D-2000-120 R-3442-2000 22 juin 2000
(*Décision corrigée*)

PRÉSENTS :

Me Marc André Patoine, B.A., L.L.L.
Me Catherine Rudel-Tessier, LL.M.
M. André Dumais, B.Sc.A.
Régisseurs

SPSI-CERQ
Requérant

et

Hydro-Québec
Intimée

Décision sur la requête en révision de la décision D-99-206 du 23 novembre 1999 (art. 37 de la Loi sur la Régie de l'énergie)

Établissement des principes généraux en matière réglementaire pour la détermination et l'application des tarifs à être fixés à l'égard du transport d'électricité

LA REQUÊTE EN RÉVISION

Par sa décision D-99-206, rendue le 23 novembre 1999, la Régie de l'énergie (la Régie) décidait de l'octroi des frais aux intervenants au dossier R-3405-98 relatif à l'établissement des principes généraux en matière réglementaire pour la détermination et l'application des tarifs à être fixés à l'égard du transport d'électricité.

Dans sa requête en révision du 21 mars 2000, le SPSI-CERQ, qui a vu sa demande de paiement de frais accueillie en partie par la Régie, s'insurge contre la décision « *injuste, arbitraire et discriminatoire* » de lui accorder pour le débat entourant la décision D-99-34 rendue à la suite de la Directive numéro 1 du ministre des Ressources naturelles (décret no 53-99) le même nombre d'heures supplémentaires[1] qu'à l'ensemble des procureurs des intervenants. Il prétend, en effet, que la quasi totalité du travail a été fait par ses propres procureurs.

Le requérant souligne également que la norme qui lui a été appliquée n'est pas raisonnable en ce qu'elle le traite « *plus durement que les autres, sans justification apparente* ». Il soutient qu'il est capital pour lui de recevoir le plein remboursement des frais encourus pour sa participation à une audience « *sinon sa participation future risque d'être sérieusement mise en péril* ». Le SPSI-CERQ considère que, par conséquent, tout refus doit être pleinement justifié et motivé. Il estime que la Régie n'a pas exercé sa discrétion de façon appropriée, juste et raisonnable, qu'elle n'a pas suivi ses politiques et pratiques établies dont, entre autres, celle voulant que la raisonnabilité des frais soit mise en relation avec l'objet en cause et le nombre d'heures consacrées au dossier.

Par ailleurs, le requérant prétend avoir contribué de façon significative à l'audience de la Régie, avoir participé de façon sérieuse et contribué à mieux faire comprendre les questions à débattre. Pour le SPSI-CERQ, la Régie a coupé arbitrairement 40 % de l'ensemble de ses frais sur la base d'un facteur d'appréciation. Sa décision D-99-206 ne comporte aucun motif pouvant expliquer le raisonnement suivi ou le principe qui la soutient.

Le requérant conclut que la décision rendue par la Régie, le 23 novembre 1999, « *est entachée d'un vice de fond ou de procédure qui est de nature à invalider cette partie de la décision* » dans laquelle la Régie a exercé sa discrétion de façon

[1] 14 heures furent comptabilisées par la Régie pour l'examen de cette requête et cela pour l'ensemble des intervenants.

inappropriée sans tenir compte, notamment, de l'article 5 de la Loi sur la Régie de l'énergie[2] (la Loi) qui lui impose « *la responsabilité, entre autres, de concilier l'intérêt public et de tenir compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales ainsi que l'équité autant au plan individuel que collectif* ».

Un préjudice économique sérieux lui a ainsi été occasionné et est « *susceptible d'entraver son intervention dans les futurs dossiers de la Régie* ».

Le 30 mars 2000, Hydro-Québec a fait parvenir à la Régie et au requérant ses représentations écrites. Son procureur soutient que non seulement la requête déposée par le SPSI-CERQ est manifestement mal fondée en faits et en droit, mais qu'elle doit être rejetée *prima facie* au motif qu'elle ne rencontre aucun des cas prévus à l'article 37 de la Loi. Cette requête constitue, selon le distributeur, un appel de la décision D-99-206 et est « *excessivement tardive* » puisque faite près de quatre mois après le prononcé de la décision et près de trois mois après que l'intervenant ait indiqué son intention de demander la révision.

LE DÉLAI POUR PRÉSENTER LA REQUÊTE

La requête du SPSI-CERQ ayant été déposée à la Régie, comme le soulignait Hydro-Québec, près de quatre mois après que la décision D-99-206 ait été rendue, la Régie a demandé à l'intervenant, le 18 avril 2000, de produire des représentations écrites. Celles-ci devaient porter sur la question du délai raisonnable pour présenter une telle requête et particulièrement sur les motifs pouvant justifier le délai observé en l'instance.

Pour sa part, Hydro-Québec, le distributeur à qui la Régie avait ordonné de payer les frais des intervenants au dossier R-3405-98, avait jusqu'au 4 mai 2000 pour lui faire part de sa position à cet égard.

La position du SPSI-CERQ

Dans sa lettre du 28 avril 2000, le SPSI-CERQ examine les principes développés par la Régie dans sa décision D-2000-51[3], de même que les motifs que celle-ci se

---

[2] L.R.Q., c. R-6.01.

[3] Dans cette décision du 30 mars 2000, la Régie se prononçait pour la première fois sur le délai applicable aux requêtes en révision présentées en vertu de l'article 37 de sa loi.

doit d'apprécier pour justifier le délai en tenant compte des circonstances de chaque affaire, soit : les causes du retard, le contexte de la finalité de la loi, la nature des enjeux de même que la détermination des conséquences de l'accueil du recours ou son refus.

