d'arbitrage*, D.T.E. 92T—860 (C.S.).

⁴³ Voir l'article 475 C.p.c.; *Poste de camionnage en vrac 06 Inc. c. Coopérative des camionneurs Région 06*, J.E. 89-676 (C.A.).

⁴⁴ *Chester c. National Parole Board*, précité, note 19.

⁴⁵ *Cité de Jonquière c. Munger*, précité, note 9, 48.

nance explicative⁴⁶, pour corriger par exemple une erreur mathématique⁴⁷, mais sans modifier la substance de la décision. À cet égard, l'arrêt *Chandler*⁴⁸ ne fait que renforcer cette jurisprudence déjà sensible au besoin de flexibilité du monde quasi judiciaire⁴⁹.

Il pourra être tentant de déguiser en demande de clarification d'un dispositif ambigu une demande de réexamen du mérite d'une décision erronée⁵⁰. De même, la distinction entre ce cas d'ouverture assez peu utilisé et l'erreur dans l'expression de l'intention du décideur peut s'avérer assez byzantine. Dans une perspective de réforme où le réexamen est considéré comme un véritable recours, plutôt que comme une question de compétence, une « requête en clarification de la décision » pourrait servir à distinguer ces deux dernières catégories d'erreurs involontaires.

Paragraphe 4. La fraude

Selon la common law, les cours supérieures ont compétence pour annuler sur *certiorari* les décisions des tribunaux inférieurs obtenues par fraude, notamment suite au parjure confessé ou prouvé lors d'une procé-

⁴⁶ *Re Canac Schock Absorbers Ltd. and International Union, U.A.W., Local 984*, (1974) 51 D.L.R. (3d) 208 (Ont. Div. Ct.); *British Pacific Properties Ltd. c. Assessor, Municipality of West Vancouver*, [1971] 2 W.W.R. 429 (B.C.S.C.); *Re Jost and Manitoba Hydro*, (1976) 65 D.L.R. (3d) 495 (Man. C.A.); *Severud c. Canada*, [1991] 2 C.F. 318 (C.A.); *Canada (Attorney General) c. Grover*, (1994) 80 F.T.R. 256; *Épiciers unis Métro-Richelieu Inc. c. Lefebvre*, J.E. 97-1781 (C.S.).

⁴⁷ *Re Cornwall's Certiorari Application*, (1965) 51 W.W.R. 117 (B.C.S.C.).

⁴⁸ *Chandler c. Alberta Association of Architects*, précité, note 9.

⁴⁹ Une convention collective peut prévoir expressément la requête conjointe en clarification d'une sentence arbitrale. *Re Canadian Union of Public Employees Local 879 and St. Patrick's Mercy Home*, (1983) 139 D.L.R. (3d) 740 (Nfld. S.C.).

⁵⁰ *MTD Products Ltd. c. Tariff Board of Canada*, précité, note 19; *Interstate Commerce Commission c. Brotherhood of Locomotive Engineers*, 107B S.Ct.2360 (1986), 482 U.S. 270 (1987).

ture pénale⁵¹. La fraude comme cas d'ouverture au pouvoir de surveillance peut aussi être soulevée à l'encontre d'une décision quasi judiciaire ou administrative⁵². On se demande cependant si l'autorité qui a rendu une décision quasi judiciaire obtenue sur fausse pièce ou suite à une information frauduleuse ou trompeuse a compétence pour révoquer elle-même sa décision, soit de sa propre initiative, soit à la demande d'une partie à la procédure ou du procureur général. La jurisprudence en la matière est loin d'être fixée⁵³.

La fraude est intolérable⁵⁴ et une décision quasi judiciaire obtenue par fraude, par hypothèse créatrice d'un avantage pour un administré, doit être révoquée par son auteur dans l'intérêt du maintien de la confiance du public dans l'efficacité des services et en vertu du pouvoir que possède tout tribunal administratif de se protéger contre les abus de procédure⁵⁵, sans qu'il soit nécessaire de se pourvoir devant une cour supérieure. Le réexamen se présente alors comme une forme de substitut à la révision judiciaire; son exercice devrait obéir aux règles ordinaires de l'équité procédurale et du délai raisonnable, mais il devrait aboutir au remplacement de la première décision par une seconde conforme à la vérité.

