DROIT ADMINISTRATIF

7e édition

Patrice Garant, M.S.R.C.
Professeur émérite, Université Laval

Avec la collaboration de
Philippe Garant, avocat, M.Sc.Pol.
Jérôme Garant, avocat, LL.M.

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-4106-2019
DÉPOSÉE EN AUDIENCE
PAR ÉNERGIR
Date: 26/11/19
Pièces no: NON
COTÉE

ÉDITIONS YVON BLAIS

© 2017 Thomson Reuters Canada Limitée

MISE EN GARDE ET AVIS D'EXONÉRATION DE RESPONSABILITÉ : Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire, de mémoriser sur un système d'extraction de données ou de transmettre, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, électronique ou mécanique, photocopie, enregistrement ou autre, tout ou partie de la présente publication, à moins d'en avoir préalablement obtenu l'autorisation écrite de l'éditeur, Éditions Yvon Blais.

Ni Éditions Yvon Blais ni aucune des autres personnes ayant participé à la réalisation et à la distribution de la présente publication ne fournissent quelque garantie que ce soit relativement à l'exactitude ou au caractère actuel de celle-ci. Il est entendu que la présente publication est offerte sous la réserve expresse que ni Éditions Yvon Blais, ni l'auteur (ou les auteurs) de cette publication, ni aucune des autres personnes ayant participé à son élaboration n'assument quelque responsabilité que ce soit relativement à l'exactitude ou au caractère actuel de son contenu ou au résultat de toute action prise sur la foi de l'information qu'elle renferme, ou ne peuvent être tenus responsables de toute erreur qui pourrait s'y être glissée ou de toute omission.

La participation d'une personne à la présente publication ne peut en aucun cas être considérée comme constituant la formulation, par celle-ci, d'un avis juridique ou comptable ou de tout autre avis professionnel. Si vous avez besoin d'un avis juridique ou d'un autre avis professionnel, vous devez retenir les services d'un avocat, d'un notaire ou d'un autre professionnel. Les analyses comprises dans les présentes ne doivent être interprétées d'aucune façon comme étant des politiques officielles ou non officielles de quelque organisme gouvernemental que ce soit.

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec et Bibliothèque et Archives Canada

Garant, Patrice, 1937-

Droit administratif

7e édition.

Comprend des références bibliographiques et un index.

ISBN 978-2-89730-381-5

1. Droit administratif – Canada. 2. Droit administratif – Québec (Province). I. Garant, Philippe. II. Garant, Jérôme, 1970- . III. Titre.

KE5015.G37 2017 342.71'06 C2017-941694-4

Canada Nous reconnaissons l'appui financier du gouvernement du Canada.

Dépôt légal : 4e trimestre 2017
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada
ISBN : 978-2-89730-381-5

Imprimé aux États-Unis

THOMSON REUTERS®

Éditions Yvon Blais, une division de Thomson Reuters Canada Limitée

75, rue Queen, bur. 4700
Montréal (Québec) H3C 2N6
Canada

Service à la clientèle
Téléphone : 1-800-363-3047
Télécopieur : 450-263-9256
Site Internet : www.editionsyvonblais.com

peuvent recommencer la preuve ou en faire une nouvelle sous tous les aspects de la réclamation[272].

Il semble que, lorsqu'une loi ne prévoit qu'une seule révision ou contestation devant un comité de révision ou un tribunal administratif ou disciplinaire, il y a moins de différence entre révision et appel administratif. Par contre, si une même loi superpose un mécanisme de révision devant un comité de révision et un mécanisme d'appel devant un tribunal administratif d'appel, alors l'appel porte sur la décision du comité de révision et le dossier constitué devant cette dernière instance. Les aspects de la décision initiale qui n'ont pas été soulevés devant le comité ou bureau de révision ne peuvent l'être subséquemment en appel[273]. Toutefois, rien n'empêche le tribunal d'appel d'entendre tout complément de preuve ou même toute nouvelle preuve non soumise au comité de révision, pourvu que cela soit relié à ce qui « fait l'objet des décisions des paliers antérieurs de seconde ou de première instance »[274].

La décision rendue par une instance de révision a, pour le tribunal administratif d'appel, l'autorité de la chose jugée qui « faute d'indication statutaire à l'effet contraire doit s'appliquer en matière administrative »[275]. Cela signifie que le tribunal d'appel ne peut remettre en cause que les aspects de la décision qui sont expressément contestés et qui entrent dans le cadre de sa juridiction d'appel.

