
DROIT ADMINISTRATIF

7^e édition

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

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

ÉDITIONS YVON BLAIS

© 2017 Thomson Reuters Canada Limitée

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

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

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

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

Garant, Patrice, 1937-

Droit administratif

7^e édition.

Comprend des références bibliographiques et un index.

ISBN 978-2-89730-381-5

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

KE5015.G37 2017

342.71'06

C2017-941694-4

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

Dépôt légal : 4^e trimestre 2017

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Bibliothèque et Archives Canada

ISBN : 978-2-89730-381-5

Imprimé aux États-Unis



THOMSON REUTERS®

Éditions Yvon Blais, une division de Thomson Reuters Canada Limitée

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

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

3.2.3 Le mode d'octroi du pouvoir discrétionnaire

Le législateur confère habituellement un pouvoir lié en utilisant le terme « doit », alors qu'un pouvoir discrétionnaire sera généralement attribué à son titulaire par le terme « peut », ou l'une ou l'autre des expressions suivantes : « s'il juge convenable », « s'il estime opportun », « s'il estime conforme à l'intérêt public », « selon qu'il le juge nécessaire », « peut à sa discrétion », « peut s'il le juge à propos », « s'il est d'avis que »²³⁶.

Lorsque rien dans la loi n'indique une intention contraire, le terme « peut » confère un pouvoir discrétionnaire c'est-à-dire une faculté et non un devoir²³⁷. Toutefois le terme « peut » peut avoir été omis et le contexte indiquera que le législateur a néanmoins conféré un véritable pouvoir discrétionnaire²³⁸.

La jurisprudence a toutefois exprimé que cette dichotomie entre les termes « peut » et « doit » risquait de conduire à des absurdités ou à une fausse interprétation de l'intention du législateur. Aussi a-t-elle soutenu qu'à l'occasion il se pourrait que le terme « peut » comporte du pouvoir lié ; il peut être impératif d'une certaine manière²³⁹. Ceci a été admirablement expliqué par Lord Cairns dans l'arrêt *Julius c. Bishop of Oxford* :

They confer a faculty or power, and they do not of themselves do more than confer a faculty or power. But there may be something in the nature of the thing empowered to be done, something in the object for which it is to be done, something in the conditions under which it is to be done, something in the title of the person or persons for whose benefit the power is to be exercised, which may couple the power with a duty, and make it a duty of the person in whom the power is reposed, to exercise that power when called upon to do so.²⁴⁰

-
236. *Canada (Procureur général) c. Kamel*, 2009 CAF 21, par. 28 : « Les mots « s'il est d'avis » (« is of the opinion ») font partie du langage usuel du droit administratif canadien. Ils confèrent à un décideur le pouvoir d'exercer un pouvoir discrétionnaire ».
237. *O'Connell, en sa qualité de registraire des véhicules à moteur de la province du Nouveau-Brunswick c. Maxwell*, 2016 NBCA 37, par. 42 : « Les tribunaux canadiens ont indiqué que l'emploi du terme "peut" est une indication clé que la nature du pouvoir décisionnel est discrétionnaire » ; *French c. Société canadienne des postes*, [1988] 2 C.F. 389 ; *Sinclair c. P.G. Québec*, [1990] R.J.Q. 309 (C.A.) ; *Perreault c. Graion*, [1990] R.J.Q. 152 (C.S.) ; *Electrohome c. Sous-ministre du Revenu national*, [1986] 2 C.F. 344 ; *Martin c. Bail*, [1988] 2 C.F. 55.
238. *Sinclair c. P.G. Québec*, note 237, p. 316.
239. L. Ph. PIGEON, *Rédaction et interprétation des lois*, 3^e éd., Les Publications du Québec, 1986, p. 65-71 ; De SMITH, WOOLF et JOWELL, *supra*, note 7, p. 300 et s. ; P. LANGAN, *Maxwell on the Interpretation of Statutes*, 12^e éd., Londres, Sweet & Maxwell, 1969, p. 234-235 ; S.G.G. EDGAR, *Craies on Statute Law*, 7^e éd., Londres, Sweet & Maxwell, 1971, p. 284 et s. ; P.A. CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 3^e éd., Montréal, Éditions Thémis, 1999, p. 292 ; R. SULLIVAN, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4^e éd., Toronto, Butterworth, p. 56-60.
240. *Julius c. Bishop of Oxford*, (1880) 5 A.C. 214, 222.

