LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS AU CANADA

Procédure et preuve

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

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

Les Éditions Thémis

Données de catalogage avant publication (Canada)

Ouellette, Yves, 1938-

Les tribunaux administratifs : procédure et preuve

Comprend des réf. bibliogr. et un index.

ISBN 2-89400-101-0

1. Tribunaux administratifs — Canada. 2. Procédure administrative — Canada. 3. Preuve (Droit) — Canada. 4. Actes administratifs — Canada. 5. Droit administratif — Canada. 6 Tribunaux administratifs — Québec (Province). I. Titre.

KE5029.O932 1997 342.71'0664 C97-941399-0

Graphisme : Claude Lafrance
Composition : France Lamarre

On peut se procurer le présent ouvrage aux

Éditions Thémis
Faculté de droit
Université de Montréal
C.P. 6128, Succursale Centre-ville
Montréal (Québec)
H3C 3J7

Téléphone : (514) 739-9945
Télécopieur : (514) 739-2910

Tous droits réservés
© 1997 — Les Éditions Thémis Inc.
Dépôt légal : 4e trimestre 1997
Bibliothèque nationale du Canada
Bibliothèque nationale du Québec

ISBN 2-89400-101-0

Chapitre III.
Le réexamen de la décision

Le réexamen ou la révision[1] 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 validité[2]. Rendue par la puissance publique, sous l'autorité de la loi, elle a force obligatoire, car telle est l'intention implicite du législateur[3]. 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 canadien[4], 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 obéir[5].

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 illimitée[6]. 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 justice[7].

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 décidé[8]. Au Québec, ces règles

---

7 Robert F. REID, *Administrative Law and Practice*, 2e 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*

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 expressément[9]. 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 décision[10].

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 arbitre[11]. 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 1835[13], 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 juges[14]. Une décision de la Régie des transports du Québec fut qualifiée d'intangible comme représentant la vérité légale[15]. 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 administratifs[18] : 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 Jonquère*, (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*

administratif n'aurait pas la compétence pour réviser ses décisions finales, sauf pour corriger les erreurs d'écriture[19].

Par contre, dans l'intérêt de la justice, on a reconnu à l'Administration la compétence pour modifier ou retirer des actes qualifiés d'administratifs[20]. 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 décisions[23].

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 réexamen[24]. L'approche traditionnelle, fondée sur la classification des pouvoirs de l'administration ou sur le mimétisme des règles judiciaires, conduit à des solutions simplistes, dogmatiques[25], rigides, peu compatibles avec le pragmatisme qui caractérise notre droit administratif généralement. Ces théories jurisprudentielles traitent de la même façon les décisions illégales et légales; 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 charge[26].

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 *Jhajj* 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.

Constatons d'abord qu'au Royaume-Uni[27], 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 majorité[29], 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.

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 services[31], 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 loi[32]. 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 inhérente[33].

La jurisprudence anglaise a étendu cette règle aux sentences arbitrales[34]. La notion d'erreur d'écriture doit cependant s'interpréter plutôt restrictivement[35]; 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 jugement[36]. La jurisprudence canadienne s'est inspirée de cette conception étroite et elle l'applique même à l'égard des décisions des organismes[37]. 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, « Judments and Orders », dans *Halbury's Laws of England*, 4e éd., vol. 26, Londres, Butterworths, 1979, p. 235, à la page 281, n° 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*

de maquiller une erreur de jugement ou une erreur dans la compréhension du dossier en une erreur d'écriture[38].

Certains textes québécois[39] 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 décision[40].

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*, 5e 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 Canada[41], mais utilisé à quelques reprises seulement[42], 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 cours[43] 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 modifier[45]. 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-

---

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 explicative[46], pour corriger par exemple une erreur mathématique[47], 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 judiciaire[49].

Il pourra être tentant de déguiser en demande de clarification d'un dispositif ambigu une demande de réexamen du mérite d'une décision erronée[50]. 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).

dure pénale[51]. La fraude comme cas d'ouverture au pouvoir de surveillance peut aussi être soulevée à l'encontre d'une décision quasi judiciaire ou administrative[52]. 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 fixée[53].

La fraude est intolérable[54] 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 procédure[55], 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*, 4e 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 cour[56]. 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 consensuel[57]. 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 décision[59].

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 légale[60]. 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 exceptions[61]. 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 décision[62].

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.).

réviser[63]; 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 procédure[65]. 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 cependant[66].

---

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 Professionnal 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 Burnaby-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 judiciaire[67]. On était alors plus exigeant avec les tribunaux administratifs, tenus en principe d'agir avec célérité, qu'avec les cours de justice[68]. Des juges canadiens éminents avaient alors exprimé leur préférence pour une règle plus flexible et adaptée à la culture des tribunaux administratifs[69]. Leur voeu semble finalement réalisé.

Un arrêt anglais de 1974 a conclut 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 avisée[70]. 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. *Hétu*, [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. *Hétu*, 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.).

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 suprêmes[71].

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 fédérale[72]. Les textes prévoyant une liste limitative de cas d'ouverture au réexamen risquent cependant d'être interprétés comme écartant ce principe de droit commun[73].

C'est poser à nouveau le problème de la distinction entre un tribunal administratif, simple créature du législateur[74], 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 partie[75]. Cest 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); *Poslums* 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 proposées[76]? 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 preuves[78]. 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.

qualifié d'administratif ne s'exerce pas une fois pour toutes, mais au besoin de temps à autre[79].

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'abord[80] à la compétence inquisitoire d'un ombudsman, qui doit s'interpréter largement[81], ou à celles des autorités oeuvrant en matière de libération conditionnelle des détenus[82].

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 effet[83]. Voilà une autre application de la règle moderne selon laquelle le principe du dessaisissement ne doit pas s'appliquer rigidement 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 révisée[84].

---

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 Colombia 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 correcte[85].

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 révisée[86].

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 finale[87].

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 judiciaire[88].

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'appel[89]. Mais de façon générale et sauf disposition spéciale de la loi, les décisions préparatoires et interlocutoires des commissions ne sont pas susceptibles d'appel[90] et, dans l'exercice de leur discrétion, les cours supérieures sont peu empressées d'exercer alors leur pouvoir de surveillance[91] 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 pénales[93]. 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 droit[95]; 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 judiciaire[96]. 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 interlocutoires[97], 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 appel[98].

---

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.

*
* * *

Un juge albertain a affirmé qu'en matière de réexamen des décisions, il ne faut pas traiter les tribunaux administratifs comme des cours de justice[99]. 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 français[100], 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*, 11e éd., t. 1, Paris, L.G.D.J., 1990, p. 605.

une autorité politique[102], à une cour de justice[103], ou à un organisme administratif autonome et externe. C'est ainsi que les commissions de valeurs mobilières sont souvent dotées par la loi du pouvoir de réviser certaines décisions des organismes d'auto-réglementation, comme la Bourse de Toronto ou la Bourse de Montréal[104]. Mais très souvent, la loi confère à l'auteur de la décision quasi judiciaire un pouvoir de réexamen. Ce mécanisme semble particulier aux tribunaux administratifs et constitue un des traits classiques des organismes administratifs institués pour promouvoir la paix industrielle[105]. De nos jours cependant, on connaît aussi le régime du réexamen à double palier, d'abord au sein de l'administration rendant la décision initiale, selon une procédure qui devrait être rapide et informelle, puis devant un organisme externe d'adjudication, selon une procédure quasi judiciaire. Certains textes se contentent de permettre alors la révision « pour cause », alors que d'autres établissent une liste de motifs de révision. Certains textes autorisent le réexamen d'office, tandis que d'autres exigent que le réexamen se fasse sur demande d'un intéressé. Cette mosaïque législative pose donc des difficultés d'interprétation. La finalité du réexamen est-elle exclusivement curative? S'agit-il d'un substitut à l'appel, ou d'un recours à caractère *sui generis* ? Le réexamen est-il accordé dans le seul intérêt des parties intéressées, ou dans l'intérêt du service? Compte tenu de la diversité des textes et des contextes, il serait périlleux de proposer une solution unique et globale à ces problèmes d'interprétation des textes.