Si l'appel est toujours considéré comme un recours expressément conféré par la loi, il n'en va pas toujours de même de la révision : cette dernière peut être expressément autorisée ou l'être implicitement. La révision peut porter sur une décision quasi judiciaire ou une décision administrative. La révision peut être une auto-révision c'est-à-dire une révision effectuée au sein d'un même organisme par le même décideur ou des décideurs différents ; ou bien elle peut être confiée à une autre autorité administrative ou quasi judiciaire différente.

6.8.2.1 La révision implicitement autorisée

Le principe du *functus officio* ou de l'épuisement de la juridiction s'applique en principe aux tribunaux administratifs à l'égard de leurs actes juridictionnels, judiciaires et quasi judiciaires. Cependant la Cour suprême en 1989

272. *Morin* c. *Commission des affaires sociales*, [1989] R.J.Q. 1520 (C.S.) ; *Construction et Placement Bonatou* c. *Régie du logement*, [1985] C.S. 1281.
273. *Morin* c. *C.A.S.*, *ibid.* ; *Accidents du travail – 59*, [1980] C.A.S. 958, 962 ; *R.A.A.Q.* c. *C.A.S.*, [1988] R.J.Q. 142 ; *Aide sociale – 34*, [1989] C.A.S. 515 ; *Sauveteurs et victimes d'actes criminels – 25*, [1990] C.A.S. 333 ; *Assurance automobile – 11*, [1988] C.A.S. 235.
274. *Salaberry de Valleyfield* c. *C.A.S.*, [1984] C.S. 193, 195 ; *Ouari* c. *Sari*, [1987] R.J.Q. 1443 (C.P.) ; *Peters* c. *Provost*, [1987] R.J.Q. 1751 (C.S.).
275. *R.A.A.Q.* c. *CA.S.*, [1988] R.J.Q. 142 (C.S.) ; *Pollack* c. *C.A.S.*, [1987] C.A.S. 679 (C.S.) ; *R.A.A.Q.* c. *C.A.S.*, [1987] C.A.S. 832 (C.S.).

dans l'arrêt *Chandler* a ajouté que ce principe, dans son application, « doit être plus souple et moins formaliste dans le cas de décision rendue par les tribunaux administratifs qui ne peuvent faire l'objet d'un appel que sur une question de droit »[276].

La révision est évidemment toujours possible lorsque la décision initiale n'est pas définitive ou n'a qu'un caractère provisoire[277]. La Cour suprême mentionne que les pouvoirs de révision « peuvent également découler implicitement du texte de la loi, de son économie et de son objet »[278].

La révision est possible non seulement pour corriger les erreurs matérielles qui se sont glissées dans la décision, mais une erreur dans l'expression de l'intention manifeste du tribunal[279]. Elle est possible si le tribunal a omis de conclure sur une question qu'il devait trancher[280]. Toutefois cela ne l'autorise pas à compléter une décision lorsqu'il a épuisé sa juridiction quant au remède qu'il a d'abord décidé[281]. Il ne peut non plus, en révision, verser des motifs supplémentaires à sa décision initiale[282].

Suivant l'arrêt *Chandler*, un tribunal est autorisé à réviser une décision qui est nulle de nullité absolue soit parce qu'il a commis un excès de juridiction[283], un déni de justice naturelle[284] ou a rendu sa décision sur la base de fausses représentations[285]. Si la décision est nulle de nullité absolue la cour peut entendre une contestation même si le législateur a expressément prévu les cas spécifiques où la révision est recevable. Ainsi la Cour d'appel a jugé que même si l'article 122 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* énumère les cinq cas où le ministre peut réviser sa décision, ce même ministre peut en tout temps réviser ou révoquer une décision entachée de nullité absolue[286].