Cette règle a été constamment reprise depuis dans la jurisprudence et la doctrine²⁴¹. La Cour fédérale l'a bien réprécisé en ces termes :

[...] lorsqu'une loi autorise à faire une chose dans l'intérêt de la justice et du bien public, le mot « peut » équivaut à un impératif [...]. Il fut aussi décidé qu'une référence expresse à l'existence d'un pouvoir discrétionnaire conféré à l'autorité en cause n'en supprime pas l'aspect impératif et que le terme « peut » suivi d'une expression comme « s'ils l'estiment nécessaire » peut encore être considéré comme indiquant qu'il existe une obligation d'exercer le pouvoir.²⁴²

La définition du pouvoir discrétionnaire, comme nous l'avons vu, implique la possibilité de choisir entre deux ou plusieurs options. Le détenteur d'un tel pouvoir conserve le choix entre diverses possibilités d'action, mais il peut être obligé d'agir lorsqu'il est sollicité par un administré dans certaines circonstances ; c'est ce qu'on appelle l'obligation d'exercer son pouvoir même discrétionnaire²⁴³.

La House of Lords, dans le célèbre arrêt *Padfield* de 1968 a apporté des éclaircissements à la règle. Il ressort de cet arrêt que, d'une part, l'Administration qui détient un pouvoir discrétionnaire doit prendre au sérieux toute demande provenant d'un administré et l'étudier, et non « throw it in the waste paper basket without looking at it »²⁴⁴. Elle ne peut donc pas systématiquement refuser ou négliger de prendre en considération la demande de l'administré²⁴⁵.

D'autre part, il semble ressortir de l'arrêt *Padfield* et d'arrêts plus anciens que l'Administration qui détient un pouvoir discrétionnaire « is not at liberty to

241. De SMITH, WOOLF et JOWELL, *supra*, note 7, p. 301 ; *Craies on Statute Law, op. cit.*, note 239, p. 284 ; au Canada : *McHugh c. Union Bank*, [1913] A.C. 299, 315 ; *Labour Rel. Board Sask. c. La Reine*, [1956] R.C.S. 82 ; *Drysdale c. Dominion Coal Company*, (1904) 34 R.C.S. 328 ; *Bay c. La Reine*, [1974] 1 C.F. 523, 524 (C.A.F.) ; *Thyssen Mining Construction c. La Reine*, [1975] C.F. 81, 88 ; *R. v. Johnson*, 2001 BCCA 456 ; *Association internationale des travailleurs en ponts, en fer structural et ornemental, local 711 c. Dion*, J.E. 79-50, EYB 1978-144641 (C.S.).
242. *Thyssen Mining Construction c. La Reine*, [1975] C.F. 81, 88 ; aussi *Commission scolaire régionale de Tilly c. Allard*, [1976] C.S. 521, 526 ; *Landreville c. La Reine*, [1981] 1 C.F. 15, où l'on a reconnu qu'une disposition portant autorisation est toujours obligatoire si elle a pour objet de faire reconnaître un droit ; *Office de stabilisation des prix agricoles c. Jacobs*, [1980] 2 C.F. 754, 761 (C.A.F.) ; *Jack Herdman Ltd. c. M.R.N., C.F.A.*, n° 297-82, 25 mai 1983 ; *Landry c. Montréal (Ville)*, J.E. 86-1134, EYB 1986-62371 (C.A.).
243. *M.E.I. c. Jimenez-Perez*, [1984] 2 R.C.S. 565, EYB 1984-149728 ; *Kahlon c. Canada*, [1986] 3 C.F. 386 (C.A.) ; *Conseil de bande Ermineskin c. Canada*, [1986] 3 C.F. 447 ; *Conille c. Canada*, [1999] 2 C.F. 33.
244. *Padfield c. Minister of Agriculture*, [1968] A.C. 997, 1006 (H.L.) : est arbitraire « le fait de refuser catégoriquement d'examiner une question » (p. 1058) ; confirmé et traduit dans *Morin c. Comité national - USD*, [1985] 1 C.F. 3, 19.
245. *Bentley Nursing Home c. Ministre et P.G. Québec*, [1978] C.S. 30. Voir aussi *Centre hospitalier Régina c. Johnson*, [1983] C.A. 455, 463, où on a jugé que « La rédaction de l'article 138 (Le ministre délivre un permis... s'il estime que l'intérêt public le justifie), même si le