Le requérant insiste sur le fait qu'être entendu en révision est pour lui « *dans une certaine mesure une question de survie puisque l'objet de la demande de révision vise à obtenir un remboursement des frais qu'il a réellement encourus dans le dossier R-3405-98* ». S'appuyant sur certains jugements et, notamment, sur celui du Juge La Forest dans l'arrêt *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des transports)*[4], le SPSI-CERQ soutient que la longueur du délai entre la décision attaquée et l'introduction de la demande n'est pas suffisante en soi, encore faut-il que l'autre partie en subisse un préjudice.

L'intervenant prétend encore que la notion de délai raisonnable a été développée afin d'opposer une fin de non recevoir à un recours, lorsque le demandeur a négligé de se prévaloir de son droit et qu'il en résulterait un préjudice indu pour « *l'adversaire* » et qu'il doit donc exister un « *lien causal* » entre le retard et le préjudice. Regardant les faits particuliers du dossier, le SPSI-CERQ soutient qu'Hydro-Québec a été dûment avisée par lettre du 23 décembre 1999 de sa décision de demander une révision. Il prétend, en outre, que la Régie devrait reconnaître que cette lettre constitue sa demande de révision à l'encontre de la décision D-99-206 et que celle du 21 mars 2000 n'a fait que la préciser. Selon le SPSI-CERQ « *la procédure est la servante du droit* et *la forme ne doit jamais l'emporter sur le fond* » vu la nature particulière de la Régie.

Par ailleurs, le SPSI-CERQ explique le délai écoulé entre le 23 novembre 1999 et le 21 mars 2000. Il rappelle le statut d'organisme sans but lucratif du CERQ qui ne possède aucune ressource financière autre que les remboursements de frais que lui octroie la Régie et qui ne compte aucun employé. Le requérant précise qu'il n'avait aucun budget pour requérir les ressources externes nécessaires et utiles à la présentation détaillée d'une demande en révision en vertu de l'article 37 de la Loi. Ses dirigeants ont donc recherché quelqu'un qui serait prêt à préparer bénévolement une telle demande. C'est M. Jean-François Blain qui s'est porté volontaire et qui a notifié la Régie et Hydro-Québec, le 23 décembre 1999, de la décision du SPSI-CERQ de présenter une requête en révision.

---

[4] [1992] 1 RCS 3.

Le requérant poursuit son argumentation en expliquant que M. Blain possède une « *compétence limitée* » en ce qui a trait aux questions de procédures judiciaires ou administratives. Il a tenté alors, selon les prétentions du requérant, de présenter la requête, mais s'est heurté à la complexité d'un dossier « *où la seule chronologie des évènements lui a demandé un temps considérable* », puis à la période des fêtes. En janvier 2000, M. Blain a continué son travail de rédaction puis, finalement, en février a demandé aux dirigeants du SPSI-CERQ de requérir les services « d'*une ressource juridique externe* » afin de finaliser la demande. Me Claude Tardif a, à ce moment, été rencontré. Celui-ci a accepté, « *après consultation* », d'agir bénévolement, mais « *a indiqué aux dirigeants du SPSI-CERQ qu'il ferait ce travail à l'extérieur du temps consacré à ses dossiers réguliers et que la priorité ne pourrait être accordée à ce dossier* ».

C'est finalement un manque de ressources financières qui explique, selon le requérant, le délai entre la décision de la Régie et sa requête du 21 mars 2000. Les dirigeants du SPSI-CERQ ont agi avec une diligence raisonnable et, selon le procureur du requérant, Hydro-Québec ne peut prétendre subir quelque préjudice que ce soit en raison de ce délai. Enfin, quant au principe de la stabilité des décisions, il ne peut, selon le requérant, être ici invoqué puisque la Régie et Hydro-Québec étaient avisées, dès le 23 décembre 1999, « *que le SPSI-CERQ demandait la révision de la décision D-99-206* ».

La position d'Hydro-Québec

Le 4 mai 2000, Hydro-Québec a fait parvenir à la Régie, de même qu'au requérant, ses représentations écrites à l'égard du délai de présentation de la requête. Le distributeur souligne l'opinion déjà émise par la Régie dans une décision récente[5] quant au délai raisonnable d'introduction d'une telle demande. Hydro-Québec prétend partager avec la Régie la « *conviction que la stabilité des décisions rendues constitue un élément essentiel au fonctionnement d'un régulateur économique. Il s'agit là d'un principe que la Régie a intérêt à appliquer pour assurer l'intégrité et l'efficacité de son processus décisionnel, auquel les autorités réglementées doivent pouvoir s'attendre pour une saine gestion ordonnée de leurs affaires et qui assure un traitement juste et équitable aux consommateurs de produits et services réglementés.* »

[5] Décision D-2000-51, 30 mars 2000.

Selon Hydro-Québec, les raisons soumises par le requérant pour justifier son retard à agir sont insuffisantes à la lumière des principes retenus par la doctrine et la jurisprudence et repris en grande partie par la Régie dans sa décision D-2000-51. L'absence alléguée de ressources financières pour le CERQ est contradictoire avec une certaine description que cet intervenant fait de lui-même dans ses interventions et est contraire aux décisions antérieures de la Régie qui ont conclu que le CERQ n'avait pas démontré qu'il n'était pas en mesure d'assumer les dépenses inhérentes aux dossiers.

Hydro-Québec ajoute que les choix qu'ont fait les dirigeants du SPSI-CERQ, quant aux ressources externes, les disponibilités de celles-ci et la priorité qu'elles n'ont pu ou voulu accorder à la requête ne sauraient constituer des raisons valables pour justifier un délai de près de quatre mois.

Enfin le distributeur conteste l'interprétation que fait le requérant de sa lettre du 23 décembre 1999. Selon lui, celle-ci « *ne saurait être, par sa forme et son contenu, qu'un avis d'intention de demander éventuellement la révision de la décision D-99-206* ». Elle ne comporte ni allégué ni conclusion et n'a pas un seul instant été considérée comme tel, ni par elle, ni par la Régie.