---

[102] *Loi de 1987 sur les transports*, L.C., c. 34, art. 64; *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*, L.R.Q., c. M-35.1, art. 20; Patrick KENNIF, Denis CARRIER, Patrice GARANT et Denis LEMIEUX, *Le contrôle politique des tribunaux administratifs*, Ste-Foy, P.U.L., 1978, p. 93 et suiv.; *Inuit Tapirisat du Canada* c. *Procureur général du Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735.

[103] *Loi sur les personnes morales*, L.R.O. 1990, c. C-38, art. 113(3). Dans *Canadian Motorways* c. *Laidlaw Motorways*, [1974] R.C.S. 675, le juge Pigeon avait affirmé que cette catégorie atypique de révision judiciaire ressemble à un appel et que la décision à réviser devait bénéficier de la déférence judiciaire.

[104] *Loi sur les valeurs mobilières*, L.R.Q., c. V-1.1, art. 322; *Re Lafferty, Harwood and Partners Ltd. and Board of Governors of the Toronto Stock Exchange*, (1976) 8 O.R. (2d) 604 (Div. Ct.).

[105] *Théberge Ltée* c. *Syndicat national des employés de l'aluminium d'Arvida*, [1966] R.C.S. 378, 383 (j. Fauteux).

Sous-section 1.
L'interprétation des textes attribuant une compétence de réexamen

Il existe plusieurs théories sur la finalité du pourvoi en réexamen prévu par la loi, car il existe certaines différences dans la rédaction des divers textes attributifs de compétence.

Comme il fallait s'y attendre, le réexamen a d'abord été assimilé à une forme d'appel, surtout lorsque cette compétence est exercée par une unité ou un comité interne de l'organisme décisionnel[106]. Pour d'autres, le réexamen constitue l'équivalent, au niveau administratif ou quasi judiciaire, de la requête en rétractation de jugement du droit judiciaire[107].

Enfin, le réexamen pourrait être considéré comme une procédure *sui generis* propre aux tribunaux administratifs, un complément ou un prolongement du processus décisionnel initial. Par conséquent, sa finalité ne serait pas alors exclusivement curative[108]. Le réexamen s'analyse certes comme un outil offert à l'organisme pour corriger ses erreurs avant un appel, mais aussi comme un moyen pour s'adapter aux circonstances nouvelles et à l'évolution des situations. Cette dernière théorie n'a cependant pas encore obtenu beaucoup d'appui dans la jurisprudence canadienne. Elle conviendrait sans doute mieux aux textes visant certaines agences de régulation[109] ou même certains tribunaux administratifs d'affaires sociales.

---

106 *Re Martin and County of Brant*, [1970] 1 O.R. 1 (C.A.); *Re R.D.R. Construction Ltd. and Rent Review Commission*, (1983) 139 D.L.R. (3d) 168 (N.S.C.A.); *Les Constructions et Placements Bonatou Limitée* c. *Régie du logement*, [1985] C.S. 1281, 1285.

107 Marie-Josée LONGTIN et Mario BOUCHARD, « Vers une révision du processus et du cadre d'élaboration de la décision administrative au Québec », (1981) 22 *C. de D.* 159, 196.

108 *Re Merrens and Municipality of Metropolitan Toronto*, (1973) 33 D.L.R. (3d) 513 (Ont. Div. Ct.).

109 *Saginaw Broadcasting Co.* c. *Federal Communications Commission*, 96 F. (2d) 554 (1938) (U.S.C.A. for the district of Columbia); *Société de droit d'intérêt public* c. *Commission canadienne des transports*, [1974] 1 C.F. 276. Voir aussi *Protection de la jeunesse — 249*, J.E. 87-395.

Tout au plus peut-on affirmer que les textes comportant une dérogation au principe de l'irrévocabilité de certaines décisions sont souvent perçus comme conférant un recours. Quant à la finalité ou à la nature de ces mécanismes, il s'agit d'une question d'interprétation de chaque texte, à laquelle le législateur devrait être plus sensible. Dans l'intérêt d'assurer l'efficacité des tribunaux modernes, il peut être opportun d'attribuer à certains organismes le pouvoir de réviser leurs décisions, « à leur discrétion » ou lorsque les circonstances ayant entraîné l'ordonnance changent[110]. Le réexamen deviendrait une procédure qui ne serait pas assimilée à l'appel ou à la rétractation de jugement du droit judiciaire.

Les textes attribuant une compétence de réexamen et déterminant les conditions de fond posent des problèmes d'interprétation. La jurisprudence a d'abord favorisé une interprétation restrictive des textes concernant la révision interne, car on percevait la procédure comme une forme d'appel à soi-même et une dérogation au droit commun qui ne devait s'exercer que parcimonieusement[111]. Ainsi, la Cour d'appel de l'Ontario avait jugé, en 1970 que les textes attribuant une telle compétence à la Commission municipale de l'Ontario devaient s'interpréter restrictivement en raison de leur caractère exceptionnel[112]. La Cour suprême du Canada n'a pas retenu cette interprétation restrictive à l'égard d'organismes spécialisés en relations de travail et devant favoriser la paix industrielle[113].

On pourra soutenir que, de façon générale, ces textes devraient recevoir leur sens ordinaire[114], conformément à la tendance moderne en

---

110 *Loi sur la concurrence*, L.R.C. (1985), c. C-34, art. 106a) modifiée par L.R.C., c. 19 (2e supp.), art. 45; *Canada (Directeur des enquêtes et recherches)* c. *Air Canada*, précité, note 59 (C.A.).

111 *The Toronto Transportation Commission* c. *Canadian National Railway and the Corporation of the City of Toronto*, [1930] R.C.S. 94, 99.

112 *Re Martin and County of Brant*, précité, note 106.

113 *Bakery and Confectionery Workers International Union of America Local n° 468* c. *White Lunch Ltd.*, [1966] R.C.S. 282; *François Nolin Ltée* c. *Commission des relations de travail du Québec*, [1968] R.C.S. 168.

114 *Canada (Directeur des enquêtes et recherches)* c. *Air Canada*, précité, note 110.

interprétation des lois[115], surtout lorsque la loi ne prévoit pas d'appel. Mais, en cas de doute, s'agissant de dispositions réparatrices et visant à conférer des garanties procédurales, ces textes pourraient s'interpréter de façon plutôt large et libérale, selon les règles applicables aux dispositions réparatrices[116]. Il demeure cependant que des variations dans les libellés des textes attributifs du pouvoir de réexamen exigent des analyses particulières, selon qu'il s'agit d'un simple pouvoir de réexamen, du régime de réexamen pour cause, ou du régime de réexamen pour motifs déterminés.