⁵¹ *R. c. Recorder of Leicester, ex parte Wood*, [1947] 1 All E.R. 928 (Q.B.D.); *R. c. Ashford Justices, ex parte Richley*, [1955] 3 All E.R. 604 (C.A.); *R. c. Crown Court at Wolverhampton, ex parte Crofts*, [1982] 3 All E.R. 702 (Q.B.D.); Stanley A. DE SMITH, *De Smith's Judicial Review of Administrative Action*, 4^e éd. par J.M. Evans, Londres, Stevens and Sons, 1980, pp. 408 et 409.

⁵² *R. c. Secretary of State for the Home Department, ex parte Hussain*, [1978] 1 W.L.R. 700 (C.A.); *Zamir c. Secretary of State for Home Department*, [1980] A.C. 930; *Fyen c. Carmel Jacques et associés Inc.*, [1986] R.J.Q. 2876 (C.S.).

⁵³ *Re International Woodworkers of America local 1-180 and Saskatchewan Labour Relations Board*, précité, note 2. Voir aussi *Lagacé c. Cloutier*, J.E. 94-789 (C.S.); *Gauthier c. Pagé*, [1988] R.J.Q. 650, 658 (C.A.).

⁵⁴ *Lazarus Estates Ltd. c. Beasley*, [1956] 1 Q.B. 702, 712 (Lord Denning) : « No judgment of a court, no order of a Minister, can be allowed to stand if it has been obtained by fraud. Fraud unravels everything. »

⁵⁵ *Sawatsky c. Norris*, (1992) 93 D.L.R. (4th) 238 (Ont. Div. Ct.).

Paragraphe 5.

Le cas particulier du consentement

En principe, le consentement des parties ne peut avoir pour effet d'étendre la compétence limitée d'un tribunal administratif, d'une autorité publique ou d'une cour⁵⁶. Notons au passage que la Cour d'appel du Québec a cependant jugé qu'un arbitre de grief, agissant en vertu du Code canadien du travail et ayant déjà rendu et communiqué sa sentence, pouvait, avec l'accord des parties, réexaminer le dossier, l'arbitre agissant alors non plus comme tribunal statutaire mais comme arbitre consensuel⁵⁷. L'arrêt n'a donc qu'une portée limitée et la Cour s'est fondée sur l'esprit des lois du travail, qui veut encourager les parties à régler leurs disputes. Il faut signaler cependant que dans l'arrêt classique anglais *Re 56 Denton Road*⁵⁸, la Cour a considéré le consentement comme une exception à la règle de l'irrévocabilité des décisions, mais, dans cet arrêt, la décision initiale procurait un avantage à l'administré et ce dernier n'avait donc pas intérêt à consentir au réexamen.

Il arrive aussi exceptionnellement que la loi envisage expressément que le consentement des parties soit une source de compétence pour réexaminer une décision⁵⁹.

Il nous semble que les principes généraux du droit administratif doivent ici trouver application et que, sauf disposition expresse de la loi ou d'une convention collective, le consentement des parties ne devrait pas être considéré comme un cas d'ouverture au réexamen, ni comme une source de compétence pour révoquer une décision et ce par respect pour le principe de légalité.

⁵⁶ *Peters c. Prévost*, [1987] R.J.Q. 1751 (C.S.); *Essex Incorporated Congregational Church Union c. Essex County Council*, [1963] A.C. 808; *Re Scivitarro and Ministry of Human Resources*, précité, note 19, 529.

⁵⁷ *Stirling c. Simpson*, [1987] R.J.Q. 36 (C.A.) ; voir aussi *Inland Revenue Commissioners c. Hunter*, [1914] 3 K.B. 423, 428.

⁵⁸ *Re 56 Denton Road Twickenham, Middlesex*, précité, note 9.

⁵⁹ *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Air Canada*, [1994] 1 C.F. 154, 168 (C.A.).

Paragraphe 6.

La décision inexistante ou annulée

Comme on l'a exposé au Chapitre I de cette partie, toutes les déterminations d'un tribunal administratif prononcées au cours d'une procédure ne sont pas des « décisions » au sens strict, ayant pour effet de modifier l'ordonnancement juridique et par lesquelles l'organisme épuise sa compétence légale⁶⁰. L'existence d'une décision ultime valide constitue évidemment une condition préalable à l'application de la doctrine du dessaisissement (« *functus officio* ») et de ses exceptions⁶¹. Si une décision n'est pas encore considérée comme « rendue », ou si, ayant été rendue, elle est déclarée nulle, le tribunal administratif conserve ou retrouve sa compétence, soit pour rendre une décision définitive, soit pour réactiver la procédure, refaire ou compléter son travail et on ne peut alors parler d'un réexamen véritable.