refuse it on grounds which are arbitrary or capricious »²⁴⁶. Cela semble vouloir dire que l'Administration doit accéder à la demande de l'administré à moins d'avoir des raisons valables, c'est-à-dire des raisons qui ne sont ni arbitraires ni fantaisistes : « he (the Minister) should not refuse [...] without good reason »²⁴⁷.

Lord Denning, confirmé sur ce point par la House of Lords, ajoute même ceci : « [...] He (the Minister) should at least have good reasons for his refusal : and if asked, he should give them. If he does not do so, the Court may infer that he has no good reason »²⁴⁸. Une juge de la Cour suprême interprétera ainsi l'arrêt *Padfield* : « Le tribunal a statué que, même s'il pouvait rejeter une plainte frivole ou sans fondement, le ministre ne pouvait recourir à son pouvoir discrétionnaire à l'encontre des objets de la loi ». Voici l'opinion exprimée par lord Reed à la p. 1030 :

[TRADUCTION] Le Parlement a dû attribuer ce pouvoir discrétionnaire avec l'intention qu'il soit exercé pour promouvoir la politique et les objets de la Loi. [...] si le ministre, parce qu'il a mal interprété la Loi ou pour toute autre raison, exerce son pouvoir discrétionnaire de façon à contrecarrer la politique ou les objets de la Loi ou à aller à l'encontre de ceux-ci, alors notre droit accuserait une grave lacune si les personnes qui en subissaient des préjudices n'avaient pas droit à la protection de la Cour.²⁴⁹

Toutefois, dans ce dernier cas, normalement les cours se contenteront de forcer l'Administration à agir ou à exercer sa compétence mais elles n'imposeront pas la prise de telle ou telle décision²⁵⁰. Elles pourront constater que le décideur n'a effectivement pas refusé ou négligé d'exercer sa compétence²⁵¹. **Est considéré comme un refus d'exercer son pouvoir discrétionnaire le fait de se retrancher derrière une directive de portée générale plutôt que de décider au cas par cas comme la loi le prévoit**²⁵². Ce principe fut clairement formulé par la Cour d'appel fédérale :

texte ne le dit pas formellement, oblige le ministre à donner une réponse à toute personne qui sollicite un permis » ; *Gauthier c. Commission de protection du territoire agricole*, J.E. 93-1285, EYB 1993-74624 (C.Q.).

246. *Supra*, note 244, p. 1006.

247. *Ibid.* ; aussi Lord Reid, p. 1032, et Lord Upjohn, p. 1061.

248. *Ibid.*, p. 1007.

249. *Thompson c. Canada (Sous-ministre de l'Agriculture)*, [1992] 1 R.C.S. 385, EYB 1992-67213.

250. *Ibid.* : « It (the Court) can issue a mandamus to compel him (the minister) to consider the complaint properly ». Voir aussi *Jefford c. Canada*, [1988] 2 C.F. 189 (C.A.) ; *Hamel c. Union populaire*, [1980] 2 C.F. 599 (C.A.) ; *Calgary City Council c. Hartel Holdings Ltd.*, (1982) 18 Alta L.R. (2d) 1 (Alta C.A.) ; *Soucy c. St-Joachim de Tourelle*, J.E. 83-783, EYB 1983-141771 (C.S.) ; *Productions Serpent II c. Société générale des industries culturelles Q.*, J.E. 92-860, EYB 1992-75345 (C.S.). On rencontre cependant des cas isolés où le juge va plus loin et ordonne la prise d'une décision particulière : *Driscoll College c. P.G. Québec*, [1980] R.P. 74 (C.S.).

251. *Steele c. Commission de police*, J.E. 96-1834, EYB 1996-65409 (C.A.).