Paragraphe 1.
Le simple pouvoir de réexamen

C'est le cas où la loi se contente sobrement d'attribuer à l'organisme la compétence pour réviser, annuler ou modifier sa décision, sans ajouter une liste de motifs et circonstances justifiant le réexamen, ni imposer expressément l'obligation d'agir alors pour cause. Ce mode de rédaction est surtout fréquent à l'extérieur du Québec[117].

Les cours ont refusé d'interpréter ce genre de libellé restrictivement, afin de lui reconnaître sa pleine portée. Ainsi, dans ce cadre législatif, la décision rendue en réexamen peut probablement tenir compte de faits postérieurs à la décision initiale[118]. Dans le même esprit d'ouverture et aussi de simple respect des textes, la Cour supérieure du Québec a jugé qu'une disposition de ce genre dans la *Loi de la Régie de l'électricité et*

---

[115] *Thomson* c. *Canada (Sous-ministre de l'agriculture)*, [1992] 1 R.C.S. 385, 387; *R.* c. *Hasselwander*, [1993] 2 R.C.S. 398; *Québec (Communauté urbaine)* c. *Corporation Notre-Dame de Bon-secours*, [1994] 3 R.C.S. 3.

[116] *British Columbia Development Corporation* c. *Friedmann (Ombudsman)*, précité, note 81; *Robichaud* c. *Canada (conseil du trésor)*, [1987] 2 R.C.S. 84.

[117] À titre d'exemple, l'article 43 de la *Loi sur la Commission des affaires municipales de l'Ontario*, L.R.O. 1990, c. O-28, habilite la Commission à « réviser, annuler ou modifier une décision qu'elle rend, une approbation qu'elle donne ou une ordonnance qu'elle rend ». Voir aussi la *Loi sur le régime des rentes du Québec*, précité, note 1, art. 26.

[118] *Bakery and Confectionery Workers International Union of America Local n° 468* c. *White Lunch Ltd.*, précité, note 113.

du gaz[119] permet à un requérant de « présenter les mêmes faits et les mêmes arguments et points de droit qu'en première instance, même si ceux qui siègent en révision siégeaient également en première instance »[120].

On retrouve à l'article 74 du *Code civil du Québec* un libellé semblable qui attribue à la cour un simple pouvoir de révision de certaines décisions d'un fonctionnaire de l'état civil[121]. Comme le texte ne contient aucune restriction concernant la révision, on a jugé qu'il faut, pour lui donner tout son effet, l'interpréter comme visant le réexamen pour illégalité, pour simple inopportunité, ou en raison du caractère mal fondé des motifs[122].

Les cours ontariennes ont de même retenu une approche non restrictive dans l'interprétation de cette catégorie de libellé. Ainsi, soulignant qu'en l'absence du droit d'appel le réexamen constitue la seule façon de corriger certaines erreurs, la Cour d'appel a jugé que le réexamen n'exigeait pas la preuve de nouveaux faits[123], approuvant ainsi aussi l'approche large et évolutive de l'arrêt *Re Merrens and Municipality of Metropolitan Toronto*[124], selon laquelle le réexamen n'a pas qu'une finalité curative, mais permet aussi de tenir compte d'un contexte factuel mouvant. Dans ces conditions, ce libellé englobe au minimum l'ensemble des cas d'ouverture au réexamen de plein droit déjà acceptés par la jurisprudence (Sous-section 2 de la Section 1 du présent chapitre).

---

119 Ce texte est maintenant remplacé par l'article 23 de la *Loi sur la Régie du gaz naturel*, L.R.Q., c. R-8.02.

120 *Association des consommateurs industriels de gaz* c. *Régie du gaz naturel*, (1990) 42 Admin. L.R. 291 (C.S. Québec).

121 C.c.Q., art. 74 : « **74.** Les décisions du directeur de l'état civil relatives à l'attribution du nom ou à un changement de nom ou de mention du sexe, peuvent être révisées par le tribunal, sur demande d'une personne intéressée. »

122 *Brasseur* c. *Lavigne*, précitée, note 1.

123 *Commercial Union Assurance* c. *Ontario Human Rights Commission*, (1988) 47 D.L.R. (4th) 477; voir aussi *Re Focal Properties Ltd. and Town of Halton Hills*, (1978) 18 O.R. (2d) 673 (Div. Ct.).

124 *Re Merrens and Municipality of Metropolitain Toronto*, précité, note 108; voir aussi *Société de droit d'intérêt public* c. *Commission canadienne des transports*, précité, note 109.

Paragraphe 2.
Le réexamen pour cause

Il arrive, au Québec notamment, que la loi confère au tribunal administratif un pouvoir de réexamen ou de reconsidération « pour cause »[125]. La Cour supérieure a récemment jugé qu'en ne précisant pas la portée des mots « pour cause », le législateur a voulu donner une certaine latitude pour apprécier les faits[126].

La Cour suprême du Canada a d'ailleurs eu l'occasion d'interpréter les termes « pour cause » dans un contexte de droit administratif. Ces termes signifient d'abord simplement qu'une commission administrative autorisée à agir « pour cause » ne doit pas agir arbitrairement[127], comme c'est toujours le cas pour toute autorité administrative. La haute juridiction a aussi jugé que ces dispositions conféraient à l'ancienne Commission des relations du travail du Québec le pouvoir de réviser ses décisions pour cause d'erreur de droit, sans établir de distinction ou de hiérarchie quant à leur gravité, en tenant compte aussi du fait que les décisions de cette Commission n'étaient pas susceptibles d'appel[128]. C'est dans le même esprit de flexibilité que la Cour d'appel du Québec a jugé que la compétence de la Commission municipale du Québec de se réviser « pour cause », sans être absolue, n'est limitée que par son obligation d'agir rationnellement et de respecter le principe de légalité[129]. Le réexamen pour cause recouvre donc la violation de la règle *audi alteram partem*[130] et les autres motifs de révision de plein droit déjà reconnus par la jurisprudence.

---

125 *Loi sur la fonction publique*, L.R.Q., c. F-3.1.1, art. 123 : « La Commission peut, pour cause, réviser ou révoquer une décision qu'elle a rendue. »

126 *Bourcier* c. *Garceau*, J.E. 94-642 (C.S.).

127 *Alliance des professeurs catholiques de Montréal* c. *Labour Relations Board of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 140, 152.

128 *François Nolin Ltée* c. *Commission des relations de travail du Québec*, précité, note 113.

129 *Ville de Montréal* c. *Centre Immaculée-Conception Inc.*, [1993] R.J.Q. 1376 (C.A.).

130 *Corporation municipale de St-Honoré* c. *Québec (Commission de la protection du territoire agricole)*, (1992) 1 Admin. L.R. (2d) 131 (C.A.).