Une décision peut d'abord être considérée comme inexistante parce que, par exemple, elle n'a pas été « rendue » comme l'exige les règles de droit; son auteur conserve alors sa compétence pour réviser le projet de décision⁶².

Deuxièmement, il peut arriver que la décision quasi judiciaire ultime ait été annulée par une cour compétente. Rien ne s'oppose alors à ce que le tribunal administratif se ressaisisse de l'affaire, car la pseudo-décision initiale ayant été anéantie, le tribunal administratif n'a rien à corriger ni à

⁶⁰ *Supra*, p. 412.

⁶¹ *Salinas c. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, (1992) 93 D.L.R. (4th) 631 (C.A.F.); *Vatanabadi c. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, (1993) 102 D.L.R. (4th) 433 (C.A.F.), [1993] 2 C.F. 492.

⁶² *Bowen c. City of Edmonton*, (1977) 75 D.L.R. (3d) 131 (Alta. C.A.); *Re Brigham and Residential Premises Rent Review Board*, (1980) 26 O.R. (2d) 31 (Div. Ct.), (1980) 104 D.L.R. (3d) 755. Voir aussi *supra*, Chapitre I, p. 394; G.GANZ, *loc. cit.*, note 1, 239; *821443 N.W.T. Ltd. c. Smith*, (1989) 56 D.L.R. (4th) 116 (N.W.T.S.C.).

réviser⁶³; il reprend ou complète simplement son travail, comme l'a décidé la majorité des juges de la Cour suprême dans l'arrêt *Chandler*⁶⁴.

Troisièmement, il peut arriver qu'avant que la décision ultime épuisant sa compétence n'ait été rendue, l'organisme constate au cours de la procédure une irrégularité procédurale, comme une perte de quorum suite à l'expiration du mandat d'un membre instructeur. Rien ne s'oppose alors à ce que le tribunal administratif, maître de sa procédure, fasse lui-même le constat du vice de procédure, et une fois l'irrégularité corrigée, réactive la procédure⁶⁵. Encore là, la doctrine du dessaisissement n'a pas d'application, car aucune décision ultime n'a encore été rendue.

On se demande alors si, en l'absence d'une déclaration de nullité par une cour compétente d'une décision ultime dûment rendue, le tribunal administratif a une compétence implicite pour reconsidérer sa décision qu'il juge irrégulière pour cause de vice de procédure ou pour fraude, en faire le constat et réactiver la procédure. C'est évidemment donner une extension maximale au concept de décision inexistante, encore peu développé au Canada et à la théorie bien connue de la compétence implicite, qu'un courant jurisprudentiel permet cependant⁶⁶.

⁶³ *Canadelle Inc. c. Plante*, [1990] R.J.Q. 1380 (C.S.); *McCarthy c. Nova Scotia (Provincial Medical Board Discipline Committee)*, (1994) 111 D.L.R. (4th) 273 (N.S.S.C.); *Finch c. Association of Professional Engineers and Geoscientists*, (1996) 34 Admin. L.R. 110 (B.C.S.C.).

⁶⁴ *Chandler c. Alberta Association of Architects*, précité, note 9; voir aussi *821443 N.W.T. Ltd. c. Smith*, précité, note 62; *Association des travailleurs et travailleuses du Café Campus Inc. c. Procureur général du Québec*, précité, note 31.

⁶⁵ *Re Webb and Ontario Securities Commission*, (1987) 58 O.R. (2d) 704 (Div. Ct.); *Zutter c. British Columbia Council of Human Rights*, (1995) 122 D.L.R. (4th) 665 (B.C.C.A.).

⁶⁶ *Re Trizec Equities Ltd. and Area Assessor Bumaby-New Westminster*, (1983) 147 D.L.R. (3d) 637 (B.C.S.C.); *Re McCarthy and Discipline Committee, Provincial Medical Board*, précité, note 63.

Paragraphe 7.