---

276. *Chandler* c. *Alberta Ass. of Architects*, [1989] 2 R.C.S. 848, 861, EYB 1989-66924.
277. *Bell Canada* c. *Canada (C.R.T.C.)*, [1989] 1 R.C.S. 1722, EYB 1989-67230 ; *Vatanabadi* c. *Canada*, [1993] 2 C.F. 492, 503.
278. *Ibid.*, p. 1756.
279. *Mitchell* c. *Sandvest-Bruvest Reg'd*, [1992] R.J.Q. 1393 (C.Q.).
280. *Severud* c. *Canada (C.E.I.)*, [1991] 2 C.F. 318 (C.A.) ; *Association des officiers de direction du Service de police de la Ville de Québec* c. *Commission de police*, [1994] R.J.Q. 1505 (C.A.) ; *P.G. Québec* c. *Tribunal d'arbitrage*, D.T.E. 92T-860 (C.S.) ; *Centre communautaire juridique de la Mauricie-Bois-Francs* c. *Syndicat des avocats de l'aide juridique de la Mauricie*, J.E. 93-779, EYB 1993-57994 (C.A.).
281. *Montréal (S.T.C.U.M.)* c. *Brochu*, D.T.E. 92T-615 (C.S.) ; *Société can. des postes* c. *Lauzon*, D.T.E. 91T-886 (C.S.).
282. *Roy* c. *Patenaude*, [1994] R.J.Q. 2503, EYB 1994-64310 (C.A.) ; sur la signification du *functus officio*.
283. *Supra*, note 276, p. 862 ; *Association des travailleurs... du Café Campus* c. *P.G. Québec*, J.E. 91-1444, EYB 1991-83952 (C.S.).
284. *Ibid.*, p. 863 ; *Gill* c. *Canada*, [1987] 2 C.F. 425 (C.A.).
285. *Lagacé* c. *Cloutier*, J.E. 94-789, EYB 1994-73684 (C.S.).
286. *P.G. Québec* c. *Forces Motrices Batiscan Inc.*, 2003 CanLII 41711 (QC C.A.), par. 65 et s., autorisation d'appeler refusée en C.S.C.

La Cour d'appel ajoute ceci :

> En somme, selon les principes généraux de droit administratif, une décision entachée de nullité absolue ne crée pas de droit acquis pour son bénéficiaire (*Académie de musique de Québec* c. *Payment*, [1936] R.C.S. 323). Par ailleurs, il serait absurde d'interpréter l'article 122.1 L.Q.E. comme ayant abrogé ces principes et signifiant qu'un certificat délivré par un ministre sans compétence génère le droit pour son titulaire d'entreprendre des travaux en violation de la L.Q.E. et du Règlement.[287]

6.8.2.2 *La révision expressément autorisée*

La majorité des lois prévoyant un recours en révision énumèrent les trois motifs suivants :

1. lorsque est découvert un fait nouveau qui, s'il avait été connu en temps utile, aurait pu justifier une décision différente ;
2. lorsqu'une partie intéressée au litige n'a pu pour des raisons jugées suffisantes se faire entendre ;
3. lorsqu'un vice de fond ou de procédure est de nature à invalider la décision.[288]

Un bon nombre de lois cependant n'indiquent pas de façon expresse les motifs donnant ouverture à la révision. Certaines d'entre elles édictent cependant que la révision pourra avoir lieu « pour cause » sans toutefois définir cette expression[289].

Il est admis que le pouvoir de révision qui n'est assujetti par la loi qu'à l'existence d'une cause (pour cause) est plus large que celui créé en vertu d'une loi qui énumère de façon précise les motifs permettant son exercice[290]. La Cour d'appel a autorisé notamment le recours en révision pour cause lorsqu'est survenu un fait nouveau de nature à invalider la décision initiale ou lorsque les règles de justice naturelle ont été transgressées[291]. Également, elle conclut que

---

287. *Ibid.*, par. 68-69.
288. *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12, art. 128 ; *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3, art. 154 ; *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux*, RLRQ, c. R-6.1, art. 37 ; *Loi sur la Régie de l'énergie*, RLRQ, c. R-6.0, art. 37 ; *Loi sur les transports*, RLRQ, c. T-12, art. 17.2.
289. *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, RLRQ, c. A-3.001, art. 406 ; *Loi sur la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1, art. 123 et 127 ; *Loi sur l'organisation policière*, RLRQ, c. O-8.1, art. 74 ; *Loi sur le régime de rentes du Québec*, RLRQ, c. R-9, art. 26.
290. *Béland* et *C.S.S.T.*, J.E. 94-388, EYB 1993-73285 (C.S.). Cette décision sera analysée plus loin.
291. *Corporation Municipale de St-Honoré* c. *Québec (Commission de protection du territoire agricole)*, [1991] R.D.J. 182, 1991 CanLII 3629 (QC C.A.).