OPINION DE LA RÉGIE

➢ ***Une requête en révision présentée en vertu de l'article 37 de la Loi est-elle soumise à un délai?***

Le SPSI-CERQ demande à la Régie de réviser sa décision D-99-206 en raison du vice de fond ou de procédure qu'elle contiendrait. L'article 37 qui prévoit les cas qui donnent ouverture à ce recours se lit ainsi :

> *« 37. La Régie peut d'office ou sur demande réviser ou révoquer toute décision qu'elle a rendue :*
> *1° lorsqu'est découvert un fait nouveau qui, s'il avait été connu en temps utile, aurait pu justifier une décision différente;*
> *2° lorsqu'une personne intéressée à l'affaire n'a pu, pour des raisons jugées suffisantes, présenter ses observations;*
> *3° lorsqu'un vice de fond ou de procédure est de nature à invalider la décision. »*

Le législateur n'a donc pas prévu de délai fixe pour l'exercice de ce droit à la révision. Cela signifie-t-il qu'aucun délai ne s'y applique et que les parties pourraient déposer leurs requêtes sans aucune limite de temps? La jurisprudence et la doctrine répondent à cette question. Le professeur Ouellette[6] explique :

> *« Il peut arriver que la loi impose un délai limitant l'exercice du réexamen [...]. Mais la plupart du temps, la loi n'impose pas de limite de temps pour procéder au réexamen [...].*
> *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 rapide[7].*
> *Même lorsque la Loi permet expressément le réexamen et ce, sans limites 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 raisonnablement. »*

Ces principes furent repris par la Cour Supérieure notamment dans la décision *Succession Gilbert Robichaud c. Commission d'appel en matière de lésions professionnelles*[8] :

> *« L'absence de précision dans la loi quant au délai pour exercer un recours en révision d'une décision rendue par un tribunal administratif ne signifie pas qu'il n'y a pas de délai à respecter. Le recours en révision administrative doit être exercé avec diligence, dans un délai raisonnable à partir du moment où la décision est rendue. Le principe de la stabilité des jugements doit primer. »*

Ce délai raisonnable a souvent été établi à trente jours :

> *« Qu'en est-il du délai dit « raisonnable » pour présenter une requête en révision pour cause? Les tribunaux de droit commun considèrent qu'un délai de trente jours correspondant au délai d'appel prescrit au Code de procédure est raisonnable de sorte que tout délai excédant trente jours doit être justifié[9]. »*

---

6 Y.Ouellette, *Les tribunaux administratifs au Canada : Procédure et preuve*, Montréal, Les Éditions Thémis, 1997, pages 515 et 516.
7 *Lugano c. Ministre de la Main d'œuvre et de l'Immigration*, (1977) 2 C.F.608 (C.A.).
8 REJB 99-13468 (C.S.).
9 *Fortin c. Externat du Sacré-Cœur de Rosemère*, (1993) C.A.L.P., page 198.

La doctrine[10] cependant met les tribunaux administratifs en garde : adopter une politique rigide d'imposer systématiquement un délai fixe sans tenir compte de toutes les circonstances entourant le dépôt de la requête en révision, limiterait arbitrairement la compétence du tribunal et, ce faisant, modifierait la Loi. Mais le professeur Ouellette ajoute ce passage mentionné plus haut :

> *« Il ne faudrait pas 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 rapide[11] »*

Aussi, considérant que le législateur précise à l'article 40 de la Loi que les décisions de la Régie ne sont pas sujettes à un appel et qu'une clause privative complète se retrouve à l'article 41 de la Loi.

Considérant également que la loi a comme finalité de fixer ou modifier les tarifs et les conditions eu égard à la fourniture et au transport de l'électricité ainsi qu'à la distribution de l'électricité et du gaz naturel en exerçant une conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable des distributeurs tout en favorisant la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable[12].

Il y a lieu de conclure que le législateur visait la plus grande stabilité juridique à cause des impacts des tarifs sur la population et qu'un délai de 30 jours peut en général être considéré comme raisonnable. Celui qui excède ce délai devrait donc fournir des explications de son retard de façon à ce que la Régie puisse exercer sa discrétion.

➢ ***Le SPSI-CERQ a-t-il justifié le délai qui s'est écoulé entre le 23 novembre 1999 et le 21 mars 2000?***

Puisqu'il s'est écoulé tout près de quatre mois entre le moment où le SPSI-CERQ a pris connaissance de la décision de la Régie lui accordant des frais et celui où il a déposé sa requête en révision, il faut examiner le contexte particulier à cette

---

[10] Supra note 6, page 516.
[11] Supra note, page 516.
[12] Articles 5 et 31 de la Loi sur la Régie de l'énergie.

période pour le requérant, « *les circonstances qui ont entouré tant la procédure attaquée que les faits qui se sont déroulés subséquemment*[13] ».

L'existence d'un préjudice (ou l'absence de préjudice) subi par une autre partie n'est qu'un des éléments pouvant être pris en compte lors de cet examen. La preuve d'un lien causal entre le retard du requérant et un préjudice indû subi par l'autre partie ne peut, en soi, être concluant. Il doit être soupesé avec les autres éléments du dossier.

Le SPSI-CERQ invoque son manque de ressources financières pour expliquer le délai écoulé. Il rappelle le statut du CERQ et le fait qu'il n'a aucun employé. Le requérant fait état du manque d'expérience de M.Blain chargé de la rédaction de la requête et des difficultés à trouver des ressources externes bénévoles.