Paradoxalement, ce genre de libellé avait été interprété restrictivement par certaines commissions du Québec, comme ne permettant pas d'apprécier une seconde fois la preuve[131], ni de soumettre une nouvelle interprétation des faits, ou comme écartant la simple erreur de droit du domaine du réexamen[132]. C'était refuser de donner sa pleine portée au texte, sous prétexte que les décisions de ces commissions sont « finales et sans appel »[133]. Or, ces termes signifient seulement qu'une décision est finale vis-à-vis des cours d'appel, mais ne limitent en aucune façon le vaste domaine du réexamen voulu par la loi à l'égard des hauts fonctionnaires auteurs de la décision initiale[134].

Il s'avère, en particulier, que depuis l'arrêt *Domtar* de 1993[135], la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles refuse de considérer le conflit jurisprudentiel entre ses membres comme un motif donnant ouverture à la révision pour cause[136]. Une interprétation aussi restrictive ne peut non plus trouver d'appui ni dans le texte de la loi ni dans sa finalité.

Il est clairement dans l'intérêt des administrés et des gestionnaires de programmes sociaux qu'ils puissent obtenir rapidement et simplement une interprétation juste et correcte des textes qu'ils administrent, surtout en cas de conflit jurisprudentiel au sein d'une même commission. Il est regrettable que des droits soient perdus en raison d'insuffisance au plan de la méthode d'interprétation. Lorsqu'un texte de loi est clair et que l'intention du législateur ressort à sa simple lecture, il faut lui donner tout

---

131 *Sauveteurs et victimes d'actes criminels — 34,* [1989] C.A.S. 362; *Lamarre et Day & Ross Inc.,* [1991] C.A.L.P. 729, 735; *Coutu et Fortier auto (Montréal) Ltée et la Commission de la santé et de la sécurité du travail,* [1994] C.A.L.P. 106; *Régime de rentes — 7,* [1982] C.A.S. 336.

132 *Pratt and Whitney Canada Inc. et Éthier,* [1994] C.A.L.P. 201.

133 *Régime de rentes — 7,* précité, note 131, 337 et 338; *Forage Dominik (1981) Inc. et Gérard Haché et la Commission de la santé et de la sécurité du travail,* [1994] C.A.L.P. 866.

134 *R.* c. *Workmen's Compensation Board, ex parte Chenoweth,* (1964) 41 D.L.R. (2d) 360 (B.C.S.C.); Henry William Rawson WADE et Christopher FORSYTH, *Administrative Law,* 7e éd., Oxford, Clarendon Press, 1994, p. 730.

135 *Domtar Inc.* c. *Québec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles),* [1993] 2 R.C.S. 756.

136 *C.S.S.T. du Québec et Cegelec Entreprises,* D.T.E. 94T-87 (C.A.L.P.).

son sens[137] et un organisme a tort de limiter sa propre compétence en réécrivant la loi pour y insérer des distinctions ou des limites que le législateur n'a pas jugé bon d'imposer. En particulier, il faut que les tribunaux administratifs et leurs partenaires comprennent que la révision pour cause permet un contrôle plus large que la révision judiciaire et que ces deux mécanismes obéissent à des règles tout à fait différentes[138].

Paragraphe 3.
Le réexamen pour motifs énumérés

Il arrive que le législateur choisisse de limiter le domaine du réexamen par une énumération des causes et circonstances donnant ouverture au réexamen[139]. Ce régime légal de réexamen semble particulier au Québec.

D'abord, une telle énumération est évidemment interprétée de façon limitative et viserait à écarter l'erreur de droit comme motif de réexamen, même dans le cas de décisions ne pouvant faire l'objet d'un appel[140].

---

137 *Capper* c. *Baldwin*, [1965] 2 Q.B.D. 53; *Re Merrens and Municipality of Metropolitan Toronto*, précité, note 108.

138 *C.S.S.T.* c. *Commission d'appel en matière de lésions professionnelles*, [1996] C.A.L.P. 559 (C.S.).

139 *Loi sur la Commission des affaires sociales*, L.R.Q., c. C-34, art. 24 : « La Commission peut réviser ou révoquer toute décision ou ordonnance 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 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.

Lors d'une telle révision, le quorum est le même que celui prévu pour la décision à réviser. »

Voir aussi la *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux*, L.R.Q., c. R-6.1, art. 37 et *Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc.* c. *Régie des alcools, des courses et des jeux*, [1996] R.J.Q. 608 (C.A.).

140 René DUSSAULT et Louis BORGEAT, *Traité de droit administratif*, 2e éd., t. 3, Ste-Foy, P.U.L., 1984, p. 254.

En outre, les termes « lorsqu'un vice de fond ou de procédure est de nature à invalider la décision », que l'on retrouve habituellement dans ce genre de disposition des lois du Québec, ont été la source de difficultés d'interprétation et donc de litiges. Leur contenu est encore incertain, mais les tribunaux administratifs sont portés à les interpréter comme englobant l'erreur manifeste de droit ou de fait ayant un effet déterminant sur le litige. En particulier, la Commission des affaires sociales a considéré que la notion de « vice de fond » référait à une erreur qualifiée « d'importante et sérieuse dans le contenu de la décision »[141].

Les tribunaux supérieurs semblent aussi privilégier une interprétation restrictive, si bien qu'une commission administrative qui se réviserait en l'absence d'un tel « vice de fond » risquerait de voir sa seconde décision assimilée à une décision d'appel déguisée, et donc annulée par le contrôleur judiciaire[142].

Dans *Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc.* c. *Régie des alcools, des courses et des jeux*[143], la Cour d'appel a affirmé que les termes « vice de fond » visaient un vice fondamental et sérieux et qu'une révision faite alors que ces conditions ne sont pas remplies est entachée d'une erreur de compétence, donnant ouverture au contrôle judiciaire selon la norme de la simple erreur. Cependant, une conclusion de fait erronée ou tirée en l'absence de preuve constitue un vice de fond justifiant la modification de la décision initiale[144].

Pour un administré non représenté par un avocat, le réexamen en vertu d'une disposition de ce genre ne sera pas facile à distinguer d'un recours en révision judiciaire. Même pour un avocat d'expérience, il ne sera pas toujours facile de choisir entre le pourvoi en réexamen et le recours en révision judiciaire.

---

141 *Assurance-Automobile — 47*, [1990] C.A.S. 833; voir aussi *Bigonesse* c. *École secondaire du Mont-Bruno*, J.E. 96-2092 (Tribunal des droits de la personne).

142 *Béland* c. *C.S.S.T. du Québec*, J.E. 94-388 (C.S.).

143 *Épiciers unis Métro-Richelieu Inc.* c. *Régie des alcools, des courses et des jeux*, précité, note 139; sur la demande de sursis, voir J.E. 95-1289 (C.A.).

144 *Transport Jean-Yves Mercier Inc.* c. *Commission des transports du Québec*, J.E. 94-38 (C.S.).

Cette conception étroite et formaliste du réexamen s'avère même moins généreuse que le régime de droit commun : elle équivaut à faire du réexamen des décisions illégales un substitut à la révision judiciaire, ou, selon les termes d'un auteur français, « un succédané de l'annulation contentieuse »[145].

Il peut arriver que certains textes envisagent expressément le réexamen en cas de renseignements nouveaux ou de « changements de circonstances », termes qui s'interprètent selon leur sens ordinaire[146]. Même lorsque les textes se contentent plus sobrement d'autoriser la révision, ou la révision « pour cause », on considère que le réexamen n'est pas alors exclusivement curatif et qu'il permet de tenir compte de faits pertinents et crédibles survenus ou connus postérieurement à la décision[147].