252. *Construction Bérou c. Paradis*, [1993] R.J.Q. 507 (C.S.).

Il est certes des cas où l'autorité investie d'un pouvoir discrétionnaire pourrait agir illégalement en soumettant l'exercice de sa discrétion à des règles qu'elle aurait elle-même formulées. Il en serait ainsi si ces règles étaient si précises et si rigides que, en les appliquant, le titulaire du pouvoir manquerait à son devoir d'exercer sa discrétion en prenant en considération tous les faits de chaque espèce qui lui est soumise ; il en serait ainsi également si ces règles faisaient appel à des considérations qui n'étaient pas pertinentes à l'exercice de la discrétion.²⁵³

La Cour d'appel du Québec le confirmait plus récemment :

Cette situation ne saurait cependant permettre à l'autorité à laquelle la loi confère une discrétion de s'en remettre à une ligne de conduite préétablie, au détriment de l'autonomie décisionnelle qui lui a été attribuée en vue d'apprécier chaque cas à son mérite.²⁵⁴

Le refus d'exercer un pouvoir discrétionnaire a été considéré comme une abdication lorsqu'il résulte de directives ou *guidelines* que l'autorité a préalablement édictées et qu'elle observe trop servilement²⁵⁵. Le fait de s'estimer lié par des directives peut entraver l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Par exemple, dans une affaire, un bureau de révision détenait le pouvoir de juger cas par cas les demandes des administrés. La Cour supérieure a considéré que les directives par lesquelles le bureau s'estimait lié et qui lui faisaient appliquer une politique générale faisaient en sorte que le pouvoir discrétionnaire n'était plus exercé comme tel, et ce, en contravention avec l'intention du législateur²⁵⁶.

Le caractère non discrétionnaire d'un pouvoir peut découler du contexte législatif dans lequel il est inséré. Ainsi, la Cour d'appel a déclaré que le ministre de l'Éducation exerce un pouvoir lié en matière de permis lorsqu'il agit en vertu

253. *Martin c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1972] C.F. 844, 855 (C.A.).

254. *Lachine General Hospital Corp. c. Québec*, [1996] R.J.Q. 2804 (C.A.) ; aussi *Canada (Procureur général) c. Georgian College of Applied Arts and Technology*, [2003] 4 R.C.F. 525, 2003 CAF 199, par. 38 : « le Tribunal a entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en suivant cette pratique en l'espèce » ; *Newfoundland (Workers Comp. Com.) c. Jesso*, (1991) 41 Admin. L.R. (3d) 86 (Nfld. C.A.) : « Legislature did not intend Commission to fetter its discretion by making policies that have the status of law. » Un tribunal administratif ne peut se déclarer lié par ses décisions antérieures ; *Rendell c. A.G. Canada*, (1989) 39 Admin. L.R. (3d) 27 (C.F.) : « is not bound by previous decisions of Board ».

255. J. Laskin dans *Capital Cities Communications c. C.R.T.C.*, [1978] 2 R.C.S. 141, 171 ; H.L. MOLOT, « Administrative Discretion and Current Judicial Activism », (1979) *Ottawa L.R.* 337, 363-366 ; *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2, 6 et 7 : formulation de conditions générales touchant l'octroi de licences d'importation ; *Tom c. C.N.L.C.*, C.F., n° T72-83, 16 août 1983 ; *Câble Laurentide Ltée c. C.R.T.C.*, [1980] 2 C.F. 441 (C.A.).

256. *Canada Steamship Lines c. C.S.S.T.*, [1985] C.S. 745. Également : *Gill c. Canada (M.E.I.)*, [1987] 2 C.F. 425 (C.A.) ; *Re Alkali Lake Indian Band c. Westcoast Transmission Co. Ltd.*, (1984) 8 D.L.R. (4th) 610 (B.C.C.A.) ; *Re Starlight Drive-in Ltd. c. Hewitt*, (1985) D.L.R. (4th) 391 (B.C.S.C.).

La Cour d'appel ajoute ceci :

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

6.8.2.2 La révision expressément autorisée

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

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

Un bon nombre de lois cependant n'indiquent pas de façon expresse les motifs donnant ouverture à la révision. Certaines d'entre elles édictent cependant que la révision pourra avoir lieu « pour cause » sans toutefois définir cette expression²⁸⁹.