De l'avis de la Régie, ces explications ne justifient pas le retard de l'intervenant à agir et cela pour plusieurs raisons :

- Le CERQ, pour son intervention, s'était regroupé avec le SPSI. Il ne peut donc être fait état des difficultés du CERQ sans alléguer également la situation du SPSI;
- Or, ce dernier possède, selon la Régie, tant les ressources internes que l'expérience nécessaire à la présentation d'une demande en révision. En effet, le SPSI a participé à plusieurs audiences de la Régie, a présenté des demandes de frais et même une requête en révision. En février 1999, il a en effet déposé une telle requête[14] pour contester les frais qui lui avaient été accordés par la décision D-98-169;
- L'un ou l'autre aurait pu faire le travail;
- Le fait que l'on cherche des bénévoles ou que l'on surestime ses capacités ne sont pas des motifs qui peuvent contrer le bon déroulement des dossiers et la stabilité des décisions;
- Le fait que l'avocat sélectionné ne puisse faire le travail qu'après ses heures normales de travail n'est d'aucune pertinence pour la Régie.

De l'avis de la Régie, le fait d'être entendu ne peut être une question de « *survie* », comme le prétend le requérant. En effet, la Régie a déjà conclu[15] que le SPSI n'avait pas droit à des frais préalables parce qu'il n'avait pas démontré

---

[13] P.Lemieux, *Droit administratif:Doctrine et jurisprudence*, 3ème édition, Sherbrooke, Les Éditions Revue de droit de l'Université de Sherbrooke, 1998 (pages 345 et 346).
[14] Dossier R-3421-99.
[15] Décision D-2000-09, du 31 janvier 2000, page 31.

qu'il n'avait pas les ressources nécessaires pour assumer les dépenses inhérentes à sa participation aux audiences, représentant 225 000 syndiqués.

La Régie conclut donc que le délai entre la décision qu'elle a rendue relativement à la reconnaissance des frais des intervenants et la requête du SPSI-CERQ du 21 mars 2000 n'est pas raisonnable et qu'il n'a pas été justifié par le requérant.

➢ *Peut-on toutefois considérer la lettre du 23 décembre 1999 comme une demande de révision valablement faite ?*

Cette lettre reçue par la Régie, le 23 décembre 1999, est signée par M. Jean-François Blain, analyste et coordonnateur, pour le CERQ et le SPSI. Elle se lit ainsi :

> *« [...] Nous désirons vous signifier par la présente l'intention de l'intervenant CERQ-SPSI de demander révision de la décision D-99-206 rendue par la Régie le 23 novembre 1999 relativement aux demandes de remboursement des frais des intervenants dans le dossier mentionné en titre.*
> *Cette demande vous sera transmise très prochainement, après révision finale par les représentants de l'intervenant et son procureur au dossier.*
> *[...] »*

C'est donc bien une intention que celle-ci déclare alors que M. Blain précise que la demande sera transmise « *prochainement* ». On remarque par la suite que la requête du 21 mars 2000 commence ainsi :

> *« [...] la présente constitue une demande de révision en vertu de l'article 37 de la Loi sur la Régie de l'énergie(L.R.Q., c.C-61) à l'encontre de la décision D-99-206 rendue par la Régie le 23 novembre 1999 relativement au dossier R-3405-98. »*

Aucune référence n'est faite à la lettre du 23 décembre 1999 et rien ne peut donc étayer la prétention du requérant selon laquelle le document du 21 mars 2000 ne fait que compléter sa demande précédente. Personne n'a d'ailleurs considéré que la première lettre de l'intervenant constituait plus qu'un énoncé d'intention.

Le SPSI, au moins, avait déjà soumis à la Régie une requête en révision et connaissait donc la procédure à suivre. L'intervenant devait donc savoir que le dépôt de cette requête ne respectait pas les dispositions de l'article 1 du

Règlement sur la procédure de la Régie[16] et notamment n'était pas accompagné des droits afférents. Aucun dossier n'a été ouvert par la Régie. Le requérant avait connaissance de ce fait et n'a, à aucun moment, fait des représentations à cet égard auprès de la Régie. Rien, d'ailleurs, n'est venu confirmer l'intention du requérant de déposer une requête avant sa lettre du 21 mars 2000.

Tant l'intention du législateur que les faits du dossier exigent une preuve de motifs sérieux justifiant le délai de près de 4 mois, ce que le demandeur n'a pas fait.

➢ ***La Régie a-t-elle discrétion pour rejeter immédiatement la demande de révision?***

La Cour supérieure mentionne que les tribunaux administratifs ont une discrétion pour juger de l'opportunité de décider d'entendre le fond ou de décider sur l'irrecevabilité.

> *« Pour statuer sur la requête en irrecevabilité dont il était saisi, le Commissaire Brassard n'était pas tenu d'entendre le fond du recours en révision administrative. Il avait le choix entre prendre sous réserve et entendre la preuve et les arguments au mérite ou statuer préliminairement sur le moyen d'irrecevabilité soulevé par l'une des parties à l'encontre de la requête en révision administrative. Il a opté pour la deuxième façon de procéder. [...] Il appartient au membre du tribunal administratif d'en décider. Sa décision en est une, généralement, d'opportunité qui relève de sa discrétion*[17]*. »*

Dans le présent dossier, Hydro-Québec soulevait le point d'irrecevabilité dans sa lettre du 30 mars 2000 en ces termes :

> *« Hydro-Québec soumet que la Régie a la compétence pour rejeter d'office, sans audience, toute demande de révision qui apparaît, à sa face même, dépourvue de mérite et/ou qui est, comme dans le cas présent, déposée avec un retard abusif. »*

La Régie croit qu'il est opportun de décider immédiatement de ce dossier sur la base du délai déraisonnable pris pour déposer la demande de révision.

---

[16] R.R.Q. 1981, c. R-6.01, r. 0.2.
[17] *Succession Gilbert Robichaud c. C.A.L.P. et al.*, REJB 99-13468, 23 juin 1999, paragraphes 32 et 33.

VU ce qui précède;

CONSIDÉRANT la *Loi sur la Régie de l'énergie* et notamment son article 37;

CONSIDÉRANT le *Règlement sur la procédure de la Régie*;

La Régie de l'énergie :

CONSIDÈRE que la requête a été présentée dans un délai déraisonnable;

DÉCLARE que celle-ci est irrecevable et ne sera pas étudiée au fond.