Le vice de procédure flagrant

La jurisprudence canadienne a d'abord refusé de reconnaître, en l'absence de texte, ce cas d'ouverture au réexamen, obligeant l'administré préjudicié à se pourvoir en révision judiciaire⁶⁷. On était alors plus exigeant avec les tribunaux administratifs, tenus en principe d'agir avec célérité, qu'avec les cours de justice⁶⁸. Des juges canadiens éminents avaient alors exprimé leur préférence pour une règle plus flexible et adaptée à la culture des tribunaux administratifs⁶⁹. Leur voeu semble finalement réalisé.

Un arrêt anglais de 1974 a conclu qu'un « *Rent Tribunal* » avait compétence implicite pour réexaminer une décision rendue en violation flagrante des principes de justice naturelle, c'est-à-dire en l'absence de la partie intéressée dûment avisée⁷⁰. L'arrêt comportait d'importantes balises à l'exercice de cette compétence à caractère exceptionnel, telle l'obligation pour le tribunal administratif non seulement de faire le constat d'un vice flagrant de procédure, mais aussi de tenir compte de la

⁶⁷ *R. c. Development Appeal Board, Ex parte Canadian Industries Ltd.*, (1970) 9 D.L.R. (3d) 727 (Alta. C.A.); *Di Leo c. Héту*, [1982] C.S. 442.

⁶⁸ *Craig c. Kanssen*, [1943] 1 K.B. 256 (C.A.); au Québec, voir l'article 482 C.p.c.

⁶⁹ *Di Leo c. Héту*, précité, note 67, 446 (j. Dugas) : « Je préférerais de beaucoup que les Tribunaux administratifs et quasi judiciaires soient investis du pouvoir de rétractation. Les règles de justice naturelle sont exigeantes. Non seulement ces Tribunaux devraient-ils avoir les moyens de protéger les droits des parties à l'audition mais aussi les moyens de les rétablir lorsque la décision a été rendue sans que la partie ait pu les faire valoir. Je suis convaincu que le commissaire du travail, s'il en avait le droit, rétracterait son jugement et entendrait le requérant. Il pourrait ainsi rendre une décision qui aurait les apparences de la justice. En attendant que la loi ou la jurisprudence reconnaisse aux Tribunaux inférieurs le pouvoir de rétracter leur décision, une partie privée de son droit d'audition n'a d'autre recours que de s'adresser à la Cour supérieure et lui demander la révision de la décision rendue en son absence. » Voir aussi *R. c. Ontario Labour Relations Board, Ex parte Nick Masney Hotels Ltd.*, (1971) 13 D.L.R. (3d) 289, 295 (j. Laskin) (Ont. C.A.).

⁷⁰ *R. c. Kensington and Chelsea Rent Tribunal, ex parte MacFarlane*, [1974] 1 W.L.R. 1486 (Q.B.D.).

le l'a déci-
ner⁶⁴.

time épu-
cours de la
orum suite
s'oppose
, fasse lui-
é corrigée,
ent n'a pas

nullité par
le tribunal
la décision
fraude, en
donner une
re peu dé-
ompetence

thy c. Nova
(1994) 111
ofessionnal
C.).

; voir aussi
travailleurs
du Québec,

R. (2d) 704
(1995) 122

Vestminster,
Discipline

conduite de la partie alléguant préjudice ainsi que de l'intérêt des tiers affectés par la décision initiale. On peut aussi retracer des déclarations incidentes dans le même sens, mais à portée beaucoup plus générale, émanant des juridictions suprêmes⁷¹.

Ce courant jurisprudentiel est maintenant reçu au Canada, délesté des balises proposées par l'arrêt anglais de principe de 1974, et il est maintenant considéré comme « établi » dans la jurisprudence de la Cour fédérale⁷². Les textes prévoyant une liste limitative de cas d'ouverture au réexamen risquent cependant d'être interprétés comme écartant ce principe de droit commun⁷³.

C'est poser à nouveau le problème de la distinction entre un tribunal administratif, simple créature du législateur⁷⁴, qui n'exerce pas le pouvoir judiciaire de l'État et n'a pas de juridiction inhérente, et une cour de justice qui, en vertu de la loi ou de sa juridiction inhérente, peut révoquer *ex debito justitiae* une ordonnance rendue en l'absence d'une partie⁷⁵. C'est aussi soulever le problème du conflit entre la commodité quasi judiciaire et le principe de légalité.