Il est admis que le pouvoir de révision qui n'est assujéti par la loi qu'à l'existence d'une cause (pour cause) est plus large que celui créé en vertu d'une loi qui énumère de façon précise les motifs permettant son exercice²⁹⁰. La Cour d'appel a autorisé notamment le recours en révision pour cause lorsqu'est survenu un fait nouveau de nature à invalider la décision initiale ou lorsque les règles de justice naturelle ont été transgressées²⁹¹. Également, elle conclut que

287. *Ibid.*, par. 68-69.

288. *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12, art. 128 ; *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3, art. 154 ; *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux*, RLRQ, c. R-6.1, art. 37 ; *Loi sur la Régie de l'énergie*, RLRQ, c. R-6.0, art. 37 ; *Loi sur les transports*, RLRQ, c. T-12, art. 17.2.

289. *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, RLRQ, c. A-3.001, art. 406 ; *Loi sur la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1, art. 123 et 127 ; *Loi sur l'organisation policière*, RLRQ, c. O-8.1, art. 74 ; *Loi sur le régime de rentes du Québec*, RLRQ, c. R-9, art. 26.

290. *Béland et C.S.S.T.*, J.E. 94-388, EYB 1993-73285 (C.S.). Cette décision sera analysée plus loin.

291. *Corporation Municipale de St-Honoré c. Québec (Commission de protection du territoire agricole)*, [1991] R.D.J. 182, 1991 CanLII 3629 (QC C.A.).

la violation de la règle *audi alteram partem* par un décideur constituait une cause de révision.

La Cour suprême a eu l'occasion de se pencher sur cette question il y a plusieurs années²⁹². La Commission des relations du travail du Québec avait annulé un congédiement et réintégré un travailleur. Elle lui avait cependant octroyé une indemnité inférieure à celle prévue par la loi en raison du retard qu'elle avait mis à rendre sa décision. Le travailleur avait demandé la révision pour cause de cette décision en vertu de l'article 117 du *Code du travail*. Cette disposition édictait ce qui suit : « La Commission peut, pour cause, réviser ou révoquer toute décision et tout ordre rendu par elle et tout certificat qu'elle a émis ». Devant la Commission, l'employeur avait présenté une objection préliminaire au motif que cet article ne permettait pas la révision fondée sur une erreur de droit. La Cour suprême conclut que l'erreur de droit peut constituer un motif justifiant la révision d'une décision de la Commission. Cet arrêt *Nolin* de la Cour suprême est généralement cité et suivi par les juges qui ont eu à interpréter des dispositions semblables. La Cour d'appel du Québec s'est notamment rangée derrière lui dans un arrêt de 1993²⁹³. Deux décisions plus récentes de la Cour supérieure interprètent le recours en révision pour cause devant l'ex C.A.L.P.²⁹⁴ en s'appuyant sur les arrêts *Nolin* et *Centre immaculée conception*. Elle souligne que le législateur n'a pas voulu limiter ce recours, laissant à l'ex C.A.L.P. le soin de déterminer s'il existe une cause raisonnable de révision.

Quelques arrêts de la Cour supérieure se sont penchés sur le dernier motif de révision ci-dessus mentionné, soit l'existence d'un vice de fond ou de procédure de nature à invalider la décision rendue. Dans *Béland*²⁹⁵, en 1994, la Cour conclut que la C.A.S. ne pouvait réviser pour cause sa première décision puisque le litige portait sur une question d'interprétation du règlement ; une simple erreur de droit ne constitue pas un vice de fond permettant la révision d'une décision. Cet arrêt est repris par la Cour supérieure dans *Jarry* en 1995²⁹⁶. Dans cette affaire, la C.A.S. avait déterminé dans une première décision que l'épouse non séparée légalement de son conjoint lors de son décès était bénéficiaire de la rente de conjoint survivant. Elle avait par la suite révisé cette décision et conclu que c'était plutôt la conjointe de fait au jour du décès qui devait recevoir cette rente. Les deux décisions appliquaient ainsi les mêmes dispositions de la loi pertinente mais les interprétaient évidemment de façons différentes. La Cour conclut qu'il s'agit d'une divergence d'opinions qui ne constitue pas un vice

292. *Nolin c. Commission des relations du travail*, [1968] R.C.S. 168.