Marc-André Patoine
Régisseur

Catherine Rudel-Tessier
Régisseure

André Dumais
Régisseur

SPSI-CERQ représenté par Me Claude Tardif;
Hydro-Québec représentée par Me F. Jean Morel;
La Régie de l'énergie représentée par Me Anne Mailfait.

SOQUIJ | Intelligence juridiqu
AZ-99027003

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N°: 500-05-044579-983

COUR SUPÉRIEURE

Montréal, le 23 juin 1999

SOUS LA PRÉSIDENCE DE L'HONORABLE JACQUES DUFRESNE, J.C.S.

SUCCESSION GILBERT ROBICHAUD, dûment représentée par Madame Claudette Lussier-Robichaud,

Requérante,

c.

COMMISSION D'APPEL EN MATIÈRE DE LÉSIONS PROFESSIONNELLES,
et
RÉAL BRASSARD,

Intimés,

et

ABB CONSTRUCTION ENGINEERING CANADA,

Mise-en-cause.

JUGEMENT

LES FAITS

Gilbert Robichaud dépose le 15 août 1986 auprès de la Commission de santé et sécurité du travail (CSST) une réclamation sur la foi de l'avis exprimé par le docteur Mannix, pathologiste, le 3 mars 1986. Gilbert Robichaud est atteint d'un cancer du poumon et d'une pneumonectomie. Le docteur Mannix note dans son attestation médicale la présence de fibres d'amiante et estime que monsieur Robichaud doit être évalué pour amiantose et pour un cancer du poumon relié à

l'amiante. Le 1er février 1988, Gilbert Robichaud décède d'un cancer. Le docteur Mannix mentionne au certificat de décès, le diagnostic de "*Metastatic adenocarcinoma of the lung*".

Le 14 mars 1988, la CSST rejette la réclamation de Gilbert Robichaud et conclut que "*les membres du Comité n'ont pu établir de relation entre la maladie de monsieur Robichaud et son exposition à l'amiante*".

Le 4 avril 1988, la Succession de Gilbert Robichaud ("Succession") en appelle à la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles ("CALP") de la décision de la CSST du 14 mars 1988. Le 16 juillet 1991, la CALP rejette en partie l'appel. Elle "*Confirme la décision rendue le 14 mars 1988 par la Commission santé et sécurité du travail, Déclare que monsieur Gilbert Robichaud était porteur d'une maladie professionnelle pulmonaire, soit la sidéro-silicose et Déclare que le cancer pulmonaire dont était porteur monsieur Robichaud ne constitue pas une maladie professionnelle*".

Le 27 août 1991, la succession demande la révision administrative de la décision du 16 juillet 1991. Elle allègue au soutien de sa requête en révision administrative en vertu de l'article 406 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* (ci après "la Loi") que "*Le dossier médical n'était pas complet, que certains documents dans le dossier médical appartenaient à un autre patient et que la décision s'est fondée sur des données erronées*".

Le 19 novembre 1992, la CALP rejette cette demande de révision administrative. Cette décision de la CALP a fait l'objet d'une demande de révision judiciaire par la Succession qui a été rejetée le 29 septembre 1993 par le juge Jean Archambault de la Cour supérieure du Québec.

La Succession allègue avoir appris, en octobre 1993, l'existence du dossier médical de l'Hôpital Hôtel-Dieu de Montréal concernant Gilbert Robichaud. Ce dossier médical révélerait, selon le docteur Gougoux, pneumologue, qu'il n'y avait aucune cicatrice au poumon droit de Gilbert Robichaud.

Le 15 novembre 1993, le docteur James A.S. Wilson, médecin ayant vu Gilbert Robichaud en consultation le 26 mars 1986, écrivait au procureur de la Succession que *"In my consultation I did not indicated that Mr. Robichaud had tuberculosis nor did I mentioned that he had a spot in his right lung that was noted for fifteen years"*.

À la suite de la découverte de ces informations, la Succession communique avec le Protecteur du citoyen qui lui aurait suggéré de mettre de côté pour le moment toute procédure judiciaire puisqu'il était en contact avec le président de la CSST. (Voir R-12).

La Succession dit avoir pris conscience en janvier 1997 que les démarches auprès du Protecteur du citoyen ne semblaient pas progresser. Elle mandate alors un avocat pour déposer une nouvelle demande de révision administrative devant la CALP.

Le 18 novembre 1997, la Succession dépose auprès de la CALP une seconde requête en révision de la décision rendue le 16 juillet 1991 dans laquelle elle invoque l'existence du dossier médical de l'hôpital Hôtel-Dieu de Montréal. Une audience est tenue le 3 mars 1998 par le Commissaire Réal Brassard ("Commissaire") de la CALP.

La mise-en-cause, ABB Construction Engineering Canada ("ABB Construction"), soulève devant le Commissaire un moyen d'irrecevabilité, en ce que le deuxième recours en révision administrative n'a pas été entrepris par la Succession dans un délai raisonnable. Le Commissaire choisit de décider du moyen préliminaire en irrecevabilité avant d'entendre le fond du litige.

Le 16 mars 1998, la CALP, sous la plume du Commissaire Réal Brassard, accueille le moyen préliminaire soulevé par ABB Construction et déclare irrecevable la requête en révision déposée le 18 novembre 1997 de la décision rendue le 16 juillet 1991 par la CALP.

La Succession demande la révision judiciaire de cette décision de la CALP.

PRÉTENTIONS DES PARTIES

La requérante soutient que le Commissaire Brassard a rendu une décision manifestement déraisonnable:

- En n'entendant pas le fond du litige avant de décider du moyen d'irrecevabilité soulevé par ABB Construction, et
- En décidant que le recours en révision administrative devant la CALP n'avait pas été exercé dans un délai raisonnable.