Il y a des avantages certains à reconnaître aux tribunaux administratifs un droit limité au repentir et une compétence implicite pour corriger eux-mêmes leurs erreurs de procédure. Mais cette concession à la com-

⁷¹ *Ridge c. Baldwin*, (1964) A.C. 40, 79 (Lord Reid); *Posluns c. Toronto Stock Exchange*, (1968) R.C.S. 330, 340 (J. Ritchie, pour la Cour). Voir aussi *Re Scivitarro and Ministry of Human Resources*, précité, note 19, 525 (B.C.S.C.).

⁷² *Longia c. Canada*, (1990) 3 C.F. 288, 293 (J. Marceau) (C.A.). Voir aussi *Woldu c. Ministre de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration*, (1978) 2 C.F. 216, 219 et 220 (C.A.); *Gill c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, (1987) 2 C.F. 425 (C.A.); *Kaur c. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, (1990) 64 D.L.R. (4th) 317 (C.A.F.); *Bamrah c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, (1991) 121 N.R. 122 (C.A.); *Zelzle c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, (1996) 3 C.F. 20; voir aussi *McCarthy c. Nova Scotia (Provincial Medical Board Discipline Committee)*, précité, note 63; *Re Pacific Western Airlines Ltd.*, (1985) 9 Admin. L.R. 109.

⁷³ *Canadian Oxygen Ltd. c. Cloutier*, J.E. 94-125 (C.S.) (en appel).

⁷⁴ *Cooper c. Canada (Human Rights Commission)*, (1996) 140 D.L.R. (4th) 193 (C.S.C.).

⁷⁵ *Craig c. Kanssen*, précité, note 68.

modité devrait-elle se limiter aux erreurs flagrantes de procédure? Comment distinguer cette catégorie d'erreur et la simple irrégularité? Le retrait par le tribunal administratif de sa propre décision pour cause de violation des principes de justice naturelle ou d'équité tiendrait lieu alors de substitut pratique à la révision judiciaire. Faut-il encourager ce double emploi, mais en baliser l'exercice par la règle du délai raisonnable qui s'impose aux cours supérieures, ou par d'autres restrictions déjà proposées⁷⁶? Où faut-il tracer la frontière entre la doctrine de la compétence implicite d'un tribunal administratif, qui ne peut être indéfiniment extensible, et la doctrine de l'*ultra vires*?

Paragraphe 8.

La doctrine de la compétence continue

La Loi de l'immigration de 1966 comportait une disposition à caractère inusité attribuant à la Commission d'appel de l'immigration, qui exerce habituellement des fonctions d'adjudication, une compétence d'Equity visant à améliorer le sort d'un appelant contre lequel existait un ordre de déportation valide. Dans une affaire *Grillas c. Ministre de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration*⁷⁷, ce mécanisme fut considéré par la majorité de la Cour suprême comme une compétence pouvant se prolonger dans le temps, par opposition à une compétence d'adjudication devant s'exercer une fois pour toutes, sous réserve des exceptions déjà exposées. Il s'agissait d'une compétence tout à fait exceptionnelle visant des personnes menacées de persécutions politiques dans leur pays d'origine et leur permettant de demeurer au Canada sur présentation de nouvelles preuves⁷⁸. À vrai dire, cet arrêt pourrait être considéré comme une simple modalité d'application de la règle voulant qu'un pouvoir

⁷⁶ *R. c. Kensington and Chelsea Rent Tribunal, ex parte MacFarlane* précité, note 70.

⁷⁷ *Grillas c. Ministre de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration*, précité, note 23; voir aussi *Procureur général du Canada c. Nkrumah*, (1988) 1 C.F. 557 (C.A.F.); *Toth c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, (1989) 1 C.F. 535 (C.A.F.).

⁷⁸ Voir maintenant l'article 77(3)(8) de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), c. I-2 et *Kirpal c. Canada*, (1997) 1 C.F. 352.

les tiers
arations
générale,

lesté des
mainte-
la Cour
erture au
ce prin-

tribunal
pouvoir
ir de jus-
oquer *ex*
e⁷⁵. Cest
udiciaire

ministra-
corriger
la com-

onto Stock
r aussi *Re*
: 19, 525

Voir aussi
78) 2 C.F.
loi et de
inister of
(C.A.F.);
N.R. 122
igration),
il Medical
n Airlines

L.R. (4th)

qualifié d'administratif ne s'exerce pas une fois pour toutes, mais au besoin de temps à autre⁷⁹.