À vrai dire, le réexamen dans ce cadre légal étroit ne doit pas être une répétition de la procédure initiale ni un appel sur la base des mêmes faits et arguments, et ce serait trahir la volonté du législateur que de l'exercer sans motif de droit ou de fait nouveau[148] ou sans raison sérieuse.

---

[145] André De LAUBADÈRE, Jean-Claude VENEZIA et Yves GAUDEMET, *Traité de droit administratif*, 12e éd., t. 1, Paris, L.G.D.J., 1992, p. 645.

[146] *Scott* c. *Canada (Commission nationale des libérations conditionnelles)*, précité, note 82; *Nova Scotia (Workers' Compensation Board)* c. *O'Quinn*, (1997) 143 D.L.R. (4th) 259 (N.S.C.A.).

[147] *Re Merrens and Municipality of Metropolitan Toronto*, précité, note 108; *Re Jordan and York University Faculty Association*, (1978) 84 D.L.R. (3d) 557 (Ont. H.C.J.); *Re Calder and Minister of Employment and Immigration*, (1980) 107 D.L.R. (3d) 738 (C.A.F.); *Corporation municipale de St-Honoré* c. *Québec (Commission de protection du territoire agricole)*, précité, note 128. La présentation de faits connus lors de la prise de décision initiale ne devrait pas donner ouverture au réexamen, sauf dans des circonstances spéciales. *Association des employés de A. Gold and Sons Ltd.* c. *Union des commis de détail*, [1964] R.D.T. 565; *Re Garba and Lajeunessa*, (1979) 96 D.L.R. (3d) 606 (C.A.F.).

[148] *Re Scivitarro and Ministry of Human Resources*, précité, note 19.

Paragraphe 4.
Le réexamen pour le seul motif d'erreur d'écriture, de calcul ou d'erreur matérielle

L'enchâssement dans la loi de ce cas de réexamen semble particulier au Québec. On trouve, au *Code du travail*[149] et au *Code des professions*[150], des textes autorisant expressément la rectification d'une décision au seul et unique motif « d'erreur d'écriture, de calcul ou de quelque autre erreur matérielle ».

Un tel libellé est source de difficultés. Il est d'abord superfétatoire. Il ne fait que codifier des règles de common law[151] dont le législateur se déclare satisfait. De plus, il risque d'être interprété et appliqué littéralement, comme écartant implicitement toute possibilité de réexamen pour d'autres motifs que l'erreur d'écriture[152]. Or, il nous semble que ce texte simplement permissif ne devrait pas être interprété comme écartant le droit commun ou empêchant, par exemple, un comité de discipline, aux termes du *Code des professions*, de révoquer pour juste cause une décision interlocutoire. Ce genre de disposition devrait être interprété en faveur de la flexibilité, et comme ne limitant pas le domaine de réexamen de plein droit ou la compétence implicite de réviser, y compris la doctrine de la compétence continue de certains organismes[153]. Les principes de common law ne sont pas écartés par les lois qui n'en parlent pas et lorsque le législateur veut modifier la common law, il le fait par des dispositions explicites[154].

Une disposition de ce genre ne devrait pas être interprétée, dans ce contexte, comme ayant pour effet d'introduire le concept de requête en rectification d'erreur matérielle, d'origine française et de portée assez

---

149 *Code du travail*, L.R.Q., c. C-27, art. 100.12.

150 *Code des professions*, précité, note 98.

151 *Supra*, p. 483.

152 *Canadian Oxygen Ltd.* c. *Cloutier*, précité, note 73.

153 *Supra*, p. 493; *Zutter* c. *British Columbia Council of Human Rights*, précité, note 65.

154 *Radio-Canada* c. *Commission de police du Québec*, [1979] 2 R.C.S. 618, 644.

large[155], car la correction d'erreur matérielle s'exerce ici sans formalisme et sur dossier, par opposition au recours en réexamen, assujetti à un plus grand formalisme.

Sous-section 2.
Le caractère discrétionnaire ou impératif du réexamen

On s'interroge sur le caractère impératif ou simplement permissif ou discrétionnaire de la procédure en matière de réexamen sous l'autorité de la loi.

La loi peut d'abord envisager expressément une procédure de reconsidération sur permission du tribunal ou en deux étapes[156]. Dans ce cas, le tribunal n'est évidemment pas tenu d'enclencher la reconsidération du mérite de la question; il a simplement l'obligation de recevoir la demande de permission et d'en disposer. Le refus de permettre le réexamen sera alors contrôlé par la cour de justice seulement dans la mesure où il est arbitraire, capricieux, s'il équivaut à un abus de discrétion ou s'il n'a pas été pris judiciairement[157].

Mais le plus souvent, les textes sont libellés en termes simplement permissifs : ils confèrent compétence pour procéder à un réexamen, mais on se demande s'ils sont impératifs et donc imposent le devoir de procéder au réexamen.

Il s'agit évidemment d'une question d'interprétation qui s'apprécie cas par cas. Faut-il rappeler qu'un texte libellé en termes apparemment permissifs peut être interprété comme imposant un devoir d'agir, lorsque le contexte ou la finalité de la loi le justifie[158] ?

---

155 *Loi sur la justice administrative*, précitée, note 32, art. 153 et 154; J.-P. CHAUDET, *op. cit.*, note 40.

156 *Poste de courtage Montréal-Laval Région 10 Inc.* c. *Commission des transports du Québec*, J.E. 87-389 (C.S.).

157 Voir *Interstate Commerce Commission* c. *Brotherhood of Locomotive Engineers*, précité, note 50; *Johannesson* c. *Alberta (Workers' Compensation Board, Appeals Commission)*, (1996) 34 Admin. L.R. 64 (Alta. Q.B.).

158 *Julius* c. *Lord Bishop of Oxford*, [1874-80] All E.R. Rep. 43 (H.L.).

Certains textes ont été considérés comme n'imposant que l'obligation d'étudier une demande de réexamen, laissant donc la discrétion pour procéder au réexamen au mérite[159]. Mais il nous semble que les textes, même libellés en termes simplement permissifs, devraient, dans une vision moderne du réexamen, être généralement interprétés comme impératifs[160]; ce qui ne signifie pas nécessairement que la révision débouchera sur une décision différente de la décision initiale.

En effet, le réexamen constitue maintenant la façon pratique et simple choisie par le législateur pour permettre aux tribunaux administratifs de corriger leurs propres erreurs, et parfois même celles des autres[161], pour tenir compte de circonstances nouvelles, pour favoriser une mesure de cohérence institutionnelle[162], reconnue comme étant un objectif souhaitable[163], et pour permettre aux parties d'obtenir la meilleure décision.

---

159 *Re Focal Properties Ltd. and Town of Halton Hills*, précité, note 123, 679; *Amoco Canada Petroleum Co.* c. *Canadien Pacifique Ltée*, [1974] C.T.C. 300 (Comité de révision de la Commission des transports du Canada).