293. *Ville de Montréal c. Centre immaculée conception Inc. et Commission municipale du Québec*, [1993] R.J.Q. 1376, EYB 1993-64303 (C.A.).

294. *Landry c. C.A.L.P.*, [1993] C.A.L.P. 1356 (C.S.) ; *Joron c. C.A.L.P.*, [1994] C.A.L.P. 903 (C.S.).

295. *Béland c. C.S.S.T.*, J.E. 94-388, EYB 1993-73285 (C.S.).

296. *Jarry c. C.A.S.*, J.E. 95-1884, EYB 1995-73088 (C.S.).

permettant la révision aux termes de la loi. En 1996 et subséquemment²⁹⁷, la Cour d'appel définit ainsi l'expression « vice de fond » ou « *substantive defect* » :

In context, I believe that the defect, to constitute a vice de fond, must be more than merely substantive. It must be serious and fundamental. [...] A mere substantive or procedural defect in a previous decision by the Régie would not, in my view, be sufficient to justify review under Sec. 37.²⁹⁸

En 2005, la Cour ajoute :

Le tribunal administratif doit se garder de confondre cette question précise avec celle dont était saisie la première formation (en d'autres termes, il importe qu'il s'abstienne d'intervenir s'il ne peut d'abord établir l'existence d'une erreur manifeste et déterminante dans la première décision). Enfin, le recours en révision ne doit [...] pas être un appel sur la base des mêmes faits : il s'en distingue notamment parce que seule l'erreur *manifeste* de fait ou de droit habilite la seconde formation à se prononcer sur le fond, et parce qu'une partie ne peut ajouter de nouveaux arguments au stade de la révision.²⁹⁹

La Cour ajoute de plus en 2005 :

Il ressort nettement de l'arrêt *Fontaine* qu'une décision attaquée pour motif de vice de fond ne peut faire l'objet d'une révision interne que lorsqu'elle est entachée d'une erreur dont la gravité, l'évidence et le caractère déterminant ont été démontrés par la partie qui demande la révision.³⁰⁰

La Cour supérieure jugea que l'omission d'un élément factuel fondamental constituait effectivement un vice de fond qui, aux termes de la loi pertinente, donnait ouverture à la révision opérée par la Régie dans le cas d'espèce³⁰¹. Une autre décision de la Cour supérieure énonce enfin qu'il y a vice de fond donnant ouverture à révision lorsque l'on constate qu'un décideur a considéré comme suffisant ce qui se révèle une absence totale de preuve sur un élément pertinent³⁰². Selon la Cour d'appel, « [l']erreur dont est entachée la décision doit

297. *Épiciers unis Métro-Richelieu inc. c. Québec (Régie des alcools, des courses et des jeux)*, [1996] R.J.Q. 608, 1996 CanLII 6263 (QC C.A.).

298. *Supra*, note 297.

299. *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Fontaine*, 2005 QCCA 775, EYB 2005-94565, par. 51 (cité dans 3 159 décisions !) ; aussi *Moreau c. Régie de l'assurance maladie du Québec*, 2014 QCCA 1067, EYB 2014-237603.

300. *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Touloumi*, 2005 QCCA 947, EYB 2005-96474, par. 5.

301. *Épiciers unis Métro-Richelieu inc. c. Québec (Régie des alcools, des courses et des jeux)*, J.E. 95-1287, EYB 1995-72880 (C.S.).

302. *Transport Jean-Yves Mercier Inc. c. Commission des transports du Québec*, J.E. 94-38, EYB 1993-73580 (C.S.).

donc attaquer la validité même de la décision administrative, par exemple, lorsqu'elle ignore complètement une disposition de la loi ou, étant consciente de son application en l'espèce, l'écarte cependant »³⁰³.

