DROIT ADMINISTRATIF

7e édition

Patrice Garant

ÉDITIONS YVON BLAIS

Centre d'Accès à l'Information Juridique
3 2245 00170 612 9

DROIT ADMINISTRATIF

7e édition

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

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

ÉDITIONS YVON BLAIS

La Cour d'appel ajoute ceci :

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

6.8.2.2 *La révision expressément autorisée*

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

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

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

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

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

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 années[292]. 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 1993[293]. 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 1995[296]. 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 subséquemment[297], 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'espèce[301]. 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 pertinent[302]. 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 judiciaire[304]. Pour que le tribunal en révision intervienne, 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 outrepasse 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-révision[307] :

---

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*, 4e 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 rejetée[310]. 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.).