La compétence de certains autres organismes ou autorités peut aussi être considérée comme se prolongeant dans le temps, en raison de la nature de leurs attributions et notamment lorsque la loi n'accorde pas de droit d'appel. C'est une question d'interprétation de chaque texte. On songe d'abord⁸⁰ à la compétence inquisitoire d'un ombudsman, qui doit s'interpréter largement⁸¹, ou à celles des autorités oeuvrant en matière de libération conditionnelle des détenus⁸².

La Cour fédérale a jugé qu'en raison des larges pouvoirs de redressement accordés par la loi au Tribunal canadien des droits de la personne et de la nature réparatrice et non punitive de son mandat, ce tribunal pouvait retenir sa juridiction aux fins d'assurer le suivi de l'application de ses ordonnances, malgré le silence des textes à cet effet⁸³. Voilà une autre application de la règle moderne selon laquelle le principe du dessaisissement ne doit pas s'appliquer rigide-ment aux tribunaux administratifs ni être une source d'injustice.

Quelques textes attribuent expressément le pouvoir de rendre des ordonnances provisoires. Une décision ou une ordonnance assortie d'une réserve de révocation ou de réexamen valide et justifié pour des motifs conformes au but de la loi pourrait alors être révisée⁸⁴.

⁷⁹ *Re Westminster Mills Ltd. and Anderson*, (1957) 21 W.W.R. 417 (B.C.C.A.).

⁸⁰ *Re Ombudsman of Ontario and the Queen in Right of Ontario*, précité, note 20.

⁸¹ *British Columbia Development Corporation c. Friedman*, [1984] 2 R.C.S. 447.

⁸² *Re Carde and the Queen*, (1977) 34 C.C.C. (2d) 559 (Ont. H.C.J.); *Scott c. Canada (Commission nationale des libérations conditionnelles)*, [1988] 1 C.F. 473; *Greenberg c. National Parole Board*, (1983) 48 N.R. 310 (C.A.); *Bains c. Canada (Commission nationale des libérations conditionnelles)*, [1989] 3 C.F. 450.

⁸³ *Canada (Attorney General) c. Grover*, précité, note 46; voir aussi au même effet *Zutter c. British Columbia Council of Human Rights*, précité, note 65. Dans le cas d'un arbitre aux termes du *Code canadien du travail*, voir aussi *Murphy c. Purolator Courier Ltd.*, (1994) 164 N.R. 150 (C.A.F.).

⁸⁴ *Bell Canada c. Canada (C.R.T.C.)*, [1989] 1 R.C.S. 1722, 1755.

Paragraphe 9.

L'erreur sur une question de fait importante

Un arrêt récent de la *Divisionnal Court* d'Ontario vient d'étendre encore davantage le domaine du réexamen de plein droit. Inspirée de la politique de flexibilité mise de l'avant par l'arrêt *Chandler*, la Cour a jugé qu'une décision d'un arbitre fondée sur une erreur portant sur un fait vital du dossier et l'ayant manifestement influencé est nulle, si bien que le décideur est de plein droit autorisé à reconsidérer sa décision afin de rendre une décision juste et correcte⁸⁵.

On a aussi jugé qu'une décision obtenue de consentement, mais qui ne reflète pas fidèlement l'entente à l'amiable intervenue entre les parties, pouvait être révisée⁸⁶.

Paragraphe 10.

L'opinion préliminaire et la décision ou l'ordonnance interlocutoire

Il peut arriver qu'au cours de l'audience, un arbitre ou un membre instructeur d'un tribunal exprime de façon peut-être hâtive une remarque sur une question sur laquelle il devra se prononcer lors de sa décision finale. Compte tenu de toutes les circonstances, de tels propos seront généralement considérés comme exprimant une simple opinion préliminaire et non pas une décision ultime, ni même une décision interlocutoire, qui pourra être révisée ou modifiée lors de la décision finale⁸⁷.

Il semble que le même esprit de flexibilité devrait prévaloir à l'égard d'une décision interlocutoire non exécutée, mais la distinction entre une

⁸⁵ *Ontario (Employment Standards Officer) c. Metro International Trucks Ltd.*, (1996) 133 D.L.R. (4th) 236 (Ont. Div. Ct.); voir aussi *Compagnie Montréal Trust c. Gagné*, J.E. 93-1689 (C.S.).

⁸⁶ *Re City of Kingston and Mining and Lands Commissioner*, précité, note 42.