160 *Labour Relations Board of Saskatchewan* c. *The Queen on the Relation of F.W. Woolworth Company*, [1956] R.C.S. 82; *Rosen* c. *Commission des valeurs mobilières du Québec*, [1976] C.P. 270; *Association des consommateurs industriels de gaz* c. *Régie du gaz naturel*, précité, note 120; *Pan Canadian Computer Group Inc.* c. *Ward*, (1997) 41 Admin. L.R. (2d) 5 (Man. C.A.). Comme l'a d'ailleurs souligné le professeur Janisch, affirmer qu'une commission n'effectuera pas de réexamen si elle n'est pas préliminairement convaincue de l'existence d'une erreur peut signifier que si la permission de procéder au réexamen est accordée, il en résultera probablement ou automatiquement une infirmation de la décision. Voir COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, *Les rouages de la Commission des transports du Canada*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1978, p. 103.

161 Voir l'article 322 de la *Loi sur les valeurs mobilières*, précitée, note 105, qui attribue à la Commission des valeurs mobilières la compétence pour réviser certaines décisions de la Bourse de Montréal.

162 Yves OUELLETTE, « Le contrôle judiciaire des conflits jurisprudentiels au sein des tribunaux administratifs : une jurisprudence inconstante? », (1990) 50 *R. du B.* 753.

163 *SITBA* c. *Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282, 305 (j. Sopinka).

Dans cet esprit, on peut soutenir que lorsque la loi attribue une compétence à un organisme pour se réviser, ce mécanisme n'est pas entièrement discrétionnaire et le refus arbitraire de réexaminer une décision pourrait donner lieu à l'intervention des cours supérieures pour refus d'exercer un devoir imposé par la loi[164].

Mais, compte tenu du libellé de chaque texte, le réexamen automatique sur demande pourrait donner lieu à des abus ou à des demandes frivoles. Un organisme doit donc disposer aussi d'une certaine discrétion pour rejeter sommairement les demandes de réexamen manifestement frivoles et sans mérite[165], et ce, en vertu de sa compétence implicite reconnue par la common law pour contrôler les abus de procédure[166], dans l'intérêt de l'économie de l'énergie quasi judiciaire.

En revanche, lorsque après réexamen, un organisme confirme la décision initiale, alors qu'il y avait juste cause de révocation ou de modification de la décision, sa seconde décision sera judiciairement contrôlable[167].

En pratique, la personne prudente désireuse de se prévaloir de ce mécanisme devrait porter une grande attention au libellé du texte attribuant la compétence de réexamen et éviter de se contenter d'alléguer simplement dans sa demande de réexamen que la décision est « mal fondée en fait et en droit »; il convient plutôt d'indiquer les motifs précis de la demande. Même lorsque la loi envisage un large pouvoir de réexamen, il y a intérêt à bien articuler les arguments susceptibles d'intéresser les autorités chargées du réexamen, mais il n'est pas nécessaire de présenter de nouveaux éléments de preuve si la loi ne l'exige pas.

En revanche, lorsque la loi a voulu limiter la compétence en matière de réexamen à quelques motifs déterminés, notamment les faits nouveaux, le demandeur en réexamen devra alléguer un ou plusieurs de ces

---

164 *Association des consommateurs industriels de gaz* c. *Régie du gaz naturel*, précité, note 120; voir aussi *Rosen* c. *Commission des valeurs mobilières du Québec*, précité, note 160.

165 *Commission des relations de travail du Québec* c. *Cimon Ltée*, précité, note 160.

166 Voir *supra*, pp. 59 et 160.

167 *Déménageur Saguenay Ltée* c. *Commission des transports du Québec*, [1987] R.J.Q. 2432 (C.S.); *Carrier* c. *Commission des affaires sociales du Québec*, J.E. 95-317 (C.S.).

motifs, de façon assez précise, pour permettre l'évaluation de la pertinence des motifs de réexamen et de leur valeur en regard du libellé de la loi[168].

*
* * *

Les textes visant à modifier ou à codifier le droit commun en matière de réexamen des décisions quasi judiciaires ont donc posé des difficultés d'interprétation. Ils devraient être soigneusement rédigés et, au besoin révisés et simplifiés, car ils ne reposent pas toujours sur une étude complète des autorités. Pourquoi le législateur devrait-il tenter de codifier des règles jurisprudentielles dont il est satisfait, au risque d'écarter celles dont il n'a qu'une connaissance approximative?

De telles dispositions s'avèrent cependant attributives de compétence; elles créent souvent des recours indépendants[169], distincts de la procédure initiale et de l'appel, à caractère *sui generis* et qui doivent obéir à certaines conditions d'exercice.

Section 3.
L'exercice du réexamen

Si la décision quasi judiciaire bénéficie d'une stabilité plus grande que celle de l'acte qualifié d'administratif, mais moindre que le jugement d'une cour de justice, elle s'avère tout de même susceptible de réexamen par l'organisme dont elle émane. Cependant, le réexamen s'effectue dans le respect de certaines conditions de fond et de forme, le fardeau de la persuasion incombant au requérant en réexamen[170].

---

168 *Re Garba and Lajeunessa*, précité, note 147; *Thibeault et Dyne-A-Pak Inc.*, D.T.E. 94T-299 (C.A.L.P.).

169 *Labour Relations Board of the province of British Columbia* c. *Oliver Cooperative Growers Exchange*, [1963] R.C.S. 7.

170 *Rosen* c. *Commission des valeurs mobilières du Québec*, précité, note 160.

Sous-section 1.
Les conditions de fond

À vrai dire, ces conditions de fond incluent largement les motifs ou les cas d'ouverture, tels que déjà prévus par la jurisprudence ou envisagés par la loi, comme on l'a déjà exposé à la section première de ce chapitre[171]. Cependant, le concept de décision, le délai d'exercice du réexamen et l'intérêt pour le demander, peuvent aussi constituer des conditions de fond pouvant faire problème.

Paragraphe 1.
La notion de « décision » aux fins du réexamen

La première condition d'exercice d'un réexamen est bien évidemment l'existence d'une décision[172]. Ce qu'il faut comprendre, c'est que la notion de décision, aux fins du réexamen, ne recouvre pas la même réalité qu'aux fins de l'appel. De façon générale, seule une décision au sens strict et qui termine une affaire peut être portée en appel[173]. Dans le cas du réexamen, l'intérêt de la célérité et de la flexibilité quasi judiciaires justifie de donner à la notion de décision une portée plus large et généreuse. Nous avons déjà exposé qu'un projet de décision, communiqué oralement, mais en dehors des formes prescrites[174], de même qu'une décision interlocutoire, pouvaient généralement faire l'objet d'un réexamen.

---

171 *Supra*, p. 482.

172 *British Columbia (Attorney-General)* c. *Canada (Attorney-General)*, (1994) 114 D.L.R. (4th) 193, 254 (j. Iacobucci) (C.S.C.).

173 *Re Anheuser-Busch Inc. and Carling-O'Keefe Breweries of Canada Ltd.*, (1983) 142 D.L.R. (3d) 548 (C.A.F.); *Coulombe* c. *Les Prévoyants du Canada*, précité, note 90; *Ville de Sept-Îles* c. *2645-6608 Québec Inc.*, J.E. 95-588 (C.A.).

174 *Supra*, pp. 394 et 495. Cependant, un rapport d'enquête effectué en vertu de la loi et adressé au ministre ne pourrait faire l'objet d'un réexamen aux termes de la loi par la Commission municipale de l'Ontario au motif que ce rapport n'a pas été considéré comme une « décision » au sens de la loi constitutive de cet organisme : *Re Schutz and Ontario Municipal Board*, (1978) 20 O.R. (2d) 104 (Div. Ct.).