ABB Construction soumet que la décision de la CALP est bien fondée: le Commissaire n'était pas tenu d'entendre le fond du litige pour décider du moyen d'irrecevabilité soulevé à l'encontre de la requête en révision administrative et ne s'est pas trompé en décidant que le recours n'avait pas été exercé par la Succession dans un délai raisonnable.

La CALP fait valoir que le Commissaire a entendu la preuve de la Succession sur les motifs au soutien de la requête en révision administrative et sur l'explication des délais pour entreprendre ce recours. Selon la procureure de la CALP la preuve d'injustice grave alléguée par la Succession a été faite devant le Commissaire avant que celui-ci ne statue.

LE DROIT

L'article 405 de la Loi prévoit que les décisions de la CALP sont finales et sans appel. Ces décisions peuvent faire l'objet de révision administrative selon l'article 406 de la Loi qui ne précise ni délai, ni motif particulier. L'article 406 prévoit la *révision administrative* pour cause et non pour des motifs spécifiquement énumérés, comme c'est le cas dans plusieurs autres lois.

Toutes les décisions de la CALP sont protégées par une clause privative complète en vertu de l'article 409 de la Loi. La norme de contrôle judiciaire de la décision du Commissaire Réal

Brassard de la CALP est la décision manifestement déraisonnable. La CALP est un tribunal spécialisé en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles. Le principe de la retenue judiciaire est applicable aux décisions de la CALP.

Dans l'affaire CAIMAW c. PacCar of Canada Ltd., le juge Laforest avec l'appui du juge en chef Dickson a formulé le critère strict de la norme de contrôle:

> *"Lorsque, comme ne l'espèce, un tribunal administratif est protégé par une clause privative, notre Cour a déclaré qu'elle n'examinera la décision du tribunal que si celui-ci a commis une erreur en interprétant les dispositions attributives de compétence ou s'il a excédé sa compétence en commettant une erreur de droit manifestement déraisonnable dans l'exercice de sa fonction."*(1)

Le juge Cory de la Cour Suprême du Canada, après avoir cité le passage précédent ajoute le niveau de précision suivant dans Canada P.G. c. Alliance de la fonction publique du Canada:

> *"Il ne suffit pas que la décision de la Commission soit erronée aux yeux de la cour de justice; pour qu'elle soit manifestement déraisonnable, cette cour doit la juger clairement irrationnelle."*(2)

La Cour Suprême du Canada, dans l'arrêt Canada Safeway Ltd. c. Syndicat des détaillants, grossistes et magasins à rayons, réaffirme le principe de retenue judiciaire qui est de mise lorsque le tribunal dont la décision est attaquée est protégé par une clause privative:

> *"La cour de justice qui contrôle une décision bénéficiant de la protection d'une clause privative qu'a rendue un tribunal des relations de travail appelé à interpréter ou à appliquer une convention collective ne peut intervenir que s'il y a eu erreur manifestement déraisonnable. Ce degré élevé de retenue est essentiel au maintien de l'intégrité d'un système devenu aussi efficace et efficient dans le règlement des conflits qui surviennent dans le domaine délicat des relations de travail. La nature des conflits de travail exige qu'ils soient résolus rapidement par des tribunaux spécialisés."*(3)

---

(1) **CAIMAW c. PacCar of Canada Ltd.**, (1989) 2 R.C.S. 983, à la page 1003
(2) **Canada (P.G.) c. Alliance de la fonction publique du Canada**, (1993) 1 R.C.S. 941, à la page 964
(3) **Canada Safeway Ltd. c. Syndicat des détaillants, grossistes et magasins à rayons**, (1988) 1 R.C.S. 1079, à la page 1107

Plus loin, les juges Cory et McLachlin ajoutent:

> *"Cette norme de contrôle est maintenant bien établie et acceptée. Elle exige que le contrôle judiciaire soit exercé avec retenue. C'est une norme très sévère à laquelle il ne sera pas facile de satisfaire."*(4)

Dans l'arrêt précité de Canada (P.G.) c. Alliance de la fonction publique du Canada, le juge Cory, analysant l'étymologie des mots "manifestement déraisonnable "en tire les conclusions suivantes:

> *"Eu égard donc à ces définitions des mots "manifeste" et "déraisonnable", il appert que si la décision qu'a rendue la Commission, agissant dans le cadre de sa compétence, n'est pas clairement irrationnelle, c'est-à-dire, de toute évidence non conforme à la raison, on ne saurait prétendre qu'il y a eu perte de compétence. Visiblement, il s'agit là d'un critère très strict."*(5)

Les juges Cory et McLachlin, dans l'arrêt Canada Safeway Ltd. c. SDGMR, section locale 545, précisent:

> *"La cour de justice qui contrôle la décision ne peut pas intervenir simplement parce qu'elle n'est pas d'accord avec le raisonnement suivi par le conseil d'arbitrage ou qu'elle serait arrivée à une conclusion différente. Ce serait usurper le pouvoir du tribunal administratif et lui interdire d'arriver à des conclusions erronées dans son domaine de connaissances spécialisées."*(6)

ANALYSE

Moyen préliminaire

ABB Construction soutient que la Succession n'a pas entrepris la présente requête dans un délai

---

(4) Id., à la page 1108
(5) Précitée, note 2, à la page 963
(6) **Safeway Ltd. c. SDGMR, section locale 454**, (1988) 1 R.C.S. 1079

raisonnable au sens de l'article 835.1 C.p.c.. La décision du Commissaire Brassard a été rendue le 16 mars 1998 et reçue par la requérante le 19 mars 1998. La présente requête en révision judiciaire a été produite le 15 septembre 1998.

Il s'est donc écoulé six mois entre la date de prise de connaissance de la décision et la production de la présente requête. Le mandat a été confié au procureur au dossier vers le début du mois d'août 1998, soit environ quatre mois et demi après la prise de connaissance de la décision de la CALP par la requérante.