La Cour d'appel a statué, en 2003, sur la question en considérant que le concept de « vice de fond de nature à invalider [...] » équivaut non pas à une simple erreur de droit ou de fait ni à l'erreur manifestement déraisonnable selon les critères du contrôle judiciaire³⁰⁴. Pour que le tribunal en révision interviennent, il faut donc démontrer que la décision initiale est déraisonnable ou entachée d'une erreur manifeste ; il n'est pas nécessaire de démontrer qu'elle est manifestement déraisonnable.

En 2001, la Cour d'appel rappelle que le pouvoir de révision d'un tribunal administratif « doit donc rentrer spécifiquement dans le cadre prévu par le législateur » ; et elle

[...] écarte tout de suite l'argument qui consiste à dire que l'on devrait appliquer à l'espèce la démarche pragmatique et fonctionnelle [...]. Elle n'est ici ni pertinente, ni nécessaire puisqu'à l'article 24, la loi entend clairement limiter la compétence du pouvoir de révision de la C.A.S. aux seuls cas qu'elle y a énumérés.³⁰⁵

Lorsqu'il siège en révision de ses propres décisions, un tribunal administratif doit clairement situer son action dans le cadre unique et précis fixé par le législateur. S'il outrepassé les paramètres fixés par la loi, il commet alors une erreur de compétence. Il n'a pas à examiner le bien-fondé de la décision pour savoir si elle est raisonnable : « c'est donc le test de l'erreur simple ou de la décision correcte »³⁰⁶. La Cour se dit en accord avec un arrêt de 1998 de la Cour supérieure où on peut lire ceci : « Pour résumer, lorsqu'un organisme se voit investi du pouvoir de réviser ses propres décisions », ce que le professeur Patrice Garant appelle l'auto-révision³⁰⁷ :

303. *Société de l'assurance automobile du Québec c. Hamel et Commission des affaires sociales*, 2001 CanLII 39448, EYB 2001-23793 (C.A.), par. 24 (souligné de la Cour).

304. *Tribunal administratif du Québec c. Godin*, J.E. 2003-1695, EYB 2003-46180 (C.A.) ; *P.G. Québec c. Forces Motrices Batiscan*, *supra*, note 286 ; *Bourassa c. Québec (Commission des lésions professionnelles)*, J.E. 2003-1741, REJB 2003-46650 (C.A.) ; *Amar c. Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST)*, J.E. 2003-1742, REJB 2003-46651 (C.A.) ; *Bose c. Québec (Commission des lésions professionnelles)*, J.E. 2003-1785, REJB 2003-46901 (C.A.). Dans *Forces motrices Batiscan*, *supra*, note 286, la Cour d'appel écrit que l'arrêt *Godin* semble représenter l'état actuel du droit sur le contrôle judiciaire de la réponse du décideur spécialisé à la question « existe-t-il un vice de fond de nature à invalider la décision antérieure ? ».

305. *Société de l'assurance automobile du Québec c. Hamel*, 2001 CanLII 39448, EYB 2001-23793 (C.A.), par. 18-19. (j. Baudouin) ; aussi 1998 CanLII 11283, EYB 1998-06006 (C.S.).

306. *Ibid.*, par. 20.

307. *Droit administratif*, vol. 2, *Le Contentieux*, 4^e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 1996, p. 537.

[...] pour des cas énoncés à sa loi constitutive, toute décision interprétant ces cas se trouve à définir sa compétence et est sujette à la norme de la décision correcte, à moins que le législateur ne lui confère le pouvoir de trancher toute question relative à l'applicabilité de ces cas.³⁰⁸

Divers tribunaux administratifs d'appel ont aussi élaboré une jurisprudence abondante sur le sens qu'ils donnent aux diverses expressions contenues dans leur loi constitutive : c'est le cas du Tribunal des droits de la personne, de la Commission de la fonction publique, de l'ex Commission des affaires sociales, du Tribunal administratif du Québec, de l'ex Commission des lésions professionnelles, de la Régie de l'énergie, etc.³⁰⁹.

La Cour d'appel a certes raison d'exclure une interprétation restrictive de la notion de vice de fond comme motif de révision pour cause. Nous estimons que le sévère test de l'erreur manifestement déraisonnable ne doit pas être importé dans le domaine de l'auto-révision des décisions de tribunaux administratifs.