Paragraphe 2.
Le délai

Il peut arriver que la loi impose un délai limitant l'exercice du réexamen. Le calcul du délai pourrait alors causer un problème, compte tenu du fait qu'une décision peut être considérée comme « rendue », et ayant une existence légale, même si elle n'est pas encore notifiée[175]. Comme dans le cas du délai d'appel, le point de départ du calcul pourra poser un problème d'interprétation de chaque texte. Lorsque la loi a exigé la notification, il nous semble que le délai devrait généralement courir à partir de la notification[176]. Au Québec, le Tribunal des droits de la personne est habilité par la loi à réviser, dans certains cas, toutes ses décisions tant qu'elle n'ont pas été exécutées ou portées en appel[177]. Le Tribunal administratif du Québec constitué par *la Loi sur la justice administrative* peut recevoir des recours en révision logés « dans un délai raisonnable »[178].

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

Premièrement, un règlement de procédure qui prétendrait imposer un tel délai serait probablement *ultra vires,* comme ayant pour effet de modifier la loi ou de restreindre un droit accordé sans restriction par la loi[179], à moins que la loi ne délègue le pouvoir d'imposer un tel délai par règlement.

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

---

175 *Supra,* Chapitre I, p. 402.

176 *Supra,* Chapitre I, p. 404.

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

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

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

60 jours), sans égard à toutes les circonstances, se tromperait aussi lourdement, car il limiterait ainsi arbitrairement sa propre compétence de réexamen et, se faisant, modifierait aussi la loi[180]. On relève d'ailleurs des cas où, en l'absence de délai imposé par la loi, le réexamen a été exercé plus de cinq ans après la notification de la décision initiale[181].

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[182].

Même lorsque la loi permet expressément le réexamen et ce, sans limite de temps, elle n'a certes pas envisagé la possibilité de présenter un nombre illimité de demandes de réexamen, mais a voulu que ce mécanisme soit exercé raisonnablement[183]. Dans le cas particulier des commissions et organismes intervenant en matière de relations de travail, il faut généralement privilégier les solutions qui visent à terminer rapidement les conflits de travail, plutôt que celles qui les entretiennent. L'énoncé du juge en chef McRuer, déclarant qu'une fois une première demande de réexamen régulièrement présentée a été rejetée, aucune de-

---

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

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

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

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

mande supplémentaire ne devrait être acceptée sauf dans des circonstances exceptionnelles, pourrait être la règle d'or[184].

Dans les autres cas, il faut rappeler qu'un organisme administratif qui agit après audience dispose, en vertu du droit commun ou de la loi, de la compétence nécessaire pour contrôler et prévenir les abus de procédures, ce qui lui permet au besoin de refuser d'exercer le réexamen. Par exemple, lorsque les demandes sont clairement dépourvues de mérite et qu'elles sont présentées avec un retard abusif, ou à multiples reprises, alors qu'il n'y a pas de nouvelle preuve à présenter de nature à justifier une modification de la décision[185], l'organisme peut exercer cette compétence.

Lorsque la loi accorde le droit de loger un appel, une demande de réexamen présentée après l'expiration du délai d'appel pourra sembler suspecte et avoir l'apparence d'un appel déguisé, mais il s'agit d'une question de fait. L'objectif est-il de débattre une seconde fois la même affaire avec les mêmes arguments et la même preuve que lors de la procédure initiale, ou s'agit-il de présenter des moyens nouveaux? S'agit-il d'un organisme doté d'une compétence régulatoire très large, ou d'un organisme d'ajudication sans pouvoir discrétionnaire[186] ?

L'imposition par la loi d'un délai limitant l'exercice du réexamen vise à concilier les impératifs de justice et de respect du principe de légalité avec ceux de la stabilité de l'ordonnancement juridique et des intérêts des particuliers. Mais, lorsque le législateur limite les cas d'ouverture au réexamen à trois motifs, dont le « vice de fond ou de procédure de nature à invalider la décision », lorsqu'il y ajoute la règle du « délai raisonnable » et caractérise en plus le réexamen comme un recours[187], l'opération cesse d'être un mécanisme interne d'auto-contrôle, mais prend les apparences d'un succédané du recours de droit commun en surveillance judiciaire; c'est une invitation aux plaideurs et aux mem-

---

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

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

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

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

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

Paragraphe 3.
La coexistence du réexamen avec les recours en surveillance judiciaire et l'appel

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

En droit judiciaire, le droit commun permet la cohabitation de la rétractation et de l'appel, en ce sens qu'il n'est pas nécessaire de recourir à l'appel pour faire révoquer une ordonnance considérée comme annulable, une cour pouvant, en vertu de sa juridiction inhérente, rétracter une ordonnance rendue par défaut[188].

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

Il peut arriver que la loi ne permette pas le réexamen d'une décision portée en appel[190]. Mais, si la loi est muette sur ce point et envisage donc la coexistence sans restriction du réexamen et de l'appel, elle a voulu que les deux recours ne soient pas mutuellement exclusifs. Le législateur a estimé alors d'intérêt public qu'une même décision puisse faire l'objet

---

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

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

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

d'un réexamen et d'un appel, mais qu'il n'est pas nécessaire d'épuiser d'abord le réexamen avant de se pourvoir en appel[191].

En toute logique et dans le même esprit, le dépôt d'une requête en réexamen devant une commission administrative devrait être considéré comme interrompant le délai d'appel. De façon pratique, on ne peut espérer qu'une procédure en réexamen soit rédigée, étudiée et décidée avant l'expiration du délai habituel d'appel. Si le dépôt d'une requête en révision n'a pas pour effet de suspendre le délai d'appel, les bénéfices administratifs et pratiques du réexamen sont alors perdus, car la crainte de perdre son droit d'appel incitera le plaideur à renoncer au réexamen[192]. De façon générale, en effet, la finalité du réexamen est de donner aux commissions administratives la possibilité de corriger leurs propres erreurs avant l'appel. La façon de prévenir le risque de litispendance, tout en respectant la finalité du réexamen, est de le considérer comme interrompant le délai d'appel.

Il faut signaler cependant que la Cour d'appel du Québec a préféré l'approche formaliste en jugeant que lorsqu'une partie choisit de recourir au réexamen devant la Commission des transports du Québec, si elle attend la décision en réexamen et tente ensuite d'invoquer l'article 523 C.p.c. (règle de l'impossibilité d'agir dans le délai) pour en appeler hors délai à la Cour d'appel avec les mêmes motifs que ceux présentés en réexamen, sa requête pour permission d'appeler sera rejetée pour avoir été présentée tardivement[193].

---

191 *Alberta Power Ltd.* c. *Alberta Public Utilities Board*, (1990) 66 D.L.R. (4th) 286 (Alta. C.A.); *Lurie* c. *Serraf*, [1988] R.J.Q. 2320 (C.P.).

192 *Saginaw Broadcasting Co.* c. *Federal Communications Commission*, précité, note 109; *I.C.C.* c. *Brotherhood of Locomotive Engineers*, 107B S.Ct. 2360 (1987).