La requête est silencieuse quant aux raisons qui peuvent expliquer le retard. Les explications fournies par le procureur de la requérante au moment de l'argumentation sont peu convaincantes.

Après avoir essuyé un rejet de la requête présentée par la requérante devant la CALP pour avoir tardé à présenter sa requête, il est étonnant que la requérante n'ait pas pris tous les moyens pour s'assurer de présenter dans les meilleurs délais sa requête en révision judiciaire.

Le délai habituel pour la révision judiciaire d'une décision d'un tribunal administratif est de trente jours, comme le délai d'appel, sauf si des motifs raisonnables peuvent expliquer un délai plus long. À plusieurs reprises, les tribunaux ont considéré comme raisonnable un délai plus long lorsque les circonstances ou explications justifiaient le retard.

La constitution d'un nouveau procureur pour l'examen de la décision de la CALP et pour l'exercice des recours à l'encontre de celle-ci doit se faire avec diligence. La difficulté que peut rencontrer une partie à trouver un procureur pour la représenter peut, dans certaines circonstances, être un motif valable pour expliquer un délai plus long pour exercer un recours qui lui est, par ailleurs, disponible. Le Tribunal constate, en l'espèce, l'insuffisance des explications fournies par la requérante pour justifier le délai de six mois pour entreprendre le présent recours. La Succession ne donne, à toute fin pratique, aucune précision de ce qui lui a causé des difficultés à trouver un avocat pour la représenter.

Malgré que le Tribunal est d'avis que le moyen préliminaire en irrecevabilité soulevé par ABB Construction paraît bien fondé et que la présente requête en révision judiciaire devrait être rejetée pour ce seul motif, le Tribunal entend examiner le mérite des arguments au soutien de la présente requête en révision judiciaire.

Décision de la CALP

- **Décision sur le moyen d'irrecevabilité sans entendre le fond du litige**

Pour statuer sur la requête en irrecevabilité dont il était saisi, le Commissaire Brassard n'était pas tenu d'entendre le fond du recours en révision administrative. Il avait le choix entre prendre sous réserve et entendre la preuve et les arguments au mérite ou statuer préliminairement sur le moyen d'irrecevabilité soulevé par l'une des parties à l'encontre de la requête en révision administrative. Il a opté pour la deuxième façon de procéder.

Même si souvent, il peut sembler souhaitable ou plus indiqué de prendre sous réserve un moyen préliminaire plutôt que d'en décider sur le champ ou après un délibéré mais avant d'avoir entendu le fond du litige, il n'est pas pour autant interdit de choisir d'adjuger d'abord et avant tout sur un moyen préliminaire qui, comme en l'espèce, tient à l'appréciation du délai raisonnable pour exercer un recours en révision administrative. Il appartient au membre du tribunal administratif d'en décider. Sa décision en est une, généralement, d'opportunité qui relève de sa discrétion. Avec égards, l'arrêt Unilait[7] cité par la requérante n'est pas applicable en l'instance.

De toute manière, le résultat devrait être le même. L'irrecevabilité d'une demande au motif qu'elle n'aurait pas été présentée dans un délai raisonnable de la connaissance de nouveaux faits peut être décidée sans avoir à adjuger sur la pertinence et la suffisance de la nouvelle preuve.

---

(7) Unilait inc. c. Société coopérative Agricole des Maîtres Producteurs Laitiers du Québec et als, (1981) C.A., 555

En l'espèce, le Commissaire a choisi de statuer d'abord sur le moyen préliminaire étant d'avis que, s'il arrivait à la conclusion que les moyens soulevés par le représentant de l'employeur étaient bien fondés, la décision sur la question préliminaire réglerait le dossier sans avoir à reconvoquer les parties, ce qui éviterait, selon lui, des frais inutiles. La décision du Commissaire Brassard se défend. Elle n'est certainement pas déraisonnable.

- **Délai raisonnable**

La décision de la CALP relate les faits relatifs au moyen préliminaire. Le Commissaire indique que la décision de la CALP du 16 juillet 1991 a fait l'objet d'une première demande de révision administrative lors de laquelle la requérante avait notamment déposé trois dossiers médicaux qui ne faisaient pas partie du dossier lors de la décision initiale de la CALP. La première requête en révision administrative a été rejetée le 19 novembre 1992. La requête en révision judiciaire de cette décision a été rejetée le 29 septembre 1993.

Le Commissaire Brassard, avant d'adjuger sur le moyen d'irrecevabilité soulevé devant lui, a entendu le témoignage de madame Gilbert Robichaud. Il retient de son témoignage que c'est vers le mois d'octobre 1993 qu'elle a appris l'existence d'informations à la base de la nouvelle requête en révision administrative. Madame Robichaud témoigne des raisons du retard à déposer la requête en révision administrative.

Les principes de justice naturelle n'ont donc pas été ignorés, dans le cas présent, par le Commissaire Brassard. La Succession a eu l'occasion d'être entendue pour expliquer pourquoi il en a pris plus de quatre ans après la prise de connaissance du nouvel élément d'information invoqué en l'espèce et plus de six ans après la décision faisant l'objet de la requête avant qu'elle ne produise sa requête. Les raisons invoquées n'ont pas réussi à convaincre le Commissaire que la Succession a agi avec diligence et exercé son second recours en révision administrative dans un délai raisonnable.

Procédant à rendre sa décision sur le moyen préliminaire, le Commissaire Brassard retient, en

s'inspirant de la jurisprudence de la CALP, qu'à défaut d'un délai précisé dans la loi, une requête en révision administrative doit être entreprise dans un délai raisonnable de la décision visée par le recours.