À notre avis, il faudrait faire abstraction des concepts développés dans le contexte du contrôle judiciaire des cours supérieures pour se concentrer sur le texte attributif de compétence en matière de révision c'est-à-dire d'auto-révision, soit habituellement de la révision de la décision d'une composante ou formation d'un tribunal administratif par une autre formation du même tribunal.

Si l'on considère dans son ensemble la disposition qui décrit la compétence du tribunal en révision, comme par exemple l'article 154 de la *Loi sur la justice administrative*, on constate que le législateur s'en remet au tribunal pour déterminer s'il s'agit d'un fait nouveau qui aurait pu justifier une décision différente, si le requérant n'a pu, pour des raisons jugées suffisantes, se faire entendre par le premier décideur, et enfin si la décision initiale est entachée d'un vice de fond ou de procédure qui, selon lui, est de nature à l'invalider. Dans les trois cas le tribunal en révision détient une marge d'appréciation qui fait en sorte que l'erreur qu'on pourrait lui reprocher doit être significative, atteindre un certain

308. *Sivaco Québec Inc. c. Commission d'appel en matière de lésions professionnelles*, [1998] C.L.P. 180, D.T.E. 98T-840 (C.S.). (J. P. Dalphond) : « le commissaire Denis [...] a erronément et illégalement substitué sa propre opinion à celle du premier commissaire [...] comme s'il agissait dans le cadre d'un appel par voie de *novo*. Sans avoir eu le bénéfice d'entendre les témoins et la preuve qui s'est échelonnée sur deux jours. » Voir aussi *Maison L'Intégrale inc. c. Tribunal du Travail*, [1996] R.J.Q. 859, EYB 1996-95851 (C.A.).

309. Voir notamment J.P. PROULX, « L'interprétation de la notion de révision pour cause par la C.A.L.P. », dans *Développements récents en santé et sécurité*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 1995, p. 129-153 ; D. LEMIEUX, *supra*, note 158, p. 210 ; P. THÉROUX et A. TURMEL, *Loi sur la Régie de l'énergie annotée*, Éditions Yvon Blais, 2000, p. 68 ; J. GARANT, *supra*, note 249, p. 113 et s. ; FORGUES et autres, *Loi sur la justice administrative annotée*, *supra*, note 158, p. 782 et s.

niveau de gravité. On devrait s'en tenir à ce critère pour éviter d'assimiler le tribunal en révision à une cour supérieure ou à un tribunal d'appel. D'ailleurs l'objection d'inconstitutionnalité suivant laquelle cette disposition assimilerait le tribunal à une cour supérieure a été rejetée³¹⁰. L'objectif du législateur en créant ce recours s'inscrit dans la problématique de la justice administrative, comme le signale avec à-propos le juge Fish de la Cour d'appel dans l'arrêt *Godin*. Nous croyons, quant à nous, qu'il s'agit d'une dernière chance pour le justiciable de faire régler le litige avec célérité avant de devoir se pourvoir en Cour supérieure. Par ailleurs, l'accès à ce recours doit être bien mesuré afin d'éviter les recours automatiques ou encore les demandes répétitives.

À notre avis, puisqu'il s'agit d'une juridiction statutaire, la loi seule doit nous servir de guide. Or, le tribunal, en auto-révision, doit se demander, premièrement, s'il est en présence d'un vice de procédure c'est-à-dire d'une irrégularité procédurale, ou d'un vice de fond c'est-à-dire d'une erreur de droit ou de fait ou mixte. Deuxièmement, il doit se demander si ces vices sont d'une gravité telle qu'ils atteignent la validité même de la décision. La loi ne parle pas de vices manifestes ou déraisonnables ou de vices de compétence. On devrait éviter d'importer devant le tribunal administratif des concepts provenant de la surveillance judiciaire exercée par les cours supérieures en vertu de la Constitution, concepts inspirés des principes de retenue judiciaire et de séparation des pouvoirs.

310. *Paré c. Tribunal administratif du Québec*, J.E. 2001-1470, REJB 2001-25392 (C.S.), requête en rejet d'appel acceptée, 2001 CanLII 38456 (QC C.A.).