193 *2532-5697 Québec Inc.* c. *Syndicat des travailleurs de Murray Hill Connaisseur (C.S.N.)*, J.E. 90-364. Sur le cas particulier de l'octroi d'un droit d'appel par une loi postérieure à la décision initiale, voir *Corporation municipale de St-Honoré* c. *Québec (Commission de la protection du territoire agricole)*, précité, note 130.

La coexistence du réexamen et du contrôle judiciaire peut aussi se poser, mais dans des conditions différentes, en raison du caractère traditionnellement discrétionnaire du recours en révision judiciaire[194].

Il peut arriver que la loi oblige les parties à épuiser le réexamen avant de recourir au contrôle judiciaire[195]. En l'absence d'une telle restriction dans la loi, et même s'il ne faut pas confondre réexamen et appel au sens strict, les tribunaux supérieurs ont nettement tendance, dans l'exercice de leur discrétion, à obliger les requérants à épuiser d'abord le réexamen lorsqu'il peut être considéré comme un recours approprié[196], compte tenu de la structure du tribunal, de la nature des enjeux et de l'étendue du pouvoir de réexamen, d'enquête et de redressement du tribunal administratif. En cas d'allégation d'absence de compétence au sens strict du tribunal administratif, il semble que la cour, dans sa discrétion, pourrait juger préférable de recevoir le recours en contrôle judiciaire[197].

On s'interroge aussi sur la possibilité de recourir simultanément au réexamen et au contrôle judiciaire et sur l'impact du dépôt d'un recours en réexamen sur le calcul du délai raisonnable aux fins d'un éventuel recours en surveillance judiciaire une fois la décision en réexamen connue. Il se peut que le réexamen mette fin au litige et l'intérêt de la justice commande que le dépôt d'une telle requête rende la décision « non finale

---

194 *R.* c. *Chief Constable of Merseyside Police, ex parte Calveley*, [1986] 1 All E.R. 257 (C.A.); *Harelkin* c. *Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561; *Canadien Pacifique Limitée* c. *Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3.

195 *Loi sur les relations du travail*, L.R.M. 1987, c. L-10, art. 143; *Lowe* c. *Manitoba (Labour Board)*, (1992) 6 Admin. L.R. 221 (Man. C.A.).

196 *Commission des relations de travail du Québec* c. *Civic Parking Centre Ltd.*, [1965] B.R. 657; *British Columbia Government Employees' Union* c. *Labour Relations Board of British Columbia*, (1986) 19 Admin. L.R. 175 (B.C.C.A.); *Comité de retraite du régime de retraite des employés cadres de la compagnie minière Québec-Cartier* c. *Régie des rentes du Québec*, J.E. 95-1609 (C.S.); voir aussi *Canadien Pacifique Ltée* c. *Bande indienne de Matsqui*, précité, note 194; *C.U.P.E., Local 1545 (Cape Breton (County) Municipal Office Employees)* c. *Nova Scotia (Labour Relations Board)*, (1996) 40 Admin. L.R. 232 (N.S.S.C.).

197 *Re Canadian Logistic Systems and Labour Relations Board*, (1984) 6 D.L.R. (4th) 106 (B.C.S.C.); *Immeubles Port Louis Ltée* c. *Lafontaine (Village)*, [1991] 1 R.C.S. 326, 372 (j. Gonthier).

aux fins du contrôle judiciaire »[198]. Ainsi, le délai raisonnable aux fins du contrôle judiciaire devrait s'évaluer, comme aux fins de l'appel, à partir de la date de la notification de la décision en réexamen, afin que les droits des justiciables ne soient pas perdus en raison de l'exercice du réexamen.

Les règles jurisprudentielles canadiennes trouvent autant que possible application au Québec. Le *Code de procédure civile* du Québec n'est pas un document original mais plutôt à caractère mixte, constitué de collages d'emprunts au droit français et au droit anglais, comme l'ont d'ailleurs reconnu les codificateurs[199]. La présomption de stabilité du droit suggère que les dispositions de l'article 846 C.p.c. prétendant codifier les règles de common law du *certiorari*, devraient, en cas de doute, s'interpréter dans un esprit de continuité et d'harmonisation du droit. Certes un code présente un caractère exhaustif[200], mais en cas de doute sur le sens du mot « appel » figurant à l'article 846 C.p.c., le recours au droit antérieur ou à la common law serait « parfaitement légitime »[201].

Sous-section 2.
Les conditions de forme

Ces conditions de forme s'imposant au tribunal administratif sont contenues dans la loi ou dans le droit commun; elles concernent généralement les règles sur la qualité pour agir comme initiateur du réexamen et sur les garanties procédurales.

---

198 Voir *Stone* c. *Immigration and Naturalization Service*, 115A S.Ct. 1537 (1995).

199 Rapport des commissaires, Huitième Rapport, *Code de procédure civile du Bas Canada*, Ottawa, 1866, p. IV.

200 *Bank of England* c. *Vagliano Brothers*, (1891) A.C. 107.

201 Pierre-André CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 2e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1990, p. 48 et suiv.

Paragraphe 1.
L'initiateur du réexamen

La loi peut autoriser le réexamen interne sur l'initiative de la commission ou sur demande de tout intéressé[202], il arrive même que la loi soit muette sur cette question et se contente de permettre le réexamen[203].

Ces libellés variables posent évidemment des difficultés variables d'interprétation pouvant donner lieu à des solutions variées.

On peut croire que, de façon générale, même en l'absence de texte autorisant expressément un organisme à agir de son propre chef, il faudrait lui reconnaître une compétence implicite pour procéder d'office au réexamen en cas d'erreurs d'écriture, d'irrégularités dans la désignation des parties et de fraude[204]. Les autres situations ou motifs reconnus de révision devront être évalués cas par cas, en tenant compte des droits acquis et du libellé des textes[205]. Par exemple, la Cour supérieure du Québec a récemment jugé qu'un commissaire de la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles qui a constaté son erreur manifeste peut, aux termes de l'article 406 de sa loi constitutive[206], convoquer de son propre chef les parties pour étudier la possibilité de réviser sa décision[207].

---

202 *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, L.R.Q., c. R-15.1, art. 241 : « La Régie peut, d'office ou sur demande de tout intéressé, réviser une décision ou une ordonnance qu'elle a rendue ou rendue par une personne ou un comité à qui elle a délégué un pouvoir. »

203 *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.R.Q., c. A-3.001, art. 406 : « La Commission d'appel peut, pour cause, réviser ou révoquer une décision, un ordre ou une ordonnance qu'elle a rendu. »

204 *Re Canadian Pacific Express Ltd. and Ontario Highway Transport Board*, (1980) 102 D.L.R. (3d) 288 (Ont. Div. Ct.); *Syndicat des travailleurs forestiers de Barrette et Saucier* c. *Opérations forestières Saucier Ltée*, J.E. 80-407 (C.A.).

205 *Re Parent Cartage Ltd. and Ontario Highway Transport Board*, (1980) 102 D.L.R. (3d) 117 (Ont. C.A.); *Re National Energy Board Act*, (1988) 48 D.L.R. (4th) 596 (C.F.A.).

206 *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, précitée, note 203.

207 *C.S.S.T.* c. *Commission d'appel en matière de lésions professionnelles*, précité, note 138.