⁸⁷ *Métallurgistes unis d'Amérique, local 4589 c. Bombardier*, [1980] 1 R.C.S. 905.

décision finale et une décision interlocutoire est probablement aussi difficile en contexte quasi judiciaire qu'en droit judiciaire⁸⁸.

Ainsi, on retrouve des autorités indiquant qu'une décision préliminaire d'un organisme sur une question de compétence peut être caractérisée comme finale et susceptible d'appel⁸⁹. Mais de façon générale et sauf disposition spéciale de la loi, les décisions préparatoires et interlocutoires des commissions ne sont pas susceptibles d'appel⁹⁰ et, dans l'exercice de leur discrétion, les cours supérieures sont peu empressées d'exercer alors leur pouvoir de surveillance⁹¹ afin de ne pas paralyser la procédure.

Il semble souhaitable alors de reconnaître aux tribunaux administratifs une compétence implicite pour réviser les nombreuses ordonnances et décisions interlocutoires non encore exécutées, si la justice l'exige, à condition d'agir équitablement, notamment en cas d'erreur ou d'injustice dans l'application des règles complexes de preuve concernant les privilèges. En contexte de droit disciplinaire par exemple, une ordonnance de divulgation de type *Stinchcombe*⁹² doit pouvoir être considérée comme révisable pour cause d'erreur de fait ou de droit, et il ne faut pas imposer aux organes disciplinaires un formalisme qui ne régit même pas les juri-

⁸⁸ *Salter Rex and Co. c. Ghosh*, (1971) 2 Q.B. 597, 601 (C.A.); *Syndicat des employés de transport Dumont C.S.N. c. Nap. Dumont Ltée*, [1978] C.A. 530; *Cross c. Teasdale*, [1991] R.J.Q. 1826 (C.A.). Voir Louis LEBEL, « L'appel des jugements interlocutoires en procédure civile québécoise », (1986) 17 R.G.D. 391.

⁸⁹ *Syndicat des chemins à barrières de la Rive-Sud c. Levis County Railway*, (1919) 28 B.R. 105; *The Quebec Railway Light and Power c. The Montcalm Land Co. et Cité de Québec*, (1927) 43 B.R. 338; *Québec Railway Light and Power Co. c. Cité de Québec et Desnoyers*, [1940] 69 B.R. 312.

⁹⁰ *Ville de Port-Cartier c. Industries ITT du Canada*, [1983] C.P. 83; *Coulombe c. Les prévoyants du Canada*, [1987] R.J.Q. 662 (C.P.); *Sebag c. Desjardins*, [1988] R.J.Q. 2895 (C.Q.); *Roosma c. Ford Motor Co. of Canada Ltd.*, (1989) 53 D.L.R. (4th) 90 (Ont. Div. Ct.); *Anheuser-Busch, Inc. c. Carling O'Keefe Breweries of Canada Ltd.*, [1983] 2 C.F. 71, 75 (C.A.); *Brink's Canada Ltée c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 2 C.F. 113.

⁹¹ *Cégep de Valleyfield c. Gauthier-Cashman*, [1984] C.A. 633, 634; *Scaff c. Comité de discipline de l'ordre des optométristes du Québec*, [1985] C.A. 615.

⁹² *R. c. Stinchcombe*, [1991] 3 R.C.S. 326.

dictions pénales⁹³. En effet, de façon générale, une décision interlocutoire ne doit pas être considérée sur le même pied qu'une décision ultime par laquelle un organisme épuise sa compétence aux termes de la loi. C'est cette dernière catégorie de décisions seulement qui est assujettie à la doctrine du dessaisissement (« *functus officio* »)⁹⁴ et aux textes de loi ne permettant le réexamen que pour certains motifs déterminés. Bien que le droit en la matière soit encore en développement, reconnaître aux tribunaux administratifs une compétence implicite pour réviser, et au besoin révoquer pour cause, ces ordonnances interlocutoires est dans l'intérêt de l'efficacité de la procédure et de la primauté du droit⁹⁵; c'est aussi reconnaître la spécificité des tribunaux administratifs.

Le cas des ordonnances que la loi autorise expressément un tribunal à prononcer en cours d'audience présente une difficulté particulière (ordonnances de produire des documents, de non-publication, etc.). De telles ordonnances prennent effet immédiatement et peuvent souvent faire l'objet d'un recours en révision judiciaire⁹⁶. Bien qu'aux fins de réexamen, le droit en la matière ne soit pas clair, il faut reconnaître aux commissions une compétence implicite pour réexaminer et au besoin annuler pour cause de telles ordonnances interlocutoires⁹⁷, dans l'intérêt de la simplicité de la procédure et de la primauté du droit.