Le principe retenu par le Commissaire Brassard est bien fondé. L'absence de précision dans la loi quant au délai pour exercer un recours en révision d'une décision rendue par un tribunal administratif ne signifie pas qu'il n'y a pas de délai à respecter. Le recours en révision administrative doit être exercé avec diligence, dans un délai raisonnable à partir du moment où la décision est rendue. Le principe de la stabilité des jugements doit primer.

Le Commissaire Brassard procède par la suite à apprécier, dans les faits, si des motifs valables peuvent expliquer le très long délai entre la date de la décision et la deuxième requête en révision administrative de celle-ci.

La jurisprudence de la CALP est à l'effet que la révision administrative doit s'entreprendre normalement dans un délai de soixante jours de la décision. Au-delà du délai raisonnable de soixante jours, la partie qui demande la révision administrative doit justifier un délai plus long.

Le Commissaire Brassard est d'avis que lorsqu'il s'agit d'un fait nouveau, celui-ci doit être connu dans le même délai:

> *"Tout d'abord, la Commission d'appel considère que, puisqu'il y a un délai raisonnable de 60 jours pour demander la révision pour cause d'une décision qu'elle a rendue et puisque ce délai vise essentiellement à préserver la stabilité des décisions qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article 405, sont réputées finales, lorsqu'on invoque un fait nouveau, il faut nécessairement que ce fait nouveau soit connu dans le même délai. Autrement, on pourrait rouvrir un dossier même 10 ans après la décision finale sous prétexte que le fait nouveau n'a été connu que 10 ans plus tard. On se retrouverait donc dans la même situation à savoir que la stabilité des décisions de la Commission d'appel ne pourrait être assurée. Donc la date de la connaissance du fait nouveau ne peut être invoquée pour justifier une requête en révision tardive."*

Pour le Commissaire, comme le fait nouveau a été connu plus de deux ans après la décision de la Commission d'appel, la requête est, de ce seul fait, irrecevable.

Le tribunal n'est pas convaincu de la justesse du raisonnement de la CALP lorsqu'elle affirme, sans réserve, que le fait nouveau doit nécessairement être connu dans le délai de soixante jours considéré par la CALP comme délai raisonnable. L'article 406 de la Loi prévoit que la Commission d'appel peut, pour cause, réviser ou révoquer une décision qu'elle a rendue. Que la CALP considère que le délai raisonnable pour demander la révision pour cause soit de soixante jours n'étonne pas en soi. Cependant, lorsque la partie demandant la révision pour cause invoque un fait nouveau, il est difficile d'imaginer que cette partie perd son recours en révision du seul fait qu'elle n'a découvert le fait nouveau qu'après le délai de 60 jours.

Plusieurs lois mentionnent les causes qui donnent ouverture à la révision par le tribunal administratif de ses propres décisions[8]. L'une des trois causes qu'on retrouve fréquemment dans de semblables lois tient de la découverte d'un fait nouveau qui, s'il avait été connu en temps utile, aurait pu justifier une décision différente.

Le Tribunal considère qu'un fait nouveau dont une partie ignorait l'existence, sans qu'on puisse lui reprocher son manque de diligence, peut être invoqué dans la mesure ou le recours est exercé avec célérité depuis le moment de la connaissance du fait nouveau.

Si le Commissaire Brassard avait fondé sa décision sur ce seul raisonnement, le Tribunal n'aurait pas hésité à intervenir: ce raisonnement paraît manifestement déraisonnable. Mais, le Commissaire ne fonde pas sa décision sur ce seul raisonnement. Le Commissaire indique que, même en prenant en considération la date de connaissance du fait nouveau pour justifier le dépôt tardif de la requête, il arrive à la conclusion que les explications fournies par la requérante pour expliquer le délai à demander la révision administrative ne permettent pas de justifier le dépôt de cette procédure quatre ans après la connaissance du fait nouveau invoqué en l'instance. Pour le Commissaire, les difficultés de trouver un avocat, les conseils de ceux-ci et les délais

---

(8) **Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux**, article 37 (à titre indicatif seulement).

occasionnés par les démarches du protecteur du citoyen ne peuvent justifier le délai pris, en l'espèce, pour entreprendre la requête en révision administrative de la décision de la CALP. Le Commissaire n'a pas abusé de sa discrétion lorsqu'il en arrive à cette conclusion.

La requérante prétend qu'elle n'était pas en mesure de comprendre que les délais pris par le protecteur du citoyen pour tenter une intervention administrative auprès de la CSST risquait de lui faire perdre un recours en révision administrative. Il appartient à la partie qui entend exercer un droit de prendre les mesures nécessaires pour être correctement informé des conditions d'exercices des recours disponibles. En choisissant une intervention administrative pour tenter d'obtenir ce qu'elle recherchait depuis le début des procédures, il lui appartenait de vérifier la nature des recours qui lui étaient disponibles, les conditions d'exercices de ceux-ci et faire des choix éclairés en conséquence.

Le Commissaire appuie sa conclusion que le recours en révision administrative n'a pas été exercé dans un délai raisonnable non seulement sur son appréciation des motifs allégués par la requérante pour expliquer le délai de quatre ans depuis la connaissance du fait nouveau mais également sur le délai de neuf mois entre le moment où la requérante a mandaté un avocat pour déposer la requête en révision administrative et le moment de son dépôt. Le Commissaire ajoute à ce sujet que ce délai de neuf mois n'a pas été justifié. Son raisonnement n'est pas déraisonnable, encore moins manifestement déraisonnable au point d'être clairement irrationnel.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL:

REJETTE la requête en révision judiciaire de la requérante, avec dépens.

JACQUES DUFRESNE, J.C.S.

Me Richard A. Morand
Procureur de la requérante

Me Lucie Nadeau
Levasseur, Verge
Procureurs des intimés

SOQUIJ | Intelligence juridiqu
AZ-99027003

Me Jacques Nadeau
Heenan Blaikie
Procureurs de la mise-en-cause

© SOQUIJ et ses concédants de licence. Tous droits réservés.