Bien évidemment, des textes pourraient s'interpréter comme limitant cette compétence implicite, en écartant par exemple le réexamen d'une décision (interlocutoire ou finale) déjà portée en appel⁹⁸.

⁹³ *R. c. Khela*, (1996) 129 D.L.R. (4th) 289 (C.S.C.).

⁹⁴ *Re Brigham and Residential Premises Rent Review Board*, précité, note 62; *Vatanabadi c. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, précité, note 61.

⁹⁵ Voir *Manitoba Society of Seniors Inc. c. Manitoba*, (1988) 48 D.L.R. (4th) 681 (Man. C.A.); *Commission scolaire Chomedey de Laval c. Caron*, J.E. 96-2310 (C.A.); *Sirois c. Comité de déontologie policière*, J.E. 96-1719 (C.S.); *Trudeau c. Comité de discipline de l'Association des courtiers d'assurance du Québec*, J.E. 96-1572 (C.S.).

⁹⁶ *Lignes aériennes Canadien Pacifique Ltée c. A.C.P.L.A.*, [1988] 2 C.F. 493 (C.A.), confirmée par [1993] 3 R.C.S. 724.

⁹⁷ Voir *Manitoba Society of Seniors Inc. c. Manitoba*, précité, note 95.

⁹⁸ *Code des professions*, L.R.Q., c. C-26, art. 161.1.

aussi dif-

n prélimi-
peut être
çon géné-
ratoires et
appel⁹⁰ et,
au empres-
e ne pas

dministra-
onnances
l'exige, à
d'injustice
les privilè-
nnance de
ée comme
as imposer
as les juri-

ndicat des
1978] C.A.
is LEBEL,
ébécquoise »

ty Railway,
e Montcalm
y Light and

] C.P. 83;
Sebag c.
tor Co. of
user-Busch,
C.F. 71, 75
droits de la

534; *Scaff c.*
[1985] C.A.

*

* * *

Un juge albertain a affirmé qu'en matière de réexamen des décisions, il ne faut pas traiter les tribunaux administratifs comme des cours de justice⁹⁹. Une décision négative ou qui n'est pas créatrice de droit ou de charge, qu'elle soit qualifiée d'administrative ou de quasi judiciaire, devrait dans la plupart des cas pouvoir être révisée en tout temps mais pour juste cause, sauf dans les cas rares où son réexamen pourrait léser des tiers. Une décision créatrice de droit ou d'avantage, administrative ou quasi judiciaire, ne devrait être révisable par son auteur que dans un délai raisonnable et pour motif d'illégalité ou de fraude. Telle est en substance la solution du droit administratif français¹⁰⁰, qui peut sembler logique, mais qui comporte la difficulté de cerner la notion de « décision créatrice de droit »¹⁰¹.

Ce tour d'horizon des dérogations jurisprudentielles à la règle du dessaisissement (« *functus officio* ») en contexte quasi judiciaire révèle que les juges ont moins de mal maintenant à se libérer du vieux réflexe qui consiste à assimiler les tribunaux administratifs à des cours inférieures. On accorde une importance moindre à la dichotomie : acte administratif — acte quasi judiciaire et l'on accepte mieux que l'équité et la flexibilité doivent triompher sur le formalisme. Par contre, cette liste hétéroclite de dérogations au principe du dessaisissement (« *functus officio* ») peut révéler la faiblesse de la décision quasi judiciaire, alors que la jurisprudence n'a pas encore rationalisé une théorie cohérente du réexamen.

Section 2.

Le réexamen en vertu de la loi

Il est fréquent que la loi établisse un mécanisme de réexamen des décisions de l'administration. Cette compétence est quelquefois attribuée à

⁹⁹ *Re Governors of University of Alberta and Public Service Employee Relations Board*, (1985) 13 D.L.R. (4th) 664, 671 (Atla Q.B.).

¹⁰⁰ P. BRINGUIER et E. GUILLON, *loc. cit.*, note 26.

¹⁰¹ André De LAUBADÈRE, Jean-Claude VENEZIA et Yves GAUDEMET, *Traité de droit administratif*, 11^e éd., t. 1, Paris, L.G.D.J., 1990, p. 605.